

„Schritt für Schritt“ – Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?

Jürgen Beyer: Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen

Steffen Ganghof: Politikwissenschaftliche und politökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung. Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 2/2008



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, die Fähigkeit und Bereitschaft der deutschen Politik zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

„Schritt für Schritt“

Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 2/2008

© 2008, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Thomas Fischer, Dr. Leonard Novy

Lektorat: Bettina R. Koppisch

Inhalt

Vorwort	4
---------	---

Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen 10

1.	Einleitung	10
2.	Diskussionenlinien der Sequenzierungsforschung	12
2.1	Sequenzierung als Metapher für graduelle Reformen	13
2.2	Sequenzierung als Abfolge von Reformschritten	15
2.3	Sequenzierung als richtiges Timing von Reformen	17
2.4	Sequenzen als analytisches Konzept	19
2.5	Sequenzen der Pfadabhängigkeit	21
2.6	Sequenzen des punktualistischen Institutionenwandels	23
3.	Motivlagen der Reformsequenzierung	25
3.1	Spekulation auf Reformwirkungen	27
3.2	Berücksichtigung von Interaktionseffekten	31
3.3	Nutzung von Gelegenheitsfenstern	33
3.4	Vermeidung unkontrollierbarer Interaktionen	36
4.	Sequenzen und Reformenerfolge	39
5.	Schluss	46
6.	Literaturverzeichnis	48

Politikwissenschaftliche und politökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung – Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele 57

1.	Einleitung	57
2.	Fragen und Typen der Sequenzierung	61
3.	Akteure der Sequenzierung	67

4.	Wirkungssequenzierung	70
4.1	Gelungene Wirkungssequenzierung: Deutschland und Finnland	72
4.2	Gescheiterte Wirkungssequenzierung: Norwegen und Schweden	79
5.	Durchsetzungssequenzierung	84
5.1	Typen der Durchsetzungssequenzierung	85
5.2	Institutionelle Schwächung potenzieller Reformgegner (Großbritannien)	87
5.3	Kooperative Veränderung von Reformpräferenzen (Finnland)	88
5.4	Konfrontative Veränderung von Reformpräferenzen (Spanien)	91
5.5	Institutionelle Reformen des Entscheidungssystems (Finnland)	96
6.	Schlussfolgerungen	102
7.	Literaturverzeichnis	106
	Über die Autoren	113

Vorwort

Schritt für Schritt wohlüberlegt vorgehen – genau das scheint in der Politik oft besonders schwierig. Zu schnell verändern sich Situationen und Konstellationen, zu komplex sind die Zusammenhänge. Und nicht zuletzt bleibt im Alltagsgeschäft häufig nicht die Zeit, um politische Prozesse in aller Ruhe von Anfang bis Ende zu durchdenken und zu planen. Einen Ablaufplan für politische Reformprozesse, der bloß zu befolgen ist, kann es nicht geben. Dennoch spricht einiges für die Annahme, dass eine gezielte Verschaltung von Reformschritten zur erfolgreichen Gestaltung des Wandels in demokratischen Gesellschaften beitragen kann. So verfolgte die finnische Regierung bei ihrer Altersarbeitsreform konsequent die Devise „Erst fördern, dann fordern!“. Erst nach einer Steigerung der Arbeits- und Belastungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer durch Fortbildungs- und Gesundheitsprogramme erhöhte man das Renteneintrittsalter. Diese Strategie wurde im Jahr 2006 auch mit dem Carl-Bertelsmann-Preis ausgezeichnet (siehe Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Älter werden – aktiv bleiben, Beschäftigung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Carl-Bertelsmann-Preis 2006, Gütersloh 2006).

Rückblickend scheint das gewählte Sequenzierungsmuster für den Prozessablauf in diesem Fall dazu beigetragen zu haben, dass sich die angestrebte Reform besser durchsetzen ließ und die gewünschte Wirkung erzielen konnte. Inwieweit lassen sich aber verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen, ob eine gezieltere Verschaltung politischer Reformschritte überhaupt möglich ist? Und welches Lernpotenzial birgt die Sequenzierung politischer Reformprozesse, um dem Kernanliegen des Projekts „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung – nämlich der Erhöhung der Strategie- und Reformfähigkeit der deutschen Politik – ein Stück näher zu kommen?

In der Wissenschaft hat sich bisher vor allem die Ökonomie im Rahmen der Transformationsforschung auf die Suche nach strategischen Reformsequenzen begeben. Die dabei ermittelten Sequenzierungs-

regeln lassen sich jedoch sicherlich nicht ohne weiteres auf die Politik übertragen. Denn die Anforderungen an die Politik gehen über die an die Ökonomie hinaus. Aus demokratietheoretischer Perspektive muss die Politik nicht nur die Verfassungsprinzipien beachten, sondern zum Beispiel auch den Ansprüchen nach politischer Partizipation und sozialer Inklusion Rechnung tragen. Konkrete Reformziele und Wege zu ihrer Erreichung stehen außerdem keinesfalls fest, sondern müssen im politischen Prozess ausgehandelt werden. Gerade deshalb bedarf es einer spezifisch politischen Sicht auf Reformsequenzen.

Und doch hat die politikwissenschaftliche Demokratieforschung das Thema der Reformsequenzierung bislang kaum beachtet. Aus diesem Grund hat sich die Bertelsmann Stiftung entschlossen, in dem vorliegenden Band der Reihe „Zukunft Regieren“ die Studien zweier Autoren zusammenzufassen, die sich grundsätzlich mit der Machbarkeit der strategischen Verschaltung einzelner Reformschritte auseinandersetzen. Da die Reihe als Plattform für externe Expertenbeiträge konzipiert ist, geben diese Beiträge nicht die Stiftungsposition wieder. Ziel ihrer Veröffentlichung ist es vielmehr, die politische Strategiedebatte in Deutschland um einige interessante Denkanstöße zur Gestaltung und Gestaltbarkeit reformpolitischer Prozessabläufe zu bereichern.

Professor Dr. Jürgen Beyer von der Universität Hamburg geht es in seinem Beitrag vor allem darum, Anknüpfungspunkte für die weitere Erforschung der Sequenzierung von Reformen aufzuzeigen. Er nimmt dafür zunächst eine Bestandsaufnahme der bisherigen Sequenzierungsforschung vor. Dabei beschränkt er sich nicht auf den ökonomischen Sequenzierungsbegriff der Transformationsforschung, sondern führt auch politikwissenschaftliche Analysen an, die explizit oder implizit Sequenzen in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

Konkrete Optimierungsempfehlungen finden sich in diesen Ansätzen allerdings kaum. Einen Grund dafür sieht Beyer darin, dass Reformsequenzen bisher kaum systematisch untersucht wurden. Hinzu

kommt die Schwierigkeit, konkrete Empfehlungen zur Abfolge von Reformschritten abzugeben. Dies liegt auch an den unterschiedlichen Motiven für die Sequenzierung von Reformschritten, die sich zum Teil überlagern. Deshalb empfehlen sich je nach Motivlage unterschiedliche Optimierungswege.

Hier setzt Beyer an: Für die weitere Forschung schlägt er eine systematische Untersuchung von Reformsequenzen vor, die nach Motivlagen der maßgeblichen Akteure differenziert. Um solche Analysen zu erleichtern, entwirft er eine Typologie von vier Motivlagen. So kann eine Sequenzierung sinnvoll erscheinen, (1) weil auf Reformwirkungen spekuliert wird, (2) weil Interaktionseffekte berücksichtigt werden können, (3) weil es durch ein Vorgehen in mehreren Schritten möglich ist, Gelegenheitsfenster optimal zu nutzen, oder auch (4) weil sich so unkontrollierbare Interaktionen verhindern lassen.

Diese vier Motivlagen differenziert Beyer wiederum hinsichtlich (1) der Situation, in der sie entstehen, (2) der plausiblen Sequenz, die sich in der jeweiligen Situation anbietet, (3) den Bedingungen, unter denen die Sequenzierung möglich ist, und (4) den zu erwartenden Schwierigkeiten. Es wird dabei deutlich, dass vor der Planung der Reformsequenz überprüft werden sollte, ob die Bedingungen für eine erfolgreiche Verschaltung von Einzelschritten erfüllt sind und ob mit den zu erwartenden Schwierigkeiten umgegangen werden kann.

Während Jürgen Beyer versucht, die theoretischen Zugänge zur Sequenzierung zu systematisieren und für die politikwissenschaftliche Analyse nutzbar zu machen, fokussiert Professor Dr. Steffen Ganghof von der Universität Potsdam aus politikwissenschaftlicher Perspektive stärker auf die Frage, inwieweit die vergleichende Befassung mit Reformsequenzierung relevante Lernpotenziale für die politische Praxis birgt. Grundlegend dafür ist die von ihm angeregte Unterscheidung von Wirkungssequenzierung und Durchsetzungssequenzierung.

Bei der Wirkungssequenzierung beeinflusst ein früher umgesetzter Reformschritt die Wirkung eines später unternommenen Reformschritts. Dabei ist zu beachten, dass in der Politik die richtige Reformsequenz häufig umstritten ist und der politische Prozess in Folge der Befristung politischer Macht eine eigene zeitliche Dimension besitzt. Unterschiedliche Konstellationen und mögliche Einflussfaktoren gelungener und misslungener Wirkungssequenzierung in einem solchen Kontext verdeutlicht Ganghof an drei Fallbeispielen. So ist es möglich, dass eine umstrittene Sequenz zu einem erfolgreichen Ergebnis führt, wenn alle relevanten Vetospieler sie befürworten. Als Beispiel dafür nennt Ganghof die Finanzreform der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl. Ist die Sequenz nicht kontrovers, sind heterogene Veto-Spieler-Konstellationen nicht unbedingt hinderlich, wie das Beispiel der Renten- und Arbeitspolitik in Finnland zeigt. Allerdings reicht Konsens über die Anordnung der Reformschritte nicht aus. Wird, wie bei den Steuerreformen in Norwegen und Schweden, die falsche Sequenz und der falsche Zeitpunkt ausgewählt, können die Reformen dennoch scheitern. Gerade die Wahl des richtigen Zeitpunkts kann zum Dilemma werden. Unterliegt doch der politische Kompromissbildungsprozess einer anderen zeitlichen Logik als die Wirtschaft: Das optimale wirtschaftspolitische Timing kann also im Widerspruch zum optimalen machtpolitischen Timing stehen.

Bei der Durchsetzungssequenzierung beeinflusst ein früher umgesetzter Reformschritt die Durchsetzbarkeit eines späteren Reformschritts. Ganghof identifiziert vier Grundtypen der Durchsetzungssequenzierung, die er mit ausführlichen Analysen von Beispielen illustriert. Zwei Typen der Durchsetzungssequenzierung setzen bei der institutionellen Macht von Akteuren an. Handelt es sich hierbei um Vetoakteure, kann eine plausible Sequenz mit der Veränderung des Entscheidungssystems beginnen. Als Beispiel dafür nennt Ganghof die Abschaffung von Minderheitenvetos in Finnland (1992). Eine weitere denkbare Veränderung des Entscheidungssystems wäre die Einführung eines Mehrheitswahlrechts. Diese lehnt Gang-

hof allerdings ab, da Verfassungsfragen nicht im Hinblick auf konkrete Reformen entschieden werden sollten und grundsätzliche Erwägungen demokratischer Gerechtigkeit für Verhältniswahlssysteme sprechen.

Ganghof verweist in seinem Papier auf zwei Möglichkeiten, die institutionelle Macht von einflussreichen Akteuren einzuschränken: Die Akteure können in die Politikformulierung eingebunden werden, wie bei der finnischen Rentenreform, oder sie können institutionell geschwächt werden. Ein Beispiel für die zweite Strategie ist das Vorgehen der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, die vor ihrer Wirtschaftsreform die institutionelle Macht der Gewerkschaften beschnitt.

Zwei weitere Typen von Durchsetzungssequenzierung zielen auf die Veränderung von Reformpräferenzen potenzieller Reformgegner ab. Dies kann kooperativ oder konfrontativ geschehen. Beim kooperativen Wandel von Reformpräferenzen wird zu Beginn der Sequenz die Situation der Akteure verbessert. Diese Logik steht hinter der Reform der finnischen Rentenpolitik (1995-2005), bei der die Reformgegner durch explizite Verhandlungen eingebunden wurden. Die Situation der potenziellen Reformgegner kann sich aber auch durch abstrakte ökonomische Maßnahmen wie Produktmarktreformen verbessern.

Problematischer ist die Sequenzierung, wenn die Reformpräferenzen konfrontativ verändert werden, wie im Fall der spanischen Arbeitsmarktreform (1984-2000). Bei dieser Variante wird die Situation der Akteure in einem ersten Schritt so verschlechtert, dass die geplante Reform für sie attraktiver erscheint. Hierbei entsteht ein Paradoxon: Eine solche Strategie scheint nur plausibel, wenn relevante Ursache-Wirkungsketten nicht zu unsicher und langfristig sind. Ist dies aber der Fall, durchschauen wiederum auch die potenziellen Reformgegner die Strategie und die Durchsetzbarkeit wird nicht erhöht.

Bei der Betrachtung der verschiedenen Fälle von gelungener und misslungener Sequenzierung identifiziert Ganghof auch die Grund-

voraussetzung für die erfolgreiche Verschaltung von Reformschritten: Es ist die vorausschauende Politiksteuerung. Wenn Probleme bereits eine große Dringlichkeit erlangt haben, ist systematische Sequenzierung kaum noch möglich.

Beide Autoren sind sich darin einig, dass im Bereich der Sequenzierung politischer Reformprozesse noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Beyer verdeutlicht exemplarisch an zwei Beispielen, wie Forschungslücken durch sequenzorientierte Betrachtung geschlossenen und Reformsequenzen als Erklärungsansätze für fundamentalen Wandel dienen können. Ganghof empfiehlt detaillierte und theoretisch fokussierte politikwissenschaftliche Fallstudien, um Erkenntnisse über Reformsequenzen zu gewinnen.

Mit ihren Beiträgen bereiten die Autoren den Boden für weitere Analysen, indem sie versuchen, eine Systematik in das Forschungsfeld der Sequenzierung zu bringen. Die Bertelsmann Stiftung möchte mit der Veröffentlichung der beiden Studien in der Reihe „Zukunft Regieren“ dazu ermutigen, hierzulande die Diskussion um diesen bislang vernachlässigten Aspekt reformpolitischer Steuerung zu vertiefen.

Thomas Fischer

Leonard Novy

Steffen Ganghof

Politikwissenschaftliche und politökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung – Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele

1. Einleitung

Dieser Beitrag behandelt die Sequenzierung von Reformprozessen aus politikwissenschaftlicher und politökonomischer Perspektive und ist weitgehend komplementär zum Beitrag von Jürgen Beyer (2008) angelegt. Er geht von der Arbeitshypothese aus, dass die Sequenzierung von Reformen – das heißt die Wahl einer bestimmten zeitlichen Abfolge von Reformmaßnahmen – keine fundamental neuen Fragen aufwirft, sondern es sich um intertemporale Varianten bekannter Fragen der politischen Ökonomie von Reformen handelt.

