

Paul Kevenhörster

# Politikwissenschaft

Band 2: Ergebnisse  
und Wirkungen der Politik

*2. Auflage*



Springer VS

---

# Politikwissenschaft

---

Paul Kevenhörster

# Politikwissenschaft

Band 2: Ergebnisse und Wirkungen  
der Politik

2., aktualisierte Auflage

Paul Kevenhörster  
Universität Münster  
Münster, Deutschland

ISBN 978-3-658-02727-8  
DOI 10.1007/978-3-658-02728-5

ISBN 978-3-658-02728-5 (eBook)

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2006, 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

---

# Inhalt

Vorwort .....	11
Vorwort zur 2. Auflage.....	13

## Grundlagen

1	Warum wir so wenig über Ergebnisse und Wirkungen der Politik wissen .....	17
1.1	Wie Entscheidungen zustande kommen: der Politikzyklus .....	17
1.2	Wie Entscheidungen durchgesetzt werden: Entscheidungsregeln und Netzwerke.....	30
1.3	Wie Entscheidungen umgesetzt werden: Wirkungen der Implementation.....	37
1.4	Wie Entscheidungen bewertet werden: Perspektiven der Evaluationsforschung .....	48
1.5	Evaluationen: Anforderungen und Analyseschritte .....	60
1.6	Ergebnisse der Politik im Spiegel sozialer Indikatoren .....	68
2	Erfolgsmaßstäbe der Politik .....	77
2.1	Kompass: politische Grundwerte .....	77
2.2	Leitlinien: Formulierung, Gewichtung und Messung politischer Ziele.....	84
2.3	Orientierungsrahmen: Dimensionen der Nachhaltigkeit .....	92
2.4	Erfolgsmaßstab: die langfristige Wirksamkeit der Politik.....	96
2.5	Politische Leistungsprofile: die Evaluation politischer Programme .....	106

## Wie nachhaltig ist die Politik? Politische Wirkungsbilanzen

3	Bilanz der Haushaltspolitik .....	123
3.1	Ziele der Haushaltspolitik .....	124
3.2	Wann ist die Haushaltspolitik nachhaltig? .....	132
3.3	Benchmarking: Wirkungen der Haushaltspolitik im internationalen Vergleich .....	138
3.4	Ein Strukturproblem der Haushaltspolitik: Inkrementalismus .....	148
3.5	Wie nachhaltig ist die Haushaltspolitik? .....	156
4	Bilanz der Wirtschaftspolitik .....	161
4.1	Das „magische Sechseck“ .....	161
4.2	Zielharmonie oder Zielkonflikt? .....	168
4.3	Benchmarking: Leistungsbilanzen im internationalen Vergleich ...	177
4.4	Erfolgsbedingungen: politische Strukturen und Programme .....	187
4.5	Wie nachhaltig ist die Wirtschaftspolitik? .....	196
5	Bilanz der Energiepolitik .....	205
5.1	Energiepolitischer Handlungsbedarf .....	205
5.2	Nachhaltige Energiepolitik: Startbedingungen und Anforderungen .....	208
5.3	Benchmarking .....	215
5.4	Leitplanken nachhaltiger Energiepolitik .....	217
5.5	Der nachhaltige Umbau des Energiesystems .....	220
6	Bilanz der Entwicklungspolitik .....	227
6.1	Das „magische Fünfeck“ .....	230
6.2	Wirkungsketten der Entwicklungszusammenarbeit .....	234
6.3	Makrobilanz der menschlichen Entwicklung .....	238
6.4	Entwicklungspolitische Leistungsprofile .....	250
6.5	Mikrobilanz: Wie nachhaltig wirkt die Entwicklungszusammenarbeit? .....	255
7	Bilanz der Sozialpolitik .....	269
7.1	Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität .....	269
7.2	Konzeptionen des Wohlfahrtsstaates .....	276
7.3	Der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich .....	281
7.4	Wirkungsbilanzen: Leistungen und Fehlleistungen .....	289
7.5	Wie nachhaltig ist die Sozialpolitik? .....	301

8	Bilanz der Gesundheitspolitik .....	311
8.1	Ziele der Gesundheitspolitik .....	311
8.2	Wann ist die Gesundheitspolitik nachhaltig? Rahmenbedingungen und Interventionspotentiale .....	317
8.3	Gesundheitspolitik im internationalen Vergleich .....	325
8.4	Wirkungsbilanzen: Leistungen und Fehlleistungen .....	338
8.5	Wie nachhaltig ist die Gesundheitspolitik? .....	347
9	Bilanz der Bildungspolitik .....	359
9.1	Zielperspektiven .....	359
9.2	Nachhaltige Bildungspolitik .....	365
9.3	Benchmarking .....	367
9.4	PISA – eine Herausforderung .....	375
9.5	Folgerungen .....	385

### **Gesamtbilanz: Befunde – Wirkungen – Perspektiven**

10	Perspektiven der Politik .....	395
10.1	Das Gesetz der Politikevaluation: kollektive Verdrängung .....	395
10.2	Erfolge und Wirkungen der Politik .....	398
10.3	Die Bedeutung politischer Strukturen .....	405
10.4	Eine Bilanz des Wohlfahrtsstaates .....	412
10.5	Zukunftsfähige Politik: der Beitrag der Wissenschaft .....	416
11	Der aktivierende Staat .....	423
11.1	Vom Leviathan zum aktivierenden Staat .....	423
11.2	Der Januskopf der Macht .....	427
11.3	Von der Steuerung zur Regelung .....	430
11.4	Die Verfassung der Allmende .....	433
11.5	Barrieren gegen eine Politik des kurzen Zeithorizonts .....	436
12	Anhang: Glossar .....	443

*Zur Erinnerung an  
Herbert Uppendahl*



---

## Vorwort

„Die Politik ist keine Wissenschaft, wie viele von den Herren Professoren sich einbilden, sondern eine Kunst.“ Mit diesem Ausspruch hatte *Otto von Bismarck* bereits im Jahre 1884 Wissenschaftler eindringlich davor gewarnt, sich überhaupt mit praktischer Politik zu befassen. Die *arcana imperii*, die Geheimnisse des Regierens, sollten offensichtlich den kritischen Augen der Wissenschaft verborgen bleiben. Die Entwicklung der Wissenschaften und einer kritischen Öffentlichkeit sind aber seit langem über diese Warnung zu Recht hinweggegangen. Dennoch hat sich ein Dilemma immer wieder aufgetan: der Widerspruch zwischen dem Erkenntnisinteresse der Wissenschaften und dem Handlungsinteresse der praktischen Politik. Im Sinne *Immanuel Kants* geht die Politikwissenschaft davon aus, dass auch die Frage nach dem politischen Handeln sowohl bei der Prüfung der Ziele als auch der Mittel der Politik Geboten praktischer Vernunft unterworfen ist. Bei der Interpretation der Ziele politischer Handlungsoptionen und der Wirkungen der Politik kann sie in der Tradition aufklärerischen Denken einen bescheidenen Beitrag zur Beantwortung der kantischen Frage zu leisten versuchen: „Was soll ich tun?“

Wer nach „*Ergebnissen und Wirkungen der Politik*“ fragt, begibt sich auf eine lange Reise durch unwegsames Gelände. Doch die Politikwissenschaft steht nicht nur vor der Aufgabe, „Entscheidungen und Strukturen der Politik“ – so der Titel des ersten Bandes dieses Lehrwerks – nachzuzeichnen und zu erklären, sondern auch die Frage zu beantworten, wieweit die Politik ihre Ziele verwirklicht und wie sich die Umsetzung politischer Programme auf die Lebenssituation der Bevölkerung auswirkt. Der folgende Band stellt sich dieser Herausforderung und unternimmt den Versuch, der Frage „*Wie erfolgreich ist die Politik?*“ in sieben Politikfeldern nachzugehen und daraus weitergehende Folgerungen zu Qualität, Reichweite und Wirkungsgrad politischer Entscheidungen abzuleiten.

Zu diesem Vorhaben wurde ich schon vor langer Zeit von Kollegen und Studenten ermutigt. In Gesprächen mit Karl-Heinz Naßmacher, Hiltrud Naßmacher, Klaus Schubert und Christiane Frantz wurde dieses Vorhaben konkretisiert und anschlie-

ßend in Vorlesungen und Seminare umgesetzt. Zur Endfassung des Manuskriptes haben die Professoren Thomas Apolte, Gerhard Bosch, Rudolf Mennigen, Hiltrud Naßmacher, Aloys Prinz, Klaus Schubert sowie Priv.-Doz. Nils C. Bandelow, Priv.-Doz. Christiane Frantz und Dr. Freise wichtige Anregungen und Ergänzungen beigesteuert. Das gleiche gilt auch für meine Mitarbeiter Jens Taken und Florian Boettcher, die auch bei der Materialsammlung und vertiefenden Materialrecherchen halfen. Der Verfasser ist auch den Bibliotheksmitarbeiterinnen der Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, und des Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D. C., dafür zu Dank verpflichtet, dass sie ihn bei zwei Forschungsaufenthalten in Princeton und Washington tatkräftig bei Materialrecherchen unterstützt haben. Den gleichen Dank schulde ich den Mitarbeitern der Zweigstellenbibliothek für Sozialwissenschaften der Universität Münster.

Darüber hinaus ist der Verfasser den Teilnehmern seiner Hauptseminare für kritische Hinweise zu einer ersten Fassung des Manuskripts dankbar, insbesondere Irene Buchholz, Till Döring, Jürgen Eder, Silvia Eid, Ralf Götze, Maren Haring, Volker Hoppenbrock, Britta Ilić, Matthias Kerkhoff, Alexander Tarven Korn, Georg Schäfer, Florian Scheuer, David Teller, Arkadius Tomala und Carla Wesemann. Die Redaktion der Endfassung lag wieder in den bewährten Händen von Doris Pasch. Allen sei für ihre Mitwirkung, Geduld und Umsicht herzlich gedankt.

Den zweiten Band meines Lehrbuches widme ich dem Gedenken meines früh verstorbenen Habilitanden und Kollegen *Herbert Uppendahl*, der sich sowohl an der Universität Münster wie auch später als Professor und Vizepräsident der Universität Oldenburg bleibende Verdienste um eine anspruchsvolle politiktheoretische und komparative Orientierung der politikwissenschaftlichen Lehre und Forschung erworben hat.

Münster, im November 2005  
Paul Kevenhörster

---

## Vorwort zur 2. Auflage

Der Bitte des Springer-Verlages, eine zweite Auflage des zweiten Bandes meines politikwissenschaftlichen Lehrbuches vorzubereiten, habe ich im Herbst 2013 gerne entsprochen. Darin lag für mich auch eine wichtige Herausforderung. Damit das Lehrbuch auch weiterhin eine nützliche Orientierungshilfe für Studierende der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, insbesondere aber der Politikwissenschaft und vielleicht auch der Verwaltungswissenschaft im Bereich der Politikfeldstudien sein kann, waren einerseits in den sieben hier vorgestellten und untersuchten Politikfeldern neuere Datensätze heranzuziehen und zu interpretieren. Dies war, wie die folgende Monate gezeigt haben, ein Vorhaben, bei dessen Durchführung ich auf vielfältige Hilfe bauen konnte.

Bei der Aktualisierung der Daten waren vor allem Sarah Czichowsky und Lukas Jerg mit großer Umsicht und Geduld behilflich. Für die Ausgestaltung des politikanalytischen Interpretationsrahmens hat Johanna Kuhlmann wichtige Hinweise – vor allem zu den Auswirkungen der Implementation von Gesetzen und Verordnungen auf die Qualität der politischen Programme und schließlich ihre konkreten Wirkungen – vermittelt. Prof. Dr. Karsten Mause hat zahlreiche, hilfreiche Orientierungshinweise für die Neufassung der sieben Politikfeldstudien und die jeweilige Bewertung der Policy-Folgen beigesteuert und darüber hinaus wichtige Anschlusspunkte zur aktuellen Diskussion in diesen Politikbereichen aufgezeigt. Der Neufassung sind schließlich auch Gespräche mit meinen Kolleginnen und Kollegen im Institut für Politikwissenschaft zugutegekommen, insbesondere mit Prof. Dr. Christiane Frantz, Prof. Dr. Klaus Schubert und Prof. Dr. Wichard Woyke. Dr. Jan Treibel vom Verlag Springer VS hat das Zustandekommen der Neuauflage mit großer Geduld gefördert. Ihnen allen gilt mein Dank.

Abschließend bleibt nur der Wunsch, dass das Lehrbuch auch in seiner erneuerten Fassung denjenigen weiterhelfen möge, die sich ein eigenständiges, politikwissenschaftlich begründetes Urteil über die Qualität der Politik im internationalen

Vergleich und ihre Auswirkungen auf die Lebenssituation der Menschen erarbeiten wollen.

Münster, im April 2014  
Paul Kevenhörster

---

## Grundlagen

---

# Warum wir so wenig über Ergebnisse und Wirkungen der Politik wissen

# 1

*„Wenn zu tun ebenso leicht wäre wie zu wissen, was gut wäre zu tun, wären Kapellen Kirchen gewesen und armer Leute Hütten Fürstenpaläste – der ist ein guter Priester, der seinen eigenen Unterweisungen folgt; ich kann leichter zwanzig lehren, was gut wäre zu tun, als einer der zwanzig sein, meiner eigenen Belehrung zu folgen.“*

William Shakespeare: der Kaufmann von Venedig. Akt I. Szene 2

---

## 1.1 Wie Entscheidungen zustande kommen: der Politikzyklus

Die Politikwissenschaft befindet sich keineswegs im Besitz umfassender Kenntnis von Gegenwart und Zukunft, in der sich der Kaufmann von Venedig wähnte. Weder vermag sie die Ergebnisse der Politik noch deren Wirkungen genau einzuschätzen. Weder ist sie in der Lage, die Ergebnisse der Politik umfassend zu bewerten, noch ihre Wirkungen realistisch abzuschätzen. Wissenschaftsphilosophen weisen seit langem mit Recht darauf hin, dass zwischen politischem Handlungsbedarf und wissenschaftlich begründeter Handlungsempfehlung immer ein Ungleichgewicht bestehe. Weder könnten alle entscheidungsrelevanten Bedingungen erfasst noch alle politischen Alternativen geprüft werden. Kurz gesagt: Stets ist der Zwang zu politischen Entscheidungen größer als die Möglichkeit, die Entscheidungen nach dem Stand wissenschaftlicher Erkenntnis abzuwägen.

Politik ist nichts anderes als in die Zukunft gerichtetes staatliches Handeln. Als auf die Gestaltung der Zukunft gerichtete Steuerung steht sie vor zwei Herausforderungen: der Aufrechterhaltung von Ordnung und Stabilität und der Durchsetzung

notwendiger Veränderungen.<sup>1</sup> Entscheidungen sind daher laufend notwendig, ebenso ihre kritische Bewertung. Trägt die Politik diesem Erfordernis nicht Rechnung, entstehen ein Entscheidungsvakuum („nondecisions“) und Unwissenheit über die Wirkungen der Politik. Im Folgenden geht es darum, Bausteine zusammenzutragen, die eine, wenn auch nur bruchstückhafte Antwort auf die Frage nach dem *Ergebnis* und den *Wirkungen der Politik* geben. Dazu gehören vor allem zwei Informationsstränge der Politikwissenschaft: 1. Fragestellungen und Forschungsergebnisse der Policy-Analyse; 2. Fragen, Methoden und Befunde der Evaluationsforschung zu politischen Langfristwirkungen in unterschiedlichen Politikfeldern im Rahmen der Staatstätigkeitsforschung. Diese Forschungsergebnisse sollen in einem Rahmen erörtert werden, der vorrangig durch die neuere Diskussion um die Nachhaltigkeit der Politik bestimmt ist und die normativen Impulse dieser Diskussion aufnimmt. Die neuere Theoriediskussion wird außerdem daraufhin auszuwerten sein, welche Antworten sie für diese Debatte zur Verfügung stellt.

In einem zweiten, größeren Abschnitt werden die durch die Nachhaltigkeitsdiskussion aufgeworfenen Fragen am Beispiel einzelner Politikfelder vertieft: der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, der Sozial- und Gesundheitspolitik sowie der Bildungs- und Entwicklungspolitik und schließlich der Energiepolitik. Bei diesen Politikfeldern handelt es sich um Bereiche, in denen die deklarierten politischen Ziele noch am ehesten an konkreten Wirkungen gemessen werden können. Die vorliegenden Wirkungsbilanzen werden im abschließenden Abschnitt auf ihre politikwissenschaftlichen Perspektiven hin untersucht: Wie ist es um den Wirkungsgrad der Politik bestellt? Greifen Verfahren politischer, fiskalischer, rechtlicher und fachlicher Kontrolle der Politik? Worin besteht das Dilemma rationaler, langfristig orientierter Politik? Worin besteht das Beratungspotential der Wissenschaft und worin der Bedarf politischer Innovationen?

Das „Gesetz der steigenden Erwartungen“ schraubt die Ansprüche an die Staatstätigkeit immer höher<sup>2</sup>. Hugh Heclo hat die Wähler mit „verwöhnten Kindern“ verglichen, die von der Regierung eine Befriedigung ihrer Bedürfnisse verlangen und dafür in einer „Kultur der Hyperdemokratie“ weithin Verständnis fänden.<sup>3</sup> Die Einschätzung der Staatstätigkeit durch die Politikanalytiker ist demgegenüber ernüchternd: Pressman und Wildavsky halten es für „bemerkenswert“, dass „neue

---

1 Vgl. Klaus Schubert, *Innovation und Ordnung. Grundlagen einer pragmatischen Theorie der Politik*, Münster/Hamburg/London 2003, S. 131 ff.

2 Vgl. Robert A. Heinemann/William T. Bluhm/Steven A. Peterson/Edward N. Kearny, *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values and Politics*, New York/London 2002, 3. Aufl., S. 3 f.

3 Hugh Heclo, *Hyperdemocracy*, in: *Woodrow Wilson Quarterly*, vol. 23, Winter 1999, S. 69

Programme überhaupt wirkten.“<sup>4</sup> Thomas R. Dye wiederum kommt zu dem resignierenden Ergebnis, die Regierung wisse im Allgemeinen nicht einmal, was sie tue.<sup>5</sup> Er empfiehlt den Politikanalytikern, nach allgemeingültigen Erklärungen zu suchen, nach Theorien der Politik, die das Zustandekommen politischer Entscheidungen und die Wirkungen politischer Programme erklären.<sup>6</sup> Dieser Empfehlung wollen wir folgen und allgemeine Hypothesen zur Struktur und Wirkung politischer Programme im Rahmen der neueren Policy-Analyse entwickeln und zur Diskussion stellen. Dabei mag dahingestellt bleiben, ob die ausgewählten Politikfelder für die gesamte Breite der Politik repräsentativ sind. Entscheidend ist vielmehr die Herausforderung, Inhalte und Ergebnisse der Politik im internationalen Vergleich kritisch zu würdigen und so besser zu verstehen.

In einem ersten Schritt gilt es zunächst, mit Hilfe der Erkenntnisse der Policy-Analyse den Rahmen abzustecken, in dem diese Fragen erörtert werden können. Wie kommen politische Entscheidungen zustande? Wie können ihre Ergebnisse evaluiert werden? Und wie sind politische Leistungsbilanzen zu erstellen und in den Regelkreis der Politik einzuordnen? Harold D. Lasswell hat in seinem politikanalytischen Klassiker „*Politics. Who Gets What, When, How*“<sup>7</sup> das Studium der Politik als Untersuchung des staatlichen Einflusses und gesellschaftlicher Einflussbereiche bezeichnet. Die *Wissenschaft von der Politik* lege Bedingungen fest, die *Philosophie der Politik* aber legitimiere politische Präferenzen.<sup>8</sup> Den Einflussreichen, d. h. der Elite, fielen die meisten Ressourcen zu, der Masse dagegen nur ein Rest. Die Analyse politischer *Ergebnisse* im Lichte bestimmter politischer Wertvorstellungen wie Sicherheit und Wohlstand könne aber nicht davon ausgehen, dass diese Interessen auch stets vertreten würden.

Die Entwicklung und Durchsetzung jedes politischen Programms setzt gemeinsame Wertorientierungen der jeweiligen politischen Akteure voraus, die schließlich auch eine wirksame politische Kontrolle der Programmausführung (*Implementation*) sowie der Analyse ihrer Programmwirkungen (*Evaluation*) ermöglichen.<sup>9</sup> Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich jedoch bisher nur unzureichend auf die Wirklichkeit „der vielfach vernetzten und durch Verhandlungen handelnden

---

4 Jeffrey Pressman/Aaron Woldavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all*, Berkeley u. a. 1979, 2. Aufl.

5 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs (N. J.) 1987, 6. Aufl., S. 3560  
6 ders., ebd. S. 7 f

7 New York 1950 (1. Aufl. 1936)

8 Harold D. Lasswell, a. a. O. S. 3

9 Vgl. hierzu ders., a. a. O., S. 245



Politik<sup>10</sup> eingestellt. Dies gilt ebenso für die Wirkungen der Politik auf ihr gesellschaftliches Umfeld wie auf die Entwicklung der gesellschaftlichen und politischen Institutionen. Politische Entscheidungsfindung im demokratischen Verfassungsstaat ist „als komplexes Arrangement verbundener Arenen [zu] begreifen, von denen jede auf ihre Weise zur Legitimation von Politik beiträgt.“<sup>11</sup> Dies geschieht in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen einer Mischverfassung aus parlamentarischen und kooperativen Strukturen. Politische Kooperation vollzieht sich in diesem komplexen, institutionellen Rahmen immer dann erfolgreich, wenn die Politikarenen lose aneinander gekoppelt werden. Eine Entkoppelung würde zu vollständiger Fragmentierung, eine zu enge Koppelung aber zur Blockade der Politik führen. Probleme der Schul- und Hochschulpolitik bieten hierfür unter den Bedingungen des „kooperativen Föderalismus“ anschauliche Beispiele.

Thomas R. Dye's klassische Definition staatlicher Politik „public policy is whatever governments choose to do or not to do“<sup>12</sup> umfasst nicht nur das Regierungshandeln in Form politischer Programme, sondern auch das *Nichthandeln* einer Regierung. Politik besteht, wie wir immer wieder erfahren müssen, auch in der Untätigkeit, im Vergessen, Verdrängen und Wegsehen. So ist die Kluft zwischen Reichen und Armen – die Schere zwischen den Beziehern großer und kleiner Einkommen – eine bleibende fundamentale Herausforderung einer Politik, die sich an den Grundwerten der *Chancengleichheit* und *sozialen Gerechtigkeit* orientiert. Daher wiegt die Tatsache umso schwerer, dass seit langem der „Nichtentscheidungsbereich“ (*nondecisions*) zwar kein zentrales Thema für politische Akteure, wohl aber für die Politikwissenschaft darstellt.<sup>13</sup> Eine Politik der Gleichverteilung wird vielfach als ein Verstoß gegen die freiheitlichen Grundwerte der demokratischen Verfassung bewertet. Die Politik der Angleichung sozialer Startchancen in der Bildungs- und Gesundheitspolitik, der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Familien- und Minderheitenpolitik wird aber als eine Klammer gesellschaftlicher Integration und ein politischer Weg zur Mehrung des Sozialkapitals begrüßt.

---

10 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 107

11 Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. Bamberg 1995 (Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), S. 2

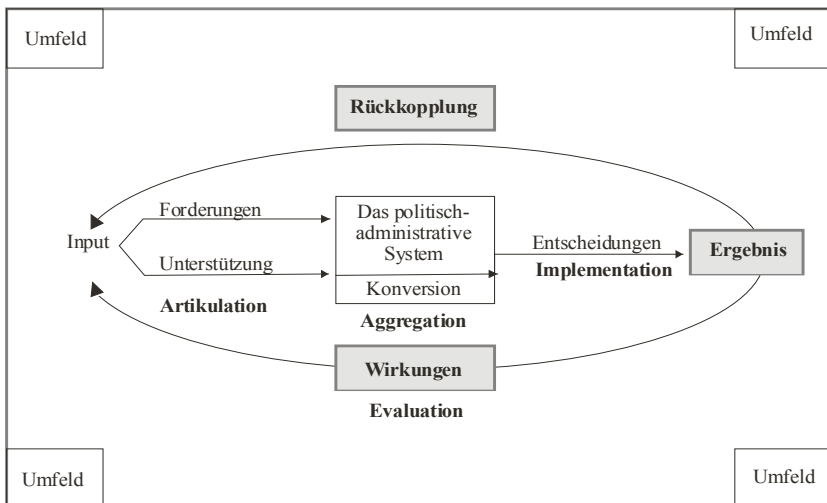
12 Thomas R. Dye, Top Down Policymaking, New York/London 2001, S. 2; ders., Understanding Public Policy, Upper Saddle River (N.J.) 2002, 10. Aufl., S. 1

13 Vgl. ders., Top Down Policy making, a. a. O., S. 31; Vgl. Peter Barach/ Morton S. Baratz, Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, in: The American Political Science Review, vol. 57, No. 3, Sep 1963, S. 632-642

In diesem Lehrbuch stehen drei Grundsatzfragen im Mittelpunkt des Interesses:

1. Welche typischen Handlungsprogramme werden in unterschiedlichen Politikfeldern entworfen und als verbindliche politische Entscheidung umgesetzt? Dabei geht es um eine querschnittartige Auswertung der Phasen 1 bis 4 des politischen Prozesses (Tab. 1).
2. Wie erfolgreich sind die Programme gemessen an ihren eigenen Zielen, dargestellt in Phase 5?
3. Wie wirken sich die politischen Programme auf das jeweilige Politikfeld, die Wählerschaft und die politischen Institutionen aus? Hierbei geht es um das Aufspüren von Rückkopplungsschleifen (*feedback*) im politischen Prozess im Anschluss an Phase 5.

Diese Fragen werden im Folgenden in einem Rahmen erörtert, der auf der Systemtheorie von David *Easton* aufbaut (Abb. 1). In diesem „Modell des politischen Systems“ lassen sich Ergebnisse und Wirkungen der Politik genauer platzieren und zu den anderen Aspekten der Politik in Beziehung setzen.



**Abb. 1** Modell des politischen Systems

Quelle: David *Easton*, A System Analysis of Political Life, Chicago/London 1979, 2. Aufl., S. 30, 32; ders. A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs (N.J.) 1965, S. 110-112

Das Studium der Politikwissenschaft mündet somit in das Studium der Politik: Hierbei geht es vor allem um die *Beschreibung und Erklärung der Ursachen und Folgen des Regierungshandelns*.<sup>14</sup> So ergeben sich Fragen aus der Reflektion praktischer Politik mit Folgen *für* die praktische Politik. Zum Beispiel zeigen Entwicklungs- und Umweltpolitik, dass Policyanalysen auch Risiken und Folgen von „Nichtentscheidungen“ thematisieren und daraus Prognosen, Warnungen und Handlungsempfehlungen ableiten. Die Ziele solcher Politikfeldstudien sind wissenschaftliches Verständnis, fachlicher Rat und politische Empfehlung.

**Tabelle 1** Der politische Prozess\*

Phasen	1 Agenda Setting	2 Politik- formulierung	3 Durchsetzung	4 Implemen- tation	5 Evaluation
Definition	Auswahl der Probleme, die öffentliches Interesse finden	Entwicklung von Handlungsentwürfen für politische Probleme	Mobilisierung der Unterstützung für politische Programme	Umsetzung der politischen Entscheidung durch öffentliche Verwaltung und Dritten Sektor	Bestimmung der Gründe der (Un-) Wirksamkeit politischer Maßnahmen
Worum geht es?	Die Aufmerksamkeit von Regierung und Parteien erringen	Was ist in diesem Fall zu tun?	Regierung und parlamentarische Mehrheit für ein politisches Programm mobilisieren	Praktische Anwendung des Programms	Ist das politische Programm erfolgreich?