Im Kern geht es um Komplementaritäten zwischen unterschiedlichen Reformmaßnahmen respektive um die Frage, ob sich unterschiedliche Maßnahmen gegenseitig ergänzen. Je nach Art der Komplementarität kann Sequenzierung vorteilhaft oder schädlich sein. Im zweiten Fall sollten Reformen gleichzeitig implementiert werden. Des Weiteren können sich Komplementaritäten entweder auf die Wirksamkeit oder auf die politische Durchsetzbarkeit von Reformen beziehen. Ersteres wird im Folgenden als Wirkungskomplementarität bzw. Wirkungssequenzierung bezeichnet, letzteres als Durchsetzungskomplementarität bzw. Durchsetzungssequenzierung (siehe Orszag und Snower 1998).

Fragen der Sequenzierung als Varianten von allgemeinen Fragen der politischen Ökonomie von Reformen anzusehen, erlaubt es den theoretischen und empirischen Blick zu weiten. Dies erscheint sinnvoll, weil viele ausführlich diskutierte Probleme der Sequenzierung in Lateinamerika und Osteuropa nur begrenzt auf die westlichen Demokratien übertragbar sind. Empirische Fallbeispiele, aus denen man praxisrelevante Erkenntnisse über die Sequenzierung von Re-

formen gewinnen könnte, sind generell schwer zu finden, weshalb eine Erweiterung des Suchrasters wünschenswert ist.

Im Folgenden wird für Fragen der Wirkungssequenzierung und für Fragen der Durchsetzungssequenzierung jeweils eine etwas andere Analyseperspektive eingenommen. Bei Fragen der Durchsetzungssequenzierung ist eine unmittelbare Anknüpfung an gut entwickelte politikwissenschaftliche und politökonomische Literaturen über Gesetzgebungs- und Reformprozesse möglich (Scharpf 2000; Haggard und McCubbins 2001; Tsebelis 2002; Castanheira et al. 2006). Hier geht es im Wesentlichen darum, (1) allgemeine Argumente auf die spezifischen Fragen von Sequenzierung anzuwenden, (2) auf dieser Basis grundlegende Typen der Durchsetzungssequenzierung zu unterscheiden und (3) Fallbeispiele für die einzelnen Typen zu finden, anhand derer sich die Spezifika und Probleme sequenzierter Reformen explorativ diskutieren lassen. Die im Folgenden vorrangig diskutierten Beispiele für Durchsetzungssequenzierung beziehen sich auf Arbeitsmarktreformen in Großbritannien und Spanien sowie institutionelle Reformen und rentenpolitische Maßnahmen in Finnland.

Bei Fragen der Wirkungssequenzierung ist es mit der Anwendung bestehender Argumente nicht getan, da diese Argumente ausschließlich aus dem ökonomischen Forschungsbereich stammen und häufig auf einer Reihe wenig plausibler Prämissen basieren. Eine dieser Prämissen ist, dass sich die relevanten Steuerungsakteure über die ‚richtige‘ Reformsequenz einig sind. Tatsächlich hat jedoch die Literatur über Sequenzierung in Osteuropa und Lateinamerika gezeigt, dass die richtige Reformsequenz häufig tief greifend umstritten ist und sich von Land zu Land und Periode zu Periode unterscheiden kann (Nsouli, Rached und Funke 2005). Eine weitere Prämisse wirtschaftswissenschaftlicher Studien ist, dass die relevanten Steuerungsakteure selbst keinen zeitlichen Beschränkungen unterliegen und vorrangig von dem Ziel angetrieben sind, die Reformsequenz ökonomisch zu optimieren. Tatsächlich wissen wir je-

doch, dass politische Prozesse eigenen zeitlichen „Gesetzmäßigkeiten“ unterliegen, die aus der periodischen Befristung politischer Macht resultieren (Riescher 1994; Döring 1995; Goodin 1998; Linz 1998).

Die Aufgabe einer politikwissenschaftlichen Perspektive auf praxisrelevante Fragen der Reformsequenzierung wäre es, die Grundbedingungen von (1) kognitiver Unsicherheit, (2) politischer Uneinigkeit und (3) politischer Zeit zum Ausgangspunkt der Überlegungen zu machen. Für solch eine Perspektive finden sich in der Literatur derzeit kaum Ansatzpunkte. Hier kann deshalb nur ein allererster kleiner Schritt in diese Richtung unternommen werden.

Dazu werden kurze Fallbeispiele von Wirkungssequenzierung im Hinblick auf die Rolle politischer Uneinigkeit und politischer Zeit analysiert. Wichtig ist dabei auch, ein weit verbreitetes methodisches Problem beratungsorientierter Fallanalysen zu vermeiden, das in der ausschließlichen Analyse von Erfolgsfällen besteht (King, Keohane und Verba 1994). Betrachtet werden zwei Fälle, die in der Literatur als Beispiele gelungener Sequenzierung gelten: die Finanzpolitik der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl vor der Wiedervereinigung (Fels et al. 1987; Hellwig und Neumann 1987) sowie die Renten- und Arbeitspolitik der finnischen „Regenbogenkoalition“¹ (Barth, Heimer und Pfeiffer 2006; Prager und Schoof 2006). Zudem werden auch zwei weithin anerkannte Fälle misslungener Sequenzierung analysiert: die Liberalisierung der Kreditmärkte in Schweden und Norwegen, welche vor einer grundlegenden Reform der Einkommensteuersysteme durchgeführt wurde (Huber und Stephens 1998).

¹ Die sogenannte „Regenbogenkoalition“ in Finnland war die von Paavo Lipponen von 1995 bis nach den Wahlen 2003 geführte finnische Regierung aus Sozialdemokraten, Konservativen, Linksbund, Schwedischer Volkspartei und Grünen (bis 2002, Ausstieg der Grünen nach Entscheidung für den Bau des 5. Kernreaktors).

Die Diskussion gliedert sich wie folgt: Das nächste Kapitel erläutert verschiedene Grundfragen, die man in Bezug auf Sequenzierung stellen kann und differenziert zwischen zwei grundlegenden Arten von Sequenzierung. Kapitel 3 unterscheidet wesentliche Typen von Akteuren, die bei der Sequenzierung von Reformen eine Rolle spielen können. In Kapitel 4 wird dann die Wirkungssequenzierung und in Kapitel 5 die Durchsetzungssequenzierung behandelt, im Anschluss erfolgt in Kapitel 6 eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen und schließt mit Anregungen für die weitere Forschung.

2. Fragen und Typen der Sequenzierung

Zwei grundlegende Fragen kann man in Bezug auf die Sequenzierung stellen: eine Ob-Frage und eine Wie-Frage.

- Bei der Ob-Frage geht es darum, ob Reformen überhaupt bewusst nacheinander geschaltet werden sollten oder ob man nicht vielmehr versuchen sollte, möglichst viele Reformen gleichzeitig umzusetzen. Bei dieser Frage geht es im Wesentlichen um die bekannte Wahl zwischen „Big Bang“ und Gradualismus.
- Die Wie-Frage setzt voraus, dass die Ob-Frage zugunsten einer bewussten Sequenzierung entschieden wurde und dreht sich darum, in welcher Reihenfolge Reformschritte stattfinden sollten.

Es lassen sich zudem zwei grundlegende Typen der Sequenzierung unterscheiden, die hier als Wirkungs- und Durchsetzungssequenzierung bezeichnet werden sollen.

- Wirkungssequenzierung: Eine früher umgesetzte „Policy“ hat einen positiven Einfluss auf die Wirkung einer später umgesetzten „Policy“.
- Durchsetzungssequenzierung: Eine früher umgesetzte „Policy“ hat einen positiven Einfluss auf die politische Durchsetzbarkeit einer später umgesetzten „Policy“.

Wirkungs- und Durchsetzungssequenzierung schließen sich freilich nicht gegenseitig aus, die früher umgesetzte Maßnahme kann sowohl die politische Durchsetzbarkeit als auch die Wirkung der später umgesetzten Maßnahme erhöhen. Die unten eingehend analysierte finnische Reformpolitik zum Umgang mit dem demografischen Wandel kann hier als Beispiel dienen (Prager und Schoof 2006; Barth, Heimer und Pfeiffer 2006). In Finnland wurde 1997 ein umfassendes – 2006 mit dem Carl-Bertelsmann-Preis ausgezeichnetes – Pro-

gramm zur Verbesserung der Arbeitschancen Älterer (FINPAW – Finnish National Programme for Ageing Workers) beschlossen. Mit der Rentenreform im Jahr 2005 wurde dann das formale Renteneintrittsalter erhöht und flexibilisiert. Diese Sequenz kann man so interpretieren, dass das FINPAW sowohl die Akzeptanz der Reform von 2005 als auch deren Wirksamkeit in Bezug auf die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer verbessert hat (mehr zu dieser Interpretation später in diesem Beitrag).

Dieses Gutachten betrachtet sowohl die Wirkungs- als auch die Durchsetzungssequenzierung, konzentriert sich aber vorrangig auf die Wie-Frage, also die Frage, wie Reformsequenzen aussehen sollten, um die ökonomische Wirksamkeit oder politische Durchsetzbarkeit von Reformen zu verbessern. Im Folgenden soll auch kurz auf die Ob-Frage eingegangen werden. Dazu ist es hilfreich, die beiden Unterscheidungen miteinander in Beziehung zu setzen. Tabelle 1 stellt zu diesem Zweck die vier grundlegenden Perspektiven auf die Sequenzierung dar, die sich aus der Kreuztabellierung der beiden Antworten auf die Ob-Frage und der beiden Typen von Sequenzierung ergeben.

Wirkungssequenzierung

Ein einfaches makroökonomisches Beispiel für eine ökonomische Begründung von Sequenzierung ist die Wirtschaftspolitik in der Anfangsphase der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl, auf die unten näher eingegangen werden wird. Eine als dringend notwendig erachtete Steuerreform und -entlastung war in diesem Fall verschoben worden, bis die Haushaltskonsolidierung hinreichend weit vorangeschritten war. Ein zentraler Grund dafür war die Überzeugung, dass die Steuerreform nur dann die gewünschte Wirkung entfalten würde, wenn vorher bei Bürgern und Unternehmen die Erwartung erzeugt worden war, dass die Steuerentlastung tatsächlich dauerhaft sein würde. In diesem Fall sprachen ökonomische Gründe für Sequenzierung.

Tabelle 1: Grundlegende Perspektiven auf Sequenzierung

Begründung mit Blick auf	Sequenzierung	Sequenzierung
	Ja	Nein
- Wirksamkeit	Wirkungssequenzierung Verbesserte Wirksamkeit durch sequenzierte Reformen	Wirkungsorientierte Gleichzeitigkeit Verbesserte Wirksamkeit durch gleichzeitige Reformen
- Durchsetzbarkeit	Durchsetzungssequenzierung Verbesserte Durchsetzbarkeit durch sequenzierte Reformen	Durchsetzungsorientierte Gleichzeitigkeit Verbesserte Durchsetzbarkeit durch gleichzeitige Reformen

Quelle: Eigene Darstellung

Wirkungsorientierte Gleichzeitigkeit

Ein ökonomisches Argument gegen die Sequenzierung findet sich zum Beispiel bei Coe und Snower (1996). Sie nehmen an, dass die Komplementaritäten zwischen unterschiedlichen, vermeintlich beschäftigungsfördernden Reformen (zum Beispiel Reformen von Lohnersatzleistungen, Kündigungsschutz und Sozialabgaben) so stark sind, dass partielle Reformen des Arbeitsmarkts kaum wirksam sein können. Nur die gleichzeitige Reform aller wichtigen Aspekte des Arbeitsmarkts verspreche Erfolg. Coe und Snower vertreten also die „Big Bang“-These in Bezug auf die beschäftigungspolitischen Reformen in westlichen Demokratien.

Durchsetzungsorientierte Gleichzeitigkeit

Denselben Konflikt zwischen Gleichzeitigkeit und Sequenzierung findet man, wenn man den Fokus auf die politische Durchsetzbarkeit von Reformen richtet. In der Tat haben Orszag und Snower (1998) das Argument der ökonomischen Komplementaritäten mit einem Argument der politischen Komplementaritäten ergänzt. Die politische Durchsetzbarkeit partieller Reformen sei geringer, weil sie Kosten für einzelne Gruppen mit sich brächten, der gesamtwirtschaftliche Nutzen aber wegen der ökonomischen Komplementaritäten ausbliebe. Dazu tritt nun die Idee, dass es durch gleichzeitige, kombinierte Reformen leichter wird, Reformverluste bestimmter Gruppen durch Gewinne an anderen Stellen des Reformpakets zu kompensieren (Orszag und Snower 1998: 331). Ein ganz ähnliches Argument entwickeln Martinelli und Tommasi (1997). Durch gleichzeitige Reformen würden Koppelgeschäfte ermöglicht und so ließe sich inkonsistentes Handeln im Zeitverlauf vermeiden. Im Ergebnis würde Nicht-Sequenzierung somit die Wahrscheinlichkeit struktureller Reformen erhöhen.

Ein einfaches Beispiel für bewusste Nicht-Sequenzierung in der deutschen Politik ist die mehrmals gescheiterte Abschaffung der Eigenheimzulage in der Endphase der rot-grünen Bundesregierung. Zwischen der Bundesregierung und dem CDU/CSU-dominierten Bundesrat bestand im Prinzip Einigkeit darüber, dass die Eigenheimzulage abgeschafft werden sollte. Die CDU/CSU verfolgte jedoch ein umfassendes Steuerreformmodell, in dem die Abschaffung der Eigenheimzulage dringend als Gegenfinanzierung gebraucht wurde (siehe Ganghof 2004). Es war absehbar, dass das geplante Steuerreformpaket später politisch weniger attraktiv erscheinen würde, wenn die Abschaffung der Eigenheimzulage bereits zuvor ‚verschenkt‘ worden wäre.

Durchsetzungssequenzierung

Der Fokus auf politische Durchsetzbarkeit und Komplementaritäten kann allerdings auch zu Argumenten für bewusste Sequenzierung führen. Ein prominentes Beispiel in der aktuellen ökonomischen Literatur betrifft den Zusammenhang zwischen Produkt- und Arbeitsmarktreformen. Eine Reihe von Autoren argumentiert, dass über diese beiden Reformbereiche hinweg politische Komplementaritäten bestehen, welche durch bewusste Sequenzierung genutzt werden können (Høj et al. 2006; Fiori et al. 2007). Im Kern geht es darum, erst den Wettbewerb auf Produktmärkten zu vergrößern, um im zweiten Schritt Arbeitsmarktreformen leichter durchsetzen zu können: „sequencing reforms to deal first with product markets could make it easier to overcome political opposition to labour market deregulation later on“ (Fiori et al. 2007: 27). Auf die einzelnen Wirkungsmechanismen, die hinter dieser Erwartung stehen, wird in der weiteren Argumentation noch näher eingegangen.