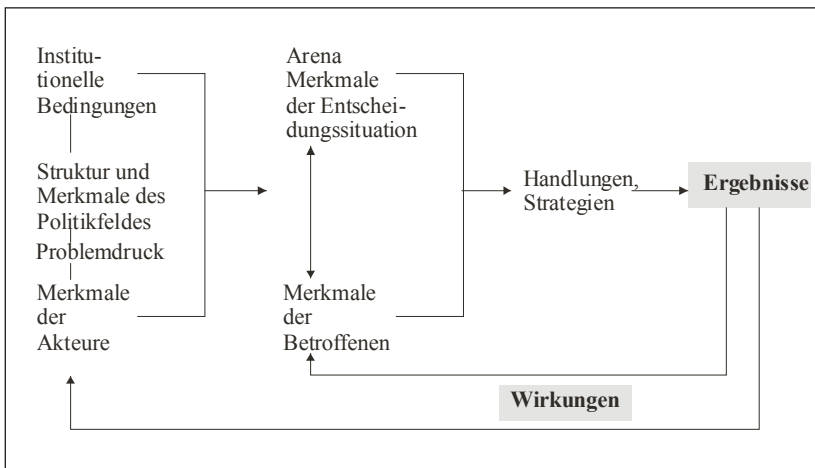
Quelle: James E. *Anderson*, Public Policymaking. An Introduction, Boston/New York 2000, 4. Aufl., S. 31

Es ist ein entscheidendes Merkmal des politischen Prozesses, dass der konflikthafte Prozess der politischen Entscheidungsfindung (*politics*) den Gehalt der Entscheidungen (*policies*) beeinflusst, dass sich aber auch die Inhalte der Politik durch Erwartungen und Reaktionen der Betroffenen auf den Problemlösungs- und Durchführungsprozess auswirken.<sup>15</sup> So entstehen in verschiedenen Politikfeldern

14 Vgl. Thomas Dye, Understanding Public Policy, a. a. O., S. 3

15 Vgl. Adrienne Windhoff-Héritier, Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 48

unterschiedliche *Politikarenen*, deren Konflikt- und Konsensbildung erheblich voneinander abweichen.<sup>16</sup> Wer Entscheidungsprozesse und Wirkungen der Politik verstehen will, tut gut daran, institutionelle Rahmenbedingungen und strukturelle Grundlagen in einem Politikfeld mit einer Betrachtung der Ressourcen und Präferenzen der politischen Akteure und der Adressaten zu verbinden. Dies kann etwa in folgendem Rahmen geschehen:



**Abb. 2** Institutionelle Politikanalyse

Quelle: in Anlehnung an L. Kiser/E. Ostrom, *The Three Worlds of Action*, in: E. Ostrom (Hrsg.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills (Cal.) 1982, S. 179-222

Die international vergleichende Politikanalyse hat in neuerer Zeit unter der Bezeichnung „Staatstätigkeitsforschung“ gegenüber den herkömmlichen Ansätzen ökonomischer Determination, der Parteienherrschaft und der Machtressourcen organisierter Interessen dem politisch-institutionellen Kontext von Entscheidungen verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>17</sup> Dabei stehen institutionelle Bedingun-

16 Vgl. Hubert Heinelt, *Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*, PVS-Sonderheft 1993, S. 307 – S. 327

17 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*, PVS-Sonderheft, 1993, S. 371 – 393

gen, Normen und Regeln im Vordergrund, die in unterschiedlichen historischen und kulturellen Kontexten vorzufinden sind und das strategische Handeln der Politiker sowie Richtung und Gehalt von Entscheidungsprozessen prägen. Diese verzahnen Staat und Gesellschaft, denn die Staatstätigkeit wird durch institutionelle Arrangements geformt. Hat der politische Entscheidungsprozess überhaupt Auswirkungen auf die Substanz der Entscheidungen (*Does politics matter*)? In der Tat zeigen internationale Vergleiche, dass politische Leistungsprofile von politischen Bedingungen abhängen. Diese betreffen die Struktur des jeweiligen politischen Systems wie diejenigen des internationalen Systems.

Gemeinsamer Ausgangspunkt der Phasenmodelle in der Policy-Forschung ist der Versuch, Politik als eine Abfolge von Schritten bei der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme darzustellen: Diese werden zunächst artikuliert, dann als lösungsbedürftig hingestellt und schließlich in Lösungsstrategien durch verbindliche politische Programme transformiert.<sup>18</sup> Damit hängt auch die Frage zusammen, welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen bereits frühzeitig von politischen Entscheidern ausgesondert werden.

Bisherige Untersuchungen haben folgende Befunde erbracht<sup>19</sup>: In der Politikformulierung spielt die Verwaltung eine entscheidende Rolle, ebenso bei der Umsetzung von Gesetzen und schließlich in der Phase der Implementation, in der sie über erhebliche politische Handlungsspielräume verfügt. Entscheidungsgrundlagen sind dabei nicht nur die Vorgaben der demokratischen Institutionen – insbesondere Parlament und Regierung –, sondern auch intensive Beziehungen zu Interessengruppen, Berufsgruppen und Klienten jedweder Art. Jenseits eines naiven Steuerungsglaubens, wie er insbesondere durch die neuere Systemtheorie mit dem Hinweis auf die Handlungslogik der Teilsysteme und durch die Aufklärung über Entscheidungs- und Organisationspathologien in Frage gestellt wird,<sup>20</sup> gilt es daher, den Blick der Politikfeldanalyse auf die institutionellen und prozeduralen Schwachstellen von Entscheidungsprozessen zu lenken.<sup>21</sup> Als analytisches Modell ist dabei der Politikzyklus hilfreich.

---

18 Vgl. Werner Jann/Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München 2009, 2. Aufl., S. 75 f; Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M. 1973, S. 9 – 32

19 Vgl. Werner Jann/Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse, a. a. O., S. 73

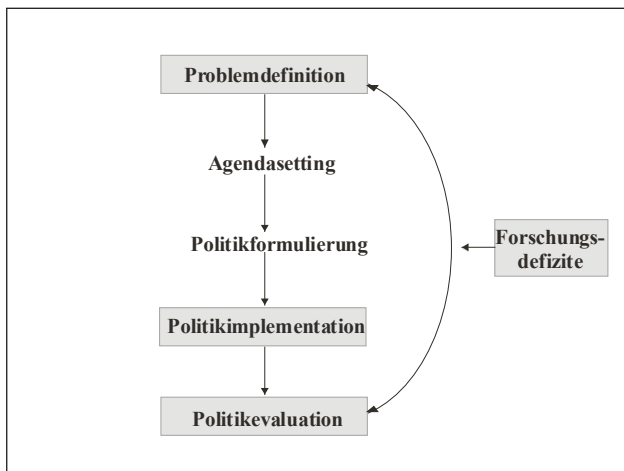
20 Vgl. James G. March/Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1987

21 Vgl. Roland Czada, Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse, in: POLIS Nr. 39/1998, Hagen 1998

Die Wirkungen der Politik umfassen insbesondere:

- die Folgen für die eigentlichen Zielgruppen politischer Programme,
- die Auswirkungen auf andere Gruppen und Teile von Organisationen („spill-over effects“),
- Auswirkungen auf die unmittelbaren gesellschaftlichen Handlungsbedingungen – auch in Zukunft,
- die Kosten des Ressourceneinsatzes für das jeweilige Programm und
- indirekte Kosten in Form nicht mehr in Betracht kommender politischer Optionen (Opportunitätskosten).<sup>22</sup>

Diese konkreten, messbaren Wirkungen müssen um eine weitere Dimension erweitert werden: die *symbolischen Wirkungen* politischer Programme vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Einstellungen und Wahrnehmungen. Das heißt: Es kommt oft mehr auf Perzeption und Beurteilungen politischer Bemühungen an als auf den tatsächlichen Erfolg.



**Abb. 3** Politikentwicklung

Quelle: in Anlehnung an Rod Hague/Martin Harrop/Shawn Breslin, Comparative Government and Politics. An Introduction, Houndmills/London 1992, 3. Aufl., S. 402

22 Vgl. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, a. a. O., S. 313 f.

Zwei Phasen des Politikzyklus hat die Policy-Forschung bisher zu geringe Aufmerksamkeit geschenkt: der Problem*definition* einerseits und der Politik*implementation* und –*evaluation* andererseits. Politikfeldstudien wie politische Planungspraxis erfassen die „politische Wirklichkeit“ meist nur [in] Form eines verkürzten Reparaturzyklus, in dem agenda-setting, Programmformulierung und Implementation ineinander übergehen.“<sup>23</sup> Theoretische Grundlage dieses Bildes vom Politikzyklus sind Organisations- und Entscheidungstheorien, die von Entscheidungen *begrenzter Rationalität* ausgehen.<sup>24</sup> So haben zahlreiche Policy-Studien ein Bild politischer Entscheidungsprozesse entwickelt, die durch immer neue Novellierungen auf veränderte Problemlagen antworten.<sup>25</sup> Die „begrenzte Rationalität“ kennzeichnet nicht nur das Verhalten der einzelnen Akteure, sondern ist auch auf die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses zurückzuführen.

In diesem Rahmen kommt der Wirkungsweise von Institutionen aus der Sicht des *akteurzentrierten Institutionalismus*<sup>26</sup> eine besondere Bedeutung für eine Vorformung von Politikergebnissen zu:

Institutionen legen Eigenschaften von Entscheidungsprozessen fest, die ihrerseits die Bandbreite verfügbarer politischer Problemlösungen erweitern oder begrenzen.

23 Roland Czada, Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse, a. a. O., S. 52

24 James G. March/Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions, a. a. O., passim

25 Gelegentlich wird dieser Anspruch der Policy-Analyse auch mit dem Ziel begründet, „objektive Rationalität“ bei der Diskussion politischer Themen zu fördern (Lewis G. Irwin, The Policy Analyst's Handbook. Rational Problem Solving in a Political World, Armonk/London 2003, S. 19). Dieses Ziel wird durch einen Suchprozess angestrebt, der die effizienteste Strategie zur Lösung eines Problems auf der Grundlage gegebener politischer Ziele anstrebt. Dies geschieht auch mit dem analytischen Anspruch, eine „verdeckte politische Tagesordnung“ (hidden agenda) aus der Administration und Wissenschaft an das Tageslicht zu befördern, die tatsächlichen politischen Beweggründe und Optionen der Entscheider sichtbar zu machen und verschwörungstheoretischen Deutungen aktueller Missstände und Lösungsversuche entgegenzuwirken (Vgl. hierzu Larry N. Gerston, Public Policy Making. Process and Principles, Armonk/London 2004, 2. Aufl., S. 65 ff).

26 Die Bezeichnung akteurzentrierter Institutionalismus geht auf eine Arbeit von Renate Mayntz und Fritz Scharpf zurück. Aus Sicht der Autoren soll dieser Ansatz der Analyse von „Steuerung und Selbststeuerung auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ dienen. Im Rahmen dieser Arbeit wird auf diese Bezeichnung zurückgegriffen, weil sie wie keine andere auf die Wechselwirkung zwischen Akteur und Institution hinweist. Vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt a. M./New York 1995 .

Diese Bandbreite beeinflusst die Auswahl einer Entscheidungsalternative und diese ihrerseits die Qualität der Politikergebnisse. Die Analyse der Wirkungen von Institutionen besitzt daher einen hohen Stellenwert, wenn wir nach der Qualität von Politikergebnissen fragen. Bei der Wahl institutioneller Regelungen entstehen Kosten, die sich zu zwei Gruppen zusammenfügen lassen.

Einerseits sind dies *Transformationskosten*, die beim Wechsel der Entscheidungsregeln auffallen. Andererseits handelt es sich um *Durchsetzungs- und Monitoringkosten* bei der Implementation neuer Regelwerke.



**Abb. 4** Wirkungen von Institutionen

Quelle: in Anlehnung an Roland Czada, Neuere Entwicklung der Politikfeldanalyse, a. a. O., S. 54; R. Kent Weaver/Bert A. Rockmann, Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington D.C. 1993 (The Brookings Institution)

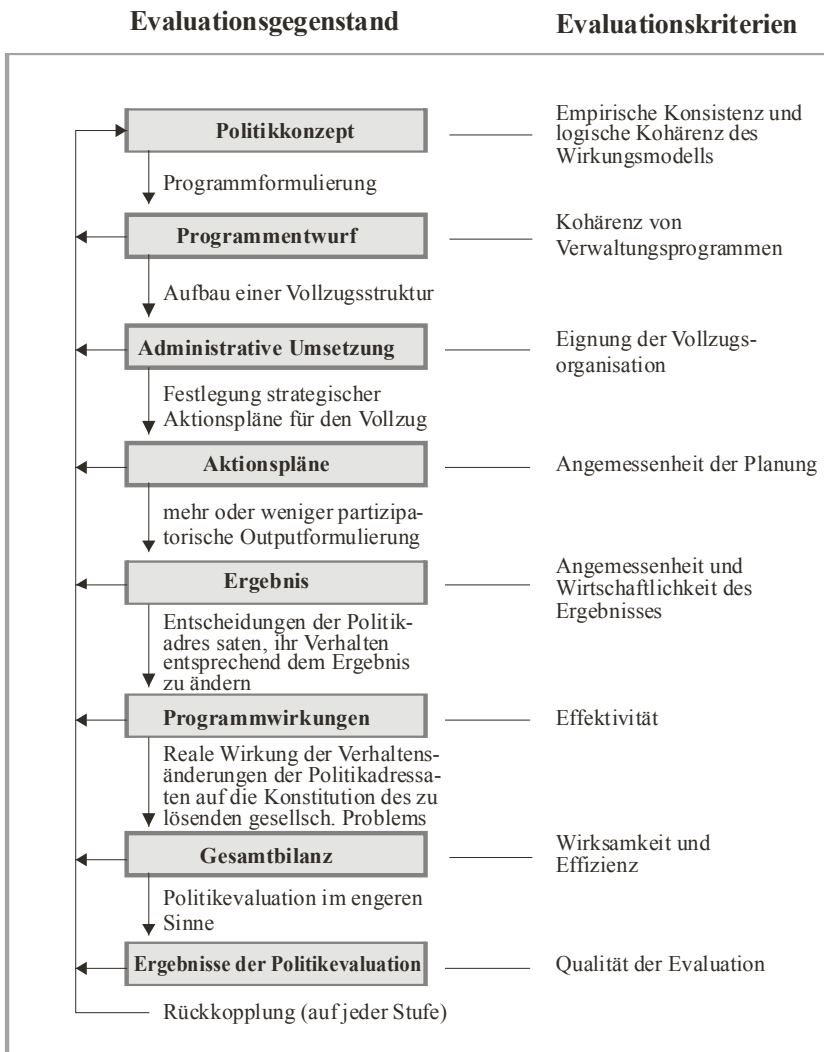


Was sind die Maßstäbe der Evaluation von Politikergebnissen? Das folgende Schaubild (Abb. 5) konfrontiert die Stufen der Formulierung und Umsetzung der Politik von der Erarbeitung einer politischen Konzeption bis hin zur Evaluation der Wirksamkeit des politischen Programms mit den jeweils maßgeblichen Evaluationskriterien. Die einzelnen Stufen sind dabei folgendermaßen einzuordnen:<sup>27</sup>

- *Politikkonzept*: verbindliche Definition eines politischen Problems, Agenda Setting, Verknüpfung mit allgemeinen Politikzielen
- *Programmmentwurf* (Policy-Design): Konkretisierung durch Regierung und Parlament, Umsetzung in Verwaltungsvorgaben, Bestimmung der Regelungsdichte und Programminstrumente
- *Administrative Umsetzung*: Verwaltungsprogramm, Kompetenzordnung, Aufbau- und Ablaufstruktur der beteiligten Verwaltungseinheiten
- *Aktionsplan*: Planungsentscheidungen, Prioritäten für Leistungserbringungen und Mittelzuweisungen
- *Ergebnis* (Output): Gesamtheit der Endprodukte des Verwaltungshandelns in Gestalt von Verfügungen, Geldleistungen, Dienstleistungen und Beratungen
- *Programmwirkungen* (Impact): Verhaltensänderungen der Betroffenen/Adressaten unter dem Einfluss der Verwaltungsprogramme (intendierte und nichtintendierte Änderungen)
- *Gesamtbilanz der Wirkungen* (Outcomes): Gesamtheit der Auswirkungen auf Verhaltensänderungen der Zielgruppen und auf die Konstitution des Zieles gemessen an der Zieldefinition des politischen Programms
- *Politikevaluation*: Gesamtheit methodisch gesicherter Erkenntnisse der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit politischer Programme. Die Qualität der Evaluation beruht einerseits auf einem mehrstufigen Soll-Ist-Vergleich zwischen dem Politikkonzept, dem Verwaltungsprogramm, der Politikumsetzung und den Ergebnissen und Wirkungen der politischen Programme, andererseits auf dem Aufweis kausaler Interdependenzen zwischen den verschiedenen Stufen des Policyzyklus.

---

27 Vgl. Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Kroepfel (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a. M. 1997, S. 73 f



**Abb. 5** Gegenstand und Kriterien der Evaluation auf den verschiedenen Stufen des Politikzyklus\*

Quelle: in Anlehnung an Werner *Bussmann*/Ulrich *Klöti*/Peter *Knoepfel*, Einführung in die Politikevaluation, a. a. O., S. 70

Ein politisches Programm (policy) ist eine von Regierung und Parlamentsmehrheit ausgewählte und von der Verwaltung umgesetzte politische Option.

Ergebnisse und Wirkungen politischer Programme kann man aus zwei Perspektiven betrachten:<sup>28</sup>

1. Welches sind politische und ökonomische Bedingungsfaktoren von Politikergebnissen? Durch welche unterschiedlichen institutionellen Bedingungen werden diese Ergebnisse beeinflusst?
2. Welche institutionellen Grenzen stehen der Verwirklichung politischer Ziele entgegen? Bei der Beantwortung dieser Frage können wir uns auf Ergebnisse der Implementations- und Evaluationsforschung stützen. Während die Implementationsforschung die durchführungsbedingten Ursachen eines mangelnden Programmerfolges aufspürt, stellt die Evaluationsforschung die Ergebnisse eines politischen Programms den ursprünglichen Zielvorstellungen gegenüber.

---

## 1.2 Wie Entscheidungen durchgesetzt werden: Entscheidungsregeln und Netzwerke

Die international vergleichende Politikwissenschaft hat in den letzten Jahrzehnten die nachlassende Gestaltungsfähigkeit des Staates in modernen Demokratien nachgewiesen.<sup>29</sup> Immer mehr zerfällt die Gesellschaft – und damit auch das Handlungsfeld der Politik – in Teilbereiche unterschiedlicher Interessen und Handlungsbedingungen. Zunehmend dringen private Akteure in den politischen Entscheidungsprozess vor und weichen so den Primat der Politik auf. Der politische Alltag wird unübersichtlich. Umso wichtiger wird es daher, nach den Interaktionen der Akteure zu fragen und darüber hinaus der Frage nachzugehen, welchen Einfluss diese Interaktionen und die sich so herausbildenden Akteurkonstellationen auf das Politikergebnis ausüben.<sup>30</sup> Damit ist zugleich die Frage aufgeworfen, wie

---

28 Vgl. hierzu Paul Kevenhörster, Politikwissenschaft, Bd. 1, Entscheidungen und Strukturen der Politik, Opladen 2003, 2. Aufl., Kapitel 7, S. 393–451

29 Vgl. Dirk Koob, Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse, Marburg 1999, S. 183

30 Vgl. Dorothea Jansen/Klaus Schubert (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg 1995, S. 9 – 23

Netzwerke aus politischen und privaten Akteuren den Handlungsspielraum der Politik festlegen und ihre Handlungsperspektiven vorformen. Anders gesagt: Die Politik ist komplexer geworden. Denn das Ergebnis politischen Managements ist nur im Rahmen globaler, nationaler und kultureller Kontexte vor dem Hintergrund derartiger Netzwerke, politischer Interessen, parlamentarischer Optionen und gegebener Managementregime und Managementstrategien zu verstehen.<sup>31</sup> Ein Beispiel für diesen Zusammenhang ist die Bedeutung unterschiedlicher Entscheidungskulturen für die Qualität von Politikergebnissen. So ist die Dauer der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung in den USA relativ kurz, während die Umsetzung sehr zeitaufwendig ist. Demgegenüber dauert die erste Phase in Japan, einem Land mit aufwendigen Konsensfindungsprozessen, sehr lang, während die Umsetzung nur einen relativ kurzen Zeitraum beansprucht. In Deutschland sind beide Phasen von mittlerer Dauer.

Die klassischen Regeln der politischen Entscheidungsfindung sind *Hierarchie*, *Mehrheitsentscheid* und *Konsens*. Die Leistungsfähigkeit moderner politischer Systeme hängt dabei nicht nur davon ab, welche Entscheidungsregeln im konkreten Entscheidungsbereich vorgesehen sind, sondern auch davon, wieweit diese mit anderen Entscheidungsregeln vereinbar sind.<sup>32</sup> In modernen, funktional ausdifferenzierten Gesellschaften stößt beispielsweise die Wirksamkeit hierarchischer und majoritärer Entscheidungsregeln an enge Grenzen. Das zeigen insbesondere Arbeitsmarktpolitik, Kulturpolitik und das gesamte Feld der Haushalts- und Steuerpolitik. Andererseits bleibt die Suche nach Konsenslösungen immer wieder aussichtslos.

Hieraus ergeben sich für das Studium unterschiedlicher Politikfelder drei Fragen:

1. Steigern die Entscheidungsregeln die Leistungsfähigkeit der Entscheidungsfindung?
2. Oder wird deren Leistungsfähigkeit dadurch verringert, dass sich miteinander unvereinbare Verfahren gegenseitig behindern oder sogar blockieren?
3. In welchem Zusammenhang stehen die Ergebnisse der politischen Entscheidungsprozesse mit den angewandten Entscheidungsregeln?

Werden Verhandlungssysteme in hierarchische Autoritätsstrukturen eingefügt, lässt sich häufig die Leistungsfähigkeit der Entscheidungsfindung verbessern. Die

---

31 Vgl. Laurence E. Lynn/Carolyn J. Heinrich/Carolyn J. Hill, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington (D. C.) 2001, S. 34 f.

32 Vgl. Burkard Eberlein/Edgar Grande, *Entscheidungsfindung und Konfliktlösung*, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München 2009, 2. Aufl., S. 177, 194 ff

Gefahr politischer Selbstblockade von Verhandlungen kann im Falle freiwilliger Konsenslösungen durch Einbettung in majoritäre Entscheidungsverfahren abgemildert werden. Mit anderen Worten: Zwar wird eine einvernehmliche Regelung bevorzugt, aber im Notfall kann auch eine Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip herbeigeführt werden. Die Schweiz ist ein Beispiel dafür, wie der tote Punkt von Verhandlungsverfahren durch Mehrheitsentscheidungen überwunden werden kann.<sup>33</sup>

Wie das aktuelle Beispiel des deutschen Föderalismus zeigt, werden unvereinbare politische Handlungslogiken immer dann zu einem Grundsatzproblem politischer Entscheidungsfindung, wenn ein Entscheidungsprozess unterschiedliche politische Arenen durchläuft, deren Entscheidungsverfahren miteinander unvereinbar sind. Das *europäische Mehrebenensystem* und der deutsche *Föderalismus* zeigen, dass diese Probleme der Konsens- und Entscheidungsfindung unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs immer dann zu erwarten sind, wenn Koalitions- und Mehrheitsstrukturen auf den verschiedenen Entscheidungsebenen grundsätzlich divergieren und sich unterschiedliche Entscheidungsarenen herausgebildet haben.<sup>34</sup> Verhandlungen sind sowohl „im Schatten“ des Mehrheitsvotums wie unter den Bedingungen divergierender Mehrheitsverhältnisse verschiedener Entscheidungsebenen oder Institutionen unergiebig und unattraktiv.

Aus der bisherigen Forschung zur Rolle von Politiknetzwerken für Politikformulierung und Entscheidungsfindung können folgende *Hypothesen* abgeleitet werden, die am Beispiel unterschiedlicher Politikfelder (Kapitel 3 bis 9) geprüft werden sollen<sup>35</sup>:

1. Policy-Netzwerke werden häufig durch kooperative Handlungsformen des politischen Tausches geprägt. Der Zutritt zu diesen Netzwerken ist ein konfliktreicher Vorgang, den der Staat – etwa durch Zuständigkeitsänderungen – beeinflussen kann.
2. Die Durchsetzung von Handlungsoptionen im politischen Entscheidungsprozess hängt von materiellen Rahmenbedingungen ab. Dazu zählen zum einen finanzielle Ressourcen, zum anderen aber auch das Potential politischer Unterstützung. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang ferner Kompetenz-,

---

33 Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionsgefüge der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Opladen 1998, S. 27

34 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000, S. 313 – 318

35 Vgl. Werner Jann/Kai Wegrich, *Phasenmodelle und Politikprozesse*, a. a. O., S. 87f.

Zuständigkeits- und Machtverteilungen der Akteure in der politischen Arena sowie das Potential wissenschaftlicher Unterstützung und Beratung.

Entgegen traditionellen Vorstellungen von der informationellen Überlegenheit der Bürokratie findet Politikformulierung in den meisten westlichen Demokratien in einem prinzipiell offenen Prozess statt. Staatliche Akteure sind hierbei nicht immer ausschlaggebend. Stattdessen sind vielfach Mechanismen der Selbstregulierung im „Schatten der Hierarchie“ ermittelt worden.<sup>36</sup>

Politische Netzwerke unterscheiden sich nach dem Typ und der Zahl der Teilnehmer und der zwischen ihnen bestehenden Beziehungen.<sup>37</sup> Geht man von der Zahl und Position der politisch relevanten Interessen und des Wissens aus, ergeben sich acht Typen von Netzwerken (Tab. 2). Ein *bürokratisches Netzwerk* beschränkt die Interaktion ausschließlich auf den staatlichen Bereich. Der entgegengesetzte Fall ist ein *Issue-Netzwerk*, in dem die Interaktionen zwischen einer großen Zahl gesellschaftlicher und politischer Akteure stattfinden. Zwischen diesen Extremen sind die anderen sechs Netzwerke angesiedelt: In *partizipatorischen Netzwerken* werden die staatlichen Akteure von nicht organisierten gesellschaftlichen Akteuren dominiert. Auch *pluralistische Netzwerke* kennen eine Vielzahl gesellschaftlicher Teilnehmer, aber gegenüber diesen haben die staatlichen Akteure größeres Gewicht. Wenn nur ein gesellschaftlicher Teilnehmer dem Staat gegenübersteht, wird er entweder durch diesen dominiert (*klientelistisches Netzwerk*) oder dominiert selbst den Staat (*Beute-Netzwerk*). Wenn zwei große gesellschaftliche Akteure dem Staat gegenüberstehen, ergeben sich ebenfalls zwei Alternativen: Der Staat dominiert die beiden gesellschaftlichen Teilnehmer (*Triade-Netzwerk*), oder die gesellschaftlichen Akteure beeinflussen das Handeln des Staates (*Korporatistisches Netzwerk*). Von dieser Struktur der Netzwerke hängt es ab, welche politischen Optionen mit welchen Erfolgsaussichten in Erwägung gezogen und schließlich politisch durchgesetzt werden.

---

36 Vgl. hierzu insbesondere Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, a. a. O.

37 Vgl. Michael Howlett/M. Ramesh, *Study in Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford/New York 1995, S. 130 ff.

**Tabelle 2** Politische Netzwerke

Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft	Typus und Zahl der Teilnehmer				
		Staatliche Organisati- onen	Eine gesell- schaftliche Gruppe	Zwei ges. Gruppen	Drei oder mehr ges. Gruppen
	Staatlich dominiert (intern)	Bürokrati- sches Netz- werk	Kliente- listisches Netzwerk	Triade- Netzwerk	Pluralis- tisches Netzwerk
	Gesell- schaftlich dominiert (extern)	Partizipato- risches Netz- werk	Beute- Netzwerk	Korpora- tistisches Netzwerk	Issue- Netzwerk

Quelle: Frans van Waarden, Dimensions and Types of Policy Networks, in: European Journal of Political Research, vo. 21, 1/2 1992, S. 29-52; Michael Howlett/M. Ramesh, Studying Public Policy a. a. O., S. 130

In den letzten Jahrzehnten hat sich gezeigt, dass die überkommene Aufteilung politischer Entscheidungsprozesse in *rationale* (d. h. unmittelbar nachvollziehbare, zielorientierte) und *inkrementale* (d. h. pragmatische, durch vielfältige Anpassungsprozesse gekennzeichnete, widersprüchliche und schrittweise) Prozesse zu kurz greift und im Widerspruch zu theoretischen Erkenntnissen wie empirischen Forschungsergebnissen steht.<sup>38</sup> Die Art der Problemlösung, die jeweilige Informationsbasis und die zeitlichen Ressourcen legen vielmehr die Grenzen des politischen Entscheidungsprozesses fest (Tab. 3). Je weitreichender und umfassender der politische Konsensbedarf ist, umso höher die Komplexität des jeweiligen Politikfeldes.