Zwischenfazit

Dass sich kein einheitliches Bild ergibt, ist nicht verwunderlich. Erstens hat die Literatur über Reformsequenzierung gezeigt, dass generalisierte Empfehlungen äußerst schwierig oder sogar unmöglich sind (Nsouli, Rached und Funke 2005). Bei Fragen der politischen Durchsetzbarkeit muss die jeweilige politische Konstellation eines Landes einbezogen werden. Und bei Fragen der ökonomischen Komplementarität muss jeweils der spezifische Wirkungszusammenhang der relevanten Reformmaßnahmen betrachtet werden. Zweitens können auch in denselben politischen oder ökonomischen Konstellationen unterschiedliche Mechanismen wirksam sein, von denen einige in Richtung Sequenzierung und andere in Richtung Gleichzeitigkeit weisen. Und drittens ist es möglich, dass ökonomische Komplementaritäten für Gleichzeitigkeit sprechen, politische Komplementaritäten dagegen für Sequenzierung – oder umgekehrt.

Im Folgenden sollen die möglichen Gründe für Nicht-Sequenzierung nicht näher betrachtet werden. Der Fokus liegt stattdessen auf unterschiedlichen Typen der Sequenzierung sowie den möglichen Gründen für den Erfolg oder Misserfolg bei der Sequenzierung von Reformen.

3. Akteure der Sequenzierung

Sequenzierungsentscheidungen werden hier aus akteurszentrierter Perspektive analysiert. Der analytische Fokus liegt dabei auf kollektiven Akteuren wie Parteien und Interessengruppen. Freilich können auch die (Wahl-)Bürger bei Sequenzierungsentscheidungen eine wichtige Rolle spielen. Deren Rolle wird im Folgenden nicht explizit berücksichtigt (siehe Glaab 2007), allerdings wird angenommen, dass sich im Verhalten von parlamentarischen Parteien und Interessengruppen unter anderem auch das Meinungsbild in der (Wahl-)Bevölkerung widerspiegelt.

Tabelle 2: Akteure bei Sequenzierungsentscheidungen

Zustimmung notwendig? Zustimmung hinreichend?	Ja	Nein
Ja	(Diktator)	entscheidender Akteur
Nein	Vetoakteur	einflussreicher Akteur

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Strøm und Swindle (2002: 579)

Auf der Basis von Strøm und Swindle (2002: 579) unterscheidet Tabelle 2 drei Typen von Akteuren, die bei politischen Reformprozessen in Demokratien eine Rolle spielen können. Die Zustimmung von Vetoakteuren oder Vetospielern (Tsebelis 1995, 2002) ist notwendig, aber in der Regel nicht hinreichend. Vetospieler sind vor allem Akteure, die formale Vetomacht im Gesetzgebungsprozess besitzen. Interessengruppen sind somit keine Vetoakteure. Sie können aber

äußerst einflussreiche Akteure sein. Solche Akteure können die Veränderung des Status quo formal nicht verhindern, aber sie können Widerstand gegen Reformen mobilisieren. Seltener sind entscheidende Akteure. Deren Zustimmung ist zwar (formal) nicht notwendig, aber wenn sie gegeben ist, ist sie auch hinreichend, um den Status quo zu verändern. Wie wir sehen werden, sind die finnischen Sozialpartner und insbesondere die Gewerkschaften dem Status eines entscheidenden Akteurs in der finnischen Rentenpolitik sehr nahe gekommen (Kangas, Lundberg und Ploug 2006: 27). Die logisch implizierte vierte Kategorie des Diktators, dessen Zustimmung sowohl notwendig als auch hinreichend ist, spielt in demokratischen politischen Prozessen keine Rolle. In Demokratien fallen am ehesten Mehrheitsregierungen von nur einer, äußerst disziplinierten Partei in diese Kategorie.

Welche Akteure als Vetospieler betrachtet werden können, ist in der Politikwissenschaft zum Teil umstritten. In parlamentarischen Demokratien betrachtet Tsebelis (2002) neben dem Ausnahmefall einer ‚starken‘ Zweiten Kammer die Regierungsparteien als Vetospieler (zum Konzept der ‚starken‘ Zweiten Kammer siehe Lijphart 1999). Diese Sicht vereinfacht aber zu stark: Im Falle von Minderheitsregierungen können auch Oppositionsparteien zu Vetoakteuren werden, im Falle übergroßer Koalitionen können bestimmte Koalitionspartner ihren Status als Vetospieler verlieren (Ganghof und Bräuninger 2006).

Vetoakteure können sowohl Subjekte als auch Objekte von Sequenzierungsentscheidungen sein. Vorrangig sind sie Subjekte von Wirkungs- und Durchsetzungssequenzierung. Sie müssen über die Abfolge von Reformen entscheiden. Eine nahe liegende Hypothese, die sich aus der Literatur über Vetospieler ergibt, ist, dass heterogene Vetospielerkonstellationen systematische Reformsequenzen unwahrscheinlicher machen. Diese Hypothese wird in Kapitel 4 einer genaueren Analyse unterzogen. Vetospieler können aber auch Objekte der Durchsetzungssequenzierung sein. Dies ist dann der Fall,

wenn Reformen des Entscheidungssystems am Anfang einer Reformsequenz stehen. Darauf wird in Kapitel 5 näher eingegangen.

Einflussreiche und entscheidende Akteure können ebenfalls Subjekte und Objekte von Sequenzierungsentscheidungen sein. Vorrangig sind sie Objekte politischer Sequenzierung. Die relevanten Vetospieler können versuchen, den potenziellen Reformwiderstand einflussreicher oder entscheidender Akteure zu vermeiden oder abzuschwächen. Werden diese Akteure allerdings umfassend in den Prozess der Politikformulierung eingebunden, können sie auch zu Subjekten von Wirkungssequenzierung werden.

4. Wirkungssequenzierung

Wirkungssequenzierung wurde oben definiert als bewusste Nacheinanderschaltung zweier Reformmaßnahmen, wobei die früher umgesetzte Maßnahme einen positiven Einfluss auf die Wirkung der später umgesetzten Maßnahme ausübt. „Positiver Einfluss“ ist dabei sehr weit zu verstehen. Die frühere Maßnahme kann zum Beispiel die beabsichtigte (Haupt-)Wirkung der späteren verstärken, sie kann aber auch deren negative (Neben-)Wirkung abschwächen. Für beide Fälle werden in diesem Abschnitt Beispiele angeführt.

Der Begriff „Wirkungssequenzierung“ beinhaltet nicht, dass politikwissenschaftliche Fragen keine Rolle spielen. Im Gegenteil: Ein Desiderat für zukünftige Forschung über Sequenzierung ist die stärkere Berücksichtigung politikwissenschaftlicher Perspektiven. Die dominierende wirtschaftswissenschaftliche Perspektive auf Wirkungssequenzierung fragt im Kern nach der ‚richtigen‘ Sequenz. Die Antwort kann entweder aufgrund von theoretischen Überlegungen oder empirischen Generalisierungen erfolgen. In einer systematischen politikwissenschaftlichen Perspektive auf Sequenzierung müssten dagegen zwei Tatsachen eine zentrale Rolle spielen.

Die erste Tatsache ist, dass die richtige Reformsequenz im politischen Prozess häufig äußerst umstritten sein wird. Jede Sequenzierung basiert auf einer Theorie darüber, welcher Zusammenhang zwischen Reformmaßnahmen besteht – und diese Theorien sind häufig auch innerhalb der Regierung umstritten. Unter diesen Bedingungen helfen ökonomische Modelle, die implizit einen Konsens über die richtige Sequenz voraussetzen, häufig nur begrenzt. Vielmehr stellt sich die Frage, ob Sequenzierung unter Bedingungen von politischer Uneinigkeit überhaupt möglich ist und wenn ja, in welcher Form.

Die zweite Tatsache ist, dass der politische Prozess eine eigene zeitliche Logik besitzt, die aus der Befristung politischer Macht folgt (Riescher 1994; Döring 1995; Goodin 1998; Linz 1998). Die Anforderung

rungen der Wirkungssequenzierung müssen somit in Einklang gebracht werden mit den Anforderungen politischen Timings.

Im Folgenden sollen drei kurze Fallbeispiele von Wirkungssequenzierung diskutiert werden. Tabelle 3 charakterisiert diese Fälle anhand zweier Fragen. Im Einklang mit den obigen Überlegungen stellt sich zum einen die Frage, inwiefern die Logik von Sequenzierung wirtschaftstheoretisch generell umstritten war, zum anderen gilt es zu ermitteln, ob die Sequenzierung zum Erfolg führte. Die Analyse misslungener Reformsequenzen wird in der einschlägigen Literatur generell vernachlässigt. Sie ist indes wichtig, um einseitigen Schlussfolgerungen vorzubeugen (King, Keohane und Verba 1994).

Tabelle 3: Drei Fallbeispiele der Wirkungs-Sequenzierung

Logik der Sequenzierung theoretisch umstritten? Sequenzierung erfolgreich?	Ja	Nein
Ja	Finanzpolitik in Deutschland (1982-1989)	Renten- und Arbeitspolitik in Finnland (1995-2005)
Nein		Finanzmarktliberalisierung und Steuerreform in Norwegen und Schweden (1984-1991)

Quelle: Eigene Darstellung

Die deutsche Finanzpolitik zwischen 1982 und 1987 ist ein Beispiel gelungener Sequenzierung auf der Basis einer umstrittenen ökonomischen Theorie. Die finnische Renten- und Arbeitspolitik wird dagegen als Beispiel für gelungene Sequenzierung auf der Basis wenig

kontroverser ökonomischer Annahmen behandelt. Sie kann darüber hinaus auch als Beispiel gelungener Durchsetzungssequenzierung verstanden werden. Darauf wird in Kapitel 5 näher eingegangen. Hier liegt der Fokus auf Aspekten der Wirkungssequenzierung. Die Gegenüberstellung gelungener Sequenzierung in Deutschland und Finnland in diesem Abschnitt ist hilfreich, um die Kernaussagen der einflussreichen Vetospielertheorie (Tsebelis 2002) auf Fragen der Sequenzierung zu beziehen. Das dritte Beispiel ist die misslungene Sequenzierung der Kapitalmarktliberalisierung und Einkommensteuerreform in Schweden und Norwegen.

Neben der Kontrastierung gelungener und gescheiterter Sequenzierung sowie umstrittener und nicht umstrittener Sequenzierung ist auch die Gegenüberstellung von Deutschland und Skandinavien von Interesse. Das deutsche politische System wird üblicherweise als ungünstiger Rahmen für gelungene Reformsteuerung angesehen, während die skandinavischen Länder häufig als Beispiele eines vorteilhaften institutionellen Umfelds dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund kann die Analyse des deutschen Erfolgs und des skandinavischen Scheiterns in der Sequenzierung von Reformen wertvolle Einsichten liefern.

In den drei kurzen Fallbeispielen kann es freilich nicht darum gehen, Hypothesen zu ‚testen‘. Vielmehr ist das Ziel, unterschiedliche Konstellationen und mögliche Einflussfaktoren gelungener und misslungener Sequenzierung zu verdeutlichen.

4.1 Gelungene Wirkungssequenzierung: Deutschland und Finnland

Finanzpolitik in Deutschland 1982 – 1987

Die Finanzpolitik der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl nach dem Regierungswechsel 1982 kann als Beispiel gelungener Sequenzierung von Reformpolitik auf der Basis einer kontroversen

Sequenzierungstheorie angesehen werden. Bekanntlich strebte die Regierung Kohl einen grundlegenden wirtschaftspolitischen Richtungswechsel an (Zohlnhöfer 2001). Zentraler Bestandteil dieses Wechsels war eine veränderte Finanzpolitik: Einerseits wollte die Regierung eine grundlegende Haushaltskonsolidierung erreichen, andererseits sollten breite Einkommensschichten durch eine umfassende Steuerreform entlastet werden.

Es stellte sich die Frage der richtigen Reformsequenz, die von unterschiedlichen ökonomischen Theorien divergent beantwortet wurde. Die Regierung war fest entschlossen, erst die Haushaltskonsolidierung weitgehend abzuschließen, bevor eine umfassende Einkommensteuerreform und -entlastung in Angriff zu nehmen war. Aus keynesianischer Sicht war diese Sequenz äußerst problematisch, da negative Auswirkungen auf die Konjunktur zu erwarten waren (siehe Scharpf 1987: 193-198). Die Sequenz der Regierung basierte jedoch auf einer ‚nicht-keynesianischen‘ Sicht der Konsolidierungspolitik, die zuvor bereits vom Sachverständigenrat skizziert worden war und die später in der wirtschaftspolitischen Literatur eingehender analysiert und gerechtfertigt wurde (Fels et al. 1987; Hellwig und Neumann 1987). Diese Beiträge wiederum waren Ausgangspunkt für eine mittlerweile umfangreiche Literatur über die möglichen „nicht-keynesianischen Effekte“ der Haushaltskonsolidierung (siehe etwa Giavazzi und Pagano 1990, 1996).

Die von der Regierung gewählte Sequenz war aus nicht-keynesianischer Sicht unter anderem deshalb entscheidend, weil es darum ging, die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte nachhaltig zu verändern. Die positiven Wirkungen einer Steuerentlastung können sich aus dieser Sicht nur dann einstellen, wenn die Steuerzahler wirklich glauben, dass die Steuerentlastung nachhaltig ist – und dazu bedürfe es der vorgängigen Haushaltskonsolidierung.

Hellwig und Neumann (1987: 133-138) zeigen, dass die Regierung Kohl (vor der Wiedervereinigung) das Ziel einer Konsolidierung des Haushalts bis 1987 weitgehend erreicht hatte. Sie sind darüber hin-

aus auch der Meinung, dass diese Konsolidierung die gewünschte nicht-keynesianische Wirkung hatte. Hier soll jedoch nicht diskutiert werden, wie plausibel diese Einschätzung ist. Darüber hinaus müssten für eine ökonomische Evaluation der Sequenzierung auch die Wirkungen der nachfolgenden Steuerreform in die Analyse einbezogen werden, denn die Annahme der Regierung war, dass die Steuerreform nach einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung wirksamer sein würde. Dieser zweite Evaluationsschritt ist schwer durchführbar, weil sich das ökonomische Umfeld durch die Wiedervereinigung und einen stärker werdenden Steuerwettbewerb dramatisch verändert hat (Ganghof 2004). Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind diese Probleme der Evaluation nicht entscheidend, wichtig ist vielmehr, dass eine systematische Reformsequenz geplant und systematisch umgesetzt wurde.