38 Vgl. Michael Howlett/M. Ramesh, Studying Public Policy, a. a. O., S. 147 ff.

**Tabelle 3** Muster politischer Entscheidungsfindung

		Komplexität des politischen Entscheidungsbereichs	
		hoch	mittleres Niveau
Einschränkungen	hoch	Inkrementale Anpassung	Verhandlungslösung/ Befriedigende Lösung
	niedrig	Optimierende Anpassung	Optimierung/Rationale Suche der besten Problemlösung

Quelle: in Anlehnung an Martin J. *Smith*, Policy Networks and State Autonomy, in: S. *Brooks/A.-G. Gagnon* (Hrsg.), *The Political Influence of Ideas: Policy Communities and the Social Sciences*, New York 1994; Michael *Howlett/M. Ramesh*, *Studying Public Policy*, a. a. O., S. 148

Hieraus ergeben sich folgende Konsequenzen: Komplexe politische Entscheidungen begünstigen eher Anpassungs- und weniger Suchprozesse. Sind die Einschränkungen des Entscheidungsprozesses hoch, werden Verhandlungslösungen bevorzugt, sind sie jedoch niedrig, wird ein rationales Such- und Problemlösungsverhalten begünstigt. *Inkrementalismus* im Sinne *Lindbloms* ist in dieser Vierfelder-Tafel immer dann zu erwarten, wenn der Entscheidungsbereich komplex und die Restriktionen groß sind.<sup>39</sup> In diesem Fall werden weitreichende, riskante Lösungen gemieden. Umgekehrt sind rationale Suchprozesse im Sinne optimaler Lösungen immer dann zu erwarten, wenn der Entscheidungsbereich einfach und die Restriktionen gering sind. Sind diese jedoch im gleichen Bereich hoch, werden nur Lösungsansätze zu erwarten sein, die die beteiligten Akteure zufrieden stellen.

Im Unterschied zu funktionsfähigen wirtschaftlichen Märkten, die Gesetze zunehmenden Ertrages kennen, ist *Politik* besonders gekennzeichnet durch

- *kollektive Bindungswirkung* mit hohen Koordinationskosten und Konsensanforderungen,
- *institutionelle Dichte* aufgrund der Berücksichtigung einer Vielzahl institutioneller Engpässe,
- *Machtsymmetrien* zwischen Entscheidern und Vetoakteuren sowie sichtbaren und unsichtbaren Entscheidungen,

39 Vgl. auch Werner Jann, Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen 2001, S. 336 f.



- *Komplexität und Intransparenz*, die nicht durch klare Wettbewerbsbedingungen und die Signalwirkung von Preisen durchsichtiger werden.<sup>40</sup>

In politischen Entscheidungskontexten, die durch pfadabhängige Entscheidungsprozesse gekennzeichnet sind, bestimmen vier Merkmale die Politik:<sup>41</sup>

1. *Multiple Gleichgewichte*: Unter gegebenen Anfangsbedingungen, die steigende Erträge politische Programme ermöglichen, ist eine große Bandbreite von Politikergebnissen möglich.
2. *Kontingenz*: Auch zunächst unscheinbare Ereignisse können unter günstigen Bedingungen weitreichende und dauerhafte Wirkungen entfalten.
3. *Kritische Bedeutung zeitlicher Platzierung und zeitlicher Abfolge*, die über die Wirkung und Reichweite einzelner Maßnahmen entscheiden,
4. *Schwerfälligkeit*: Sobald ein zielführender politischer Prozess durchgesetzt ist, führt positive Rückkopplung zu einem einzigen, stabilen Gleichgewicht. Dieses aber widersteht Änderungen aller Art.

Diese Faktoren sind für die grundsätzliche *Status-quo-Orientierung* politischer Institutionen verantwortlich: Sie binden die politischen Akteure in einem Umfeld der Ungewissheit und setzen jedwede Änderungsversuche unter einen besonderen Rechtfertigungszwang. Unter welchen Bedingungen aber können politische Innovationen überhaupt durchgesetzt werden? Um diese Frage beantworten und den politischen Prozess insgesamt besser verstehen zu können, müssen die verschiedenen Phasen des Politikzyklus in den Rahmen eines heuristischen Modells eingeordnet werden, wie es etwa von *Sabatier*, *Kingdon* und anderen entwickelt worden ist.<sup>42</sup> In diesem Rahmen interessieren vor allem die Phasen, in denen sich Ergebnisse und Wirkungen der Politik herauskristallisieren.

Gesellschaftliche Konflikte werden dadurch zu politischen Konflikten, dass einzelne gesellschaftliche Gruppen durch allgemeinverbindliche Regelsetzungen das bestehende Gleichgewicht verschieben oder bestehende Ungleichgewichte beseitigen wollen. Unter Politik kann man daher auch das Ergebnis der Sozialisation

---

40 Vgl. Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, vol. 94, No. 2, June 2000, S. 251 – 267

41 Vgl. ders., ebd., S. 263

42 Siehe hierzu insbesondere die zusammenfassende Darstellung in Kap. 7 des ersten Bandes dieses Lehrbuches. Vgl. ferner: Paul A. Sabatier, Political Science and Public Policy, in PS Political Science and Politics, vol. 24, 1991, S. 145; John Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston 1984

gesellschaftlicher Konflikte verstehen.<sup>43</sup> Es ist nicht leicht, neue gesellschaftliche Konflikte überhaupt auf die Tagesordnung der Politik zu setzen. Denn das politische System begünstigt den Status quo und verhält sich inhaltend, wenn nicht widerstrebend gegenüber neuen Themen und Streitfragen. Dazu trägt auch das Beharrungsvermögen eines „*Eisernen Dreiecks*“ aus Politik, Verwaltung und Interessengruppen bei. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Politik auch die Aufgabe zukommt, Stabilität und Ordnung, Sicherheit und Berechenbarkeit zu gewährleisten. „Institutionelle Beharrung“ ist daher nicht nur kritisch zu sehen – so lange die Institutionen in einer akzeptablen Bandbreite Leistungen erbringen.

---

### 1.3 Wie Entscheidungen umgesetzt werden: Wirkungen der Implementation

Grundlagen und Funktionen der Implementation politischer Programme sind bereits im ersten Band dieses Lehrbuches („*Strukturen und Entscheidungen der Politik*“) dargelegt worden. Hier soll es in erster Linie darum gehen, die Frage zu beantworten, wie die Implementation die **Wirkungen** und **Folgen** politischer Programme insgesamt beeinflusst. Unter Implementation verstehen wir dabei die *Umsetzung des Handlungsauftrages der Politikformulierung*. Konkret geht es hierbei um die Durchführung rechtsverbindlicher Entscheidungen durch Gesetze, Verordnungen, Erlasse und andere Maßnahmen der Verwaltung.

Die Implementation politischer Programme ist eine „Sisyphus-Arbeit“, deren Aufgabe darin besteht, die gesellschaftlichen, administrativen und politischen Handlungsbedingungen so zu verändern, dass die ursprünglichen Ziele verwirklicht werden können.<sup>44</sup> Der Titel der klassischen Studie von *Pressmann* und *Wildavsky* hat auf folgendes Problem der Gesetzgebung aufmerksam gemacht: Zentral verabschiedete Programme aus Washington werden vor Ort erst gar nicht – oder nur unzureichend – implementiert. Diese Implementationswiderstände wurden von den beiden Autoren am Beispiel wohlfahrtsstaatlicher Programme der Regierung von Lyndon B. *Johnson* aufgezeigt. Provozierend und folgerichtig klingt daher die hieran anschließende Verwunderung: Erstaunlich sei, dass Bundesprogramme überhaupt

---

43 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, *Public Policy*, a. a. O., S. 42

44 So Jeffrey L. Pressman und Aaron Wildavsky in ihrem Standardwerk: „Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal Programs Work at all. This being a Saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic Observers who seek to build Morals on a Foundation of ruined Hopes, Berkeley/Los Angeles/London 1984, 3. Aufl. S. XVIII.

funktionieren. Im Zuge dieser Umsetzungsprobleme von Wohlfahrtsreformen wurde die Implementationsphase als eigenständige Sequenz des Politikzyklus entdeckt: „Implementierung ist die Phase, in der politische Absichten in messbare Taten umgesetzt werden.“<sup>45</sup> So werden – wenn auch mit erheblicher Verspätung – die Steuerungsgrenzen der Instrumente der Regulierung sichtbar.

Immerhin: Der zuvor vorherrschende Glaube, staatliche Entscheidungen würden zielorientiert und effektiv umgesetzt, hat sich als Mythos erwiesen. Für die Politikfeldanalyse stellt sich daher die Frage, welche Faktoren die effektive Umsetzung der Programme begünstigen oder behindern. Durch den politisch-administrativen Kontext und die politische Eigendynamik der Implementationsphase werden die intendierten gesellschaftlichen Wirkungen des jeweiligen Programms in erheblichem Umfang modifiziert – wenn nicht sogar vollständig unterlaufen.

„Implementation ist der Schritt des politischen Entscheidungsprozesses, der aus politischen Ideen Handlungen macht“ – diese Definition von Michael Mintrom<sup>46</sup> umschreibt die zentrale Rolle der Implementation für den *Gehalt*, aber auch die *Wirkung* politischer Entscheidungen. Doch schenken Medien, Interessengruppen und auch die Politikforschung im Allgemeinen dem *Entwurf* der Politik (*policy design*) größere Beachtung als ihrer *Umsetzung*. Beide Phasen aber bestimmen den Erfolg oder Misserfolg politischer Programme: die Qualität des Politikentwurfes *und* die Wirksamkeit seiner Implementation. Gerade deswegen sollten bereits die Entwürfe politischer Programme Indikatoren des Politikererfolges benennen, denn nur so werden die Träger der Implementation eine ausreichende Motivation für die Durchsetzung der ursprünglichen Programmziele entwickeln.<sup>47</sup>

Renate Mayntz hat schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass Wirkungsanalysen politischer Programme häufig Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen der Politik nicht ausreichend erklären könnten, ohne die Vorgänge in der Implementationsphase und ihre Bedeutung für die Programmwirkungen ausreichend zu erfassen.<sup>48</sup> Daher sollte ein Politikentwurf immer zwei Dokumente einschließen: 1. eine Liste mit den politischen Zielen und Indikatoren des Erfolges und 2. Angaben zu Ressourcen und Verhaltensänderungen, die der Politikentwurf erzwingt oder zumindest nahelegt.

---

45 Sonja Blum /Klaus Schubert, Politikfeldanalyse, Wiesbaden 2011, 2. Aufl., S. 126

46 Michael Mintrom, Contemporary Policy Analysis, New York/Oxford 2012, S. 285

47 Vgl. ders., ebd., S. 287

48 Vgl. Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme, in: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts. 1980, S. 239

Es ist ein Merkmal der Implementation, dass das hierfür erforderliche politische und administrative Handeln nicht endgültig durch noch so genaue Zielvorgaben und Handlungsprogramme gesteuert werden kann und in dieser Phase die ursprünglichen Intentionen des Gesetzes vielmehr unterlaufen oder sogar in ihr Gegenteil verkehrt werden können. Wichtig sind daher drei Elemente der Implementationsphase:<sup>49</sup>

1. die Konkretisierung des Programms (*Wer soll es womit ausführen?*);
2. die Bereitstellung von Ressourcen (Finanzen und Personal) an die zuständigen Organisationseinheiten;
3. Entscheidungen im Einzelfall.

In der Implementationsforschung ist folglich zunächst der Entwurf der Politik (*policy design*) als Fehlerquelle entdeckt worden. Als kritische Punkte in der Steuerungskette – zwischen dem Programmentwurf einerseits und seiner Wirkung andererseits – wurden ferner interorganisatorische Koordinationsprobleme und die Interaktion mit den Adressaten des Programms identifiziert. So wurden als symptomatische Fehlerquelle falsche Annahmen zu Ursache-Wirkungszusammenhängen erkannt.

Die Policy-Analyse stellt den politischen Planern Informationen über Durchführungsbedingungen der Politik zur Verfügung. Die hierauf aufbauende Politikberatung sieht daher ihre Aufgabe in dem Hinweis auf die ausreichende Berücksichtigung politischer Rahmenbedingungen und administrativer Zwänge, um Bedingungen und Handlungsgrenzen bei der Verwirklichung einer Strategie aufzuzeigen. Die Durchführungschancen eines politischen Programms hängen insbesondere von folgenden Bedingungen ab:

- der präzisen Formulierung und klaren hierarchischen Ordnung der Ziele,
- der Festlegung eindeutiger und verbindlicher Entscheidungsregeln,
- der Gültigkeit und Brauchbarkeit der in Aussicht gefassten Programmtechnologie,
- der Eignung der Durchführungsorganisation,
- den Kooperationsmustern und Koordinationsproblemen der beteiligten Durchführungsorganisationen,
- der Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Ressourcen,
- den Erwartungen und Handlungsparametern der anderen beteiligten politisch-administrativen Ebenen,
- der Arbeitsroutine der zuständigen Organisationen und schließlich

---

49 Vgl. Werner Jann/Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse, in: Klaus Schubert/Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch Politikfeldanalyse* 2.0, München 2009, 2. Aufl., S. 100f.

- den Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Zielgruppen und Organisationsangehörigen.

Jochen Hücke und Arie A. Ullmann haben schon frühzeitig festgestellt, dass die in der Phase der Implementation vorherrschenden Konfliktregelungsmuster systemstabilisierend wirken.<sup>50</sup> So haben etwa die Ursachen des mangelhaften Erfolges politischer Programme zur Bekämpfung der Armut in den Vereinigten Staaten darauf aufmerksam gemacht, dass sich zunächst verdeckte Konflikte, die bei der Formulierung politischer Programme aufgetreten sind, in der Implementationsphase wieder neu entzünden. Dadurch werden für durchsetzungsstarke Gruppen neue Interventionschancen geschaffen, die den verteilungspolitischen Zielen des Reformprogramms zuwiderlaufen können.

Öffentliche Sozialprogramme schaffen häufig neue Netzwerke aus bestehenden Organisationen oder verfestigen bereits bestehende Interaktionsnetze. Je nachdrücklicher sich aber die Akteure dieser Netzwerke und ihre Organisationen auch unter den Rahmenbedingungen neuer politischer Programme durchsetzen, umso mehr werden die bisherigen Empfängergruppen bevorzugt und umso weniger oft erreichen die neu angekündigten Leistungen die eigentlich vorgesehen Empfänger. Unter diesen Bedingungen stellt sich somit die Frage: Ist das jeweilige politische Programm überhaupt durchführbar?

Ein in der Gesetzgebung ungelöster Zielkonflikt zwischen unterschiedlichen Politikfeldern wird in dieser Phase vielfach auf die dezentrale Ebene überwältzt. So wird die Gesetzgebung von konfligierenden Anforderungen legitimatorisch entlastet. Die eigentlichen Konflikte werden in der Implementation bilateral abgearbeitet und sind zudem nur einem begrenzten Kreis von Betroffenen bekannt. Diese Überwältigungsstrategie versagt jedoch, wenn sich politische Themen nationaler Reichweite – wie etwa in der Energiepolitik – nicht örtlich eingrenzen lassen. Hier zeigt sich, dass die Umsetzung politischer Handlungsprogramme in zahlreichen Handlungskontexten durch bestehende Interessen- und Machtstrukturen gebrochen wird.<sup>51</sup>

Mit anderen Worten: Gesetzliche Programme und Regelungen sind nicht davor geschützt, von taktisch intelligenten Akteuren zum jeweils eigenen Vorteil instru-

---

50 Jochen Hücke/ Arie A. Ullmann, Konfliktregelung bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts. 1980, S. 122 f.

51 Vgl. Werner Bonert/ Wolfgang Klitzsch, Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, a. a. O., S. 201

mentalisiert zu werden.<sup>52</sup> Je größer der Handlungsspielraum der nachgeordneten Instanzen, umso grösser wird auch die Gefahr der *Zielverschiebung*. Entscheidend ist, wie intensiv die übergeordneten Instanzen ihre Steuerungsfunktion gegenüber den nachgeordneten Behörden wahrnehmen.<sup>53</sup> Theodore Lowi hat in diesem Zusammenhang auf den *dualistischen Charakter der Implementation* hingewiesen. Dieser schlägt sich in zwei miteinander verbundenen Problemen nieder: erstens der Schwierigkeit, die ursprünglich geplanten Ziele in entsprechende administrative Maßnahmen zur Erzielung des angestrebten politischen Ergebnisses umzusetzen, und zweitens dem zunächst unbekannten Gefüge von relevanten Ursache-Wirkungszusammenhängen. Diesem Dualismus trägt die politische Planung häufig nicht ausreichend Rechnung. Stattdessen begnügt sie sich mit der Proklamation politischer Ziele und der Initiation politischer Programme, ohne in die Niederungen der Durchführung hinabzusteigen und ohne die Autorität der politisch Verantwortlichen für eine ausreichende Zielorientierung der Implementation ausreichend in Anspruch zu nehmen.<sup>54</sup>

Als eine entscheidende Schwäche der Implementation dürfte die Tatsache gelten, dass sich die politische Führung häufig nicht auf handlungsfähige Parteien mit verbindlichen Programmvorstellungen stützen kann. Dies trifft keineswegs nur auf Präsidialdemokratien wie die der Vereinigten Staaten zu. Organisationsstarke Interessengruppen können unter diesen Bedingungen umso eher versuchen, die Zielformulierung wie die Implementation in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die durchführende Verwaltung ist wiederum auf mehreren Ebenen in zahlreiche Verästelungen und Unterorganisationen zersplittert, die vollauf mit der Koordination des eigenen Verwaltungshandelns befasst sind und dadurch die verbindlichen politischen Zielvorgaben nur zu leicht aus den Augen verlieren. Auf diesem Wege verwandeln sich Mittel in Ziele, und die eigentlich verbindlichen politischen Vorgaben werden nahezu unsichtbar.<sup>55</sup>

Der komplexe Zusammenhang zwischen der Programmwirkung und ihren Determinanten lässt sich nicht in Gestalt einer Korrelation oder Kovariation formulieren und auch nicht in wenige Verallgemeinerungen auflösen.<sup>56</sup> Die Implementa-

---

52 Vgl. Werner Bohnert/ Wolfgang Klitzsch, ebd., S. 204

53 Vgl. Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, a. a. O., S. 246

54 Vgl. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2. Aufl., New York 1979, S. 272 ff.

55 Vgl. Erwin C. Hargrove, *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington D.C. 1975, S. 116

56 Vgl. Renate Mayntz, Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: dies. (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze*

tionsforschung befasst sich gezielt mit staatlichem Handeln als Steuerungsprozess: Welche Veränderungen können politische Handlungsprogramme auslösen? Als eine wichtige Alternative zu Sanktionsdrohungen und finanziellen Anreizen haben sich dabei Verhaltensbeeinflussungen durch Information und Überzeugung sowie Verfahren der Konsensbildung zwischen Implementationsträgern und Adressaten erwiesen.<sup>57</sup> Die Vollzugsbehörden lassen sich auf Verhandlungen mit den Adressaten gesetzlicher Normen ein und erleichtern auf diesem Wege durch Kompromissbildung die Befolgung der Normen, ohne auf Zwangsmittel zurückgreifen zu müssen.

Für die folgende Untersuchung der Ergebnisse und Wirkungen politischer Programme in unterschiedlichen Politikfeldern ist ein Hinweis von *Weidner* und *Knoepfel* auf technizistische Irrwege und den niedrigen Stellenwert von Messdaten in der Implementationsforschung hilfreich:<sup>58</sup> Die international vergleichende Implementationsforschung sei besonders darauf angewiesen, Programm- und Implementationsleistungen anhand materieller Problemindikatoren zu beurteilen und zu vergleichen. Welche Profile der Spezialisierung weisen die unterschiedlichen Akteure in der Politikentwicklung auf? Für die Phase der Implementation sind in den USA vorrangig Regierung und Verwaltung benannt worden und in Deutschland Verbände, Regierung und Verwaltung.<sup>59</sup> In einem grundsätzlichen Unterschied zum politischen System der Vereinigten Staaten nehmen externe Gruppen in Deutschland nicht nur Einfluss auf die Problemartikulation, sondern auch auf Zieldefinition und Programmentwicklung, so dass Regierung und Verwaltung nicht nur die Rolle von Vollzugsorganen ausüben, sondern auch die von zentralen Adressaten aus dem Kreis der organisierten Sozialinteressen.

Die Implementationsforschung begünstigt eine Sichtweise der Politik, die netzwerkartige Beziehungen zwischen den Akteuren eines Politikfeldes erkennt. Damit rückt die Policy-Forschung von ihrer ursprünglichen, staatsfixierten Perspektive ab, der es vorwiegend um die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems und die Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Subsysteme geht.<sup>60</sup> Abweichungen vom politischen Zielkatalog können aus der Sicht des Gesetzgebers bei der Umsetzung zentralstaatlich festgesetzter Ziele durch

---

zur Theoriebildung, Opladen 1983, S. 16

57 Vgl. dies., ebd., S. 22

58 Vgl. Helmut Weidner/Peter Knoepfel, Politikanalyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II.*, a. a. O., S. 254

59 Vgl. Volker Schneider, Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Klaus Schubert/Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2. Aufl., München 2009, S. 151 f.

60 Vgl. Werner Jann/ Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, a. a. O., S. 96 f.

die Instanzen (*Top-down-Perspektive*) aufgrund verwaltungsinterner Prozesse auftreten. Demgegenüber betrachtet der *Bottom-up-Ansatz* die Handlungen der an der Umsetzung beteiligten Akteure vor Ort. Auf diesem Wege sind die Vollzugsprobleme – insbesondere Handlungsblockaden und Zielverschiebungen – auf den unteren Ebenen besser zu erfassen und zu erklären. So wird eher verständlich, warum politische Programme überhaupt scheitern. Der Grund dafür stellt sich aus der Sicht der Implementationsforschung so dar: Zwischen den ursprünglichen politischen Zielen und der realen administrativen Praxis tut sich eine Kluft auf, da die Implementation das jeweilige Programm nicht angemessen umsetzt und dessen Ziele sogar verfehlt.<sup>61</sup>

Damit wird das Leitbild hierarchischer staatlicher Steuerung in Frage gestellt und zugleich die Fähigkeit gesellschaftlicher Teilsysteme zur Selbstregulierung in den Mittelpunkt des politikwissenschaftlichen Interesses gerückt. Nicht die interne Organisation des politisch-administrativen Systems wird vorrangig beleuchtet, sondern Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme als Instrumente politischer Steuerung. Die Fragestellung der Implementationsforschung gilt dabei in erster Linie dem relativen Erfolg der unterschiedlichen Vollzugsstile (*enforcement styles*). Eine erfolgreiche Implementation sieht sich mehreren Risiken gegenübergestellt:<sup>62</sup>

- Die Implementation ist komplexer, zeitaufwändiger und teurer, als zunächst angenommen.
- Politische Gegner können den angestrebten Wandel unterlaufen.
- Interessierte Akteure können den Implementationsverlauf zu ihrem eigenen Vorteil beeinflussen und in ihrem eigenen Sinne umformen.
- Der Prozess der Implementation kann durch Beeinträchtigungen der Chancengleichheit und neue Formen der Diskriminierung belastet werden.

Die Implementation ist daher wirksamer, wenn sie durch eine Untersuchung der Veränderungsbereitschaft der Zielgruppen des politischen Prozesses gestützt wird und wenn deutlich wird, dass die Bevölkerung durch den so angestoßenen politischen und gesellschaftlichen Wandel neue und nützliche Informationen erhält.

Am Beispiel aktueller Auseinandersetzungen zwischen Demokraten und Republikanern in den Vereinigten Staaten hat der amerikanische Publizist Joe Klein auf die Gefahr aufmerksam gemacht, dass Abgeordnete mehr an der Initiierung und Verabschiedung von Gesetzen interessiert seien als an ihrer praktischen Ausführung. In der Gesetzgebungsphase eröffnen sich den Lobbyisten vielfältige Möglichkeiten

---

61 Vgl. dies., ebd., S. 128

62 Vgl. Michael Mintrom, a. a. O., S. 290 f.



der Intervention. „*Most bills are designed for passage, not implementation, and are stuffed with provisions inserted by lobbyists.*“<sup>63</sup> William Eggers und John O’Leary gehen in ihrem neuen Standardwerk über effizientes Regierungshandeln sogar so weit zu behaupten, die meisten Gesetzesinitiativen zielten mehr auf die parlamentarische Verabschiedung als auf ihre praktische Anwendung.<sup>64</sup> Sie seien daher vollgepackt mit interessensspezifischen Sonderregelungen und umständlichen Verfahrensvorschriften in Gesetzespaketen von nicht selten bis zu 1000 Seiten. Das Ziel müsse daher lauten: schlankere und weniger interventionsanfällige Gesetzesentwürfe.

Die folgende Übersicht stellt die Vollzugsprobleme unterschiedlicher politischer Programmtypen vergleichend dar: Es werden die Wirkungsweise und typische Vollzugsprobleme regulativer Programme sowie von Anreiz- und Leistungsprogrammen gegenüber gestellt (Tab. 4).

**Tabelle 4** Vollzugsprobleme unterschiedlicher Programmtypen

	<b>Regulative Programme</b>	<b>Anreizprogramme</b>	<b>Leistungsprogramme</b>
<b>Wirkungsweise</b>	Direkte Verhaltensbeeinflussung; gute Umsetzbarkeit von Zielen; ruft bei Adressaten Widerstand hervor.	Motiviert Adressaten positiv; wirkt indirekt; tatsächliche Wirkung oft unsicher; Möglichkeit, sich zu entziehen.	Motiviert Adressaten positiv; Sicherung des Angebots, aber nicht Inanspruchnahme.
<b>Vollzugsprobleme</b>	Tendenz zu Normverstößen; ungleiche Durchsetzung je nach Widerstandspotential der Adressaten	Unerwünschte Selektivität bei Inanspruchnahme; Mitnahmeeffekte; Nutzung des Angebots ohne Verhaltensänderung (Unterlaufen).	Effizienzmängel infolge unzureichender Fähigkeit der Vollzugsträger; Gefahr von Überinvestition oder Unterinvestition.

Quelle: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983; Winand Gellner/Eva-Maria Hammer, *Policyforschung*, München 2010, S. 65

An dieser Übersicht lassen sich typische Vollzugsprobleme des modernen Wohlfahrtsstaates aufzeigen: insbesondere das unterschiedliche Widerstandspotential der Adressaten, Mitnahmeeffekte und das Unterlaufen von Anreizprogrammen sowie

63 Joe Klein, *Management 101*, in: TIME Magazine, May 17, 2010, S. 13

64 Vgl. William Eggers / John O’Leary, *If We Can Put a Man on the Moon. Getting Big Things done in Government*, Boston 2009

die unzureichende Motivation der Vollzugsträger von Leistungsprogrammen. Die Umsetzung dieser Programme fordert von den ausführenden Akteuren pragmatische Anpassungen, die zusammen mit Härtefällen und nicht vorhersehbaren Situationen den Handlungsspielraum der ausführenden Stellen einengen. Fehlende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten stellen weitere Hemmnisse bei der Umsetzung der Programme dar, insbesondere dann, wenn nichtstaatliche Akteure eine wichtige Rolle bei der Implementation wahrnehmen.<sup>65</sup> Implementationsstudien haben zudem die Einsicht vermittelt, dass die Ziele politischer Programme – etwa im Bereich sozialer und personeller Dienstleistungen – zunächst diffus sind und vielfach erst im Zuge der Programmdurchführung konkretisiert und überdies örtlichen Gegebenheiten angepasst werden.<sup>66</sup>

Mit welchen Instrumenten versucht der Staat, bestimmte Zielgruppen zu Verhaltensänderungen zu bewegen? In der Durchführungsphase *distributiver Programme* zeigen die Adressaten ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsflusses, das bei den durchführenden Behörden und ihren Ansprechpartnern ein nachhaltiges Interesse an der Festigung entsprechender „Seilschaften“ weckt. Da die Verteilungsmuster in etwa gleich bleiben, stößt diese Politik im Allgemeinen nur auf geringe Widerstände. Ganz anders bei redistributiven Programmen; denn die potentiellen Programmverlierer mobilisieren Protest gegen die Umverteilungsziele und stellen damit das gesamte Programm grundsätzlich in Frage. Je oberflächlicher aber die dem Programm zugrundeliegenden Verteilungsziele von den Planern benannt worden sind, umso mehr besteht die Gefahr, dass ursprünglich redistributive Programme aufgrund nachdrücklicher Widerstände durch ergänzende Maßnahmen in distributive Programme (ohne nachweisbare Umverteilungswirkungen) umgeformt werden.

Diese Möglichkeiten der Umwandlung sind umso geringer, je mehr die Planer politisch unbequemer, redistributiver Programme (wie etwa in der Steuergesetzgebung) die Durchführung mit präzisen Vorschriften vorstrukturieren. Gerade komplexe Dienstleistungsprogramme mit einer anspruchsvollen verteilungspolitischen Zielsetzung scheitern oft daran, dass sie nicht den wirklich Bedürftigen zugutekommen, sondern den Mitgliedern der artikulationsstärkeren Mittelschicht.<sup>67</sup> Die Folge: Mitarbeiter der Verwaltung neigen im Ergebnis dazu, die von dem jeweiligen Programm in Aussicht gestellten Leistungen den eher besser gestellten

---

65 Vgl. Winand Gellner/Eva-Maria Hammer, a. a. O., S. 64f.

66 Vgl. Adrienne Windhoff-Héritier, Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 96

67 Vgl. Paul Kevenhörster/Adrienne Windhoff-Héritier, Öffentliche Erziehung zwischen Sozialstaatspostulat und Freiheitsgebot, in: Zeitschrift für Politik, 1981, S. 248 f.

Mitgliedern der Zielgruppe in größerem Umfang zu gewähren. Bei dem Versuch der zielgerechten Durchführung regulativer Programme haben sich daher zwei Tendenzen bemerkbar gemacht. Die erste: Je komplexer das zu beeinflussende Verhalten und je umfassender die angestrebte Verhaltensänderung sind, umso eher werden die ursprünglichen Programmziele verfehlt. Die zweite Tendenz entspricht diesem Dilemma weitgehend: Die Aussichten einer erfolgreichen Implementation sind umso größer, je leichter abgrenzbar die Zielgruppe und je geringer der Umfang der in dieser Gruppe angestrebten Verhaltensänderung ist.

Die in der bisherigen Implementationsforschung gewonnene Erfahrung lautet, dass Handlungsanreize oft wirksamer sind als Gebote und Verbote. Andererseits ist zentrale Steuerung in komplexen technisch-wissenschaftlichen Anwendungsgebieten wie Umweltschutz, Arbeitsschutz und Gesundheitsfürsorge umso weniger ergiebig, je umfassender die notwendigen Spezialkenntnisse und praktischen Erfahrungen sind. Das Durchsetzungspotential der ausführenden Verwaltung wird aber durch unzureichende fachliche Expertise geschmälert; denn die Verwaltung ist in diesem Fall besonders auf die freiwillige Zustimmung ihrer Adressaten angewiesen und muss sich zudem auf Verhandlungen mit ihrer Zielgruppe einlassen. Klarheit und Angemessenheit der Botschaft entscheiden über den Erfolg der Überzeugungsarbeit für die jeweilige Verhaltensänderung.

Verdichtungen und Verkettungen sind daher wichtige Voraussetzungen erfolgreicher Implementation. Denn im interventionistischen Wohlfahrtsstaat ist die Tendenz unübersehbar, dass sich politische Maßnahmen aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge bei zunehmender Interventionsdichte gegenseitig widersprechen, neutralisieren oder – negativ wie positiv – verstärken. Dieser Zusammenhang ist sowohl bei zeitlicher Abhängigkeit ähnlicher Leistungen (*sequentiellen Verflechtungen*) als auch bei wechselseitiger Ergänzung gleichartiger Maßnahmen auf einem bestimmten Niveau (*Pool-Interdependenzen*) zu beobachten. Werden diese Zusammenhänge nicht beachtet und der Koordinationsbedarf der Einzelprogramme nicht ausreichend berücksichtigt, widersprechen sich politische Maßnahmen: Ihre Wirkungen heben sich gegenseitig auf. Steuer- und Sozialpolitik bieten zahlreiche Beispiele für solche Widersprüche. Opfer der fehlenden Abstimmung sind gerade diejenigen Zielgruppen öffentlicher Leistungen, die zwischen solchen Programmen abzuwägen haben, die sich gegenseitig ausschließen, beeinträchtigen oder sogar in ihrer Wirkung aufheben.

Die Administratoren der Implementation stellen am Ende des Implementationsprozesses oft fest, dass sie das jeweilige politische Programm besser durchsetzen können, wenn dessen Anwendungsbedingungen flexibel sind. Oft können dann die Programmziele so besser erreicht werden: etwa durch Anpassung an die lokalen

Bedingungen ihrer Umsetzung.<sup>68</sup> Dies gilt erst recht dann, wenn – wie etwa in der Bildungs- und Gesundheitspolitik – erhebliche Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten bestehen. So tut sich häufig eine Kluft auf zwischen dem Erfordernis zentraler Kontrolle der Durchsetzung der Programmziele und der notwendigen Flexibilität bei ihrer Implementation. Dieses Dilemma kennzeichnet die Implementationspraxis in vielen Politikfeldern – vor allem in jenen mit starken verteilungspolitischen Bezügen.

Nach neueren politikanalytischen Untersuchungen hängt das Verhaltensspektrum der Administration vom Umfeld des jeweiligen Entscheidungsfeldes ab: Die Zentralisierung der Autorität innerhalb der Bürokratie verstärkt einerseits die politischen Signale, die von der politischen Führung ausgehen, und verschafft ihnen so zusätzliche Aufmerksamkeit, erschwert aber andererseits die Beachtung anderer Probleme durch die Verwaltung.<sup>69</sup> Wie die Öffentliche Meinung kann auch die Struktur der Bürokratie politische Entscheider bei ihrem Bestreben ermutigen oder behindern, eine politische Agenda zu formulieren und durchzusetzen. Die Delegation der Autorität, ausgehend von der politischen Spitze, und die Etablierung formaler Routinen können die Wahrnehmung zentraler politischer Vorgaben durch die administrative Arbeitsebene abschwächen, während die Zentralisierung der Autorität und informelle Verständigungen zwischen den Entscheidungsebenen die Wirkungen dieser politischen Signale verstärken.<sup>70</sup> Für die Durchsetzung politischer Ziele in ihrer ganzen Breite ist somit das Verhalten der einzelnen Funktionsträger in der Verwaltung von ausschlaggebender Bedeutung.

Peter Hupe hat in einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit der Studie von *Pressman* und *Wildavsky* aufgezeigt, dass die Chancen einer konsequenten („kongruenten“) Implementation politischer Programme umso geringer sind, je mehr Verbindungen die Entscheidungskette als vertikale Verknüpfung gesetzgeberischer Intentionen mit konkreten Ergebnissen prägen.<sup>71</sup> *Pressman* und *Wildavsky*'s Untersuchung sei daher ein Musterbeispiel für die *These inkongruenter Implementation*. Kongruente Implementation lässt sich aus dieser Sicht nur durch die Verringerung der Zahl vertikaler Verbindungen zwischen den Entscheidungsebenen, eine stärkere Zentralisierung des Entscheidungsprozesses und die klare Formulierung verbindlicher Ziele gewährleisten.

---

68 Vgl. Rod Hague/ Martin Harrop/ Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, Third Edition, London 1993, S. 405

69 Vgl. Barry Pump, *Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process*, in: *The Policy Studies Journal*, vol. 39, No. 1, 2011, S. 7f.

70 Vgl. Matthew C. Nowlin, *Theories of the Policy Process. State of the Research and Emerging Trends*, in: *The Policy Studies Journal*, vol. 39, No. 1, 2011, S. 54

71 Vgl. Peter L. Hupe, *The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky*, in: *Public Policy and Administration*, 2011, vol. 26, No. 63 – 80

## 1.4 Wie Entscheidungen bewertet werden: Perspektiven der Evaluationsforschung

Die Politikfeldanalyse fragt nach der Formulierung, Durchsetzung und Wirkung von Politikinhalten. Damit gilt ihr Interesse der gesamten Politikentwicklung und Staatstätigkeit.<sup>72</sup> In den Worten von Thomas R. Dye: „Was tun Regierungen, warum tun sie es, und welchen Unterschied macht es?“<sup>73</sup> Ein wichtiger Aspekt der Analyse sind empirische Untersuchungen der Wirksamkeit staatlicher Handlungsprogramme, die nicht nur nach den Durchführungsbedingungen der Politik, ihren Handlungshindernissen und Vollzugsdefiziten fragen, sondern auch nach ihrer Treffsicherheit und ihrem erfolgreichen Beitrag zur Problemlösung. Auf jeder Stufe des politischen Entscheidungs- und Implementationsprozesses lassen sich so Zielverschiebungen, Vollzugsdefizite und Nebenwirkungen identifizieren.

Inhalte der Politik werden nach den Ergebnissen der neueren Policy-Forschung durch Merkmale der institutionellen Steuerung geprägt. Hierzu zählen bestimmte Gruppen von Akteuren, Regeln und Problemsichten, die politische Entscheidungsstrukturen berechenbar machen und die Identifizierung von Problemlösungen erleichtern oder erschweren. Als wichtige Erklärungsfaktoren der Inhalte, Ursachen und Folgen staatlicher Politik haben sich bisher charakteristische Merkmale und Institutionen des jeweiligen Politikfeldes erwiesen, insbesondere das zu lösende Problem, institutionelle Rahmenbedingungen sektoraler Politikentwicklung, die Dynamik der politisch-administrativen Verarbeitung und die eingesetzten Steuerungsinstrumente. Dies führt zu folgender Grundsatzfrage:

Welche Zusammenhänge bestehen zwischen

- externen Bedingungen der Politik,
- charakteristischen Merkmalen des politisch-administrativen Systems<sup>74</sup> und
- den Politikinhalten selbst?

Erstrebenswert sind daher Hypothesen mittlerer Reichweite zu Voraussetzungen und Restriktionen der Politikformulierung in einzelnen Politikfeldern, ferner zu Steuerungsinstrumenten und Durchführungsorganisationen der Politik unter be-

---

72 Vgl. Klaus Schubert, Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen 1991; ders./Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München 2009

73 Thomas R. Dye, Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes, Tuscaloosa 1976

74 Bei diesen Merkmalen handelt es sich insbesondere um strukturelle und prozessuale Charakteristika

stimmten sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Unter Rückgriff auf Policy-Analyse, Verwaltungswissenschaft und wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Untersuchungen des Leistungsprofils unterschiedlicher Politikfelder sollen im Folgenden Hypothesen mittlerer Reichweite zu Zusammenhängen zwischen bestimmten Programmtypen, der Tätigkeit von Durchführungsorganisationen und politischen Programmwirkungen formuliert werden.<sup>75</sup> Anders gefragt: Unter welchen Bedingungen erzeugen politische Programme Leistungen, und wie wirken sich diese aus? Ist das angestrebte Ziel tatsächlich verwirklicht worden? War das Programm erfolgreich oder erfolglos, und aus welchen Gründen? Anhand einer Analyse der Erfolgsindikatoren kann entschieden werden, ob die dem jeweiligen politischen Programm zugrunde liegenden Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, wie sie sich in der Formulierung des Programmziels und in der Auswahl der Programmstrategie niederschlagen, zutreffen oder nicht. Oder allgemeiner gefragt: Wie hoch sind Kosten und Nutzen eines Programms zu veranschlagen?

**Tabelle 5** Politikanalytische Grundbegriffe

Politikformulierung	→	Politikinhalt (Output) (Beispiele: Gesetze, Verordnungen, Erlasse)
Politikimplementierung	→	Politikergebnisse (Outcome) (Beispiele: Einsatz von Finanzmitteln, Einstellung von Personal)
Politikevaluation	→	Wirkungen der Politik (policy impact) (Beispiele: Veränderungen ökonomischer und sozialer Strukturen, Veränderungen menschlichen Verhaltens)

Quelle: eigene Darstellung

Im Rahmen des von David *Easton* entworfenen Modells eines politischen Systems geht es hier somit um die *Implementation* politischer Programme und um die Bestimmung des Ergebnisses und seiner Wirkungen (*Evaluation*).

Lange Zeit war die Politikwissenschaft vorwiegend, wenn nicht ausschließlich, mit den Grundlagen des politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungspro-

<sup>75</sup> Vgl. Adrienne Windhoff-Héritier, Politikimplementierung. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein Ts. 1980, S. 3 ff.

zesses befasst und hat folglich das politikwissenschaftliche Interesse auf komplexe Probleme politischen Verhaltens und politischer Strukturen gelenkt. Der hohe Bedarf an wissenschaftlicher Beratung der politischen Entscheidungsträger, vor allem aber die Frage nach den Wertbezügen sowie Bewertungsmöglichkeiten politischer Entscheidungsinhalte lenkt das politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse verstärkt auf Fragen *politischer Evaluation*.<sup>76</sup> Fragen politischer Evaluation zählen aus drei Gründen zum Aufgabenbereich politikwissenschaftlicher Forschung: Sie sind für die Beurteilung der Qualität und Wirkungen politischer Entscheidungen grundlegend und erfordern eine Reflexion über die Grundlagen und Perspektiven der Evaluation heraus. Bereits die Entscheidung über interessierende Forschungsfragen setzt Wertentscheidungen als Grundlagen einer Evaluation von Alternativen voraus.

Die *Evaluation der Politik* als zentrale Aufgabe der Politikwissenschaft verweist zugleich auf die Funktion dieser Disziplin, Wissen *aus* der Politik durch Verarbeitung nach ihrem kritischen und analytischen Maßstäben zu verarbeiten und diese Erkenntnisse *für* die Politik zur Verfügung zu stellen. Diese Aufgabe schließt drei Schritte ein:

- Wissen über Politik mit wissenschaftlichen Methoden generieren,
- Reflexion über Ursache-Wirkungszusammenhänge der Politik sowie
- Politisch-administratives Lernen zu ermöglichen.

Dieses Erkenntnisprogramm beruht auch auf normativen Elementen, denn es kommt nicht ohne die Bewertung der Qualität politischer Programme und ihrer Wirkungen aus.<sup>77</sup>

Das Erkenntnisinteresse der Evaluationsforschung richtet sich darauf, die Ergebnisse vollzogener Programme zu untersuchen, um dadurch Durchführung und Wirkungsweise von Programmen zu verbessern.<sup>78</sup> Entsprechend sind die Evaluationskonzepte teils *formativ* (gestaltend, prozessorientiert), teils *summativ* (bilanzierend, ergebnisorientiert). Evaluationen kommen insgesamt vier Funktionen zu: Die *Erkenntnisfunktion* (1) zielt auf die Sammlung entscheidungsrelevanter Daten und auf Hypothesen zu Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen der Programmdurchführung. Wirkungen und ihre Defizite zu erkennen, ist Aufgabe der *Kont-*

---

76 Vgl. Brian Barry/Douglas W. Rae, Political Evaluation, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.), Political Science: Scope and Theory, Handbook of Political Science vol. 1, Reading (Mass.) u. a. 1975, S. 337 ff.

77 Vgl. D. Lerner/H. D. Lasswell (Hrsg.), The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, Stanford 1951, S. 3-15

78 Vgl. Reinhard Stockmann, Evaluation in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Evaluationsforschung – Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen 2000, S. 14 f.

*rollfunktion* (2). Die Bereitstellung von Instrumenten für den Dialog zwischen den beteiligten Organisationen, Zielgruppen und sonstigen Beteiligten ist Gegenstand der *Dialogfunktion* (3). Wenn die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Programmen und Projekten geprüft wird, üben Evaluationen eine *Legitimierungsfunktion* (4) für Mittelgeber und Durchführungsorganisationen aus. Diese Funktionszuweisungen beruhen auf unterschiedlichen Erkenntnis- und Handlungsperspektiven, gehen aber insgesamt über eine häufig zu beobachtende, nur taktische Nutzung von Evaluationen deutlich hinaus.

Die Evaluation von Ergebnissen und Wirkungen der Politik vollzieht sich in sechs Schritten:<sup>79</sup>

1. Festlegung von Ober- und Zwischenzielen,
2. Entwurf eines Wirkungsmodells,
3. Entwicklung einer Forschungskonzeption,
4. Entwicklung eines methodischen Instrumentariums zur Messung von Programmwirkungen,
5. Datenerhebung,
6. Analyse und Interpretation.

Aus der Sicht der Sozialwissenschaften stellen Evaluationen „ein wichtiges Instrument zur Generierung von Erfahrungswissen dar. Sie werden durchgeführt, indem Informationen gesammelt und anschließend bewertet werden, um letztendlich Entscheidungen zu treffen. Die dabei verwendeten Bewertungskriterien können sehr verschieden sein, orientieren sich jedoch sehr oft an dem Nutzen eines Gegenstandes, Sachverhaltes oder Entwicklungsprozesses für bestimmte Personen oder Gruppen.“<sup>80</sup>

Mehr als in den Vereinigten Staaten war die Politik in Deutschland lange Zeit institutionell von den Sozialwissenschaften getrennt.<sup>81</sup> Mit der Rezeption „amerikanischer“ Planungs- und Evaluationstechniken hat sich aber auch hier zu Lande das Politikverständnis im Laufe der Zeit gewandelt. Dieser Wandel schlägt sich etwa in der Sozialberichterstattung, in Indikatorenkonzepten und dem Aufbau der

79 Vgl. Richard D. Bingham/Claire L. Felbinger, *Evaluation in Practice. A Methodological Approach*, New York/London 2002, 2. Aufl., S. 16

80 ders., ebd., S. 11

81 Vgl. Reinhard Stockmann, *Kleine Entwicklungsgeschichte der Evaluationsforschung. Nachholende Entwicklung in Deutschland*, Saarbrücken 1999 (Manuskript), S. 4; vgl. ferner Gudrun Lachenmann, *Evaluierungsforschung: Historische Hintergründe, sozialpolitische Zusammenhänge und wissenschaftliche Einordnung*, in: Detlef Kantowsky (Hrsg.), *Evaluierungshilfe*, Zürich 1977, S. 47



Evaluationsforschung nieder. Dennoch werden die meisten politischen Programme und die weitaus meisten Politikfelder niemals evaluiert. Gegenüber dem Informationswert von Evaluationen und womöglich auch gegenüber ihrer politischen Kontrollwirkung hat sich vielfach tiefes Misstrauen festgesetzt.

Institutionell wird die wissenschaftliche Beratung der Politik in den fortgeschrittenen Industriestaaten durch „Think Tanks“ gewährleistet. Diese „Denkfabriken“ betreiben systematisch beratende Politikforschung und stellen zugleich einen erwähnenswerten Arbeitsmarkt für Politikwissenschaftlicher dar. Sie genießen Gemeinnützigkeitsstatus, sind weitgehend unabhängig vom zentralen politischen Entscheidungssystem und nehmen doch durch die Gewinnung und Verbreitung von Ideen, die Gestaltung entsprechender Netzwerke und den Transfer von Eliten Einfluss auf politische Entscheidungen. Beispiele sind in den USA die Brookings Institution, die Heritage Foundation, das American Enterprise Institute und die Rand Corporation; in Deutschland die Stiftung Wissenschaft und Politik, die Bertelsmann Stiftung, das Wissenschaftszentrum und die politischen Stiftungen.

Das aber immer noch tief verwurzelte politische Misstrauen in das Informations- und Beratungspotential der Wissenschaft wird mit einem *fundamentalen Wissensmangel* politisch teuer bezahlt: Über die tatsächlichen Wirkungen der meisten politischen Programme ist nichts Näheres bekannt. Spekulationen überwiegen. Diese Informationsdefizite machen sich sowohl in der Phase der Programmentwicklung – des Entwurfs und der Ausarbeitung einer geplanten Intervention – als auch in der Implementationsphase – bei der Steuerung der Durchführung eines Programms – schmerzhaft bemerkbar. Damit werden Chancen eines kritisch-konstruktiven Dialogs zwischen politischer Planungspraxis und sozialwissenschaftlicher Evaluierung und Beratung vertan. Diese Chancen beziehen sich auf alle Phasen des politischen Prozesses, insbesondere aber auf die Effektivierung laufender Programme (*science for action*), die Verbesserung künftiger politischer Programme (*analysis for policy*) und schließlich die Erklärung und Verallgemeinerung politikanalytischer Erkenntnisse (*science for knowledge, analysis of policy*).<sup>82</sup>

Evaluationen schaffen Grundlagen für die Beurteilung politischer Programme, indem sie deren Leistungen messen und bewerten.<sup>83</sup> Ergebnisse und Wirkungen der Politik sind ihr Gegenstand. Evaluationsforschung trägt somit dazu bei, Kausalketten zwischen Ausgangsbedingungen, Inhalten und Organisationsmustern politischer

---

82 Vgl. Reinhard Stockmann, *Kleine Entwicklungsgeschichte der Evaluationsforschung*, a. a. O., S. 15

83 Vgl. Gary T. Henry, *Program Evaluation*, in: Marcia Lynn Whicker/Todd W. Areson (Hrsg.), *Public Sector Management*, New York/Westport (Cn.)/London 1990, S. 113 – 128

Programme und deren Wirkungen aufzuzeigen.<sup>84</sup> Ihrer wissenschaftlichen und politischen Ausbreitung kam dabei die Tradition der Leistungsbewertung in politisch-administrativen Organisationen (*performance auditing*) entgegen, die die Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung für die Verwendung staatlicher Gelder klarer herausarbeiten sollte und seit 1980 nach dem Ausbau staatlicher Programme weite Verbreitung fand: Wurden die staatlichen Aufgaben erfüllt? In welchem Umfang und mit welcher Effektivität? Gab es Alternativen? Welche Verbesserungen des Programms lassen sich denken? Diese Fragen sind auch Teil des politikanalytischen Ansatzes sozialwissenschaftlicher Evaluation.

Die politische Nutzung von Evaluationen weist in vier Richtungen:<sup>85</sup> als *Warnung* vor den Problemen eines Programms oder Programmtyps, als *Anleitung* zur Verbesserung von Programmen, als *Aufforderung zu einem konzeptionellen Neubeginn* der politischen Planung und schließlich als Instrument der *Mobilisierung politischer Unterstützung* und der Bildung entsprechender Interessenkoalitionen.

Wenn die Evaluationsforschung in Deutschland nicht das gleiche politische Gewicht entwickeln konnte wie in den USA, so deswegen, weil Politik und Gesetzesplanung in der Bundesrepublik nach wie vor mehr von den Sozialwissenschaften getrennt sind als in den Vereinigten Staaten.<sup>86</sup> In beiden Ländern werden die meisten politischen Programme nicht evaluiert. Soweit dies jedoch geschieht, stehen die Ergebnisse Parlament und Öffentlichkeit ganz überwiegend nicht immer zur Verfügung. Trotz eines im Vergleich zu den USA geringeren Professionalisierungsgrades der Evaluationsforschung in Deutschland und trotz einer schwächer ausgeprägten „Evaluationskultur“ bieten Evaluationen ein großes Potential für die Analyse der Wirkungen der Politik und die Verbesserung der Effektivität laufender Programme. Die Evaluationskonzepte sind demnach gestaltend, prozessorientiert und konstruktiv. Sie fassen zusammen, bilanzieren und empfehlen. Dennoch können damit die Unterschiede im Selbstverständnis und in der politischen Rolle von Auftraggebern

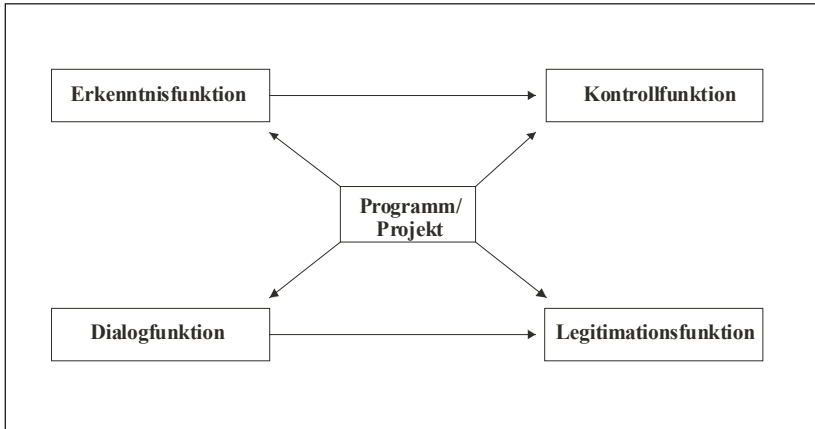
---

84 Vgl. Jeffery L. Pressman/Aaron Wildavsky, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or why its Amazing that Federal Programs Work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two Sympathetic Observer, who seek to build Morals on a Foundation of ruined Hopes*, Berkeley, Los Angeles/London 1984, 3. Aufl.

85 Vgl. Carol H. Weiss, *Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care?*, in: *Evaluation Practice*, vol. 9, 1988, S. 5 – 20.

86 Vgl. Gudrun Lachenmann, *Evaluierungsforschung: Historische Hintergründe sozialpolitische Zusammenhänge und wissenschaftliche Einordnung*, in: Detlef Kantowsky (Hrsg.), *Evaluierungsforschung und -praxis in der Entwicklungshilfe*, Zürich 1977

und Auftragnehmern nicht hinwegdiskutiert werden. Seit den 90er Jahren hat aber die Diskussion um New Public Management und neue Methoden des Controlling einen neuen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis angestoßen.<sup>87</sup>



**Abb. 6** Funktionen der Evaluation

Quelle: Reinhard Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlage und ausgewählte Forschungsfelder, a. a. O., S. 16

Zweck der *Evaluationsforschung* ist die Analyse der Wirksamkeit von politischen Programmen: In welchem Umfang haben diese die politisch gesetzten Ziele erreicht? Demgegenüber befasst sich die *Implementationsforschung* schwerpunktartig mit der Entwicklung und Umsetzung politischer Programme. Sie geht dabei von der Annahme aus, dass die Wirkung der Programme ganz wesentlich von der Art ihrer Durchführung abhängen.<sup>88</sup> Die *Evaluationsforschung* kann bereits vor der Programmformulierung aktiv gestaltend und konstruktiv ansetzen, sie kann die Implementation zeitgleich begleiten und summative Aussagen ermöglichen, und

87 Vgl. Kuno Schedler/Isabella Proeller, New Public Management, Wien 2000, S. 113 ff.; Hiltrud Naßmacher/Karl-Heinz Naßmacher, Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999, S. 78 ff, 261, 276, 345 ff

88 Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein 1980; Reinhard Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, a. a. O., S. 15

sie kann die Wirkungen nachträglich zusammenfassend bilanzieren und so die Ergebnisorientierung der Politik verbessern (Tab. 6).

**Tabelle 6 Dimensionen der Evaluationsforschung\***

Phasen des politischen Prozesses	Perspektive der Analyse	Konzepte der Evaluation
Planung / Programmformulierung	ex-ante	aktiv gestaltend, prozessorientiert, konstruktiv
Implementation	zeitgleich/ begleitend	formativ/ summativ
Wirkung	ex-post	zusammenfassend, bilanzierend, ergebnisorientiert

Quelle: Reinhard Stockmann, Evaluationsforschung, a. a. O.

In den USA ist die Evaluationsforschung vor nahezu fünfzig Jahren Instrument der Bilanzierung umfangreicher Reformprogramme in der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Ernährungs- und Infrastrukturpolitik gewesen. In den 1960er und 1970er Jahren hat der amerikanische Kongress zahlreiche Evaluationsauflagen verhängt, die im Bereich der Wohlfahrts- und Reformprogramme zu wichtigen Rechtfertigungsinstrumenten politischer Maßnahmen geworden sind.<sup>89</sup> Wichtige Impulse sind ebenfalls von den ehrgeizigen Versuchen des Aufbaus eines umfassenden Planungs-, Programmgestaltungs- und Haushaltsplanungssystems ausgegangen (Planning, Programming and Budgeting System, PPBS). Dieses Planungssystem wurde zwar unter Präsident Johnson im gesamten Regierungsapparat eingeführt, von seinem Nachfolger Nixon aber wieder abgebaut.

Seit den 1980er Jahren verlagert sich der Schwerpunkt der Evaluationsforschung von der Untersuchung umfassender Reformprogramme auf die Analyse des Verhältnisses von Kosten und Nutzen, die Effizienz des Managements und die Erstattung politischer Rechenschaftsberichte. Die praktische politische Bedeutung von Evaluationsstudien geht dabei so weit, dass die sogenannten „Sunset-Gesetze“ die sofortige Beendigung politischer Programme für den Fall vorschreiben, dass der Nachweis geplanter Wirkungen nicht in einem vorgeschriebenen Zeitraum erbracht werden kann. In der Bundesrepublik Deutschland entwickelte sich die Evaluationsforschung demgegenüber mit etwa zehnjähriger Verspätung. Hier ging es darum,

<sup>89</sup> Vgl. Gerd Michael Hellstern/Helmut Wollmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984

gesetzgeberische Innovationschancen dadurch zu erhöhen, dass die Wirksamkeit von Programmen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nachgewiesen wurde. Zugleich sollten laufende Maßnahmen durch Evaluationen leichter korrigiert werden können. Während sich die an Politikberatung interessierten Wissenschaftler von einem Ausbau der neuen Disziplin einen vertieften, systematischen Zugang zu aktuellen Problemfeldern der Gesetzgebung und zudem einen Test ihrer Theorien versprochen, ging es Parlament und Öffentlichkeit in erster Linie um eine verbesserte Kontrolle des Verwaltungshandelns und der politischen Planung.