Die wichtigste Erklärung für diesen Erfolg ist offensichtlich: Zwar basierte die gewählte Reformsequenz auf einer insgesamt recht kontroversen makroökonomischen Theorie (siehe Scharpf 1987: 193-198), jedoch vertraten die relevanten ‚Vetospieler‘ – die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP – diese Theorie und hatten somit sehr ähnliche Reformpräferenzen. Dieser Punkt ist bedeutsam, denn die Kernimplikation der Vetospielertheorie (Tsebelis 2002) ist nicht, dass gezielte Reformen durch wenige Vetospieler leichter würden. Entscheidend ist vielmehr, wie weit die handlungsleitenden Reformpräferenzen der Vetospieler voneinander entfernt sind. Diese Entfernung ergibt sich zum einen aus grundlegenden ideologischen Unterschieden, zum anderen aber auch aus Unterschieden in wirtschaftspolitischen Überzeugungen (Ganghof 2003: 9-11). Solange die Vetospieler ähnliche Reformpräferenzen haben, kommt es auf ihre Anzahl nicht an, und schon zwei Vetospieler mit unterschiedlichen Reformpräferenzen reichen aus, um systematische Reformpolitik gänzlich unmöglich zu machen.

Entscheidend war somit für die relativ erfolgreiche Sequenzierung der Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl, dass die beiden Vetospie-

ler in Fragen der Finanzpolitik ganz ähnliche Reformpräferenzen hatten (Zohlnhöfer 2001). Auch in der Regierung Schmidt hatte es nur zwei Vetospieler gegeben (die große Regierungspartei SPD und die FDP), aber die wirtschaftspolitischen Vorstellungen lagen weiter auseinander. In der Tat ist der Koalitionswechsel der FDP von der SPD zur CDU/CSU zumindest zum Teil mit dem Ziel durchgeführt worden, in zentralen Fragen der Wirtschaftspolitik wieder eine Kongruenz der handlungsleitenden Vetospielerpräferenzen herzustellen.² Aus einer etwas erweiterten politikwissenschaftlichen Perspektive kann der Koalitionswechsel sogar als Teil einer strategischen Handlungssequenz der FDP betrachtet werden.

Insgesamt stützt das deutsche Fallbeispiel somit die Implikationen einer Vetospielerperspektive auf die Wirkungssequenzierung. Dies wird noch deutlicher, wenn man den deutschen mit dem finnischen Fall kontrastiert.

Renten- und Arbeitspolitik in Finnland

Die finnische Reformpolitik in Bezug auf den demografischen Wandel kann ebenfalls als Beispiel gelungener Sequenzierung betrachtet werden (Prager und Schoof 2006: 33-35). Die gelungene Reformsequenz bestand darin, die rechtlichen Möglichkeiten und/oder die finanzielle Attraktivität der Frühverrentung erst im Jahr 2005 drastisch einzuschränken, nachdem zuvor – ab 1998 – ein umfassendes Programm zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Ar-

² Bei dieser Aussage ist zu berücksichtigen, dass auch die Regierung Schmidt die makroökonomische Diagnose des Sachverständigenrats offiziell anerkannte und sich ab Beginn der 80er Jahre – mit begrenztem Erfolg – um Konsolidierung bemühte (Hellwig und Neumann 1987: 113; Scharpf 1987: 195-196). Allerdings wurde dabei auch deutlich, dass die entsprechenden wirtschaftspolitischen Fragen innerhalb der SPD extrem kontrovers waren. So konstatiert etwa Scharpf (1987: 196), dass „die Sparpolitik der Regierung [Schmidt] die Wirtschaftspolitiker der SPD [...] zur Verzweigung trieb [...]“.

beitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer (FINPAW – Finnish National Programme for Ageing Worker, siehe Kapitel 2) implementiert worden war. Das FINPAW umfasste 40 Einzelprojekte: Es war teilweise ein Forschungsprojekt, teilweise eine Informationskampagne und teilweise ein Rahmen für Projekte zur Förderung neuer Formen des Personalmanagements, der Erwachsenenbildung und der Gesundheitsförderung (Barth, Heimer und Pfeiffer 2006: 63-70). Die Reformsequenz lässt sich auf die Formel „Erst fördern, dann fordern“ bringen (Prager und Schoof 2006: 35).

Zu beachten ist, dass die 2005 in Kraft getretene Rentenreform nicht die erste Maßnahme zur Erhöhung des Renteneintrittsalters war. 1989 hatte der umfassende Bericht einer Rentenreformkommission den Startschuss für eine Vielzahl rentenpolitischer Maßnahmen gegeben, die zum Teil auch das Ziel hatten, das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen (Schnell 2007; Kangas 2007; Kangas, Lundberg und Ploug 2006). Das Ziel der Rentenreformkommission war es schon damals, das durchschnittliche Renteneintrittsalter um zwei bis drei Jahre zu erhöhen. Die Rentenreform von 2005 war aber zweifellos die wichtigste und am tiefsten einschneidende Reform. Der Renteneintritt ist nach der Reform im Alter von 63 bis 68 Jahren möglich, es wurden jedoch starke finanzielle Anreize für einen möglichst späten Renteneintritt etabliert. Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen implementiert, die einen früheren Renteneintritt erschweren (Prager und Schoof 2006: 33-35).

Da die Rentenreform erst 2005 in Kraft getreten ist, sind gesicherte Aussagen über die Auswirkungen auf das effektive Renteneintrittsalter noch nicht möglich. Somit sind auch Aussagen über die Wirksamkeit der Wirkungssequenzierung schwierig. Es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass es sich um eine sinnvolle Reformsequenz gehandelt hat. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist darüber hinaus folgende Beobachtung entscheidend: Als die Rentenreformkommission 1989 ihren umfassenden, fast 400 Seiten starken Bericht vorlegte, war der finnische Altenquotient mit 19 Prozent einer

der niedrigsten, der für 2040 vorhergesagte Quotient von 39 Prozent dagegen einer der höchsten im europäischen Vergleich (Kangas 2007). Also haben die finnischen Entscheidungsträger eine dramatische Entwicklung relativ früh zur Kenntnis genommen. Dies hat ihnen den Spielraum gegeben, Maßnahmen zur Veränderung der ‚Frühverrentungskultur‘ in Angriff zu nehmen, bevor tiefe regulative und finanzielle Einschnitte nötig waren. Insbesondere der Vergleich mit der misslungenen Sequenzierung der Kapitalmarktliberalisierung und Steuerreform in Schweden und Norwegen wird zeigen, wie wichtig dieser Faktor ist.

Die Tatsache, dass die Reformsequenz in Finnland unmittelbar einleuchtend und wirtschaftspolitisch kaum unumstritten war, ist auch wichtig, um den finnischen Fall aus der Vetospielerperspektive angemessen zu interpretieren. Eine oberflächliche Vetospieleranalyse könnte zu der Annahme verleiten, dass die Bedingungen für eine systematische Reformsteuerung in Finnland sehr schlecht waren. Regierte doch in Finnland zwischen 1995 und 2002 eine äußerst heterogene „Regenbogenkoalition“, die sich vom Linksbund (unter Einschluss der Postkommunisten) bis zu den Konservativen erstreckte.³ Nach gängigen politikwissenschaftlichen Messverfahren war die ideologische ‚Spannweite‘ dieser Koalition mehr als fünfmal so groß wie die Spannweite der oben betrachteten CDU/CSU-FDP-Koalition (Ganghof und Bräuninger 2006: 528, 531).

Tatsächlich waren indes die Bedingungen für eine systematische Reformsteuerung in Finnland gut. Erstens herrschte in Finnland seit der tiefen ökonomischen Krise Anfang der 90er Jahre ein starkes Krisenbewusstsein, welches trotz unterschiedlicher ideologischer Ausrichtungen zu einer Angleichung der Reformpräferenzen aller Parteien im finnischen Parlament führte (Jungar 2000, 2002). Zwei-

³ Unter dieser Koalition wurde sowohl das FINPAW als auch der erste und wichtigste Schritt der Rentenreform 2005 beschlossen (Kangas 2007).

tens waren die drei kleineren Regierungsparteien nur in einem eingeschränkten Sinne Vetospieler, weil Sozialdemokraten und Konservative auch ohne sie eine Mehrheit im Parlament hatten (Ganghof 2005b). Drittens ist aus historischen und institutionellen Gründen die Rentenpolitik in Finnland in erster Linie eine Angelegenheit der Sozialpartner. Insbesondere die Zustimmung der Gewerkschaften spielt im politischen Prozess eine entscheidende Rolle (Kangas 2007; Kangas, Lundberg und Ploug 2006).

Die Bedingungen für eine Einigung zwischen der Regenbogenkoalition und den Gewerkschaften waren aus zwei Gründen besonders gut: Zum einen hatte die Koalition die Zentrumsparterie ausgeschlossen, die sich durch die Sozialkürzungen der vorherigen Legislaturperiode den Unmut der Gewerkschaften zugezogen hatte. Zum anderen war der Linksbund nicht zuletzt deshalb in die Koalition aufgenommen worden, um für gute Beziehungen zu den Gewerkschaften zu sorgen (Jungar 2002: 67).

Diese Ausgangsbedingungen sowie die Tatsache, dass das FINPAW kaum ideologische Kontroversen auszulösen vermochte, können erklären, warum die Sequenzierung von Reformen in Finnland unproblematisch verlief. Entscheidend war vor allem der Konsens mit den Sozialpartnern. In Bezug auf die Rentenreform 2005 ist es sogar noch untertrieben zu sagen, dass die Sozialpartner in die Verhandlungen ‚eingebunden‘ waren (Barth, Heimer und Pfeiffer 2006: 68). Tatsächlich wurde diese Reform von den Sozialpartnern ohne explizites Mandat der Regierung und ohne deren Beteiligung ausgehandelt. Erst danach wurde sie von der Regierung aufgenommen und in den Gesetzgebungsprozess eingespeist (Kangas 2007). „[P]arliament really only voiced an opinion in the case of national pension [...]. [I]n all instances [...] political parties were out of the picture, as were pensioners' organizations“ (Kangas, Lundberg und Ploug 2006: 27). Aus diesem Grund ist auch fraglich, inwieweit tatsächlich von bewussten Sequenzierungsentscheidungen der Regierung die Rede sein kann. Andererseits ist es möglich, von bewussten Sequenzie-

rungsentscheidungen der Sozialdemokraten zu sprechen, die in den Koalitionsverhandlungen, welche zur Regenbogenkoalition führten, die mächtigsten Akteure waren (Jungar 2002). Schon die Aufnahme des Linksbundes und die glaubwürdige Verpflichtung zu einem ‚konsensualen‘ Reformansatz gegenüber den Gewerkschaften standen aus Sicht der Sozialdemokraten am Beginn der Reformsequenz.

4.2 Gescheiterte Wirkungssequenzierung: Norwegen und Schweden

Die Sequenz von Marktliberalisierung und Steuerreform in Schweden und Norwegen in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre ist ein Beispiel für eine ‚gründlich‘ misslungene Sequenzierung: „the deregulation of credit markets was poorly timed“ (Huber und Stephens 1998: 353), „the sequencing of reform – financial liberalisation preceding tax reform – was unfortunate“ (van den Noord 2000: 2; siehe auch Moses 2000: 170). Die meisten Beobachter würden aus heutiger Sicht weder die Liberalisierung noch die Steuerreformen in Frage stellen, aber für beide Reformen gilt das Motto: „doing the right thing at the wrong point in time“ (Englund 1999: 96).

Da es sich um komplexe ökonomische Zusammenhänge handelt, die in den beiden Ländern grundsätzlich ähnliche, aber im Detail unterschiedliche Ausprägungen aufweisen, soll das grundlegende Muster der gescheiterten Sequenzierung zunächst in stilisierter Form dargestellt werden. Der grundlegende Sequenzierungsfehler bestand darin, dass die Liberalisierung von Finanz- und Immobilienmärkten vor den Steuerreformen stattfand. Mit diesem Fehler verbunden war ein Problem des genauen Timings der nachfolgenden Steuerreformen. Deren Auswirkungen waren insbesondere in Schweden prozyklisch. Die an sich richtigen Steuerreformen haben aufgrund der falschen Sequenzierung die Probleme auf den Kreditmärkten und den ökonomischen Boom, der eine Folge der Liberalisierung gegen Ende der 80er Jahre war, angeheizt. Sie haben außerdem wegen des falschen Timings die anschließende ökonomische Krise, die teilweise auch

mit einer Bankenkrise einherging, verstärkt (zum Beispiel Jonung, Schulknacht und Tujala 2006).

Warum hätten die Steuerreformen vor der Liberalisierung stattfinden müssen? Als in den 80er Jahren die Deregulierung der skandinavischen Finanzsysteme stattfand, galten nach wie vor sehr großzügige Regelungen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen, welche zu äußerst niedrigen Realzinsen beitrugen (Ganghof 2006: Kapitel 6). Die Folge war generell ein extremes schuldenfinanziertes Konsumhoch. Huber und Stephens (1998: 382) sprechen etwa für Schweden von einem „unprecedented credit boom and consumer spending orgy at a time when the economy was already beginning to overheat“.

In Norwegen war die Lage ganz ähnlich (Fagerberg et al. 1990: 80). Nach der Deregulierung wurden grundlegende Steuerreformen umgesetzt, die wiederum den Abschwung extrem verschärften. Vor allem wurde der Steuersatz für Kapitaleinkommen – und damit der Wert der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsen – stark reduziert. Dies trug zu steigenden Realzinsen und zu einem Kollaps der Immobilienmärkte bei (Huber und Stephens 1998: 282 f.; Jonung Schulknacht und Tujala 2006: 9). Das Timing der Steuerreformen war somit denkbar schlecht: Diese Reformen hätten entweder vor der Liberalisierung erfolgen sollen, um negative Nebeneffekte der Liberalisierung zu vermeiden oder abzuschwächen, oder aber sie hätten verschoben werden müssen, um zumindest antizyklisch wirken zu können (Englund 1999: 80).

Im Folgenden sollen zunächst die Gründe für die falsche Sequenz und für das falsche Timing der Steuerreform exploriert werden. Die Gründe für die falsche Sequenzierung können aufgrund der Datenlage nicht eindeutig geklärt werden. Dazu bedürfte es einer detaillierten Fallstudie. Auf der Basis der verfügbaren Literatur sind jedoch folgende Beobachtungen möglich.

Ideologische Konflikte um die ‚richtige‘ Sequenzierung haben im skandinavischen Fall offenbar keine überragende Rolle gespielt. Um vorherzusehen, dass die großzügigen steuerlichen Regelungen zur Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen die beschriebenen Auswirkungen haben würden, bedurfte es keiner kontroversen ökonomischen Theorie. In Norwegen zum Beispiel haben offizielle Reformkommissionen schon früh entsprechende Warnungen ausgesprochen (van den Noord 2000: 7) und die OECD kritisierte Norwegen Mitte der 80er Jahre vehement dafür, dass die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen nicht bereits abgeschafft worden war (Fagerberg et al. 1990: 81).

Ideologische Fragen scheinen aber trotzdem in zweierlei Hinsicht eine Rolle gespielt zu haben: Erstens war die Frage der Zinsabzugsfähigkeit eng verbunden mit grundlegenden und komplexen Fragen der Einkommensteuerreform. Die Vorbereitung der entsprechenden Steuerreformen dauerte deshalb äußerst lange und war von schwierigen Prozessen der politischen Kompromissbildung begleitet (Ganghof 2006: Kapitel 6). Die interne Komplexität der Steuerreformen war somit schon so hoch, dass eine systematische Verknüpfung mit anderen Politikbereichen äußerst schwierig gewesen wäre. Zweitens gab es einige wichtige Parteien, die sich damit schwer taten, die notwendigen Maßnahmen zu akzeptieren. Vor allem die norwegischen Konservativen sträubten sich, eine Einschränkung der Zinsabzugsfähigkeit, von der ein großer Teil der eigenen Klientel profitierte, zu akzeptieren (Fagerberg et al. 1990; Ervik 2000).

Wichtiger als ideologische Barrieren war aber wohl ein anderer Punkt. Als die Liberalisierung der Kreditmärkte in Angriff genommen wurde, war der Handlungsdruck bereits sehr groß. Die bestehenden Regulierungen hatten ihre Effektivität weitgehend eingebüßt. Nachdem sich die Politik in Norwegen und Schweden lange gegen eine Deregulierung gesperrt hatte, wurde diese schließlich ab 1983 bzw. 1984 in sehr drastischer Form vollzogen. Der wahrgenommene Handlungsdruck hatte offensichtlich eine systematische Reform-

steuerung praktisch unmöglich gemacht: „[P]olicy choices become very difficult at a stage when the need for major structural reforms has built up for too long. The deregulation and the tax reform were long overdue once they occurred“ (Englund 1999: 96).

Man muss die Frage nach der Sequenz – also Deregulierung vor Steuerreform – von der Frage trennen, wann genau die nachfolgende Steuerreform implementiert wurde. Bei der zweiten Frage geht es um die temporale Feinsteuerung konjunktureller Impulse. Wenn schon die falsche Sequenz gewählt wurde, so hätte die Steuerreform wenigstens zeitlich so getaktet werden können, dass sie antizyklisch wirkt. In Dänemark ist dies explizit versucht worden und wohl auch zumindest teilweise gelungen (Gaard und Kieler 2005: 4 f.). Insbesondere in Schweden wirkte die Steuerreform dagegen deutlich prozyklisch (Huber und Stephens 1998; Jonung, Schulknecht und Tujula 2006). Die Gründe dafür sind wiederum vielfältig, aber mit Blick auf Fragen der Sequenzierung ist Folgendes hervorzuheben: Politische Kompromissbildungsprozesse haben eine eigene zeitliche Logik und diese kann der wirtschaftspolitischen Logik diametral gegenüberstehen. Wie Englund (1999: 96) einräumt: „criticizing the timing is a rather cheap point given the major difficulties in getting political consensus around these reforms“.

Die Bedeutung ‚politischen‘ Timings wird deutlich, wenn man sich Salsbäcks (1993) Insiderbericht der schwedischen Steuerreform von 1990/1991 ansieht – also der Steuerreform, die nach verbreiteter Meinung den schwedischen Abschwung deutlich verschärft hatte. Salsbäck war in der relevanten Periode Leiter der Steuerabteilung des schwedischen Finanzministeriums. Während Fragen des wirtschaftspolitischen Timings – trotz deren großer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Krise nach der Steuerreform – in seinem Bericht gar nicht vorkommen, spielen Fragen des politischen Timings eine sehr große Rolle. Und während wirtschaftspolitische Gründe eher für eine Verschiebung der Reform gesprochen haben, um prozyklische Effekte zu verhindern (Englund 1999: 96), wollten die Manager der

Kompromissbildung eine solche Verschiebung um fast jeden Preis vermeiden. Denn dies hätte aus ihrer Sicht das zwischen Sozialdemokraten und Liberalen mühsam ausgearbeitete Reformpaket grundsätzlich gefährdet. Salsbäck (1993: 207) erläutert, warum der Reformtermin unbedingt eingehalten werden sollte: „In September 1991 there was to be a general election to the Swedish parliament. For all the major political parties it would have meant great political risks if the whole question of the tax hadn't finally decided and implemented before the election campaign“. Falsches Timing und negative Effekte auf den Konjunkturzyklus wurden also in Kauf genommen, um die Einigung auf eine komplizierte und im Grundsatz richtige strukturelle Reform nicht zu gefährden.

5. Durchsetzungssequenzierung

Durchsetzungssequenzierung wurde oben definiert als Umsetzung einer „Policy“, mit dem Ziel die politische Durchsetzbarkeit einer späteren „Policy“ positiv zu beeinflussen. Dies ist eine relativ enge Definition von Durchsetzungssequenzierung. Die theoretische Sequenzierungsliteratur in der ökonomischen Transformationsforschung ist zum Teil deutlich breiter angelegt. Darin spielen zum Beispiel für die optimale Sequenz von Reformen nicht nur Fragen der politischen Durchsetzbarkeit eine Rolle, sondern auch Fragen der politischen Nachhaltigkeit dieser Reformen (Roland 2004; siehe auch Glaab 2007). Der Fokus auf politische Durchsetzbarkeit wird hier zum einen wegen des begrenzten Platzes gewählt, zum anderen, weil dieser Fokus auch die neueren Beiträge zur Sequenzierung in westlichen Demokratien bestimmt (zum Beispiel Høj et al. 2006; Castanheira et al. 2006).

Anders als im Bereich der Wirkungssequenzierung ist es für die Durchsetzungssequenzierung leichter, grundlegende Typen zu unterscheiden. Im Folgenden wird weder eine vollständige Typologie der Durchsetzungssequenzierung angestrebt, noch der Versuch unternommen, anhand detaillierter Fallstudien genauere Einsichten über Voraussetzungen und Bedingungen gelungener Durchsetzungssequenzierung zu gewinnen. Die Literaturlage lässt einen entsprechenden Versuch nicht aussichtsreich erscheinen, stattdessen wird hier ein Mittelweg beschritten. Es geht um dreierlei: Erstens werden systematisch vier Grundtypen der Durchsetzungssequenzierung unterschieden. Zweitens werden für jeden dieser vier Grundtypen illustrative Beispiele aus der neueren Literatur zu strukturellen Reformen in westlichen Demokratien gegeben. Drittens werden diese Beispiele – wenn möglich – durch ausführlichere Analysen besonders bekannter Fälle ergänzt.

5.1 Typen der Durchsetzungssequenzierung

Die moderne handlungstheoretisch fundierte Politikwissenschaft analysiert die Interaktion von Akteuren in Gesetzgebungsprozessen vor allem entlang von zwei Dimensionen: (1) der institutionellen Macht unterschiedlicher Akteure („power“) und (2) den Reformpräferenzen dieser Akteure („purpose“). Es ist vor allem das Zusammenspiel von „power“ und „purpose“, wodurch Prozesse und Ergebnisse von Gesetzgebungsprozessen erklärt werden können (Cox und McCubbins 2001; Tsebelis 2002).

Wir können demnach Ansätze der Durchsetzungssequenzierung grundsätzlich danach unterscheiden, ob der erste Reformschritt einer bewusst gewählten Reformsequenz an der institutionellen Macht oder an den Reformpräferenzen wichtiger Akteure ansetzt.

Setzt er an der institutionellen Macht von Akteuren an, ist weiter zu fragen, um welche Akteure es geht: Vetoakteure oder einflussreiche Akteure. Setzt der erste Reformschritt bei den Vetoakteuren an, so impliziert Durchsetzungssequenzierung im ersten Schritt die Veränderung des Entscheidungssystems selbst. Diese Möglichkeit wird auch in der neueren Literatur zu Sequenzierung und der politischen Ökonomie von Reformen thematisiert (Roland 2006: 266). Setzt der erste Reformschritt dagegen bei einflussreichen oder entscheidenden Akteuren an, so impliziert die Durchsetzungssequenzierung den Versuch, potenzielle Reformgegner institutionell zu schwächen.

Der zweite grundsätzliche Ansatzpunkt der Durchsetzungssequenzierung sind die Reformpräferenzen potenzieller Reformgegner, seien dies Vetoakteure, einflussreiche Akteure oder entscheidende Akteure. Eine normativ besonders wünschenswerte Form der Veränderung von Reformpräferenzen besteht darin, potenzielle Reformgegner von der Notwendigkeit oder Gerechtigkeit bestimmter Reformen zu überzeugen. Dies ist aber nicht immer möglich und hat mit Sequenzierung nichts zu tun. Veränderung von Reformpräferenzen

durch Sequenzierung basiert vielmehr auf dem strategischen Versuch, die als richtig erachteten Maßnahmen politisch durchzusetzen.

Wenn es aber nicht um Überzeugung geht, dann können die Reformpräferenzen von Akteuren in Bezug auf einen zweiten Reformschritt nur dadurch verändert werden, dass der erste Reformschritt die Situation der potenziellen Reformgegner entscheidend verändert.⁴ Dabei kann zwischen einer mehr kooperativen und einer mehr konfrontativen Variante unterschieden werden. Bei der kooperativen Variante wird die Situation der Akteure am Anfang der Reformsequenz verbessert. Damit soll die Anpassungsfähigkeit an spätere Reformen verbessert und somit der Widerstand gegen diese Reformen reduziert werden. Bei der konfrontativen Variante wird die Situation der Akteure am Anfang der Reformsequenz so stark verschlechtert, dass die spätere Reform als das ‚kleinere Übel‘ erscheint.

Aus den genannten Überlegungen ergeben sich vier grundlegende Typen der Durchsetzungssequenzierung, die in Tabelle 4 dargestellt sind. In der Tabelle sind auch die jeweils wichtigsten Beispiele eines Typs eingetragen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Die vier Typen der Durchsetzungssequenzierung und die dazugehörigen Fallbeispiele werden in der Tabelle im Uhrzeigersinn – das heißt von Feld (1) zu Feld (4) – eingehender diskutiert.

⁴ Theoretischer formuliert: Die eigentlichen Präferenzen von Akteuren beziehen sich nicht auf konkrete Reformen („Policies“), wie zum Beispiel einen bestimmten Steuersatz, sie beziehen sich auf bestimmte Zustände der Welt („outcomes“), wie etwa Wirtschaftswachstum. Die Reformpräferenzen sind von diesen eigentlichen Präferenzen abgeleitet. Frühe Politikentscheidungen können deshalb die Welt der Akteure so verändern, dass sich deren Reformpräferenzen in Bezug auf spätere Entscheidungen verändern (siehe dazu Ganghof 2003).

Tabelle 4: Typen und Beispiele der Durchsetzungssequenzierung

Ansatzpunkte für Durchsetzungssequenzierung:			
Einschränkung der institutionellen Macht von...		Veränderung von Reformpräferenzen	
(1) ... einflussreichen Akteuren	Wirtschaftspolitik in Großbritannien (1979-1990)	Rentenpolitik in Finnland (1995-2005)	(2) kooperativ
(4) ... Vetoakteuren	Verfassungsreform in Finnland (1992)	Arbeitsmarktpolitik in Spanien (1984-2000)	(3) konfrontativ

Quelle: Eigene Darstellung

5.2 Institutionelle Schwächung potenzieller Reformgegner (Großbritannien)

Sieht sich eine Regierung besonders einflussreichen Akteuren gegenüber, die den als notwendig erachteten Reformen potenziell ablehnend gegenüber stehen, ergeben sich für die Regierung zwei grundlegende Strategien. Eine Strategie besteht darin, die einflussreichen Akteure systematisch in die Politikformulierung einzubinden und Kompromisse oder sogar Konsens zu suchen. Dies war die Strategie der finnischen Regenbogenkoalition, die oben bereits angesprochen wurde und später aus dem Blickwinkel der Durchsetzungssequenzierung nochmals thematisiert wird. Die andere Strategie, die selbst als eine Form von Durchsetzungssequenzierung verstanden werden kann, besteht in dem Versuch, die einflussreichen Akteure institutionell zu schwächen. Im Extremfall geht es also darum, einflussreiche in einflussarme Akteure zu verwandeln.

Diese konfrontative Strategie hatte bekanntlich die britische Regierung unter Margaret Thatcher verfolgt (Busch 1989). Als (erster) Teil einer umfassenden ‚beschäftigungspolitischen‘ Strategie wurde durch eine Vielzahl von Maßnahmen die institutionelle Macht der Gewerkschaften empfindlich beschnitten.⁵ Dies basierte auf der ökonomischen Diagnose, dass die Gewerkschaften das „Grundübel“ (Müller 2006: 444) des britischen Wirtschaftslebens seien und deshalb jede beschäftigungspolitische Reformsequenz an der Einschränkung von deren institutioneller Macht ansetzen müsse. Dieser Philosophie folgend wurden zahlreiche Maßnahmen umgesetzt. Beispiele sind die Beseitigung des allgemeinen Streikrechts, der Möglichkeit von Sympathie- bzw. Solidaritätsstreiks sowie von „closed shops“.⁶

Diese äußerst konfrontative Form der Durchsetzungssequenzierung ist in Bezug auf Großbritannien ausgiebig analysiert worden. Sie soll deshalb hier nicht eingehender thematisiert werden – zumal Generalisierungen aufgrund der Besonderheiten der Arbeitsbeziehungen schwer zu erreichen sind.

5.3 Kooperative Veränderung von Reformpräferenzen (Finnland)

Die kooperative Veränderung von Reformpräferenzen ist gleichsam das Gegenmodell zur institutionellen Schwächung einflussreicher potenzieller Reformgegner. Statt diese zu schwächen, geht es darum, sie systematisch und vorausschauend in die Reformpolitik einzubeziehen.

⁵ Eine tabellarische Übersicht der relevanten Maßnahmen zwischen 1979 und 1993 findet sich bei Ludlam (2006: 456).

⁶ Nach dem „closed shop“-Prinzip konnte in einem Betrieb unter bestimmten Bedingungen vereinbart werden, dass alle Mitarbeiter Gewerkschaftsmitglieder sein mussten.

Kooperativ bedeutet dabei nicht, dass die eigentlichen Entscheidungsakteure unbedingt in Verhandlungen mit potenziellen Reformgegnern einsteigen müssen. Die Besserstellung potenzieller Reformgegner durch frühe Reformschritte kann auch durch abstrakte, ökonomische Mechanismen geschehen.