Die wissenschaftliche Grundlage der Evaluationsforschung ist ein *handlungstheoretisches Paradigma*: Die Leistungspotentiale der Evaluation erschöpfen sich nicht in der Analyse, Kontrolle und Bewertung eines politischen Programms, sondern diese werden in eine handlungsbezogene Kommunikation integriert, die der Optimierung und Legitimierung politischer Maßnahmen dient.<sup>90</sup> Damit rücken neben Theorien und Hypothesen konkrete Handlungsalternativen in den Blickpunkt des Forschers, der zum Partner der politischen Planer wird und dadurch die Evaluationsforschung zur Aktionsforschung werden lässt. Kommunikation, Intervention, Transparenz und Relevanz werden so zu Qualitätsmaßstäben der Evaluation.<sup>91</sup> Damit soll aber nicht der Eindruck erweckt werden, die Ergebnisse und Wirkungen der Politik ließen sich „wertfrei“ beurteilen. So hängt die Auswahl qualitativer und quantitativer Indikatoren vom Erkenntnisinteresse und damit der Wertperspektive der Wissenschaftler ab. Da auch Forscher ihren Arbeiten Normen und Werte zugrunde legen, kann es „neutrale“ Politikevaluation nicht geben. Aber einerseits gibt es international anerkannte Indikatoren der Politikanalyse und zum anderen Maßstäbe wie Konsistenz, Plausibilität und Nachvollziehbarkeit, auf die sich alle Beteiligten verständigen können.

Die Evaluation ist in den analytischen Rahmen der Policy-Analyse einzuordnen. Dieser geht es um die Erklärung der Politikergebnisse (*Policy Output*). Sie versucht,

---

90 Vgl. Reinhard Stockmann, Kleine Entwicklungsgeschichte der Evaluationsforschung, a. a. O., S. 9; Elmar Lange, Zur Entwicklung und Methodik der Evaluationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Soziologie, 1983, 12. Jhg., Heft 3, S. 253-270

91 Vgl. Wolfgang Schneider-Barthold, Zur Angemessenheit von quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden in der Entwicklungsländerforschung. Vorzüge und Probleme der Aktionsforschung, in: Christian Reichert/Erwin K. Scheuch/Hans-Dieter Seibel (Hrsg.), Empirische Sozialforschung über Entwicklungsländer. Methodenprobleme und Praxisbezug, Saarbrücken 1992

diese aus Merkmalen des politischen Entscheidungsprozesses und der Eigenart des jeweiligen Politikfeldes zu herzuleiten. Dabei hat sie fünf Einflussfaktoren ermittelt:<sup>92</sup>

1. Der erste Bestimmungsfaktor sind *Struktur und Inhalt der Verwaltungsprogramme (Policy Design)*. Dem liegt die Annahme zugrunde, Politikimplementation sei nichts anderes als die technische Anwendung von Gesetzen, die unabhängig von den Interessen der beteiligten Akteure zu den gleichen Ergebnissen führen müsse. Die Implementationsforschung hat aber gezeigt, dass der Informationswert von Verwaltungsprogrammen für das Politikergebnis oft gering ist. Denn Verwaltungsprogramme sind im Allgemeinen nicht die einzige Legitimationsressource der durchführenden Behörde. Eine wichtige Rolle spielen heute Zielvereinbarungen zwischen politisch Verantwortlichen und gesellschaftlichen Akteuren.
2. Ein weiterer Einflussfaktor ist das „*Behördenarrangement*“: *die jeweilige Konstellation der Verwaltung und ihrer Ressourcen*. Qualität und Quantität des Politikergebnisses hängen sehr stark vom Umfang der Kooperation zwischen den beteiligten Ämtern ab. Hinzu kommen die Zahl der Behörden, ihre Integration in den Verwaltungsapparat, Zentralisierung der Entscheidungsabläufe und der Grad an Politisierung des Verwaltungshandelns. Das Politikergebnis ist ferner darauf zurückzuführen, welche Kommunikations- und Interaktionsstrukturen sich zwischen dem *Behördenarrangement* und jenen gesellschaftlichen Akteuren ergeben, die Adressaten oder Betroffene des jeweiligen politischen Programms sind. Dabei kommt es auch darauf an, mit welchen Ressourcen die Behörden und die gesellschaftlichen Akteure ausgestattet sind (Recht, Personal, Geld etc.).
3. Eine große Bedeutung für das Politikergebnis haben ferner die *Verhaltensweisen der Adressaten* und ihr Verhältnis zu den von dem jeweiligen politischen Programm Betroffenen. Hier geht es um Information, Zeit und Geld sowie konkrete Mitwirkungs- und Gestaltungschancen. Da diese Ressourcen ungleich verteilt sind, können symmetrische Dreiecksbeziehungen zwischen Verwaltung, Zielgruppen und Betroffenen nicht erwartet werden.
4. Außerhalb des Einflusses der politischen und administrativen Akteure liegen Ereignisse, die sich auf das Ergebnis der Politik und seine konkreten Folgen auswirken (*situative Variable*). Derartige Veränderungen der politischen „Großwetterlage“ (Katastrophen, Skandale etc.) beeinflussen das Kräfteverhältnis

---

92 Vgl. Renate Mayntz, (Hrsg.), *Implementation politischer Programme Bd. 1: Empirische Forschungsberichte*, Königstein 1980. dies. (Hrsg.), *Implementation politischer Programme Bd. 2: Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983

innerhalb des administrativen Apparates wie auch dasjenige zwischen der Verwaltung und den Adressatengruppen.

5. Einen großen Einfluss auf das Ergebnis der Politik üben schließlich *sozialstrukturelle Determinanten* aus, die sich zumindest kurzfristig nicht verändern lassen. Hierbei geht es etwa um gesellschaftliche Wertorientierungen und kulturelle Präferenzen, die den Aktionsspielraum der Familienpolitik, der Umweltpolitik und der Bildungspolitik einengen.

Fassen wir zusammen: Das Ergebnis der Politik ist Resultat des Kräfteparallelogramms der Verwaltungsprogramme, des jeweiligen Behördenarrangements, der Verhaltensweisen der Verwaltungsmitarbeiter und ihrer Beziehungen zu den Betroffenen, ferner Ergebnis von situativen Variablen und sozialstrukturellen Bestimmungsfaktoren.

Die Bedeutung der Evaluationsforschung für die Politikfeldanalyse geht aus den beiden zentralen Dimensionen der Evaluation hervor: Jede Evaluation stellt der Wissenschaft wie der politischen Planung einerseits einen Werkzeugkasten für Schaffung, Reduktion und Synthese von Information zu Verfügung, zum anderen vermittelt sie Maßstäbe für die politische Urteilsbildung.<sup>93</sup> Evaluationen umfassen somit drei Arten von Tätigkeiten: die Analyse des Politikentwurfs, das Monitoring der Programmimplementation und die Bewertung der Wirksamkeit des Programms. Bei dem letzten Schritt geht es um die Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Effizienz des Programms. Hierbei handelt es sich um die großen drei „E“s der Evaluation:

- Economy,
- Efficiency,
- Effectiveness.

Dabei interessieren die tatsächlich angefallenen Kosten, das jeweilige Kosten-Nutzen-Verhältnis und der Umfang, in dem die ursprünglich angestrebten Ziele tatsächlich erreicht worden sind. Sozialpolitische Programme zeigen etwa, dass eine bloße Kenntnis administrativer Kosten für die Evaluation der Programme nicht ausreicht, denn die Bewertung und Inanspruchnahme durch die Zielgruppen, insbesondere ihre Beteiligung an den verschiedenen Ausführungsphasen, entscheidet ganz wesentlich über den Programmerfolg.

---

93 Vgl. Katherine Duffy, Evaluating Social Action Programmes, in Linda Hantrais/ Steen Mangen (Hrsg.), Cross-National Research Methods in the Social Sciences, London/ New York 1996, S. 163 ff

Der methodische Aufwand ist somit beträchtlich: Für Evaluationen sind eine eigene Arbeitseinheit, ein Informationssystem, eine geeignete und bewährte Methode und die notwendige politische und administrative Unterstützung erforderlich. Weitere Anforderungen kommen hinzu: Sollen Programmwirkungen ermittelt werden, müssen Ziele und Aufgaben des Programms zumindest soweit klar sein, dass daraus Schritte für die Prüfung des Grades der Zielerreichung abgeleitet werden können. Das Programm sollte ferner hinreichend professionell implementiert worden sein, damit die Analyse von Programmwirkungen überhaupt Sinn hat. Nur unter diesen Bedingungen lassen sich international vergleichende Studien durchführen.

Erst in diesem Rahmen ist die Evaluationsforschung in der Lage, ihre vorrangigen Ziele zu verwirklichen:<sup>94</sup> die Einschätzung des Nutzens existierender Programme, der Wirksamkeit von Verbesserungen, die Beurteilung des Nutzens neuer politischer Initiativen und die Steigerung der Verwaltungseffektivität im jeweiligen Politikfeld. Aufgabe der Evaluationsforschung ist die „systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme“.<sup>95</sup>

Ein typisches Problem der Evaluationsforschung besteht darin, dass sie in einem sich fortlaufend ändernden gesellschaftlichen Milieu arbeitet. So ändern sich Macht, Zielvorstellungen und Ressourcen der Initiatoren von Modellprojekten; die Einstellungen von Interessengruppen wandeln sich, ebenso Prioritäten und Aufgabenspektrum der ausführenden Programmträger. Ferner treten unvorhergesehene Probleme der Implementation auf, negative Befunde einer Zwischenevaluation und forschungstechnische Schwierigkeiten aufgrund einer Verweigerung der für die Evaluation erforderlichen Mitwirkenden an der geplanten Untersuchung. Anzumerken ist auch die Tatsache, dass die Evaluation eines als „innovativ“ vorgestellten Programms gelegentlich mit dem Hinweis auf dessen Neuansatz unterlaufen werden soll. Vielfach aber sind derartige Programme nur Modifikationen bisher üblicher Programme und müssen sich daher die gleichen Evaluationsbefunde entgegenhalten lassen.

Die konzeptionelle Verwendung von Evaluationen übt oft einen maßgeblichen Einfluss auf die politische Programmplanung und die geplanten administrativen Maßnahmen aus.<sup>96</sup> Diese Wirkungen reichen von der Weckung des Interesses an einer politischen Maßnahme bei einer Bevölkerungsgruppe bis hin zur Beeinflus-

---

94 Vgl. zum Folgenden: Gerhard Hoffmann/ Howard E. Freeman/ Peter H. Rossi, Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung, Stuttgart 1988, S. 1ff

95 Dies., a. a. O., S. 3

96 Vgl. Gerhard Hoffman/ Howard E. Freeman / Peter H. Rossi, a. a. O., S. 203



sung künftiger Initiativen und Programme. Evaluationen pflegen die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Häufigkeit, Verbreitung und mögliche Lösungsansätze eines gesellschaftlichen oder politischen Problems zu lenken. Die diagnostischen Verfahren der empirischen Sozialforschung haben in der Vergangenheit wiederholt ein genaueres Verständnis der politischen Klasse wie der Bevölkerung für soziale Probleme vermittelt. Das gilt beispielsweise für die Berichte über ungleiche Zugangschancen im Bildungssystem verschiedener Länder für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Schulformen, die Qualität der Ausbildungschancen von Minderheiten u. a..

Evaluationen und ihre Ergebnisse haben dadurch das öffentliche Bewusstsein wie die Orientierung der Planer wiederholt nachhaltig beeinflusst. Ein besonders anschauliches Beispiel hierfür ist die Evaluation des Fernsehprogramms „Sesamstraße“ für die Planung von Programmen der Vorschulerziehung. Der von diesem Fernsehprogramm erwartete Effekt reichte nicht aus, und weitere Überlegungen der Vorschulerziehung mussten angestellt werden. Ein weiteres Beispiel ist die Ermittlung einer gemessen an den ursprünglichen Programmvorstellungen ungeeigneten Programmstruktur bei der Rehabilitation verurteilter Straftäter. Die Wirkungen zahlreicher Rehabilitationsprogramme wurden als zu geringfügig bezeichnet, da Straftäter, die sich an solchen Rehabilitationsmaßnahmen beteiligten, genauso häufig wieder straffällig wurden wie die übrigen Straftäter. Die Programme hatten ihr Ziel also nicht erreicht.

*Das Eiserne Gesetz aller Evaluation macht darauf aufmerksam, dass viele politische Programme durchaus entbehrlich sind: Je höher die methodische Qualität einer Evaluation, um so wahrscheinlicher der Nachweis, dass das Programm sein eigentliches Ziel nicht erreicht. Die politische Konsequenz dieses Gesetzes kann somit nur lauten: politische Programme sorgfältiger erarbeiten und ihre voraussichtlichen Wirkungen frühzeitig und kritisch prüfen.*

---

## 1.5 Evaluationen: Anforderungen und Analyseschritte

Die Nutzung der Instrumente empirischer Politik- und Sozialforschung bei der Evaluation staatlicher Aufgabenerfüllung ist durch folgende, besondere Merkmale gekennzeichnet:<sup>97</sup>

---

97 Vgl. Ian Shaw, *Evaluating Public Programmes: Context and Issues*, Aldershot u. a. 2000, S. 85

- Sozialforschung bedeutet, dass Wertvorstellungen, Perzeptionen und politische Entscheidungen aller Beteiligten vom Beginn bis zum Abschluss der Evaluation erfasst werden.
- Theorie und Methoden der Evaluationsforschung sind normativ und wertbesetzt.
- Evaluationen stützen sich auf die Erhebung und Interpretation von Daten. Ihre Ergebnisse sind Schätzungen von Wahrscheinlichkeiten und Muster von Wirkungen.
- Auf dieser Grundlage legen Evaluationen praktische politische Konsequenzen und Entscheidungen nahe.
- Die Prüfung politischer Programme und politischer Institutionen durch die Evaluation wird so selbst Teil des politischen Prozesses.

Aufgabe der Evaluation ist die Bewertung politischer Entscheidungsalternativen als allgemeinverbindlicher Entscheidungen.<sup>98</sup> Ausgangspunkt unseres Interesses sind die zu erwartenden *Folgen* dieser Entscheidungen. Die Bewertung dieser Folgen ist Gegenstand politischer Evaluation im Lichte institutioneller Rahmenbedingungen sowie unterschiedlicher Gestaltungsformen und Ausführungsmöglichkeiten.

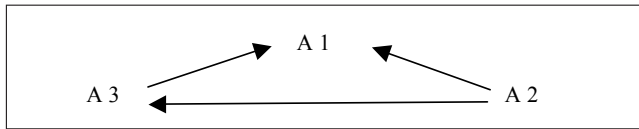
Welche Anforderungen sind konkret an die politische Evaluation zu stellen? Brian Barry und Douglas W. Rae nennen sieben Anforderungen: 1. Interne Konsistenz, 2. Nachvollziehbarkeit der Bewertungskriterien, 3. Aggregation der Kriterien, 4. das Eingeständnis eines Entscheidungszwangs, 5. das Eingeständnis von Risiko und Ungewissheit, 6. die Relevanz des Zeitfaktors und 7. die Relevanz der Evaluierungskriterien für die einzelnen Bürger selbst.

## I Interne Konsistenz

Unter interner Konsistenz ist nicht nur die Widerspruchslosigkeit der Ziele eines einzelnen Individuums zu verstehen, sondern auch die einer politisch-gesellschaftlichen Rangordnung von Zielen. In diesem Fall (siehe Abb. 7) kann zwischen drei Entscheidungsalternativen A1, A2 und A3 folgende Inkonsistenz auftreten: A1 wird A2 vorgezogen, A2 gegenüber A3 und schließlich A3 wiederum gegenüber A1 – obwohl bei logischer Betrachtung die Präferenz von A1 gegenüber A2 und von A2 gegenüber A3 und von A2 gegenüber A3 auch die von A1 gegenüber A3 einschließen müsste. Das folgende Schaubild illustriert dieses Problem inkonsistenter Entscheidungspräferenzen:

---

98 Vgl. Brian Barry/Douglas W. Rae, *Political Evaluation*, a. a. O., S. 340



**Abb. 7** Inkonsistente Entscheidungspräferenzen

Quelle: Brian Barry/Douglas W. Rae, *Political Evaluation*, a. a. O.

Fehlschlüsse dieser Art kennzeichnen kollektive Entscheidungsprozesse.<sup>99</sup> Hierin besteht auch das Wesen des sog. *Arrow-Pradoxons*: Wenn wir drei und mehr Entscheidungsalternativen nach mehr als einem Bewertungskriterium ordnen, können wir intransitive Präferenzen nicht vermeiden.<sup>100</sup> Die Entscheidung wird dann beliebig.

## II Nachvollziehbarkeit der Bewertungskriterien

Die Bewertungsmaßstäbe politischer Evaluation müssen so klar sein, dass politische Entscheidungsalternativen auch eindeutige, unterschiedliche Bewertungen erfahren. Mit anderen Worten: Die Kriterien selbst müssen sich nachvollziehen und testen lassen.

## III Aggregation der Kriterien

Beurteilungen politischer Alternativen stützen sich im Allgemeinen auf mehr als ein Bewertungskriterium. Wenn sich diese Maßstäbe widersprechen, muss ein übergeordnetes Kriterium gesucht werden. Zwei Kriterien, die bei politischen Evaluationen häufig angewendet werden müssen, sind „Effizienz“ und „Chancengleichheit“, wobei unter dem erstgenannten Kriterium die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag und unter dem zweiten gleiche Zugangsmöglichkeiten von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen zu öffentlichen Gütern zu verstehen

99 Vgl. hierzu M. J. A. N. C. Condorcet, *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*, Paris 1785; Duncan Black, *The Theory of Committee and Elections*, Cambridge 1958 ; Amartya K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco 1970

100 Kenneth J. Arrow *Social Choice and Individual Values*, 2. Aufl., New Haven (Conn.) 1963; K. O. May, *A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decisions*, in: Peter Bernholz, *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, Bd. 1, Tübingen 1972, S. 219; Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft*, Bd. 1, *Entscheidungen und Strukturen der Politik*, a. a. O., S. 283 ff

sind. Die Schwierigkeiten der Aggregation entstehen bei der Zusammenfügung verschiedener Bewertungsskalen.

#### **IV Das Eingeständnis eines Entscheidungszwanges**

Das Eingeständnis, entscheiden *zu müssen*, beruht auf der Einsicht, dass jedes Ausweichen zugunsten einer Diskussion über politische Entscheidungsalternativen den Status quo begünstigt, ja, letztlich ein Plädoyer für den Status quo darstellt. So gesehen stellt auch eine allgemeinverbindliche Entscheidung, nicht zu handeln, eine substantielle Entscheidung dar. Der Status quo muss daher als eine von mehreren Alternativen von vornherein in eine Diskussion um unterschiedliche politische Lösungswege eingeführt werden. Insofern gibt es formal keine „Nichtentscheidungen“.

#### **V Das Eingeständnis von Risiko und Ungewissheit**

Die Bewertungskriterien politischer Evaluation beziehen sich vorrangig auf die zu erwartenden Folgen politischer Entscheidungen. In komplexen, dynamischen Entscheidungssituationen lassen sich die Folgen einer Auswahl unter mehreren Optionen aber nur in den seltensten Fällen mit Gewissheit bestimmen. Vielmehr schließen diese Entscheidungen einerseits ein beträchtliches *Risiko* ein, unter dem wir wahrscheinliche Beziehungen zwischen Entscheidungsalternativen und ihren Konsequenzen verstehen wollen, andererseits aber auch *Ungewissheit*, da im allgemeinen nicht einmal eine wahrscheinliche Relation zwischen Politikinhalt und ihren Folgen unterstellt werden kann.<sup>101</sup> Das Risiko lässt sich mit *der Hypothese des erwarteten Wertes* (expected value)<sup>102</sup> eingrenzen: Zunächst werden die möglichen Folgen politischer Entscheidungsalternativen bewertet. Danach werden die Wahrscheinlichkeitsbeziehungen zwischen gegebenen Alternativen und den so bewerteten Ergebnissen bestimmt. Schließlich werden in einem dritten Schritt die politischen Alternativen nach dem jeweiligen Grad der Wahrscheinlichkeit ihrer politisch bewerteten Folgen gewichtet und in eine Rangordnung gebracht.

Eine politische Strategie zur Bewältigung dieser Komplexität ist der „*Inkrementalismus*“, der sich bei der Diskussion und Durchsetzung neuer Lösungsansätze auf nur marginale Änderungen des Status quo beschränkt. Die Strategie des *Inkrementalismus* begrenzt dadurch von vornherein Umfang und Intensität politischer Konflikte, eine Wirkung, die zu ihrer großen Verbreitung maßgeblich beigetragen haben dürfte, und zeitigt darüber hinaus drei Wirkungen:<sup>103</sup>

---

101 Vgl. Robert D. Luce/Howard Raiffa, *Fights, Games and Decisions*, New York 1957

102 Vgl. Brian Barry/Douglas W. Rae, a. a. O., S. 346

103 Vgl. Charles Lindblom, *The Policy-making Process*, Englewood Cliffs, N. J., 1968

1. Die Analysen der politischen Entscheider konzentrieren sich auf leicht zugängliches Erfahrungswissen.
2. Die Strategie schränkt die Zahl der zu prüfenden politischen Handlungsalternativen erheblich ein.
3. Sie reduziert in ähnlichem Ausmaß Zahl und Komplexität der in Betracht zu ziehenden Handlungsfaktoren.

So offensichtlich diese zugleich praktischen und taktischen Vorzüge des *Inkrementalismus* auch sein mögen, so liegt doch auch ein schwerwiegender Nachteil auf der Hand. Auf lange Sicht verursacht der Inkrementalismus *erhebliche Opportunitätskosten*, da weitreichende Langfristalternativen von vornherein aus der politischen Betrachtung ausgeblendet werden: Aus dem Blick geraten solche Alternativen, die bei einem größeren Zeithorizont der Entscheidung durchaus hätten in Erwägung gezogen werden müssen.<sup>104</sup> Im Dialog zwischen Wissenschaft und Politik sind aus der Sicht des Inkrementalismus nur punktuelle Empfehlungen möglich, die Chancenzuweisungen, systematischer Beratung dagegen werden verschenkt.<sup>105</sup> Ein anschauliches Beispiel für diesen Zusammenhang ist die Diskussion um die Reform der deutschen Rentenversicherung: Alle Beteiligten sind sich einig, dass auf Dauer eine Umstellung des gesamten Systems erfolgen muss, die dieses von der Entwicklung der Lohnkosten los löst. In der Praxis aber erfolgt die Umsetzung dieses Reformvorhabens nur inkrementalistisch, d. h. in miteinander nicht verbundenen Ansätzen von begrenzter Reichweite und ohne langfristige Perspektive.

## VI Die Zeitdimension

Die Folgen politischer Entscheidungen treten nicht unmittelbar auf, sondern lassen sich – wie sich an zahlreichen Beispielen (Umweltschutz, Stadt- und Raumplanung, Bildungspolitik etc.) verfolgen lässt – nur über einen längeren Zeitraum ermitteln. Damit stehen auch Prognose und Bewertung dieser Folgen zwangsläufig auf schwachen Füßen; denn zeitlich „entferntere“ Tatsacheneinschätzungen und Bewertungen werden aufgrund eines engeren Wahrnehmungshorizontes und entsprechend fehlenden Problembewusstseins seltener berücksichtigt. Werden diese Kriterien aber dennoch in die Betrachtung einbezogen, sind tiefgreifendere Konflikte auch

---

104 Vgl. Brian Barry/Douglas W. Rae, a. a. O., S. 347; siehe hierzu auch Klaus Lompe, *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften*, Göttingen 1972, S. 96 ff

105 Vgl. Klaus Lompe, a. a. O., S. 99

zwischen solchen Individuen und Gruppen zu erwarten, die sich von den gleichen Wertvorstellungen leiten lassen.

## **VII Die Relevanz der Evaluationsmaßstäbe für die einzelnen Bürger**

Für die Bewertungen politischer Entscheidungen sind im demokratischen Verfassungsstaat nicht abstrakte Prinzipien, sondern letztlich die Erfahrungen der Bürger selbst maßgeblich. Abstraktere Interpretationsmuster sind hierbei nur insoweit von praktischer politischer Bedeutung, als sie entweder mit diesen Erfahrungen übereinstimmen oder sich als Orientierungsmaßstäbe bei der Bewältigung solcher Erfahrungen verwenden lassen. Das bedeutet keineswegs, nur individuelle Präferenzen bei der Bewertung politischer Handlungsalternativen als legitim anzusehen, sondern vielmehr, „abstrakte“, umfassendere Maßstäbe zumindest zu individuellen Erfahrungen und Wertvorstellungen in Beziehung zu setzen.

Nachdem die einzelnen Anforderungen an die Evaluation politischer Entscheidungen umrissen worden sind, sollen im Folgenden Konflikte zwischen den zugrunde liegenden Bewertungskriterien geprüft werden. Solche Konflikte können zwischen verschiedenen Maßstäben der Entscheidung auftreten: zwischen Chancengleichheit und Gerechtigkeit, Effizienz und Chancengleichheit, Wohlstandsmehrung und sozialer Gerechtigkeit. Grundsätzlich bieten sich drei Lösungswege für eine rationale politische Bewältigung dieser Zielkonflikte an: 1. eine „absolute“ Entscheidung über die konfligierenden Kriterien, 2. eine Konfliktlösung durch hierarchische Ordnung der relevanten Maßstäbe und 3. eine Vermittlung zwischen den Kriterien.<sup>106</sup>

### **1. „Absolute“ Lösung**

In einer politischen Entscheidungssituation bieten sich häufig keine Lösungsvorschläge an, die zwei vorgegebenen Kriterien – etwa „Effizienz“ und „Chancengleichheit“ – gerecht werden. In diesem Fall scheint zunächst eine „absolute“ Entscheidung im Sinne eines dieser Kriterien unausweichlich. Das Grundsatzdilemma dieses Kriterienkonflikts lässt sich nur mildern, indem die Suche nach neuen Lösungsansätzen vorangetrieben wird oder indem die Anforderungen an die Akzeptanz der Entscheidung weniger rigide gefasst werden.

### **2. Hierarchische Ordnung der Kriterien**

Die Konflikte zwischen konkurrierenden Bewertungsmaßstäben können dadurch gelöst werden, dass die Kriterien selbst nach ihrer Bedeutung für den jeweiligen Entscheidungskontext gewichtet und in eine hierarchische Rangordnung eingefügt

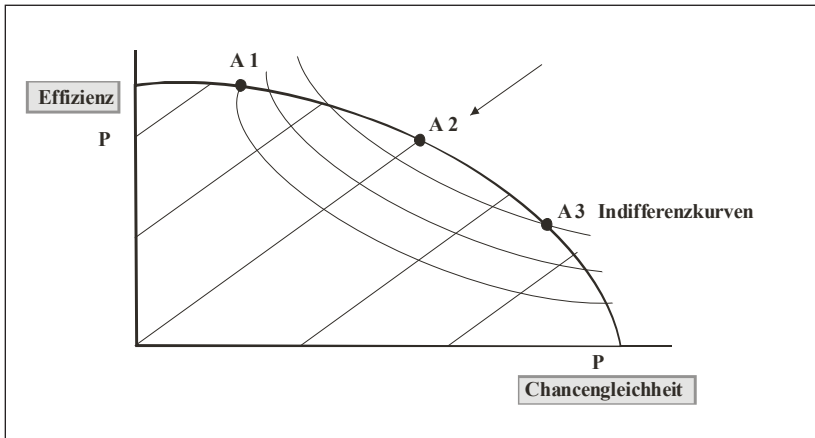
---

106 Vgl. Brian Barry/Douglas W. Rae, a. a. O., S. 349

werden. Wenn etwa dem Maßstab „Chancengleichheit“ Vorrang vor dem der „Effizienz“ eingeräumt wird, muss diese Gewichtung im gesamten Entscheidungsablauf gelten. Für die Bewertung von konkreten Entscheidungsalternativen bedeutet dies, dass ein geringfügiger Zuwachs an Chancengleichheit auch einem erheblichen Gewinn an Effizienz vorgezogen werden kann. Die Geltung eines zweiten Kriteriums ist im Übrigen dann besonders hilfreich, wenn zwei Alternativen in Sach- oder Personalfragen als annähernd gleichwertig eingestuft werden und erst dann die Berücksichtigung eines zweiten Bewertungsmaßstabs eine definitive Urteilsbildung möglich macht.

### 3. Vermittlung zwischen Kriterien

Die Evaluation politischer Entscheidungen stützt sich im Allgemeinen auf mehrere Kriterien, zwischen denen vermittelt werden muss. Dies geschieht durch die Ermittlung von *Grenzzraten der Substitution*, die Auskunft auf die Frage geben: Wie viel von der Verwirklichung eines Kriteriums muss ich aufgeben, um ein zusätzliches Maß an Durchsetzung eines anderen Maßstabs zu gewährleisten? Der so gegebene Handlungsspielraum lässt sich mit einem Instrument der ökonomischen Theorie darstellen: *Indifferenzkurven*. Diese nehmen die Form von Geraden an, wenn die Grenzzraten der Substitution konstant sind, sie weisen jedoch in der Mehrzahl der Fälle eine konkave Form auf. Diese Form, die in der folgenden Graphik (Abb. 8) am Beispiel des politischen Zielkonfliktes zwischen Effizienz und Chancengleichheit veranschaulicht wird, geht von der Annahme aus, dass ein Maßstab gegenüber anderen ein umso geringeres Gewicht besitzt, je mehr er in einer bestimmten Entscheidungssituation bereits verwirklicht worden ist. Unter den gegebenen Entscheidungsalternativen ist jene vorzuziehen, die eine ausgewogene Umsetzung mehrerer Kriterien ermöglicht. Im gegebenen Fall ist dies unter den drei Alternativen A1, A2 und A3 die Alternative A2.