Ein Beispiel dafür sind die bereits angesprochenen Zusammenhänge zwischen Produktmarktreformen und Arbeitsmarktreformen. Eine Reihe von Ökonomen argumentiert, dass Produktmarktreformen ökonomische Verbesserungen mit sich bringen, die den Widerstand gegen eine anschließende Reform des Arbeitsmarktes verringern könnten. Die Erhöhung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten reduziere die Marktmacht bestehender Wettbewerber, rege den Eintritt neuer Wettbewerber an und reduziere in der Regel die Preise für die Konsumenten. Dies führe zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage und in der Folge zu besseren Beschäftigungsmöglichkeiten und höheren durchschnittlichen Reallöhnen. Kurz: Produktmarktreformen könnten Beschäftigungschancen generell verbessern und somit die politische Durchsetzbarkeit nachfolgender Arbeitsmarktreformen politisch erleichtern (siehe Høj et al. 2006; Blanchard und Giavazzi 2003).

Die kooperative Variante der Veränderung von Reformpräferenzen kann allerdings auch von expliziten Verhandlungen mit potenziellen Reformgegnern begleitet sein. Die finnische Rentenreformpolitik kann auch in diese Richtung gedeutet werden. Das FINPAW kann aus dieser Sicht als Versuch verstanden werden, die Anpassungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer an einen veränderten Status quo – das heißt restriktivere Regelungen zur Frühverrentung – so stark zu erhöhen, dass der Widerstand der Gewerkschaften gegen die entsprechende Veränderung des Status quo geringer wird.

Wie plausibel diese Interpretation ist, bleibt allerdings auf der Basis der einschlägigen Literatur unklar (Kangas, Lundberg und Ploug 2006; Kangas 2007). Zum einen finden sich wenige Anhaltspunkte dafür, dass das FINPAW und die nachfolgende Rentenreform von

den handelnden Akteuren in einem engen Zusammenhang gesehen wurden. Das FINPAW wird in Zusammenfassungen der Entstehungsgeschichte der Reform von 2005 gar nicht erwähnt. Zum anderen waren – wie oben erwähnt – die Gewerkschaften gar keine potenziellen Reformgegner, die nach abgeschlossener Formulierung einer politischen Strategie (und durch die Wahl einer bestimmten Reformsequenz) mit ins Boot geholt werden mussten. Vielmehr waren die Sozialpartner – und insbesondere die Gewerkschaften – selbst die zentralen Akteure der Politikformulierung. Die Regierung hat die Politikformulierung an die Sozialpartner delegiert, teilweise explizit und teilweise auch nur implizit. Die Initiierung der Rentenreform 2005 etwa erfolgte durch Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter Ausschluss der Regierung, und diese Verhandlungen waren noch nicht einmal mit einem formalen Mandat der Regierung ausgestattet (Kangas 2007).

Man kann allerdings deutlich eine Durchsetzungssequenzierung erkennen, wenn man die analytische Perspektive weitet und die Strategie der Sozialdemokraten als zentralem Akteur der Koalitionsbildung Mitte der 90er Jahre betrachtet. Aus dieser Perspektive war es für die Reformstrategie der Sozialdemokraten wichtig, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation mit den Sozialpartnern und insbesondere den Gewerkschaften zu schaffen. Die Bildung der breiten finnischen Regenbogenkoalition selbst kann somit – ähnlich wie beim oben diskutierten Koalitionswechsel der FDP in Deutschland – als zentraler erster Schritt in der angestrebten Reformsequenz angesehen werden: Der Grund für die Einbeziehung des Linksbundes und damit der Postkommunisten in die Regierung war nicht zuletzt das Bestreben, das Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften, welches sich in der Zeit der Regierung Aho deutlich verschlechtert hatte, wieder zu verbessern (Jungar 2002).

Eine kooperative Strategie der Veränderung von Reformpräferenzen ist freilich nur dann möglich, wenn die potenziellen Reformgegner selbst in hinreichendem Maße kooperationsbereit sind und Gemein-

wohlintereessen vertreten. In Finnland scheint das der Fall gewesen zu sein (Kangas 2007), aber dies trifft freilich nicht immer zu. Will die Regierung unter schwierigen Umständen ihre Reformziele nicht aufgeben, kann sie versuchen, die Reformpräferenzen potenzieller Reformgegner auf weniger kooperative Weise zu verändern

5.4 Konfrontative Veränderung von Reformpräferenzen (Spanien)

Potenzielle Reformgegner zeichnen sich dadurch aus, dass sie durch die geplante Reform schlechter gestellt würden. Eine konfrontative Variante der Durchsetzungssequenzierung besteht deshalb darin, zunächst Maßnahmen zu verfolgen, die erstens leichter durchzusetzen sind als die eigentlich gewollte Reform und die zweitens den Status quo für die potenziellen Reformgegner in der Art verschlechtern, dass die geplante Reform für sie attraktiver erscheint als vorher. Eine spezielle Variante dieser konfrontativen Strategie besteht darin, nur einen Teil der potenziellen Reformgegner durch erste Reformschritte schlechter zu stellen. Durchsetzungssequenzierung ist in diesem Fall die intertemporale Variante bekannter Strategien des „divide et impera“.

Ein Beispiel für die konfrontative Form der Durchsetzungssequenzierung lässt sich wiederum in Bezug auf den Zusammenhang von Produkt- und Arbeitsmarktreformen diskutieren. Blanchard und Giavazzi (2003) argumentieren zum Beispiel, dass Produktmarktreformen ökonomische Renten reduzieren und dass es deshalb weniger lohnend ist, Arbeitsmarktinstitutionen aufrechtzuerhalten, welche die Aneignung dieser Renten zum Ziel haben. Aus dieser Sicht würde die Deregulierung von Produktmärkten die nachfolgende Deregulierung von Arbeitsmärkten erleichtern. Der Mechanismus hinter den veränderten Präferenzen potenzieller Reformgegner ist hier aber nicht, dass sich deren Situation durch vorgängige Reformen verbessert (zum Beispiel durch generell verbesserte Beschäftigungschancen), sondern dass sich deren Situation verschlechtert, wie eben

durch eine Reduzierung der ökonomischen Renten, die in Produktmärkten mit unvollständigem Wettbewerb zu erzielen sind.

Ein weiteres Beispiel für diese konfrontative Form der Veränderung von Reformpräferenzen durch einen vorgängigen Reformschritt betrifft den Zusammenhang zwischen Privatisierung und anderen Reformen. Høj et al. (2006) berichten von empirischer Evidenz dafür, dass ein hoher Anteil staatlicher Unternehmen negativ auf die Reformanstrengungen von Regierungen wirkt. Als Ursache dafür führen sie unter anderem den inhärenten Konflikt des Staates als Regulierungsinstanz einerseits und als Marktteilnehmer andererseits an. Das Problem besteht aus der Sicht von Høj et al. darin, dass Privatisierungsmaßnahmen häufig von Arbeitnehmern und Management gleichermaßen abgelehnt werden. Demnach könne eine geeignete Reformsequenz dafür sorgen, dass zumindest der Widerstand des Managements in Unterstützung umgewandelt wird: „The latter group tends to become part of the pro reform constituency once the firm has been incorporated and the market liberalised because of the need to maintain market positions (for example through mergers)“ (Høj et al. 2006: 15).

Ein ähnlicher Ansatz der Durchsetzungssequenzierung scheint auch hinter einem Vorschlag von Castanheira et al. (2006: 217 f.) im Bereich der Liberalisierung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten zu stehen: „to maximize the chances of success the first step should be to liberalize services or products that account for a relatively small share of consumer expenditure but a large share of firms' intermediate inputs.“ Høj et al. (2006: 14) pflichten dieser Sequenzierungslogik bei: „This suggests a sequence of product market reforms (as observed in practice) coping first with producers of intermediate inputs (e.g., freight transport) before moving to reforms that affect final consumer products (e.g., passenger transport)“. Die Idee hinter dieser Reformsequenz ist, dass die Liberalisierungspolitik bei Zwischenprodukten einfacher ist, weil es viele Unternehmen gibt, welche diese Zwischenprodukte benötigen und deshalb ein Interesse an den

Reformen haben. In Sektoren, in denen Endprodukte für die Konsumenten hergestellt werden, können Reformen dagegen durch Bedenken von Konsumenten in Bezug auf Qualität und Umverteilungseffekte behindert werden. Unklar bleibt bei diesen Sequenzierungsempfehlungen allerdings, welche Mechanismen es genau sind, durch die eine politische Durchsetzung späterer Reformen in Bezug auf Endprodukte erleichtert wird.

Arbeitsmarktreformen in Spanien

Das in der ökonomischen Literatur am stärksten diskutierte Beispiel von Durchsetzungssequenzierung sind die Arbeitsmarktreformen in Spanien (Saint-Paul 2007; Høj et al. 2006; Castanheira et al. 2006). Diese Reformen gelten als gelungenes Beispiel für Durchsetzungssequenzierung. Die Idee dabei ist, dass eine Reform im Jahr 1984, durch die befristete Beschäftigungsverhältnisse dereguliert wurden, zirka zehn Jahre später eine Situation geschaffen hatte, in der auch eine Deregulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse möglich wurde.

Nach Spaniens Demokratisierung im Jahr 1978 waren unbefristete Beschäftigungsverhältnisse stark reguliert. 1984 wurden unter der sozialistischen Einparteienmehrheitsregierung, in der ersten Amtszeit von Felipe González, befristete Beschäftigungsverhältnisse dereguliert, insbesondere in der Form geringerer Abfindungen.⁷ Eine umfassende Deregulierung unter Einbeziehung der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse schien „politically impossible“ (Kugler, Jimeno und Hernanz 2003: 5). Die Reform von 1984 hatte eine dramatische Auswirkung der befristeten Beschäftigung zur Folge. Der Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse verdreifachte sich von zirka 10 Prozent in den 80er Jahren auf über 30 Prozent in den frü-

⁷ Die meisten Autoren sprechen von der Reform von 1984 als „Reform der spanischen Regierung“. Laut Martin (2002: 7) basierte die Reform allerdings auf einer tripartistischen Einigung.

den 90er Jahren (Castanheira et al. 2006: 228). Zwischen 1985 und 1994 fanden über 95 Prozent aller Neueinstellungen auf der Basis befristeter Verträge statt. Die Reform von 1984 führte somit zu einer starken – und stark kritisierten – Segmentierung des Arbeitsmarkts (Polavieja 2005).

Ab Anfang der 90er Jahre gab es eine Reihe von Arbeitsmarktreformen, unter anderem 1994 und 1997, im Rahmen derer die Nutzung befristeter Beschäftigungsverhältnisse einerseits eingeschränkt werden sollte und andererseits damit begonnen wurde, die Kosten der Unternehmen bei der Kündigung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse zu reduzieren. Die Reform von 1994 wurde in der letzten Amtszeit von Felipe González unter einer Einparteienminderheitsregierung beschlossen (Barrios 1997: 560). Die Gewerkschaften waren gegen die Reform, aber ihr Widerstand war nicht „massiv“ (Castanheira et al. 2006: 229). Da die Wirkung der Reform allerdings auch nicht besonders groß war, kam es 1997 zu einer weiteren Reform, welche 2001 ausgeweitet wurde. Anders als 1994 basierte die Reform von 1997, die schon in die Amtszeit der (Minderheits-)Regierung von José María Aznar (Partido Popular) fiel, auf einer Einigung der Sozialpartner. Diese Reform führte unter anderem zu einer weiteren Absenkung der Kündigungskosten sowie der Lohnnebenkosten für neu abgeschlossene unbefristete Beschäftigungsverträge.

Die inkrementellen spanischen Arbeitsmarktreformen stehen im Widerspruch zur beschäftigungspolitischen „Big Bang“-Strategie von Snower und Kollegen (Snower 1997; Orszag und Snower 1998). Høj et al. (2006: 14) sehen in der spanischen Reformsequenz aber Vorteile: „the [...] substantial increase in the share of workers with temporary contracts, and the associated concerns about fairness in the labour market subsequently generated consensus for easing EPL [employment protection legislation, S.G.] for workers on permanent contracts“. Ganz ähnliche Interpretationen finden sich bei Castanheira et al. (2006) und Saint-Paul (2007).

Allerdings ist diese Interpretation nicht unproblematisch. Zum einen ist der Effekt der Reform von 1984 auf die politische Durchsetzbarkeit der nachfolgenden Reformen schwer abzuschätzen. Zum anderen bleibt in den genannten Studien unklar, ob und inwieweit die Initiatoren der Reform von 1984 die vermeintlichen Effekte bewusst einkalkuliert haben. So betont zum Beispiel Scarpetta, dass die nachfolgenden Arbeitsmarktkorrekturen eher aus der Einsicht geboren waren, dass der Ansatz der Reform vom 1984 nicht gefruchtet hat: „by [1997] it was obvious that this asymmetric liberalization of labour contracts was not working and the government finally decided to liberalize regular contracts“ (Scarpetta 2006: 276).

Es ist darüber hinaus gut möglich, dass es sich hier um einen Sequenzierungseffekt handelt, der den relevanten Akteuren selbst erst ex post bewusst geworden ist. Dies ist auch insofern plausibel, als es sich hier um eine relativ langfristige Ursache-Wirkungskette handelt. Die erste Regierung González' konnte schwerlich davon ausgehen, dass sie selbst die vermeintlichen Früchte einer konfrontativen Sequenzierung würde ernten können – und in der Tat war es die Regierung Aznars, die letztendlich von der größeren Veränderungsbereitschaft der potenziellen Reformgegner, insbesondere der Gewerkschaften, profitierte.

Es scheint somit eine Art Paradoxon bei dieser Art der Durchsetzungssequenzierung zu geben. Dass konfrontative Durchsetzungssequenzierung nach Art der spanischen Arbeitsmarktreformen von den Initiatoren auf Regierungsseite bewusst betrieben wird, ist vor allem dann plausibel, wenn die relevanten Ursache-Wirkungsketten nicht zu unsicher und langfristig sind. Ist diese Bedingung indes erfüllt, sind also die politischen Effekte der Sequenzierung relativ gut vorhersehbar, dann werden wahrscheinlich auch die potenziellen Reformgegner in der Lage sein, die Logik der Sequenzierung zu durchschauen. In diesem Fall würde die Durchsetzbarkeit der eigentlich angestrebten Reform nicht erleichtert, vielmehr kann der Konflikt über die Reform auf andere, frühere Reformen übergreifen. Die De-

batte um die Europäische Dienstleistungsrichtlinie kann als Illustration dieses Problems angesehen werden: Obwohl sich die Richtlinie auf die Produktmärkte richtete, war der Widerstand gegen sie nicht zuletzt durch ihre vermeintlichen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte motiviert (siehe Debrun und Pisany-Ferry 2006: 4).

Diese Überlegungen sind insofern spekulativ, als systematische politikwissenschaftliche Fallstudienevidenz zum spanischen Fall oder vergleichbaren Fällen nicht vorliegt. Entsprechende Untersuchungen wären zweifellos lohnend.

5.5 Institutionelle Reformen des Entscheidungssystems (Finnland)

Der vierte und letzte Ansatzpunkt für Durchsetzungssequenzierung in Tabelle 4 ist die Einschränkung der institutionellen Macht von Vetoakteuren. Der Fokus liegt hier also vor allem auf der Macht von potenziellen Reformgegnern, die unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind.⁸ Die Reformsequenz beginnt dann mit einer Veränderung des formalen Entscheidungssystems mit dem expliziten Ziel, anschließend substanzielle „Policy“-Reformen leichter durchsetzen zu können.

In der neueren Literatur zur politischen Ökonomie und Sequenzierung von Reformen wird die Frage institutioneller Reformen zur Reduzierung der Anzahl von Vetospielern regelmäßig aufgeworfen (Castanheira et al. 2006; Roland 2006). Dabei geht es zum einen um das Wahlsystem, zum anderen um das Gesetzgebungssystem (wie Abstimmungsregeln, Kammerstruktur etc.; siehe Ganghof 2005a). Es stellt sich somit die Frage, inwieweit institutionelle Reformen, die

⁸ Auch Verfassungsgerichte können unter bestimmten Bedingungen als Vetospieler betrachtet werden, obwohl sie nicht unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind (Ganghof 2003). Sie werden hier jedoch vernachlässigt.

explizit auf die Durchsetzung bestimmter „Policy“-Reformen gerichtet sind, ein sinnvoller Ansatzpunkt von Durchsetzungssequenzierung sein können. Diese Frage muss für Wahlsystem und Gesetzgebungssystem unterschiedlich beantwortet werden.

Beim Wahlsystem stellt sich die Frage, ob ein Verhältniswahlrecht durch ein Mehrheitswahlrecht ersetzt werden sollte, um so die Anzahl von Koalitionsparteien (parteilichen Vetospielern) zu reduzieren. Idealerweise würde es bei einem Mehrheitswahlsystem zu Einparteiemehrheitsregierungen kommen, wodurch anschließende Reformen erleichtert werden könnten (Castanheira et al. 2006). Gegenüber diesem Argument ist Skepsis angebracht (siehe auch Roland 2004). Wahlsystemfragen sind Verfassungsfragen und sollten nicht im Hinblick auf konkrete Reformen entschieden werden. Grundsätzliche Erwägungen demokratischer Gerechtigkeit sprechen für Verhältniswahlsysteme (Ganghof 2005b). Aber auch jenseits von normativen Fragen spricht vieles gegen den Versuch, von der Verhältniswahl zur Mehrheitswahl zu wechseln, unter anderem:

- Mehrheitswahlsysteme garantieren keineswegs Zweiparteiensysteme und Einparteiemehrheitsregierungen (Nohlen 2004).
- Die ‚Rückkehr‘ von der Verhältniswahl zur Mehrheitswahl ist selten erfolgreich durchgeführt worden (Colomer 2005).
- Verhältniswahlsysteme werden auch in der Bevölkerung als gerecht angesehen und tragen somit zur Legitimität von Reformen bei (Blais, Dobrzynska und Indridason 2004).
- Auch in Einparteiemehrheitsregierungen müssen Koalitionen gebildet werden, nur dass es sich dabei um innerparteiliche Koalitionen handelt (Laver 1999).
- Es ist keineswegs klar, dass Länder mit Verhältniswahl bei der politischen Durchsetzung von Reformen weniger erfolgreich waren (Castanheira et al. 2006).

Der letzte Punkt ist hier von besonderer Bedeutung. Auch in den dargestellten Fallbeispielen hat sich gezeigt, dass auch bei Koalitionsregierungen systematische und einschneidende Reformen möglich sind. Breite Koalitionsregierungen können sogar die Bedingungen für systematische Reformpolitik verbessern, indem sich – wie im finnischen Beispiel – einflussreiche Akteure auch durch Koalitionsparteien repräsentiert sehen.

Dies leitet über zur Betrachtung des Gesetzgebungssystems. Koalitionsregierungen erlauben insbesondere dann eine systematische Reformsteuerung, wenn im Gesetzgebungsprozess die Mehrheitsregel gilt. Denn dann haben Koalitionsparteien einen starken Anreiz, sich Kompromissen nicht zu verschließen. Würden sie dies nämlich tun, so liefen sie Gefahr aus der Mehrheitskoalition ausgeschlossen zu werden. Unter den Bedingungen von Mehrparteiensystemen und Koalitionsregierungen kann somit die Mehrheitsregel im Gesetzgebungsprozess konstruktive Reformprozesse fördern (McGann 2004; Ganghof 2005a). Aus diesen Gründen – und aufgrund von Erwägungen demokratischer Gerechtigkeit – ist der Abbau von Minderheitenvetos im Hinblick auf Reformprozesse generell positiv zu bewerten (Ganghof 2005b).

Verfassungsreform in Finnland

Diese Überlegungen lassen sich am finnischen Beispiel gut veranschaulichen. In der finnischen Demokratie gab es niemals ein Mehrheitswahlrecht. Ein Verhältniswahlrecht wurde schon 1906 eingeführt, als Finnland noch ein – allerdings weitgehend autonomes – Großfürstentum innerhalb des Russischen Reiches war (Carstairs 1980: 113). Nach der Unabhängigkeit Finnlands und der Verabschiedung der Verfassung von 1919 wurde das Prinzip der Verhältniswahl beibehalten. Gleichzeitig etablierte diese Verfassung aber auch institutionelle Strukturen, die einer systematischen Steuerung von Reformen nicht besonders förderlich waren. Die institutionellen Konsensanforderungen waren eher noch höher als heute in der Bundesrepublik Deutschland. Dies lag vor allem daran, dass eine

parlamentarische Minderheit von einem Drittel der Abgeordneten im Gesetzgebungsprozess ein Vetorecht besaß.⁹ Dieses parlamentarische Minderheiten veto in einem Einkammersystem war die finnische Alternative zur Vetoposition zweiter Kammern in anderen Ländern (Sundberg 1992; Riescher, Ruß und Haas 2000).

Angesichts der tiefen ökonomischen Krise zu Beginn der 90er Jahre sowie der strukturellen Herausforderungen von Globalisierung, demografischem Wandel und dem Übergang zur Dienstleistungsökonomie bemühte sich die Mitte-rechts-Regierung unter der Führung von Esko Aho (1991-1995) um strukturelle Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. So kam es unter anderem zu empfindlichen sozialpolitischen Einschnitten. Die Aktivitäten der Regierung führten nicht nur – wie oben erwähnt – zum Widerstand der Gewerkschaften, sondern auch zum Widerstand der linken Oppositionsparteien. Diese nutzten die politischen Vetorechte, um zahlreiche Maßnahmen der Regierung zu blockieren: „the work of the cabinet began to be rendered ineffective, with a series of urgent decisions being easily susceptible to suspension by a minority of the MPs“ (Sundberg 1992: 420).

Angesichts dieser Situation erschienen institutionelle Reformen als grundlegende Voraussetzung für eine weitere systematische Reformpolitik. Während das Wahlrecht in dieser Hinsicht nicht ernsthaft thematisiert wurde, waren die Bedingungen für die Abschaffung der politischen Vetorechte der finnischen Verfassung günstig. Wie in anderen etablierten Demokratien auch, waren die Sozialdemokraten traditionell Gegner politischer Minderheitenrechte. Diese Minderheitenrechte waren bei der Verfassungsgebung explizit als Schutz vor

⁹ Formal handelte es sich nur um ein aufschiebendes Veto, nicht um ein absolutes Veto. Der erreichbare Aufschub betrug aber bis zu vier Jahre und war damit in seiner Wirkung mit einem absoluten Vetorecht vergleichbar (Jungar 2000: 107).

einer „sozialistischen Übernahme“ der Verfassung eingeführt worden (Sundberg 1992). Nachdem diese Funktion aus Sicht der Mitte-rechts-Regierung weggefallen war und sich die Sozialdemokraten seit Langem für die Abschaffung des Minderheitenvetos ausgesprochen hatten, stand einer Verfassungsänderung nichts im Wege. Der Vorschlag zur Verfassungsänderung, der von der Regierung Aho ins Parlament eingebracht wurde, konnte ohne Probleme eine verfassungsändernde Mehrheit erreichen. „September 1 1992 can therefore be seen as the date on which a long period of extreme consensual parliamentarism in Finland came to an end“ (Sundberg 1992: 421).¹⁰

Dieser Übergang zur Mehrheitsregel war auch für die oben diskutierten Reformbeispiele aus Finnland von Bedeutung. Weil zum Beispiel die finnischen Grünen und der Linksbund für die Gesetzgebungsmehrheit der Regenbogenkoalition gar nicht benötigt wurden, war deren Aufnahme in die Regierung für die Sozialdemokraten und Konservativen mit einem hohen potenziellen Nutzen bei gleichzeitig geringen Risiken verbunden. So konnten die positiven Aspekte der Verhältniswahl (zum Beispiel verbesserte Beziehungen zu den Gewerkschaften durch Einbeziehung des Linksbundes) genutzt werden, ohne sich im Gesetzgebungsprozess in eine zu große Abhängigkeit von den linken Parteien zu begeben (siehe Ganghof 2005b). Die linken Koalitionsparteien agierten ständig im ‚Schatten‘ der Mehrheitsregel. Dieser ‚Schatten‘ hat wiederum wahrscheinlich auch dazu beigetragen, die Gewerkschaften unter Druck zu setzen: Deren große Macht in der finnischen Renten- und Arbeitspolitik ist letztlich nur

¹⁰ Mit der neuen finnischen Verfassung von 2000 wurden dann auch jegliche Vetorechte des Präsidenten abgeschafft, sodass Finnland mittlerweile den vollständigen Übergang von einer semipräsidentiellen und supermajoritären Demokratie zu einer ‚echten‘ parlamentarischen Mehrheitsdemokratie vollzogen hat (Ganghof 2005b).

delegierte Macht, welche von handlungsfähigen und reformwilligen Regierungen auch wieder entzogen werden könnte (Kangas 2007).

In der finnischen Politik kann man insofern auch aus einer etwas erweiterten politikwissenschaftlichen Perspektive eine systematische Abfolge von Reformschritten erkennen. Am Anfang stand 1992 die Reform der Verfassung. Dann fällten die Sozialdemokraten 1995 die strategische Entscheidung, die Grünen und den Linksbund in die Regierung einzubeziehen und somit eine kooperative Reformstrategie in Bezug auf die Gewerkschaften zu wählen. 1998 begann man mit den Maßnahmen zur Förderung älterer Arbeitnehmer und schließlich folgten 2005 stärkere Einschnitte in die Politik der Frühverrentung. Jeder der letzten drei Schritte ist wohl durch den vorausgehenden Schritt bzw. die vorausgehenden Schritte in seiner Wirkung und seiner politischen Durchsetzbarkeit gefördert worden.

6. Schlussfolgerungen

Erfolgreiche Sequenzierung erfordert vorausschauende Politiksteuerung. Werden Probleme rechtzeitig erkannt, können mehrjährige Reformsequenzen geplant werden (Beispiel Finnland). Werden Probleme indes erst dann in Angriff genommen, wenn sie schon große Dringlichkeit gewonnen haben (entweder durch frühere Versäumnisse oder aufgrund unbeeinflussbarer Schocks), lässt der Zeitdruck systematische Sequenzierung auch unter generell günstigen institutionellen und politischen Bedingungen kaum noch zu (Beispiele Norwegen und Schweden).

Erfolgreiche Wirkungssequenzierung ist wahrscheinlicher, wenn zwischen den Vetospielern große Einigkeit über die hinter der Reformsequenz stehende wirtschaftspolitische Theorie besteht. Ist diese Theorie generell kontrovers, müssen die Vetospielerkonstellationen in der Regel ideologisch ‚kompakt‘ sein (Beispiel Deutschland). Ist sie hingegen wenig kontrovers, ist Einigkeit über die Reformsequenz auch in ideologisch heterogenen Vetospielerkonstellationen möglich (Beispiel Finnland).

Ähnliches mag auch für Durchsetzungssequenzierung gelten. Kooperative Varianten dieser Sequenzierung, bei denen potenzielle Reformgegner am Anfang der Reformsequenz gestärkt werden, bieten sich vor allem in Systemen an, in denen die Vetospielerstruktur starke Kooperationsanreize erzeugt (Beispiel Finnland). Konfrontative Varianten der Durchsetzungssequenzierung, bei denen potenzielle Reformgegner am Anfang der Reformsequenz institutionell oder durch „Policy“-Reformen geschwächt werden, mögen dagegen unter Einparteienregierungen wahrscheinlicher sein (Beispiele Großbritannien und Spanien).

Insoweit es um das Timing von Reformen im engeren Sinne geht (insbesondere im Hinblick auf den Konjunkturzyklus), so scheint angemessenes Timing vor allem dann problematisch zu sein, wenn

es sich um umfassende und komplizierte strukturelle Reformen handelt, die zwischen mehreren Akteuren ausgehandelt werden müssen oder sollen (Beispiel Schweden). Das ‚politische‘ Timing im Hinblick auf die Absicherung der strukturellen Reform gewinnt unter diesen Bedingungen Priorität über das ‚ökonomische‘ Timing. Eine echte ‚Lösung‘ dieses Problems könnte wohl nur darin liegen, technische Fragen des konjunkturellen Timings generell systematischer von den grundlegenden politischen Fragen zu trennen. So könnte etwa auch in der Steuerpolitik die kurzfristige, eher technische Steuerung an eine unabhängige Experteninstanz wie die Zentralbank abgegeben werden, der Gesetzgeber würde dann nur die Grundlinien der Steuerpolitik festlegen, zum Beispiel in Bezug auf die Frage inwieweit die Besteuerung auf „Einkommen“ oder auf „Konsum“ als Steuerbasis abzielen soll (Ganghof 2004: Kapitel 2). Dieser Vorschlag wirft freilich zahlreiche praktische und demokratietheoretische Fragen auf, die eingehender diskutiert werden müssen (Blinder 1997).

Können ‚politische‘ und ‚technische‘ Fragen nicht in dieser oder ähnlicher Weise voneinander getrennt werden, stellt sich die Frage, an welchem ‚Ort‘ im politischen Prozess systematischer über Durchsetzungssequenzierung nachgedacht werden sollte. Einige der hier vorgelegten Befunde legen nahe, diesen Ort nicht allein in Regierungszentralen oder Koalitionsrunden zu sehen: Wenn es sich um kontroverse Formen der Wirkungs- oder Durchsetzungssequenzierung handelt, können parteipolitische Rücksichtnahmen oder Redeverbote eine systematische Reformsteuerung verhindern. Angesichts der politischen Uneinigkeit über angemessene Reformen muss das systematische Nachdenken über Reformsequenzen schon in den strategischen Zentralen der Parteien beginnen. Fragen der Reformsequenz sind dann möglicherweise eng verbunden mit Fragen der Bildung von Regierungs- und Gesetzgebungscoalitionen (Beispiel Finnland).