**Abb. 8** Entscheidungsalternativen in einem politischen Zielkonflikt

Anmerkung: Wir können die realisierbaren Alternativen durch eine Linie p-p abgrenzen. Die vorzuziehende Alternative ist dann jene, die innerhalb des so abgegrenzten Segments auf der höchsten Indifferenzkurve liegt. Das ist in unserem Fall die Alternative A2.

Quelle: Barry/Rae, a. a. O., S. 356

Die Alternativen „Effizienz“ und „Chancengleichheit“ lassen sich mit Beispielen aus der Entwicklungspolitik und der Wirtschaftspolitik veranschaulichen. Hier treten sie als Gegensatz von wirtschaftlichem Wachstum und gleichen Vermögens- und Einkommenschancen, von „Effizienz“ und „Gerechtigkeit“, auf: In einem bestimmten Intervall kommt das Wirtschaftswachstum der Gleichverteilung von Vermögen und Einkommen entgegen. Wird die Grenze jedoch überschritten, verringern alle Maßnahmen, die auf mehr Chancengleichheit und Gerechtigkeit zielen, die Effizienz der Wirtschaft.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Vgl. Horst Siebert, *Jenseits des Sozialen Marktes. Eine notwendige Neuorientierung der deutschen Politik*, München 2005, S. 58



## 1.6 Ergebnisse der Politik im Spiegel sozialer Indikatoren

Die Erforschung sozialer Indikatoren als Messgrößen und als Orientierungsmaßstäbe politischer Entscheidungen des sozialen Wandels hat in den USA in der Mitte der 1960er Jahre begonnen. Der amerikanischen Weltraumbehörde NASA ging es darum, Nebenwirkungen des Raumfahrtprogramms auf die Lage der amerikanischen Gesellschaft zu untersuchen.<sup>108</sup> Die Behörde und die sie beratenden Wissenschaftler waren zu dem Ergebnis gekommen, dass es einen vollständigen Mangel an Daten und Forschungsmethoden gebe. Zwar hat es schon in den 1920er und 1930er Jahren in den Vereinigten Staaten erste Bemühungen um die Erforschung sozialer Indikatoren zur Ermittlung sozialer Trends gegeben. Eine größere internationale Verbreitung erfuhr dieser Forschungszweig aber erst, als die OECD ihr Sozialindikatorenprogramm im Jahre 1970 startete. Zum gleichen Zeitpunkt begann der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, ein „System sozialer und demographischer Statistiken“ aufzubauen.

Der gesellschaftliche und politische Hintergrund dieser Bemühungen war durch die Debatte um die sozialen Kosten des wirtschaftlichen Wachstums und „öffentliche Armut“ einerseits und um privaten Wohlstand als Herausforderung der staatlichen Sozialpolitik gekennzeichnet. Wirtschaftswachstum wurde immer weniger mit einer automatischen Verbesserung der Lebensverhältnisse gleichgesetzt, und der Begriff der „*Lebensqualität*“ entfaltete seine eigene Wirkung in der öffentlichen Debatte. Diese war zudem durch die Vorstellung geprägt, gesellschaftliche Strukturen und Prozesse könnten durch die Politik in erheblichem Umfang modelliert werden. Diese zuversichtliche Erwartung in das Planungs- und Steuerungsvermögen der Politik ist jedoch inzwischen weiterhin einer nüchternen Erwartungshaltung gewichen, doch der Begriff der „*Lebensqualität*“ ist ein zentraler Richtwert der politischen Diskussion und die gesellschaftlichen Verständnisses der Wirkungen der Politik geblieben.

Die *Sozialindikatorenforschung* ist in den letzten Jahrzehnten vor allem eine Reaktion der Sozialforschung auf den stark gewachsenen Informations- und Beratungsbedarf der Sozialpolitik im Sinne einer aktiven Gesellschaftspolitik gewesen. Dieser Forschungszweig stellt den Versuch der Sozialwissenschaften dar, eine systematische Antwort auf die politische Frage nach der Lebensqualität in einer Gesellschaft zu geben. Das Forschungsprogramm sozialer Indikatoren konnte sich bei diesem ehrgeizigen Bemühen auf das Modell wirtschaftlicher Indikatoren stüt-

---

108 Vgl. Heinz-Herbert Noll/Wolfgang Zapf, Social Indicators Research and Social Reporting, in: Ingwer Borg/ Peter Ph. Mohler (Hrsg.), Trends and Perspectives in Empirical Social Science Research, Berlin/New York 1994, S. 1-13

zen, das der Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung zugrunde lag, ohne freilich die zu enge Sichtweise zu übernehmen, sozialer Wandel sei letztlich nichts anderes als wirtschaftliche Entwicklung.<sup>109</sup>

Die beiden Hauptaufgaben *sozialer Indikatoren* sind die Messung des Wohlstandes und die Beobachtung sozialen Wandels. Es geht darum, Standards gesellschaftlicher Modernisierung zu ermitteln und die damit verbundenen Probleme aufzuzeigen. Daran knüpfen sich folgende Einzelschritte an: die Beschreibung und Erklärung gesellschaftlichen Wandels, die Identifizierung von Beziehungen zwischen einzelnen Entwicklungsverläufen und die Ermittlung der Folgen des Wandels durch Zeitreihen gesellschaftlicher Indikatoren.

Die vorrangige Funktion sozialer Indikatoren ist die Erhebung gesellschaftlichen Wohlstandes.<sup>110</sup> Dieser ist nur durch multidimensionale Erhebungsraster zu erfassen, die gesellschaftliche Ziele, individuelle Zielvorstellungen und Lebenslagen miteinander verknüpfen und auf diesem Wege das Ergebnis sozialer Prozesse und der darauf einwirkenden Politik abbilden. Es geht dabei um die Erhebung realer Situationen durch objektive Beobachtungen, andererseits aber auch um die Erfassung subjektiver Einschätzung individueller Lebenslagen, kurz: um eine Kombination objektiver und subjektiver Indikatoren.

Dieser Zusammenhang soll durch die folgende Übersicht veranschaulicht werden (Tab. 7). Wenn wir zwischen jeweils guten und schlechten objektiven Lebensbedingungen und entsprechendem guten und schlechten persönlichem Wohlbefinden unterscheiden, ergeben schlechte objektive und subjektive Bedingungen *Deprivation*, gute subjektive und schlechte objektive Bedingungen *Anpassung*, gute objektive und schlechte subjektive Bedingungen *Dissonanz*, und gute objektive sowie gute subjektive Bedingungen *Wohlbefinden (Well-Being)*. Je größer das Bevölkerungssegment mit guten objektiven und guten subjektiven Lebensbedingungen – je stärker also die Rubrik „Wohlbefinden“ besetzt ist-, umso höher ist das Wohlstandsniveau einer Gesellschaft.

---

109 Vgl. Heinz-Herbert Noll/ Wolfgang Zapf, Social Indicators Research, a. a. O., S. 2

110 Vgl. Wolfgang Zapf, Die Modernisierung moderner Gesellschaften, Frankfurt a. M. 1991

**Tabelle 7** Kategorien individueller Wohlfahrt\*

objektive Lebensbedingungen	subjektives Wohlbefinden	
	gut	schlecht
gut	Wohlbefinden	Dissonanz
schlecht	Anpassung	Deprivation

Quelle: nach Heinz-Herbert Noll/Wolfgang Zapf, Social Indicators Research. a. a. O., S. 4

Unter den internationalen Sozialberichten sind für die international vergleichende Sozial- und Politikforschung folgende Institutionen besonders erwähnenswert: EUROSTAT, Soziale Indikatoren für die Europäische Gemeinschaft (seit 1977), Soziales Porträt Europas (seit 1991); OECD, Lebensbedingungen in OECD-Ländern (seit 1986), Weltbank: Weltentwicklungsbericht (Seit 1978), Soziale Indikatoren der Entwicklung (seit 1987), United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report (seit 1990). Im Unterschied zur OECD haben die Vereinten Nationen eine kontinuierliche Sozialberichterstattung aufgebaut, die dem Ziel verpflichtet ist, die Lebensbedingungen der Menschen in den Industrie- und Entwicklungsländern systematisch zu erfassen. Dies geschieht durch den von UNDP jährlich vorgelegten *Human Development Report*, der sich des *Human Development Index* als eines mehrdimensionalen Analyserasters bedient, um wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Wohlfahrt, Bildungsniveau, Gesundheit und die Chancen gesellschaftlicher und politischer Beteiligung für möglichst alle Länder zu erfassen. Dieser Index hat sich vor allem als eine wichtige Richtschnur der entwicklungs-politischen Debatte erwiesen. Demgegenüber ist die OECD in ihren Arbeiten zur Sozialindikatorenforschung und zur Sozialberichterstattung einem pragmatischen Kurs gefolgt und hat damit einer großen Vielfalt von Akteuren, institutionellen Lösungen und konzeptionellen Ansätzen Rechnung getragen.

Im Rückblick auf die Entwicklung der Sozialindikatorenforschung können folgende Phasen unterschieden werden: Die *Anfangsphase* in den 1960er und 1970er Jahren war durch die Entwicklung erster Programme und erster Pilotstudien zur Sozialindikatorenforschung und die Herausbildung einer größeren Forschungs- und Beratungsbewegung gekennzeichnet. Diese erreichte in den 1970er Jahren einen ersten Höhepunkt, als in vielen Ländern eine umfassende Sozialberichterstattung einsetzte. Neben den Vereinigten Staaten waren vor allem die skandinavischen Länder, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland die wichtigsten Vorreiter dieser Strömung. Die 1980er Jahre brachten aber eine größere Routine im Umgang mit statistischen Informationen einerseits und eine politisch-gesellschaftliche Interessenverschiebung von sozialen Fragen zu vorrangigen wirtschaftspolitischen

Themen, wie sie sich in der liberal-konservativen Ausrichtung mehrerer Regierungen der führenden Industriestaaten niederschlug. Die damit einhergehende Ernüchterung über die politische Tragweite der Sozialindikatorenforschung führte schließlich in den 80er und 90er Jahren zu der Einschätzung, soziale Indikatoren seien eher Instrumente gesellschaftlicher Aufklärung als Werkzeug politischer Planung.

Insgesamt haben sich soziale Indikatoren als durchaus nützliche Instrumente wissenschaftlicher Politikberatung erwiesen. Neue Anwendungsgebiete dieses Forschungszweiges sind:<sup>111</sup>

- das Monitoring der Transformation vormals sozialistischer Gesellschaften,
- das Überdenken traditioneller Konzepte der Lebensqualität in Zusammenhang mit den Konzepten reflexiver Modernisierung<sup>112</sup> und nachhaltiger Entwicklung,
- Konstruktion umfassender Wohlfahrtsindizes, die – wie der *Human Development Index* – eine Vielzahl von Wohlfahrtsdimensionen erfassen,<sup>113</sup>
- Anwendung von Zeitreihenanalysen in dynamischer, international vergleichender Perspektive und die
- Entwicklung einer zukunftsorientierten Sozialberichterstattung.

Während international vergleichende Untersuchungen des gesellschaftlichen Wohlstandes inzwischen auf eine hundertjährige Tradition zurückblicken können, sind multinationale Umfragen ein junger Forschungszweig.<sup>114</sup> Diese gehen häufig der Frage nach, wie sich der sozioökonomische Wandel auf die Fähigkeiten, Einstellungen und die Lebensqualität der Menschen auswirkt. Ein Beispiel hierfür sind Inglehart's Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen den persönlichen Erfahrungen des sozioökonomischen Wandels und der Herausbildung soziokultureller Wertvorstellungen und Wertprioritäten.<sup>115</sup> Wer unter den Bedingungen materiellen Mangels aufwächst – so seine Erkenntnis – wird künftig materiellen

---

111 Vgl. Heinz-Herbert Noll/Wolfgang Zapf, Social Indicators Research, a. a. O., S. 11 f.

112 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M. 1986, S. 252 f

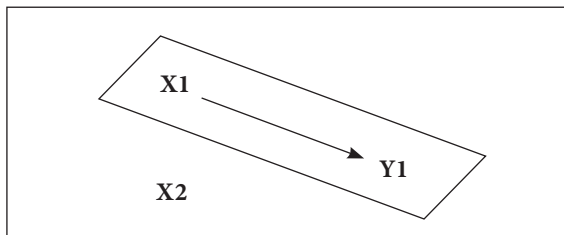
113 Vgl. Paul Patrick Streeten/Mahbub Ul Hag, Reflections on Human Development: How the Focus of Development Economics Shifted from National Income Accounting to People-Centered Policies, Oxford 1995

114 Vgl. Duane F. Alwin/ Michael Braun/ Janet Harkness/ Jacqueline Scott, Measurement in Multi-National Surveys, in: Ingwer Borg/ Peter Ph. Mohler (Hrsg.) , Trends and Perspectives in Empirical Social Science Research, Berlin/New York 1994, S. 26 – 37

115 Vgl. Ronald Inglehart, Culture Shift in Advanced Industrial Society, Princeton (N. J.) 1990. Allerdings wird die eindeutige Abgrenzung von materieller und postmaterieller Wertorientierung in neueren Studien der Wertewandelsforschung wieder angezweifelt

Werten einen höheren Rangplatz zuweisen als diejenigen, die unter der Voraussetzung wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstandes groß werden. Ein weiteres Beispiel für diesen neueren Forschungszweig ist die Untersuchung der Frage, inwieweit die Arbeitsbedingungen die Wertorientierungen, Einstellungen und schließlich die Persönlichkeitsstruktur der Beschäftigten beeinflussen.<sup>116</sup> Auf diesem Wege konnten universal gültige Beziehungen zwischen Persönlichkeitsstrukturen und Arbeitsbedingungen in fortgeschrittenen Industriegesellschaften herausgearbeitet werden.

Es kommt zunächst darauf an, Veränderungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu identifizieren, die sich möglicherweise auf die Wirkungen eines politischen Programms zurückführen lassen. Bezeichnen wir diese zu erklärenden Veränderungen als abhängige Variable Y1, so soll X1 – die Wirkung eines politischen Programms – unabhängige Variable sein. Das Problem der sozialwissenschaftlichen Evaluationsforschung besteht nun darin, die gesellschaftlichen Veränderungen, die den Wirkungen eines politischen Programms zugeordnet werden können, von externen Umweltfaktoren (X2) zu unterscheiden:<sup>117</sup>

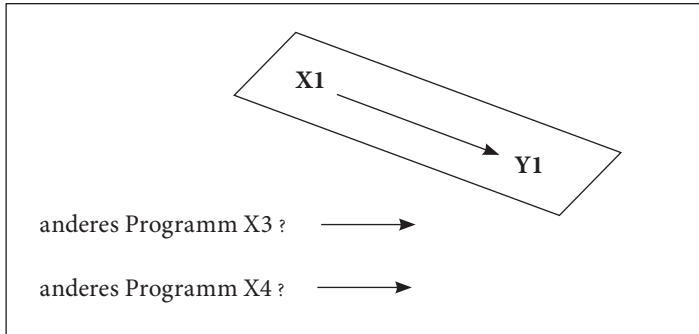


Die zentrale Annahme besteht somit darin, dass die zu beobachtenden gesellschaftlichen Veränderungen zum Teil auf die Wirkungen des in Betracht kommenden politischen Programms und zum Teil auf externe Umweltfaktoren zurückzuführen sind. Eine weitere Komplikation kommt hinzu: Die gesellschaftliche Wirklichkeit unterliegt den Wirkungen mehrerer politischer Programme. Daraus leitet sich wiederum die Frage ab, ob die Veränderung der jeweiligen Zielgröße als abhängiger

116 Vgl. Melvin L. Kohn/Kazimierz M. Slomczynski, *Social Structure and Self Direction. A Comparative Analysis of the United States and Poland*, Cambridge (Mass.) 1990, S. 259 ff

117 Vgl. Ulrich Klöti, *Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen*, in: Werner Bussmann/Ulrich Klöti/ Peter Knoepfel (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, a. a. O., S. 50 ff

Variable auf das zu evaluierende Programm oder auf die Wirkungen eines anderen Programms zurückzuführen ist.



Erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich in den westlichen Demokratien das Augenmerk der Politik in größerem Umfang auf die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bei den Bemühungen gerichtet, die Wirksamkeit politischer Maßnahmen anhand sozialer Indikatoren zu überprüfen. Diese Entwicklung wurde durch Erkenntnisfortschritte in der Bildungsforschung, Wirtschaftswissenschaften, Soziologie und Politikwissenschaft wesentlich gefördert. In den Wirtschaftswissenschaften wurde der Zusammenhang zwischen wirtschaftspolitischen Interventionen und der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung untersucht und in der Bildungsforschung Zusammenhänge zwischen bildungspolitischen Interventionen und Bildungschancen einzelner Bevölkerungsgruppen. Ähnliche Fragen wurden auch in der Agrarforschung, der Technologiepolitik, der Industriepolitik und in der Entwicklungspolitik aufgeworfen und von den beteiligten Disziplinen auch teilweise aufgegriffen.

Evaluationen politischer Programme sind häufig auf den Legitimationsbedarf der Einzelpolitiken und ihren jeweiligen Informationsbedarf zurückzuführen. Dies lässt sich beispielhaft an dem von Präsident *Kennedy* in den Vereinigten Staaten in den 1960er Jahren erklärten „*Krieg gegen die Armut*“ zeigen, der zu der Frage führte, wie die Wirksamkeit der ergriffenen staatlichen Maßnahmen in der Praxis zu beurteilen waren. Seit dieser Zeit bedient sich die amerikanische Evaluationsforschung neuer entscheidungstheoretischer Erkenntnisse und Techniken: Planning Programming Budgeting System (PPBS), Kosten-Nutzen-Analysen, Kosten-Effektivitätsanalysen, Operations-Research. Die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung entwickelte neue Erhebungs- und Auswertungsmethoden und nutzte Ergebnisse der Implementationsforschung und von vergleichenden Politikfeldstudien.

Im internationalen Maßstab lassen sich auf der Grundlage der vorliegenden Länderberichte folgende Länderschwerpunkte feststellen:<sup>118</sup>

- Am weitesten ist das politische Evaluationssystem in den *Vereinigten Staaten* entwickelt. Hier ist die Programmevaluation von den herkömmlichen Verfahren der Rechnungskontrolle deutlich zu unterscheiden. In der Legislative wie in der Exekutive sind Evaluationssysteme stark institutionalisiert.
- In einer zweiten Gruppe von Ländern – *Schweden, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland* – sind seit den 1960er Jahren erste Versuche der Programmevaluation unternommen worden, doch blieben diese Versuche im Allgemeinen fragmentarisch und auf einzelne Politikfelder begrenzt. Eine eigenständige politische Programmevaluation wurde nicht institutionalisiert, gelegentlich wurde die Evaluationsfunktion dem Rechnungshof übertragen (*Kanada*). Eine breitere Sichtweise setzte sich erst in den 1990er Jahren mit der Diskussion um *New Public Management* durch.
- Auch in den anderen *europäischen Staaten*, die sich im Laufe der letzten Jahrzehnte um eine stärkere Verankerung politischer Evaluation bemüht haben, wurde die Programmevaluation häufig mit dem *Haushaltsprozess* verbunden, um Haushaltsengpässe besser bewältigen zu können.

In den 80er Jahren hat eine zweite Phase der Evaluationsforschung eingesetzt, die von der Frage nach dem Ergebnis (*Output*) des Regierungshandelns ausgeht. So sehr es dabei um die tatsächlichen Auswirkungen des Regierungshandels gegangen ist, eine wesentliche Antriebskraft dieser Bewegung war das budgetäre bzw. betriebswirtschaftliche Interesse an den Verwaltungskosten einer Dienststelle oder eines Verwaltungsaktes. Demgegenüber war es in den 1970er Jahren noch in erster Linie um die grundsätzliche Berechtigung von Reformprogrammen im Lichte der Vorgaben der Haushaltspolitik gegangen. Die Rechnungshöfe hatten damals an politischem Gewicht gewonnen, eine Verlagerung, die bis in die Gegenwart hineinreicht.

Diese Entwicklung lässt sich auf drei Faktoren zurückführen: In der Zeit anhaltender Haushaltsengpässe geht es nicht in erster Linie darum, Programme effektiver zu gestalten, sondern vielmehr darum, ineffektive Programme zu erkennen und Haushaltskürzungen zu rechtfertigen. Eine zweite Ursache ist die politisch-ideologische Ausrichtung der parlamentarischen Mehrheiten in den 80er Jahre gewesen. Auf der Grundlage eines liberal-konservativen Konsensus ging es darum, staatliche

---

118 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext, in: Werner Bussmann u. a., Einführung in die Politikevaluation, a. a. O., S. 4-12

Planungssysteme zurückzufahren, Reformpolitiken zu überprüfen und neue Kontrolltechniken in den Budgetprozess einzubauen. Der dritte Faktor ist der jeweilige Verfassungskontext der Rechnungskontrolle und Evaluation: Hat das Präsidialsystem der USA auf die große Bedeutung der institutionellen Gewaltenteilung für die Entwicklung eines politischen Evaluationssystems verwiesen, so ist in den europäischen Demokratien die institutionelle Zuordnung der Rechnungshöfe ein ebenso entscheidender Faktor. In den USA, Kanada, Norwegen, den Niederlanden und Dänemark sind diese der Legislative zugeordnet, in Deutschland dagegen historisch der Exekutive, auch wenn das politische Gewicht des Bundesrechnungshofes durch seine Orientierung insbesondere am Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages gestärkt wird. Andererseits hat auch der französische *Cours des Comptes*, der ebenfalls dem Parlament berichtet, seine klare Ausrichtung auf die Exekutive bewahrt. Auch in Schweden ist die öffentliche Rechnungsprüfung ein Instrument der Zentralregierung geblieben.

In welchen Formen ist die Programmevaluation institutionalisiert worden? Handelt es sich bei einem politischen Programm um eine Form experimenteller Politik, so ist im Allgemeinen mit einer *programmspezifischen Institutionalisierung* zu rechnen: Evaluationsinstanz ist in diesem Fall die Fachabteilung des zuständigen Ministeriums. Haben mehrere Abteilungen eines Ministeriums programmspezifische Evaluationen durchzuführen, bilden sich wie in den USA und Kanada *ressortinterne Evaluationseinheiten*. Demgegenüber ist eine Zentralisierung der Programmevaluation in der Exekutive selten zu finden. In Ländern mit starker institutioneller Gewaltenteilung wie in den Vereinigten Staaten, aber auch in einem Land wie der Schweiz, ist die *parlamentarische Evaluation* typisch. In vielen Regierungssystemen sind mehrere Stellen mit Programmevaluationen beauftragt, so dass sich Überschneidungen und Redundanzen nicht vermeiden lassen. Das politische Gewicht der Evaluation ist aber zu groß, um diese ganz dem Regierungsapparat oder der politikfernen Wissenschaft zu überantworten. Eine Anbindung an das Parlament erscheint folgerichtig.

## Literatur

- Peter Bachrach/ Morton S. Baratz, Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, in: The American Political Science Review, vol. 57, No. 3, Sep 1963, S.632-642  
Werner Bussmann /Ulrich Klöti/Peter Kroepfel (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M. 1977  
Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Upper Saddle River (N.J.) 2002, 10. Aufl.



- Larry N. *Gerston*, Public Policy Making. Process and Principles, Armonk/London 2004
- Adrienne *Héritier* (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS-Sonderheft 1993
- Beate *Kohler-Koch* (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992
- Renate *Mayntz*/ Fritz W. *Scharpf* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt a. M./New York 1999
- Hiltrud *Naßmacher* / Karl-Heinz *Naßmacher*, Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999
- Fritz W. *Scharpf*, Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000
- Eckhard *Schröter* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen 2001
- Klaus *Schubert*, Innovation und Ordnung. Grundlagen einer pragmatischen Theorie der Politik, Münster/Hamburg/London 2003; Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen 1991
- Klaus *Schubert*/Nils C. *Bandelow* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München 2009, 2. Aufl.
- Reinhard *Stockmann* (Hrsg.), Evaluationsforschung – Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen 2000

*„Eine Politikwissenschaft, die zu dem Phänomen ‚Gemeinwohl‘ nichts zu sagen hat, ähnelt einer Vorführung des Hamlet ohne den Prinzen von Dänemark.“*

Ernst Fraenkel, 1966

---

## 2.1 Kompass: politische Grundwerte

Erfolge und Misserfolge der Politik sind nur aus der Sicht ihrer *Ziele* zu bestimmen. Diese leiten sich von *Grundwerten* ab, die unser Politikverständnis prägen. Hierbei handelt es sich nach einer weit verbreiteten Überzeugung in den demokratischen Verfassungsstaaten um *Freiheit*, *Gleichheit*, *Gerechtigkeit* und *Gemeinwohl*. Freiheit und Gleichheit sind die zentralen Grundwerte des angelsächsischen Demokratieverständnisses<sup>119</sup>, während der im kontinentaleuropäischen Verfassungsdenken besonders betonte Grundwert der Gerechtigkeit auf zwei Bedeutungen verweist: die Chancengleichheit und die Solidarität zwischen unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft. Diese vier Grundwerte stehen in einer interdependenten Beziehung: Freiheit erfordert zu ihrer Verwirklichung politische Gleichheit. Das Ergebnis des gesellschaftlichen Wettbewerbs kann im Sinne der Solidarität und Chancengleichheit korrigiert werden – soweit dadurch die Grundlagen der Freiheit nicht eingeschränkt werden. Darauf verweist insbesondere die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls.<sup>120</sup> Freiheit bedeutet auch eine auf Gewinn angelegte Tätigkeit, die

---

119 Vgl. Robert A. Heinemann u. a., *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values, and Politics*, New York/London 2002, S. 57

120 Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.) 1971; in deutscher Übersetzung: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M. 1975. Otfried Höffe (Hrsg.), *Gerechtigkeit als Fairness*, Freiburg/München 1977

die Gegensätze zwischen den gesellschaftlichen Schichten möglicherweise vertieft, den Zusammenhalt der Gesellschaft aber nicht aufheben darf.

Die Bedeutung der Grundwerte für die Festlegung politischer Ziele lässt sich folgendermaßen umschreiben:

### 1. Gemeinwohl

Die Befriedung gesellschaftlicher Interessen spielt in allen Auffassungen von politischer Zielbestimmung eine maßgebliche Rolle. Der umfassendste Anspruch an diese Aufgabe wird seit *Aristoteles* und *Thomas von Aquin* durch den Begriff des *Gemeinwohls* (*Bonum Commune*) zum Ausdruck gebracht. Wenn dieser Begriff nicht nur als Leerformel in der politischen Auseinandersetzung verwendet werden soll, so kann er zwei Sichtweisen verdeutlichen: einmal gemeinsame, politisch bedeutsame Wertvorstellungen und Erwartungen der Mitglieder einer Gesellschaft an die Politik, zum anderen die Interessen der Bürger gegenüber dem Staat.<sup>121</sup>

Zwei Versionen des Gemeinwohlverständnisses haben die politische Ideengeschichte geprägt: 1. die Behauptung eines vorgegebenen Allgemeinwohls, dem die Mitglieder einer Gesellschaft nicht zustimmen müssen, dem sie sich aber dennoch zu unterwerfen haben. 2. Gemeinwohl als Ergebnis des politischen Prozesses, das sich unter Beachtung von Spielregeln des politischen Wettbewerbs aus der für die Gesamtgesellschaft verbindlichen politischen Regelung von Interessenkonflikten ergibt.<sup>122</sup> Den folgenden Ausführungen wird ein Verständnis des Gemeinwohls im Sinne dieses zweiten, pluralistischen Politik- und Gesellschaftsverständnisses zugrunde gelegt. Denn der demokratische Prozess lebt von der Existenz konkurrierender Gemeinwohlkonzepte und der Begriff des Gemeinwohls selbst ist im pluralistisch verfassten demokratischen Verfassungsstaat stets inhaltsoffen.<sup>123</sup>

### 2. Gerechtigkeit

Der Grundwert der Gerechtigkeit ist oberste Norm bei allen Entscheidungen über Verteilungsfragen. Seit *Aristoteles* unterscheiden wir zwischen ausgleichender und austeilender Gerechtigkeit. Es geht auch in der Gegenwart daher nicht nur um die rechtliche Geltung von Entscheidungen der Gerichte, sondern auch um eine

121 Der Gemeinwohlbegriff ist seit jeher Projektionsfläche eines normativen Vorverständnisses „guter Politik“ gewesen. Siehe hierzu Josef Endres, *Gemeinwohl heute*, Innsbruck Wien 1989, S. 49: „Gemeinwohl ist das Gut- und Vollkommensein von menschlichen, zielhaft geeinten Sozialverbänden. Dieses Wohl muss seinen Trägern, den Gemeinschaftsgliedern auch entsprechen.“

122 Vgl. Everhard Holtmann (Hrsg.), *Politik-Lexikon*, München-Wien 1991, S. 205

123 Vgl. Gunnar Foke Schuppert/Friedhelm Neidhardt, *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*, WZB-Jahrbuch 2002, Berlin 2002

substantielle Bewertung der gesellschaftlichen Verteilung von Ressourcen, Gütern, Dienstleistungen, Privilegien, Anreizen und Sanktionen.