Sequenzierung kann auch bedeuten, im ersten Reformschritt die Notwendigkeit der Koalitionsbildung zu reduzieren. Es geht dann um

Durchsetzungssequenzierung, die an der institutionellen Macht von Vetoakteuren oder einflussreichen Akteuren ansetzt. Diese Form der Sequenzierung kann sehr wirksam sein, geht aber auch mit großen Risiken einher. Erstens gibt es in allen komplexen demokratischen Gesellschaften einen hohen Bedarf an Kooperation und Kompromissbildung, sodass konfrontative Strategien langfristig schädliche Folgen haben können. Zweitens ist es unklug, institutionelle Reformen mit dem engen Fokus auf eine bestimmte Reformagenda durchzusetzen. Generelle normative und empirisch-analytische Erwägungen sprechen gegen den Versuch, von Verhältnis- zu Mehrheitswahlsystemen überzugehen, aber für den Versuch, die Mehrheitsregel im Gesetzgebungsprozess zu stärken (Beispiel Finnland). Die zum Teil abgeschlossenen und zum Teil andauernden Bestrebungen zur Reform des deutschen Föderalismus – und damit indirekt des deutschen Zweikammersystems – gehen insofern in die richtige Richtung. Zu beachten ist allerdings, dass es mit dem Bundesverfassungsgericht einen weiteren Vetoakteur gibt, der den Handlungsspielraum des Parlaments und damit auch dessen Fähigkeit zur Sequenzierung von Reformen einschränken kann.

Trotz dieser thesenförmigen Schlussfolgerungen gibt es erheblichen politikwissenschaftlichen Forschungsbedarf zum Thema der Sequenzierung von Reformen. Vor allem erscheint es notwendig, Reformprozesse unter dem Blickwinkel der Sequenzierung im Detail zu untersuchen. Selbst in den Fällen, die in der Literatur als Beispiele gelungener oder gescheiterter Reformsequenzen gehandelt werden (Finnland, Norwegen, Spanien, Schweden) fehlen hinreichend detaillierte Informationen über die Motive und Abwägungen der handelnden Akteure. Hier zeigt sich das generelle Problem, dass detaillierte politikwissenschaftliche Fallstudien häufig nicht im Hinblick auf fokussierte theoretische Fragestellungen, sondern im Hinblick auf bestimmte Reformergebnisse ausgewählt und durchgeführt werden („Warum ist Reform in Land A aber nicht in Land B gelungen?“; Ganghof 2005c). Es gibt einen erheblichen Bedarf an detaillierten, theoretisch fokussierten politikwissenschaftlichen Fallstudien, die

Reformprozesse über längere Zeiträume verfolgen – auch und gerade im Hinblick auf die Wahl von Reformsequenzen.

7. Literaturverzeichnis

- Barrios, Harald. 1997. „Das politische System Finnlands“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Opladen 1997. 549–587.
- Barth, Hans J., Andreas Heimer und Iris Pfeiffer. „Learning by Example – Best-practice Strategies and Initiatives from 10 Countries“. *Active Aging in Economy and Society*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006. 38–114.
- Beyer, Jürgen. „Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen“. *Schritt für Schritt. Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.
- Blais, Andre, Agnieszka Dobrzynska und Indridi H. Indridason. „To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice“. *British Journal of Political Science* (35) 1 2004. 182–190.
- Blanchard, Olivier, und Francesco Giavazzi 2003. „Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets“. *Quarterly Journal of Economics* (118) 3 2003. 879–907.
- Blinder, Alan S. „Is Government too Political?“ *Foreign Affairs* (76) 6 1997. 115–126.
- Busch, Andreas. *Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien: Vorgeschichte, Problemdiagnose, Ziele und Ergebnisse des „Thatcherismus“*. Frankfurt am Main 1989.
- Carstairs, Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London 1980.
- Castanheira, Micael, et al. „How to Gain Political Support for Reforms“. *Structural Reforms Without Prejudices*. Hrsg. Tito Boeri et al. Oxford und New York 2006. 143–262.
- Coe, David Theodore, und Dennis J. Snower. „Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform“. *CEPR Discussion Paper* 1996.

- Colomer, Josep M. „It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)“. *Political Studies* (53) 1 2005. 1–21.
- Cox, Gary W., und Matthew D. McCubbins. „The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes“. *Presidents, Parliaments and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Hrsg. Stephan Haggard und Mathew D. McCubbins. Cambridge 2001. 52–58.
- Debrun, Xavier, und Jean Pisany-Ferry. „Economic Reforms in the Euro Area: Is There a Common Agenda?“. *Bruegel Policy Contribution*. November 2006.
- Döring, Herbert. „Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda“. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Hrsg. Herbert Döring. Frankfurt am Main 1995. 223–246.
- Englund, Peter. „The Swedish Banking Crisis: Roots and Consequences“. *Oxford Review of Economic Policy* (15) 3 1999. 80–97.
- Ervik, Rune. „The hidden welfare state in comparative perspective: tax expenditures and social policy in eight countries“. Unpublished doctoral dissertation, University of Bergen, Department of Comparative Politics 2000.
- Fagerberg, Jan et al. „The Decline of State Capitalism in Norway“. *New Left Review* 181, Mai/Juni 1990. 60–91.
- Fels, Gerhard et al. „Germany and the World Economy: A Round Table Discussion“. *Economic Policy* Nr. 4 April 1987. 177–206.
- Fiori, Giuseppe et al. „Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are they Substitutes or Complements“. *IZA Discussion Paper Series*. Bonn 2007.
- Gaard, Soren, und Mads Kieler. „Two decades of structural reform in Denmark: a review“. *Ministry of Finance - Working paper* 16/2005.
- Ganghof, Steffen. „Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis“. *Swiss Political Science Review* (9) 2 2003. 1–25.

- Ganghof, Steffen. *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt am Main 2004.
- Ganghof, Steffen. „Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien“. *Politische Vierteljahresschrift* (46) 3 2005a. 406–431.
- Ganghof, Steffen. „Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (15) 3 2005b. 741–763.
- Ganghof, Steffen. „Vergleichen in qualitativer und quantitativer Politikwissenschaft: X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsstrategien“. *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Hrsg. Sabine Kropp und Michael Minkenber. Wiesbaden 2005c. 76–93.
- Ganghof, Steffen. *The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis*. Colchester 2006.
- Ganghof, Steffen, und Thomas Bräuninger. „Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany“. *Party Politics* (12) 4 2006. 521–539.
- Giavazzi, Francesco, und Marco Pagano. „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“. *NBER Macroeconomic Annual* (5) 1990. 75–111.
- Giavazzi, Francesco, und Marco Pagano. „Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience“. *Swedish Economic Policy Review* (3) 1 1996. 67–103.
- Glaab, Manuela. „Sequenzierung politischer Reformprozesse in westlichen Demokratien. Eine akteurszentrierte Perspektive“. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – unveröffentlichter Entwurf – München 2007.
- Goodin, Robert E. „Keeping Political Time: The Rhythms of Democracy“. *International Political Science Review* (19) 1 1998. 39–54.

- Haggard, Stephan, und Mathew D. McCubbins (Hrsg.). *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge 2001.
- Hellwig, Martin, und Manfred J. M. Neumann. „Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?“ *Economic Policy* (5) 1987. 103–145.
- Høj, Jens et al. „The political economy of structural reform: Empirical evidence from OECD countries“. *OECD Economics Department Working Papers* 501 2006.
- Huber, Evelyne, und John D. Stephens. „Internationalization and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospects“. *Comparative Political Studies* (31) 3 1998. 353–397.
- Jonung, Lars, Ludger Schuknecht und Mika Tujula. „The Boom-Bust Cycle in Finland and Sweden 1984-1995 in an International Perspective“. *Center for Financial Studies Working Paper* 2006.
- Jungar, Ann-Cathrine. „Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland“. *Acta Universitatis Upsaliensis*. Uppsala 2000.
- Jungar, Ann-Cathrine. „A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition“. *Scandinavian Political Studies* (25) 1 2002. 57–82.
- Kangas, Olli. „Finland: Labor markets against politics“. *The Handbook of West European Pension Politics*. Hrsg. Ellen M. Immergut et al. Oxford 2007. 248–296.
- Kangas, Olli, Urban Lundberg und Niels Ploug. „Three routes to a pension reform: Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden“. *Institute for Futures Studies* 2006.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba. *Designing Social Inquiry*. Princeton 1994.
- Kugler, Adriana, Juan F. Jimeno und Virginia Hernanz. „Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms“. *FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada* 2003.

- Laver, Michael. „Divided Parties, Divided Government“. *Legislative Studies Quarterly* (24) 1 1999. 5–29.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven 1999.
- Linz, Juan J. „Democracy’s Time Constraints“. *International Political Science Review* (19) 1 1998. 19–37.
- Ludlam, Steve. „New Labour, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsbeziehungen“. *Länderbericht Großbritannien*. Hrsg. Hans Kastendiek und Roland Sturm. Bonn 2006. 456–477.
- Martín, Samuel Gil. „An overview of Spanish labour market reforms, 1985-2002“. *Unidad de Políticas Comparadas* (CSIC) 2002.
- Martinelli, César, und Mariano Tommasi. „Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints“. *Economics & Politics* (9) 2 1997. 115-131.
- McGann, Anthony J. „The Tyranny of the Supermajority. How Majority Rule Protects Minorities“. *Journal of Theoretical Politics* (16) 1 2004. 52–77.
- Moses, Jonathan W. *Open States in the Global Economy: The Political Economy of Small-State Macroeconomic Management*. New York 2000.
- Müller, Markus M. „Staat und Wirtschaft“. *Länderbericht Großbritannien*. Hrsg. Hans Kastendiek und Roland Sturm. Bonn 2006. 434–455.
- Nohlen, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*. 4. Auflage. Opladen 2004.
- Nsouli, Saleh M., Mounir Rached und Norbert Funke. „The speed of adjustment and the sequencing of economic reforms: Issues and guidelines for policymakers“. *International Journal of Social Economics* (32) 9 2005, 740–766.
- Orszag, Mike, und Dennis J. Snower. „Anatomy of policy complementarities“. *Swedish Economic Policy Review* (5) 2 1998. 303–343.
- Polavieja, Javier G. „Flexibility or Polarization? Temporary employment and job tasks in Spain“. *Socio-Economic Review* (3) 2 2005. 233–258.

- Prager, Jens U., und Ulrich Schoof, 2006. „Active Aging in Economy and Society - A Policy Framework“. *Active Aging in Economy and Society*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006. 26–37.
- Riescher, Gisela. *Zeit und Politik: Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*. Baden-Baden 1994.
- Riescher, Gisela, Sabine Ruß und Christoph M. Haas (Hrsg.). *Zweite Kammern*. München 2000.
- Roland, Gérard. *Transition and economics. Politics, markets and firms*. Cambridge 2004.
- Roland, Gérard. „Comments“. *Structural Reforms Without Prejudices*. Hrsg. Tito Boeri et al. New York 2006. 263–270.
- Saint-Paul, Gilles. „Alternative strategies for fighting unemployment: lessons from the European Experience“. *IDEI Working Paper* 446 2007.
- Salsbäck, Johan. „The Tax Reform Process in Sweden“. *Tax Reform in the Nordic Countries*. Hrsg. Nordic Council for Tax Research. Uppsala 1993. 199–212.
- Scarpetta, Stefano 2006. „Comments“. *Structural Reforms Without Prejudices*. Hrsg. Tito Boeri et al. New York 2006. 271–279.
- Scharpf, Fritz W. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt am Main 1987.
- Scharpf, Fritz W. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen 2000.
- Schnell, Christoph „Alterssicherung in Finnland“. *RVaktuell* 4/2007. 106–111.
- Snower, Dennis. „Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us?“ *Oxford Review of Economic Policy* (11) 1 1995. 110–135.
- Strøm, Kaare, und Stephen M. Swindle. „Strategic Parliamentary Dissolution“. *American Political Science Review* (96) 3 2002. 575–591.
- Sundberg, Jan. „Finland“. *European Journal of Political Research* (22) 3 1992. 391–399.

Tsebelis, George. „Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism“. *British Journal of Political Science* (25) 3 1995. 289–325.

Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton 2002.

Van den Noord, Paul. „The tax system in Norway: past reforms and future challenges“. *OECD Economics Department Working Papers* 4 244. Paris 2000.

Zohlnhöfer, Reimut. *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*. Opladen 2001.

Über die Autoren

Prof. Dr. Jürgen Beyer

Jürgen Beyer, geboren 1964, lehrt seit 2006 als Professor am Institut für Soziologie der Universität Hamburg. Seit 2007 ist er dort außerdem Direktoriumsmitglied des Centrums für Globalisierung und Governance (CGG). Neben seinem Schwerpunkt, der Wirtschafts- und Organisationssoziologie, liegen seine Forschungsinteressen im Bereich der Transformationsforschung sowie der vergleichenden Analyse von Gegenwartsgesellschaften. Aktuell beschäftigt er sich unter anderem schwerpunktmäßig mit Pfadabhängigkeiten und sequenziellen Ereignissen.

Prof. Dr. Steffen Ganghof

Steffen Ganghof, geboren 1971, ist seit März 2007 Inhaber der Professur für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Politischen Ökonomie, der Policy-Analyse, der deutschen Politik sowie der Vergleichenden Politikwissenschaft. Außerdem interessiert er sich für Fragen der normativen und empirischen Demokratietheorie sowie der Methodik und Philosophie der Sozialwissenschaften. Mit politischen und ökonomischen Reformen beschäftigt er sich unter anderem im Rahmen seiner Forschungen zur Steuerpolitik.

Reformen kommunizieren

Die Vermittlungsprobleme der »Hartz IV«-Reformen stehen ebenso wie der wenig konsistente Außenauftritt der Großen Koalition exemplarisch für die Schwierigkeiten der Politik, ihre Gestaltungsanliegen nachvollziehbar und überzeugend zu kommunizieren.

Eine Reformpolitik, die darauf verzichtet, Strategien der Binnen- und Außenkommunikation von Anfang an mitzudenken, gefährdet notwendige gesellschaftliche Veränderungsprozesse – denn sie untergräbt weiter das Vertrauen der Bürger in parlamentarische Institutionen, das laut Umfragen ohnehin stetig abnimmt. Deshalb gilt für Regierung wie Parteien heute mehr denn je: Wollen sie strategiefähig bleiben und Mehrheiten für ihre Programme sichern, müssen sie Kommunikationsfähigkeit zu einer ihrer Kernkompetenzen ausbauen.

Vor diesem Hintergrund liefern die Expertenbeiträge des vorliegenden Bandes einen umfassenden Überblick über aktuelle Defizite der politischen Regierungskommunikation in Deutschland. Angereichert um Anregungen aus dem internationalen Vergleich, zeigen renommierte Fachleute aus Theorie und Praxis Optimierungspotenziale für die strategische Vermittlung politischer Reformvorhaben durch die Bundesregierung auf.

2007, 258 Seiten, Broschur
€ 25,- / sFr. 43,90
ISBN 978-3-89204-910-4



Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung
Postfach 103
33311 Gütersloh
Fax: 05241 81-81931
sabine.reimann@bertelsmann.de

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de