Gerechtigkeit bedeutet die Verbindlichkeit von Entscheidungen der Rechtsprechung wie die politisch verbindliche Bewertung der gesellschaftlichen Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen. Der Grundsatz der Gerechtigkeit begründet die Forderung, gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich zu behandeln.

Wie sollen wir den Grundwert der Gerechtigkeit in politisch-gesellschaftlichen Zusammenhängen verstehen? Hierbei können wir auf zwei Orientierungsangebote der politischen Philosophie zurückgreifen.<sup>124</sup>

- Nach der „*Theorie der Gerechtigkeit*“ von John Rawls<sup>125</sup> kann der Staat zugunsten verteilungspolitischer Ziele etwa durch progressive Steuern und eine Vermögenssteuer in die primäre Einkommens- und Vermögensverteilung eingreifen. Dabei verfolgt er das Ziel des Angebots breiter, als politisch gerecht bewerteter Leistungen. Gerechtigkeit beruht auf drei Prinzipien: Freiheit, Gleichheit und der Belohnung für Leistungen, die der Allgemeinheit zugute kommen.<sup>126</sup>
- Nach der „*Theorie der Verfügungsberechtigung*“ von Robert Nozick hat jeder Bürger einen Anspruch auf den vollen Ertrag seiner Arbeitsleistung. Der Staat kann zwar eine starke Ungleichheit dieser Ergebnisse korrigieren, muss sie aber im Kern akzeptieren.

In jedem Falle muss der Preis der Gerechtigkeit von anderen Gruppen als den Nutznießern der Entscheidung bezahlt werden. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen müssen daher nach eindeutigen Verfahren geregelt werden, gleichgültig, ob ein mehr an sozialer Gleichheit (Rawls) oder an dem Schutz des individuellen Erwerbs (Nozick) orientiertes Verfahren gewählt wird. Allerdings ist es nur aus der ersten Sicht legitim, die Zugangschancen solcher Bevölkerungsgruppen zu Vermögen und Einkommen zu verbessern, die bei der Verteilung von Begabungen und Besitz von der „*Lotterie der Natur*“ benachteiligt worden sind. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Ergebnisse des Wettbewerbs korrekturbedürftig sind.

---

124 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, Public Policy. Perspectives and Choices, Boston (Mass.) u. a. 1999, 2. Aufl., S. 9 ff

125 Vgl. John Rawls, A Theory of Justice, a. a. O., passim

126 John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O.

Warum intervenieren Regierungen auf dem Markt öffentlicher Güter? Kurz gesagt deswegen, weil die Märkte bei der Erstellung von Gütern dieser Art versagen. Worin liegen die Ursachen dieses Marktversagens begründet? Einmal sind öffentliche Güter (Sicherheit, Umwelt) unteilbar und allgemein zugänglich: Niemand soll nach dem gesellschaftlichen Grundkonsens von ihrer Inanspruchnahme ausgeschlossen werden. Darin unterscheiden sie sich von privaten Gütern. Während im Falle privater Güter ein Anbieter allein über ihre Erstellung und die Bedingungen ihres Erwerbs entscheiden kann, setzt das Angebot öffentlicher Güter kollektive Entscheidungen voraus, an denen Parteien, Verbände, Wähler, Medien, Regierung, Verwaltung und Gerichte beteiligt sind.

Das Merkmal der *Nichtausschließbarkeit* potentieller Interessenten von der Nutzung öffentlicher Güter weist auf das „*Trittbrettfahrer-Problem*“ (*free rider*) hin: Auch Personen, die in keiner Weise zur Finanzierung öffentlicher Güter beitragen, können diese in Anspruch nehmen. Anders gesagt: Der „Trittbrettfahrer“ erfreut sich des Nutzens öffentlicher Güter, deren Finanzierung andere (z. B. Steuerzahler, Beitragszahler, Spender) tragen – obwohl er durchaus zur Erstellung dieses Güterangebots beitragen könnte.

Dieses Problem kann dadurch gelöst werden, dass die politischen Entscheider einzelne Leistungsangebote aus dem Bereich der öffentlichen Güter in denjenigen privater Güter verlagern und zugleich einen Finanzierungsbeitrag der Nutzer in Höhe des Güterpreises erzwingen. Die damit verbundenen Zugangs- und Verteilungsprobleme sind jedoch schwerwiegend. Denn die politischen Entscheider werden im Interesse sozialer Gerechtigkeit darauf achten, dass durch die Preisgestaltung dieser Güter und Dienstleistungsangebote nicht ganze Bevölkerungsgruppen von einer Inanspruchnahme abgehalten werden oder diese nur zu politisch nicht vertretbaren Bedingungen möglich wird. Dies gilt beispielsweise für die Zugangsbedingungen zu Institutionen der höheren Bildung und der Weiterbildung sowie zu kulturellen Dienstleistungsangeboten (Theater, Konzert etc.).

**Tabelle 8** Theorien der Verteilungsgerechtigkeit

1.	<b>Theorie der Verfügungsberechtigung</b> (Entitlement Theory)
Vertreter:	Robert <i>Nozick</i>
Prinzipien:	Rechtmäßige Verfügung über Eigentumsrechte, vollständige Respektierung dieser Rechte durch den Staat
2.	<b>Theorie der Gleichheit</b>
Vertreter:	Robert <i>Veatch</i>
Prinzipien:	Gleichwertigkeit der Menschen, Chancengleichheit
3.	<b>Vertragstheorie</b>
Vertreter:	John <i>Rawls</i>
Prinzipien:	größte gleichwertige Freiheit; gleiche Aufstiegschancen bei gleichen Fähigkeiten; Institutionen sollten den am schlechtesten Gestellten den größten Nutzen verschaffen (Differenzprinzip)
4.	<b>Bedürfnistheorie</b>
Vertreter:	Norman <i>Daniels</i>
Prinzipien:	Aufrechterhaltung normaler Fähigkeiten; entsprechend gerechte Wahrnehmung von Chancen; Garantie der Chancengleichheit
5.	<b>Theorie des Utilitarismus</b>
Vertreter:	David <i>Hume</i> , Jeremy <i>Bentham</i> , John Stuart <i>Mill</i>
Utilität –	größter Nutzen für die größte Zahl von Bürgern; teleologische Orientierung – der „Zweck heiligt die Mittel“.

Quelle: in Anlehnung an Lu Ann Aday u. a., Evaluating the Healthcare System: Effectiveness, Efficiency, and Equity, Chicago/Washington D.C. 2004, 3. Aufl., S. 123 f.

### 3. Chancengleichheit

Gesellschaftliche Egalität bedeutet die Gleichheit der Chancen und nicht die Gleichheit der Ergebnisse.

Dieser Grundsatz bedeutet keine exakte Gleichheit von Lebensverhältnissen und Ressourcenausstattung, sondern die Chance gesellschaftlicher Gruppen und Individuen auf gleichberechtigte Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wettbewerb und damit auch auf Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Fortschritt. Mit anderen Worten: Der Grundsatz der Chancengleichheit veranlasst den Staat zu einer *Angleichung* gesellschaftlicher

*Startchancen*, nicht aber zu einer (nachträglichen) Angleichung der Ergebnisse des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wettbewerbs. So wurde aus der revolutionären Forderung nach „*Gleichheit*“ die Maxime der *Chancengleichheit* – ein programmatischer Wandel, den sich auch die Parteien zu eigen gemacht haben.

#### 4. Freiheit

Das Freiheitsprinzip soll die Freiheit vor staatlicher Bevormundung sichern. Zu dieser negativen Abgrenzung von formellen Zwängen und Interventionen kommt jedoch im demokratischen Verfassungsstaat eine strukturelle Voraussetzung der Freiheit: die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen für eine freie Entfaltung der Fähigkeiten der Bürger. Denn zwischen deren Interessen und Ansprüchen kann nicht von vornherein politisch entschieden werden. Umgekehrt setzt die Befähigung zu freier politischer und gesellschaftlicher Betätigung die diese vorangehende Bewältigung existentieller sozialer und wirtschaftlicher Risiken voraus. Individueller Rechtsschutz, die Koalitionsfreiheit zur kollektiven Wahrnehmung gesellschaftlicher Interessen und die Sicherung vor Existenzrisiken sind daher wesentliche Voraussetzungen politischer und gesellschaftlicher Freiheit. Das Prinzip der Freiheit ist also nicht nur negativ definiert („Freiheit von ...“) sondern auch positiv („Freiheit für ...“) und verweist damit zugleich auf die Forderung nach Chancengleichheit.

Jeder Bürger hat das Recht auf größtmögliche *Freiheit*, soweit diese mit der gleichen Freiheit für alle vereinbar ist.<sup>127</sup> Ungleichheiten sind dann vertretbar, wenn sie sich zu jedermanns Vorteil entwickeln, den am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitgliedern nützen sowie faire und gleiche Zugangschancen bereithalten, die allen zugute kommen. In den Worten von John Rawls: 1. Jeder hat das gleiche Recht auf die weitestreichende Grundfreiheit, die mit der gleichen Freiheit anderer vereinbar ist. 2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu verteilen, dass sie zu jedermanns Vorteil sind und Positionen und Ämtern zugute kommen, die allen gleichermaßen offen stehen.<sup>128</sup>

#### 5. Demokratie

Zwischen der individuellen Selbstbestimmung in Freiheit als viertem Grundwert und der Demokratie als fünftem besteht ein enger Zusammenhang: Als politische Herrschaftsform kann Demokratie nicht im Sinne eines radikal-utopischen Verständnisses der Identität von Herrschern und Beherrschten (*identitäre Demokratietheorie*) verstanden werden, sondern unter den Bedingungen komplexer, durch eine Vielfalt

127 Vgl. John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, a. a. O.

128 ders., a. a. O., S. 84 f.

von Interessen gekennzeichneten Gesellschaften nur als *pluralistische Demokratie*, die durch einen Wettbewerb unterschiedlicher Gruppen um die politische Macht *und* durch Chancen wirksamer individueller Teilhabe gekennzeichnet ist. Je intensiver der politische Wettbewerb, umso größer ist der Druck auf die politischen Entscheider, Interessen und Erwartungen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Damit besitzt die demokratische Ordnung nicht nur eine funktionale, sondern auch eine moralische Komponente.

Das Mehrheitsprinzip führt auch in heterogenen, durch Interessenvielfalt geprägten modernen Gesellschaften dazu, dass unter der Voraussetzung wechselnder, unterschiedlich zusammengesetzter Mehrheiten eine größere Zahl individueller Interessen berücksichtigt wird als bei Anwendung jeder anderen Entscheidungsregel. Die permanente Ausgrenzung einer Minderheit wird damit zwar noch nicht ausgeschlossen, aber um so weniger wahrscheinlich, als sich die gesellschaftlichen Interessengruppen überlappen, ihre Einflusszonen sich im Zeitablauf verschieben und die einzelnen Bürger in unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Bezugssystemen verwurzelt sind.

In jedem Fall hat die Anwendung des Mehrheitsprinzips im demokratischen Verfassungsstaat zur Folge, dass die maximale Zahl von Bürgern, die als Folge von Mehrheitsentscheidungen eine Beeinträchtigung ihrer Interessen hinnehmen müssen, kleiner ist als bei der Anwendung jeder anderen politischen Entscheidungsregel. Zwar führt der Einstimmigkeitsgrundsatz logisch aus dem Dilemma der Interessenabwägung zwischen Mehrheiten und Minderheiten heraus, ermöglicht aber in heterogenen Gesellschaften eine Blockade *aller* Entscheidungen und ist unter der Voraussetzung dieser Gesellschaften nur durch Zwang oder nur durch Manipulation zu verwirklichen.

Die Diskussion um die politische Stellung von Mehrheiten und Minderheiten im demokratischen Verfassungsstaat unterstreicht aber auch, dass die Mehrheitsregel nur einer von mehreren Standards zur Sicherung individueller Interessen sein kann. Die Institutionen der vertikalen Gewaltenteilung (Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung) und der horizontalen Gewaltenteilung (Unabhängigkeit der Gerichte, Grundrechtsgarantie etc.) stellen insgesamt wirksame Barrieren des Minderheitenschutzes gegen eine totale Anwendung des Majoritätsprinzips dar. Der wirksamste Schutz von Minderheiten aber liegt in ihrer Chance begründet, sich zusammenzuschließen und neue Mehrheiten zu formen. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Gestaltung der politischen Institutionen, insbesondere der Parlamente, Parteien und Verbände in einem umfassenden System von „*checks and balances*“. Deren Funktionsfähigkeit und Integrationsvermögen müssen ausreichen, jeweils neue Mehrheiten (und Minderheiten) im Prozess des politischen und



gesellschaftlichen Wettbewerbs zu schaffen. Dies setzt voraus, dass auch der wirtschaftliche Wettbewerb offen ist und vor Vermachtungstendenzen geschützt wird.

## 2.2 Leitlinien: Formulierung, Gewichtung und Messung politischer Ziele

Die Formulierung politischer Ziele spiegelt wissenschaftliche und professionelle Interessen sowie gesellschaftliche Problemwahrnehmungen und politische Verhaltensroutinen wider.<sup>129</sup> Selbst die sprachliche Fassung der Ziele ist nichts anderes als das Ergebnis eines wissenschaftlich-administrativen Konsensus. So schlagen sich die gefundenen Begriffe, Sichtweisen und Wahrnehmungsroutinen auch in dem jeweiligen Entwurf eines politischen Programms (*policy design*) nieder. Hierbei ist insbesondere zu fragen, ob die Festlegung der Ziele soziale, ethnische und wirtschaftliche Konfliktlinien überwindet, eine Beteiligung der Zielgruppen an der Politikformulierung gewährleistet ist und die Zivilgesellschaft ausreichend mobilisiert.<sup>130</sup> Auf der Grundlage eines verfassungspolitischen Konsensus' konkurrieren die politischen Parteien durch ihre Programme um unterschiedliche politische Ziele. Nach welchen Maßstäben legt die Regierung verbindliche Ziele fest? Und wie bestimmen die Bürger ihre eigenen politischen Prioritäten?

Vorrangiges Ziel der Politik im modernen Staat ist die *Steigerung des Wohlstandes* der Bevölkerung. Dazu ergreift die Regierung Maßnahmen, die der Privatsektor nicht – oder nicht in diesem Umfang – tätigen würde. Sie strebt damit ein Mehr an Gleichheit der Lebenschancen an und korrigiert dadurch die am Markt erzielte Verteilung der Einkommen und Lebenschancen.<sup>131</sup> Wie können Ergebnisse und Wirkungen dieser Politik gemessen werden? Zur Beantwortung dieser Frage müssen die *Auswirkungen der staatlichen Ausgaben auf das Wohlstandsniveau der Bevölkerung* ermittelt werden. Dieses Niveau ist mehrdimensional; d. h. anhand unterschiedlicher Maßstäbe zu messen: 1. mit Hilfe des Nutzens, 2. des Einkommens und 3. der Fähigkeiten der Mitglieder der Zielgruppe. Die Förderung dieser Fähigkeiten zielt beispielsweise auf die Beseitigung von Hunger und Alpha-

129 Vgl. Anne Larason Schneider/Helen Ingram, *Policy Design for Democracy*, Lawrence (Kansas) 1997, S. 195 f.

130 Vgl. dies., ebd., S. 203 ff.

131 Vgl. Dominique van de Walle, *Assessing the Welfare Impacts of Public Spending*, Washington, D. C., 1996, World Bank-Policy Research Working Paper 1670, S. 2

betismus – in Entwicklungsländern wie in Wohlfahrtsstaaten.<sup>132</sup> Die Daten zur Ermittlung des Wohlstandsniveaus im internationalen Maßstab werden auch zu einem „*Armutsindex*“ aggregiert. Ökonomen und Politiker gehen hierbei häufig von zwei unterschiedlichen Perspektiven aus: Während Wirtschaftswissenschaftler vom Ziel der Nutzenmehrung ausgehen, streben Politiker eine Veränderung von Größen an, die nicht unmittelbar mit dem Nutzenkonzept zusammenhängen, und zwar: Einkommen, Gesundheit und Bildung. Die Auswirkungen staatlichen Ausgabenverhaltens auf den Wohlstand der Bevölkerung können dabei mit zwei Untersuchungsansätzen aufgespürt werden.

Der erste Ansatz ist das Konzept der *Nutzeninzidenz*. Danach wird der Nutzen eines staatlichen Leistungsangebots durch die Kosten für seine Herstellung gemessen. Maßstäbe der Messung sind durch gesellschaftlichen Konsens getragene Indikatoren. Dabei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit sich die jeweiligen staatlichen Maßnahmen auf die Verteilung von Lebenschancen auswirken. Sie sind *progressiv*, soweit sie die bestehende Ungleichheit noch weiter vergrößern. Studien, die dem Ansatz der *Nutzeninzidenz* folgen, haben in den vergangenen Jahrzehnten einen großen Einfluss auf das entwicklungspolitische Denken gezeitigt. In der Entwicklungszusammenarbeit ist beispielsweise eine stärkere Konzentration Öffentlicher Entwicklungshilfe auf *Basisgesundheitsversorgung* und *Grundschulausbildung* Konsequenz dieses Konzeptes. Diese Ausgaben kommen noch am ehesten den wirklich Armen zugute, während die bessergestellten Bevölkerungsschichten mehr von der Förderung des Tertiärbereichs (Hochschulen, Kliniken) profitieren. Gesundheits- und Bildungsausgaben in den Entwicklungsetats wirken insoweit der ungleichen Verteilung von Lebenschancen entgegen. Allerdings sind gegenüber der Tragfähigkeit dieser Strategie gewichtige Einwände erhoben worden: Die Kosten der Leistungen hätten mit dem tatsächlichen Nutzen der Empfänger wenig zu tun. Die Ermittlung der Wirkungen staatlicher Maßnahmen müsse eine größere Bandbreite sozialer Indikatoren erfassen (Wasserversorgung, sanitäre Einrichtungen, Infrastruktur, Krankheitsvorbeugung etc.).<sup>133</sup> Auch Ausgaben für den tertiären Bereich könnten in erheblichem Umfang dabei helfen, die Massenarmut zu beseitigen. Im Übrigen sei nicht der Durchschnittsnutzen, sondern der Grenznutzen der Empfänger für die Beurteilung staatlicher Programme ausschlaggebend.

Das zweite Konzept ist der *Verhaltensansatz*, der die Verhaltensweisen der Empfänger staatlicher Leistungen modellhaft abbildet und von der Inzidenz des Grenznutzens ausgeht. Die Nutzenempfänger und auch die übrigen Bürger passen ihre Verhaltensweisen den staatlichen Programmen an. Dabei zeigt sich, dass

---

132 Vgl. Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam 1985

133 Vgl. Dominique van de Walle, *Assessing the Welfare Impacts*, a. a. O., S. 9

sich die ärmsten Bevölkerungsschichten – wie nicht anders zu erwarten – durch eine hohe Preiselastizität ihres Verhaltens auszeichnen. Dies gilt vor allem für die Auswirkungen staatlicher Gebühren auf das Nachfrageverhalten dieser Bevölkerungsgruppe.<sup>134</sup>

Auch dieser Ansatz weist Schwächen auf: Die Schätzung der Programmwirkungen ist durch Verzerrungen gekennzeichnet, die darauf beruhen, dass der soziale Aggregatzustand – etwa der Ernährungsstand der Bevölkerung –, der die staatlichen Interventionen legitimiert, selbst durch diese Maßnahmen verändert wird. Kausale Zusammenhänge bestehen in beiden Richtungen: Ausgangsbedingungen lösen Interventionen aus, und diese verändern ihrerseits die Ausgangssituation. Die Haushaltsuntersuchungen, auf denen der Verhaltensansatz basiert, beruhen auf Modellen von Konsumstandards und Konsumverhalten, das den Verbrauch staatlich geförderter Güter und Dienstleistungen einschließt. Die Modelle sind daher willkürlich und einseitig: Aufgrund vielfältiger Restriktionen und Engpässe spiegeln die tatsächlichen Verbrauchsausgaben nicht die eigentlichen Konsumwünsche wider. Die Konsumstandards erscheinen von außen vorgegeben, teilweise durch technische und administrative Vorgaben erzwungen und keineswegs authentisch.<sup>135</sup>

Neuere Versuche streben daher eine Synthese beider Ansätze an. Ziel muss dabei sein aufzuzeigen, wie sich die Entwicklung von Einkommen, Bildung und Gesundheit und die Verteilung der Zugangschancen zum Arbeits- und Verbrauchermarkt, zum Bildungssektor und Gesundheitssystem ohne staatliche Interventionen entwickelt hätten. So können deren Wirkungen klarer veranschaulicht und besser begründet werden.

Der diesen Betrachtungen zugrunde liegende Maßstab der *Lebensqualität* wirft die Frage auf, welche Faktoren der persönlichen Existenz diesem zugrunde liegen und ob sie für die persönliche wie wissenschaftliche Bewertung gleiches Gewicht besitzen. Da dies nicht der Fall ist, stellt sich die weiter gehende Frage nach der Gewichtung der Indikatoren.<sup>136</sup> In der Diskussion um Eignung und Akzeptanz von alternativen Entwicklungsstrategien hat sich auf der Grundlage der *Grundbedürfnisstrategie* insoweit ein politischer Konsens herausgebildet, als im Rahmen der individuellen Bedürfnishierarchie und in der Skala politischer Interventionen die *Grundbedürfnisse* – Ernährung, Wohnen, Gesundheit, Bildung, Recht auf

---

134 Vgl. Paul Gertler/Jacques van der Gaeg, *The Willingness to Pay for Medical Care*, Baltimore 1990

135 Vgl. Dominique van de Walle, a. a. O., S. 18 ff.

136 Vgl. Alex Robertson, *Social Services Planning and the Quality of Life: an Overview*, in: ders./Averil Osborn (Hrsg.), *Planning to Care. Social Policy and the Quality of Life*, Aldershot/Brookfield 1985, S. 122-145

politische Beteiligung u. a. – einen vorderen Rang einnehmen. Dieser ist im öffentlichen Diskurs zwischen Politikern und Wissenschaftlern jedoch immer wieder zu überprüfen und neu zu bestimmen.

Wie sind unterschiedliche politische Handlungsoptionen, in denen sich konkurrierende politische Ziele niederschlagen, zu bewerten? Als Bewertungs- und Auswahlmaßstäbe gelten insbesondere das Nützlichkeitsprinzip, der Gleichheitsgrundsatz, Pareto-Optimalität, Mehrheitsprinzip, Minimax-Regel und Dominanz.

### 1. Nützlichkeitsprinzip

Das Nützlichkeitsprinzip ist von *Bentham* als „*greatest happiness principle*“ bezeichnet worden.<sup>137</sup> Es besagt, dass unter mehreren gegebenen Entscheidungsalternativen jene vorzuziehen ist, die eine höhere Summe des individuellen Einzelnutzens aufweist. Dieses Nutzenkonzept umfasst wirtschaftlichen Wohlstand, die Befriedigung individueller Wünsche und Glücksvorstellungen. Die formale Anwendung des Nützlichkeitsprinzips könnte bei einer größeren Zahl beteiligter Individuen zu dem Ergebnis führen, dass ein Zustand, der durch niedrige Einzelnutzen einer großen Gruppe gekennzeichnet ist, einem Zustand vorzuziehen ist, der durch höhere Nutzenschätzungen einer kleineren Gruppe charakterisiert ist. Es kommt daher darauf an, dass in der vorzuziehenden Situation der *durchschnittliche Einzelnutzen der Bürger größer zu veranschlagen ist als in einer anderen Situation*.

### 2. Gleichheitsgrundsatz

Im Unterschied zur komplexen Anwendungsstruktur des ersten Kriteriums bezieht sich das zweite lediglich auf den Verteilungszusammenhang. Es postuliert, dass der gesellschaftliche Nutzen so gleichmäßig wie möglich verteilt werden soll. Dabei muss zwischen verschiedenen Verteilungsmustern unterschieden werden. Unter diesen ist jenes vorzuziehen, das durch eine möglichst niedrige Standardabweichung vom Mittelwert gekennzeichnet ist.

### 3. Pareto-Optimalität

Nützlichkeitsprinzip und Gleichheitsgrundsatz erfordern individuelle Nutzenmessungen *und* interpersonale Nutzenvergleiche, um den individuellen Nutzen und seine Abweichung von einem Mittelwert ermitteln zu können. Diese interpersonalen Nutzenmessungen vermeidet das dritte Kriterium. Es erfordert nur, dass die

---

137 Vgl. Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, New York 1948, S. 1; zur Theorie des politischen Liberalismus bei Jeremy Bentham und John Stuart Mill siehe insbesondere George H. Sabine, *A History of Political Theory*, New York u. a. 1964, 3. Aufl., S. 673 ff, 705 ff

Beteiligten angeben können, von welcher Entscheidungsalternative sie sich einen größeren individuellen Nutzen versprechen.

Das Kriterium der *Pareto-Optimalität* besagt, dass eine Entscheidungsalternative besser ist als eine andere, wenn es *jedem* einzelnen Beteiligten bei der ersten Alternative zumindest so gut geht wie bei einer zweiten.<sup>138</sup>

Da die Anwendung dieses Kriteriums in der politischen Praxis zu wenig plausiblen, inkonsistenten Entscheidungen führen kann, muss es bei widersprüchlichen, nicht auflösbaren Konflikten zwischen gleichwertigen Entscheidungsalternativen durch eine weitere Entscheidungsregel ergänzt werden. Diese besagt, dass in inkonsistenten Entscheidungssituationen der Status quo bzw. die *Nichtentscheidung* Vorrang gegenüber allen Alternativen besitzt, die nicht mit Gewissheit zu dem Ergebnis führen, dass alle Beteiligten zumindest gleich große Nutzeneinschätzungen aufweisen.

#### 4. Mehrheitsprinzip

Ebenso wie das Kriterium der Pareto-Optimalität umgeht auch dieser Maßstab das Problem interpersonaler Nutzenmessungen. Er besagt, dass im Falle politischer Interessenkonflikte bei konkurrierenden Lösungsangeboten jene Alternative vorzuziehen ist, die den Interessen der Mehrheit mehr gerecht wird als denen einer Minderheit. Aber auch dieser Grundsatz führt nicht ohne weiteres zu einer in sich widerspruchsfreien Rangordnung von politischen Handlungsalternativen.

#### 5. Minimax-Regel

Dieses Bewertungskriterium ist von *Rawls*<sup>139</sup> eingeführt worden. Seine Funktionsweise soll am Beispiel zweier Situationen beschrieben werden, die dadurch gekennzeichnet sein mögen, dass es dem am schlechtesten gestellten Bürger in der 1. Alternative nicht schlechter geht als der am schlechtesten gestellten Person in der 2. Alternative. In diesem Fall muss, falls er tatsächlich besser gestellt ist als es bei demjenigen in der 2. Konstellation der Fall ist, die Alternative 1 der Alternative 2 vorgezogen werden. Im obigen Fall *kann* 1 gegenüber 2 präferiert werden. Sind die Alternativen 1 und 2 bei dieser Ausgangskonstellation indifferent, so muss

---

138 Dieses Grundprinzip der Wohlfahrtsökonomie wurde vor einem Jahrhundert von Vilfredo *Pareto* in seinem *Manuel d'économie politique* (1909) entwickelt. Vgl. hierzu auch: Richard E. *Just*/Darrel L. *Hueth*/Andrew *Schmitz*, *The Welfare Economics of Public Policy. A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*, Cheltenham (UK)/Northampton (MA, USA) 2004, S. 14 ff.

139 Vgl. John Rawls, *Gerechtigkeit als Fairness*, a. a. O., S. 90 ff.

die Situation derjenigen Personen verglichen werden, die in beiden Alternativen *jeweils* am zweitschlechtesten gestellt sind. Jetzt ist die 1. der 2. Alternative dann vorzuziehen, wenn es dem am zweitschlechtesten Gestellten bei 1 immer noch besser ergeht als dem am zweitschlechtesten Gestellten bei 2. Ergibt auch dieser Vergleich eine Indifferenz, wird die Gegenüberstellung durch einen Vergleich der in beiden Alternativen am drittschlechtesten gestellten Personen fortgesetzt – und zwar bei indifferenten Vergleichskonstellationen so lange, bis eine der beiden Alternativen aufgrund einer deutlichen Besserstellung des jeweils am schlechtesten Gestellten bevorzugt werden muss. Hier wird deutlich, dass das Minimax-Kriterium einen interpersonalen Nutzenvergleich erfordert, d. h. keine exakte Messung der jeweiligen kumulativen Nutzenmengen, sondern lediglich einen *Vergleich der Nutzeneinschätzungen zweier Personen* in einer gegebenen Konstellation. Mit anderen Worten: Bei der Analyse einer Wahlentscheidung kommt es nicht darauf an, die voraussichtliche Nutzenmenge genau zu bestimmen, sondern die individuelle Nutzenschätzung mit der anderer Personen zu vergleichen.

## 6. Dominanz

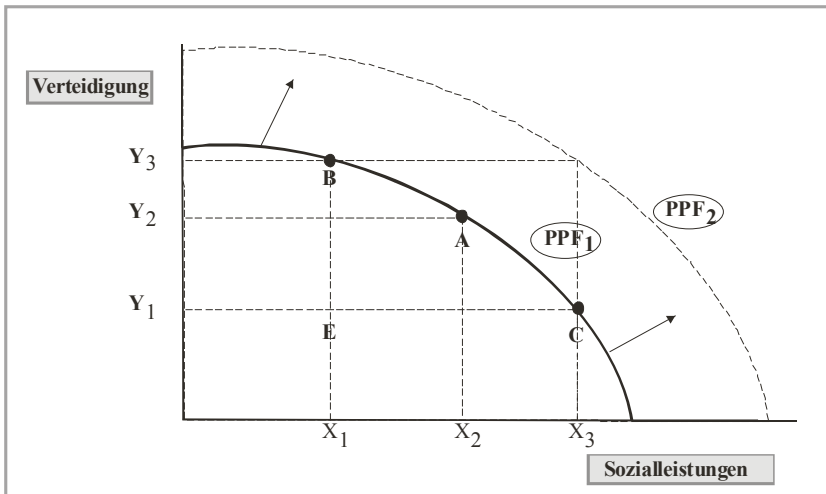
Das Minimax-Kriterium vereinigt Chancengleichheit und Nutzenbewertung in einem einzigen Evaluierungsmaßstab und kann deswegen nicht sicherstellen, dass unter verschiedenen Entscheidungsalternativen gerade diejenige ausgewählt wird, die entweder ein Höchstmaß an Chancengleichheit oder Nutzen gewährleistet. Hieraus kann die Dominanz eines Kriteriums – Chancengleichheit oder Nützlichkeit – abgeleitet werden. So gesehen ist das Dominanz-Kriterium eine konsequente Fortsetzung der Minimax-Regel. Es erfordert, dass in einer Entscheidungssituation jeder Person bei einer Entscheidungsalternative eine korrespondierende Person der jeweils anderen Alternative gegenübersteht, der es zumindest genau so gut geht wie ihrem „Gegenüber“. Der Vergleich zwischen diesen sechs Kriterien der Evaluierung von Wirkungen politischer Programme stützt die Aussage, dass in der politischen Wirklichkeit die Anwendung nur eines einzigen Maßstabs nicht ausreicht. Im Allgemeinen wird nur die kombinierte Anwendung mehrerer Kriterien in einem bestimmten politischen Fall zu einer tragfähigen, mehrheitsfähigen Basis führen.

Die Bürger treffen ihre Wahl zwischen konkurrierenden Alternativen nach der *Theorie der Opportunitätskosten*.<sup>140</sup> Die höchst bewertete Alternative weist dabei Kosten in Höhe des durch die Wahlentscheidung anfallenden Verzichts auf Güter und Dienstleistungen des zweitattraktivsten Angebots auf (*Opportunitätskosten*). Aus dieser theoretischen Perspektive lassen sich vier Hypothesen ableiten:

---

140 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, Public Policy. Perspectives and Choices, a. a. O., S. 6 ff.

1. Die Opportunitätskosten jedes politischen Programms bestimmen sich nach den Kosten der als am wertvollsten eingeschätzten Alternative.
2. Die politischen Wahlmöglichkeiten lassen sich durch eine *Kurve der Produktionsgrenze* gegebener Möglichkeiten der Produktion öffentlicher Güter (z. B. Verteidigung, Sozialleistungen) veranschaulichen. Das folgende Schaubild zeigt, dass bei gegebenen knappen Ressourcen, die durch die beiden Kurven  $PPF_1$  und  $PPF_2$  dargestellt werden, das Angebot eines der beiden öffentlichen Güter nur zu Lasten des jeweils anderen gesteigert werden kann.
3. Aus diesem Zusammenhang können wir folgende Folgerung ziehen: Aufgrund der Gestalt der Kurve der Produktionsgrenze können steigende Angebote eines Gutes nur zu Lasten eines überproportional sinkenden Angebots des alternativen Gutes hergestellt werden: Ein weitaus stärkere Einschränkung sozialer Leistungen ist erforderlich zur Finanzierung einer Ausweitung von Verteidigungsleistungen ( $A \rightarrow B$ ) und umgekehrt ( $E \rightarrow C$ ). Wir können diesen Zusammenhang auch das *Gesetz steigender Kosten bei der Erbringung konkurrierender öffentlicher Güter* nennen.



**Abb. 9** Kurve der Produktionsgrenze öffentlicher Güter

Quelle: Cochrane/Malone, Public Policy, a. a. O., S. 7

4. Die Konkurrenz- und Kostendynamik führt dazu, dass die meisten Änderungen der Politik nur *marginale Änderungen* bewirken. Dieser Zusammenhang lässt sich etwa Jahr für Jahr besonders gut an den Verfahren der Haushaltsaufstellung studieren. *Politiker sind im Allgemeinen nur an marginalen Änderungen einzelner Haushaltstitel interessiert, die einen gewissen politischen Symbolwert besitzen, ohne gewachsene Besitzstände größerer Wählergruppen grundsätzlich in Frage zu stellen.*

Die Begründung und Bewertung von *Bedürfnissen* ist ein kontroverses Thema der ökonomischen Theorie. Der Rückgriff auf Bedürfnisse ist stets eine Grundlage für die Begründung staatlicher Leistungen *und* ein Maßstab für die Beurteilung ihrer Wirksamkeit.<sup>141</sup> Die Diskussion um neue Managementkonzeptionen im staatlichen Sektor hat in jüngerer Zeit dieses Interesse noch verstärkt. Es geht kurz gesagt darum, bedürfnisgerechte Angebote an die Stelle von produzentengerechten Dienstleistungen zu setzen. Gerade weil es keinen allgemein verbindlichen Konsensus bei der Begründung und Abgrenzung von Bedürfnissen gibt, und eine allgemein akzeptierte Theorie ebenso wenig vorhanden ist, kommt es umso mehr darauf an, Mindeststandards der Bedürfnisbefriedigung zu formulieren, an deren Ermittlung und Festlegung die Zielgruppen selbst beteiligt worden sind.

Die Implementation einer bedürfnisorientierten Politik wird gefördert, wenn Daten zur Bedürfnissituation zwischen den beteiligten Organisationen ausgetauscht werden. Das Beispiel des Arbeitsmarktes zeigt, wie notwendig ein solcher Informationsaustausch ist, wenn Programme der Arbeitsmarktförderung ihre Zielgruppen – Unternehmer und Arbeitssuchende – tatsächlich erreichen sollen. Dieser Informationsaustausch macht die Aufstellung klarer arbeitsmarktpolitischer Ziele nicht überflüssig. Aber diese Ziele müssen die Bedürfnisse der Mitglieder dieser Zielgruppen ebenso in Rechnung stellen wie die Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes.

---

141 Vgl. Janie Percy-Smith, Conclusion: Themes and Issues, in: dies. (Hrsg.), Needs Assessment in Public Policy, Buckingham/Philadelphia 1996, S. 143 – 145



### 2.3 Orientierungsrahmen: Dimensionen der Nachhaltigkeit

„Bedarf es wirklich des ‚Prinzips Nachhaltigkeit‘, um die Zukunftschancen kommender Generationen zu wahren, oder sollte es nicht ausreichen, statt dessen ganz schlicht von Verantwortung zu sprechen? ... Umweltschutz, Ressourcenschonung, zukunftssichere Energieversorgung versus Raubbau an der Natur – wie sollte es nicht zu gewinnen sein, die abstrakten Begriffe mit persönlicher Haftung und Verantwortung der Regierenden zu assoziieren?“<sup>142</sup>  
 „Sustainability refers to keeping an effort going continuously, the ability to last out and keep from falling.“<sup>143</sup>

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich auf der Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro zum Leitbild der *Nachhaltigen Entwicklung* bekannt und dieses mit der Agenda 21 in ein globales Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert umgesetzt. Zuvor hatte die Brundtland-Kommission im Jahr 1987 die Strategie einer wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial gerechten und ökologisch verträglichen Entwicklung umrissen.

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („Brundtland-Kommission“), 1987

Eine dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung verpflichtete Politik soll die Bedürfnisse der heutigen Generation mit den Lebenschancen zukünftiger Generationen so verknüpfen, dass die langfristige Entwicklung beiden gerecht wird.<sup>144</sup> Diese Politik versteht den Grundsatz der Nachhaltigkeit nicht nur im Sinne ökologischer Herausforderung, sondern als „Handlungsanleitung für eine umfassende zukunftsfähige

142 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. August 2002, S. 33 („Nachhaltig vorreiten“).

143 Oxford Advanced Learners' English Dictionary

144 Vgl. zum Folgenden insbesondere: Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002; Deutscher Bundestag, Bericht der Kommission zu den Folgen der Globalisierung, Berlin 2002; Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Unsere gemeinsame Zukunft, Greven 1987

Politik, um der Generationen übergreifenden Verantwortung für eine ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Entwicklung gerecht zu werden.<sup>145</sup>

Die Bilanzen der Politik sind daher im Folgenden in unterschiedlichen Politikfeldern am *Leitbild nachhaltiger Entwicklung* zu messen.<sup>146</sup> Kernfrage der Nachhaltigkeit ist der *Interessenausgleich zwischen den Generationen*, der auch künftigen Generationen gute Voraussetzungen für die Gestaltung ihres Lebens schaffen soll. Darum geht es insbesondere in der Debatte um die Staatsverschuldung, die Reform der Renten, die Kosten des Gesundheitswesens und den Erhalt natürlichen Lebensgrundlagen.

Der dem Leitbild der Nachhaltigkeit zugrunde liegende ethische Grundsatz lautet: Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht kommenden Generationen aufbürden.

Gegen diesen Grundsatz verstößt eine Politik steigender Staatsschulden, kurzfristiger Konsumorientierung und der Vernachlässigung von Zukunftsinvestitionen. Verteilungsgerechtigkeit gilt aber nicht nur *zwischen* den Generationen, sondern auch *innerhalb* einer Generation – etwa als gerechte Verteilung der Lebenschancen und des Reichtums zwischen Nord und Süd. *Generationengerechtigkeit* bedeutet daher ein Mehrfaches: die Erarbeitung eines neuen Generationenvertrages, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, eine höhere Effizienz des Ressourceneinsatzes und nachhaltiges Wirtschaften. Darüber hinaus erfordert das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung die Sicherung der *Lebensqualität*, d. h. den Schutz der Umwelt, die Entwicklung des ländlichen Raumes, Gesundheit und hohe Lebenserwartung sowie die Garantie persönlicher Sicherheit, die Förderung des *sozialen Zusammenhaltes* und die Wahrnehmung *internationaler Verantwortung*.

#### **Ein Beispiel: das Nachhaltigkeitsverständnis in der Entwicklungspolitik**

„Ein Projekt gilt dann als nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen dauerhaft weiterzuführen.“

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

145 Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, a. a. O., S. 4

146 Vgl. Die Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002, S. 5

„Vom Wirkungsbegriff unterscheidet sich der Nachhaltigkeitsbegriff dadurch, dass letzterer sich ausschließlich auf die langfristigen Wirkungen bezieht, die nach dem Förderende eines Projekts oder Programms, also nach dem Ende der Entwicklungszusammenarbeit entstanden sind.“ Reinhard Stockmann

Für das politische Management der Nachhaltigkeit ergeben sich vor diesem Hintergrund folgende Handlungsfelder:

- Regeneration erneuerbarer Naturgüter,
- Vermeidung unvermeidbarer Risiken für die menschliche Gesundheit,
- ökologische und sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels,
- Abbau des öffentlichen Schuldendstandes,
- Natur- und umweltverträgliche Landwirtschaft verbunden mit gesundheitlichem Verbraucherschutz,
- Vorbeugung gegen Armut und soziale Ausgrenzung,
- Achtung der Menschenrechte,
- verantwortungsvolles Regierungshandeln.

Im Folgenden geht es darum, die Politikbilanzen führender Industriestaaten und Entwicklungsländer auf die Verwirklichung der jeweils eigenen Ziele, aber auch im Lichte der Maßstäbe *nachhaltiger Entwicklung* zu prüfen. Dies soll in grundsätzlichen Umrissen in der Wirtschafts-, Haushalts-, Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Entwicklungspolitik sowie in der Energiepolitik geschehen. Daraus werden sich sowohl Erkenntnisse für eine frühzeitigere und wirkungsvollere Evaluation von Querschnittsaspekten der Politik als auch für eine konsequentere Politik nachhaltigen, verantwortungsvollen Regierungshandelns ergeben. Dazu werden wir die Erreichung der Ziele an Indikatoren messen und aus diesen Messungen – möglichst im internationalen Vergleich – Rückschlüsse auf Erfolgsbedingungen und Erfolgsgrad der Politik ziehen.

Ganz im Sinne der Grundwerte Gleichheit und Gerechtigkeit schließt das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung das Ziel der *Generationengerechtigkeit* ein.

Kernfrage nachhaltiger Entwicklung ist ein neuer Generationenvertrag, wie der notwendige Interessenausgleich zwischen den Generationen in der Debatte um Staatsverschuldung, Rentenreform und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen unterstreicht.

International hat ein analytisches Modell Verbreitung gefunden, das als *Nachhaltigkeitsdreieck* bezeichnet wird und *Umwelt*, *Soziales* und *Wirtschaft* als gleichrangige Elemente nachhaltiger Entwicklung betrachtet.<sup>147</sup> Aus ganzheitlicher Perspektive müssen deren Handlungserfordernisse miteinander in Einklang gebracht werden. Gelegentlich werden diese drei Dimensionen – wie etwa vom UN-Indikatorenprogramm – um eine Kategorie Institutionen/Partizipation erweitert. Auf der Ebene der Gesamtgesellschaft hat das Leitbild der Nachhaltigkeit somit ökologische, soziale und ökonomische Komponenten, die in der folgenden Übersicht (Tab. 9) folgendermaßen zusammengefasst werden:

**Tabelle 9** Komponenten der Nachhaltigkeit<sup>148</sup>

Ökologische Nachhaltigkeit	Soziale Nachhaltigkeit	Ökonomische Nachhaltigkeit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Umweltqualität</li> <li>• Verringerung des Rohstoff- und Energieverbrauchs</li> <li>• Schutz der biologischen Vielfalt</li> <li>• Risikovermeidung für Mensch und Umwelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selbstbestimmte Lebensführung durch eigene Arbeit</li> <li>• Umweltverträgliche Befriedigung der Grundbedürfnisse</li> <li>• Chancengleichheit</li> <li>• Gesellschaftliche Grund-sicherung</li> <li>• Soziale Innovation</li> <li>• Arbeitsgestaltung</li> <li>• Aktive gesellschaftliche Teilhabe im Rahmen von Nachhaltigkeitsstrategien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollbeschäftigung</li> <li>• Soziale Sicherung</li> <li>• Ökonomische Leistungsfähigkeit</li> <li>• Innovationskompetenz</li> <li>• Intergenerationeller Ausgleich</li> <li>• Internationale wirtschaftliche Stabilität</li> </ul>

147 Vgl. Thomas Fues, Indikatoren für die Nachhaltigkeit der deutschen Beziehungen zum Süden, Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, INEF Report, Heft 34/1998, S. 8; vgl. ferner Claudia Empacher/Peter Wehling, Soziale Dimensionen der Nachhaltigkeit. Theoretische Grundlagen und Indikatoren, Studentexte des Instituts für sozial-ökologische Forschung, Nr. 11, Frankfurt a. M. 2002

148 Vgl. Dieter Nohlen, Entwicklung/Entwicklungstheorien, in: ders. (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001, S. 84; Catrina Schläger, Ein kritischer Vergleich der Evaluierungssysteme der deutschen EZ unter besonderer Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsbegriffs, Münster 2002, Institut für Politikwissenschaft (Manuskript), S. 4

Die folgende Übersicht (Abb. 10) veranschaulicht am Beispiel der *Entwicklungspolitik*, in welchen Dimensionen sich die *Nachhaltigkeit politischer Programme* niederschlägt: Projektorientierung erfordert, dass der Träger Neuerungen auch nach Abschluss des Projektes fortsetzt. Wenn er den Projektnutzen auch für andere dauerhaft sichern kann, ist die Produktionsorientierung des Programms gewährleistet. Treten darüber hinaus Diffusionsprozesse auf, die zu einer Leistungssteigerung des gesamten (Erziehungs-, Gesundheits-) Systems führen, ist eine Systemorientierung gegeben. Von einer Innovationsorientierung der Programme ist dann zu sprechen, wenn der Träger mit Hilfe seines Innovationspotentials auf veränderte Umweltbedingungen flexibel und angemessen reagiert.

Dimension	Definition
projektorientiert	Der Träger führt Neuerungen in eigenem Interesse und zu eigenem Nutzen fort.
produktionsorientiert	Der Träger verfügt über eine Struktur, die ihn in die Lage versetzt, den Nutzen auch für andere dauerhaft sicherzustellen.
systemorientiert	Die Innovation erfasst nicht nur die Zielgruppe bzw. den Projektträger, sondern führt über Diffusionsprozesse zu einer Leistungssteigerung des gesamten Systems (z. B. des Erziehungssystems oder des Gesundheitswesens).
innovationsorientiert	Der Träger verfügt über ein Innovationspotential, um auf veränderte Umweltbedingungen flexibel und angemessen zu reagieren.

**Abb. 10** Dimensionen der Nachhaltigkeit politischer Programme: das Beispiel der Entwicklungspolitik  
Quelle: Reinhard Stockmann, Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Opladen 1996, S.75

## 2.4 Erfolgsmaßstab: die langfristige Wirksamkeit der Politik

Zwischen den politischen Absichten der Programmplaner und den politischen Folgen der Programme bestehen stets erhebliche Unterschiede.<sup>149</sup> Zwei Gründe lassen sich hierfür anführen:

149 Vgl. Gabriel A. Almond/G. Bingham Powell, Comparative Politics. System, Process, and Policy, Boston/Toronto to 1978, 2. Aufl., S.283

1. Politik muss nach ihrer Entscheidung und Ratifikation die Implementationsphase durchlaufen und wird dadurch verändert. Die Implementationsbedingungen beschränken die Innovationsfähigkeit der politischen Entscheider. Denn die eingespielten Routinen administrativer Verarbeitung und der Widerwille des Apparats gegen Reformen bauen neue Handlungsschranken auf.
2. Ein weiterer Grund der Diskrepanz zwischen politischen Intentionen und Politikergebnis ist darin zu sehen, dass politische Programme mit den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen interagieren, die sie schließlich selbst beeinflussen sollen. Da diese Interaktionen den politischen Entscheidern häufig unbekannt sind, weicht das Ergebnis der Politik von den ursprünglichen Zielvorstellungen deutlich ab.

In dem folgenden Schaubild (Abb. 11) werden die verschiedenen Phasen des politischen Prozesses gegenübergestellt: der politische Entscheidungsprozess, die Implementation der Politik, Regelungen gegenüber dem gesellschaftlichen und internationalen Umfeld (output), Ergebnisse in verschiedenen Politikfeldern (outcomes) und Rückwirkungen auf die verschiedenen Phasen des politischen Prozesses (feedback). Hier interessieren besonders die letzten drei Phasen: Regelungen, Ergebnisse und Wirkungen. Sie werden zeigen, dass Politik in der Phase der Gestaltung und Wirkung ein Prozess von „*Versuch und Irrtum*“ ist. Die Wirkungen zeigen in der Form von Rückkopplungsschleifen an, ob die praktische Politik Fortschritte erzielt oder verfehlt.

In der Phase der politischen *Regelungen* (outputs) sind vier Typen zu unterscheiden:<sup>150</sup> Die *Mobilisierung* von Ressourcen wie Geld, Güter, Personen und Dienstleistungen (*extraction of resources*); *Verteilungsregeln* (*distributive activity*), die das Ziel der Politik widerspiegeln, Dienstleistungsangebote, Güter und andere Ressourcen (Erziehung, Gesundheit, Prestige, Sicherheit) umzuverteilen; *Regeln für das menschliche Verhalten* (*regulatory activities*), die Rechte und Pflichten der Bürger festlegen; *symbolische Regelungen* wie politische Reden und Rituale, die das Gedächtnis der Politik prägen und politische Wertorientierungen wie Freiheit, Chancengleichheit und Gemeinsinn vermitteln. Von diesen symbolischen Orientierungen hängt die Bereitschaft der Bürger ab, auch den anderen Regeln zuzustimmen. Sie sollen Vertrauen in die Handlungsfähigkeit politischer Institutionen vermitteln.

Am Beispiel der Steuer- und Umweltpolitik lässt sich zeigen, dass sich jedes komplexe politische Programm mehrerer Regeltypen bedient, um erfolgreich zu sein, z. B. einer Kombination von Mobilisierungs-, Verhaltens- und symbolischen Regeln. In besonders ehrgeizigen Programmen, wie z. B. der Beschäftigungspolitik,

---

150 Vgl. dies., a. a. O., S. 286 f.

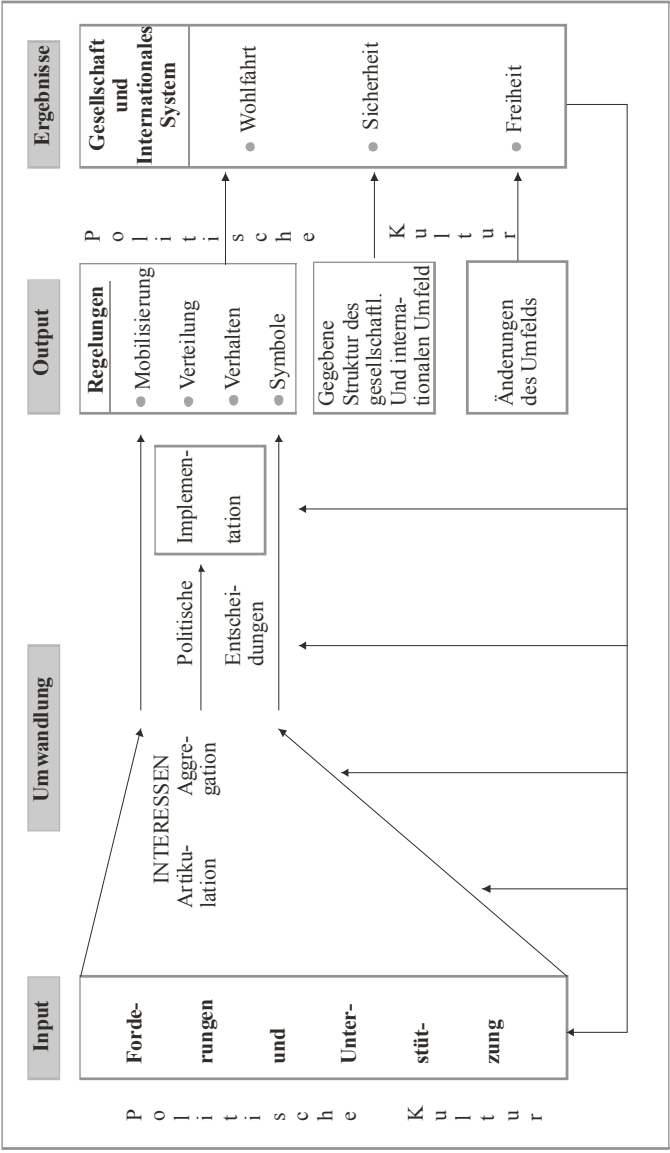
wirken alle vier Regelungen zusammen, sofern das betreffende Programm in sich stimmig ist. Die Kombination der Regeln entscheidet zusammen mit den Querverbindungen zum sozialen und internationalen Umfeld darüber, wie sich die Wirkungen des politischen Programms gestalten.<sup>151</sup> Beispiele für die Mobilisierungsfunktion sind die Steuerpolitik und die Rekrutierung von Wehrpflichtigen; Beispiele für Verteilungsregeln sind Ausgaben zugunsten gesellschaftlicher Gruppen; Regeln für das menschliche Verhalten sind besonders wichtig für das Gesundheitssystem, das Verkehrswesen oder Sicherheitsstandards industrieller Produktion.

Welches sind zentrale Ergebnisse der Politik, und wie lassen sie sich erheben? Ein zentrales Ergebnis der Politik ist die Beeinflussung des *Wohlfahrtsniveaus* einer Gesellschaft durch Förderung ihres Einkommens, Gesundheitsstandes und Bildungsgrades. Hierbei zählt nicht nur die absolute Größe (Einkommenshöhe), sondern auch die Verteilung auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (Einkommensverteilung). Außer den drei genannten Faktoren ist auch die Höhe des Wirtschaftswachstums und des Bevölkerungswachstums zu erwähnen. Ein weiteres Ergebnis der Politik ist die Schaffung *öffentlicher Sicherheit*. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Kriminalitätsraten, Kriminalitätsentwicklung und die Perzeption von Sicherheit und Gefahr durch die Bevölkerung von Interesse, ebenso der Schutz persönlicher Freiheit. Eine Bewertung dieser Politikergebnisse ist noch am ehesten im Rahmen internationaler Vergleiche sinnvoll. Dabei sind vergleichbare Staaten auf einem ähnlichen sozioökonomischen und kulturellen Entwicklungsstand heranzuziehen. Die Rückkopplungsschleifen werden durch formelle wie informelle Kanäle gesellschaftlicher Kommunikation geschlossen, durch Massenmedien, neue Unterstützung und neue Forderungen an das politische System und seine Entscheidungsträger.

---

151 Vgl. Alan W. Gray, *EU Structural Funds and Other Public Sector Investments. A Guide to Evaluation Methods*, Dublin 1995

**Abb. 11** Leistungen des politischen Systems\*



\* Vgl. Gabriel A. Almond TG Bingham Powell, Comparative Politics, aa.O., S. 285



Die Evaluationspraxis ist in den fortgeschrittenen Industriestaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt: Die Evaluation politischer Programme hat beispielsweise in Kanada eine starke Stellung. 30 bis 50 Prozent der Transferleistungen in den Niederlanden werden evaluiert, nicht aber in gleichem Umfang Informationsprogramme.<sup>152</sup> Dies gilt auch für Schweden. Dagegen ist die Evaluationspraxis in den meisten Staaten im Bereich komplexer wirtschafts- und sozialpolitischer Leistungsprogramme wie auch in der Energie- und Umweltpolitik äußerst begrenzt. Es sind in diesen Politikfeldern nicht genügend Daten über die Reaktion der Zielgruppen der Programme vorhanden, so dass eine nennenswerte politische Rückkopplung nicht zustande kommt.

Anhand welcher Kriterien lassen sich Politikergebnisse evaluieren? Mehrere Maßstäbe bieten sich an:<sup>153</sup> zunächst einmal die bei dem jeweiligen Entscheidungsträger anfallenden persönlichen Kosten und Vorteile; ferner die beim Verbraucher unmittelbar anfallende Befriedigung seiner Bedürfnisse als Ergebnis eines politischen Programms; außerdem die Optionen, die diese Politik eröffnet. Ein gutes Beispiel für das Gewicht einer größeren Zahl von Optionen ist die Wohnungsbaupolitik, die vor der Herausforderung steht, einer größeren Zahl von quantitativen und qualitativen Ansprüchen der Bürger gerecht zu werden. Hinzu kommt die Möglichkeit, bei steigendem Wohlstand als Ergebnis politischer Leistungsangebote mehr soziales Engagement zu entwickeln und mehr Güter und Dienstleistungen für einen „wohltätigen Verbrauch“ (*„vicarious consumption“*) zu verwenden.

Eine *Wirkungsanalyse* besteht aus vier Schritten:<sup>154</sup>

### 1. Identifizierung

Hier geht es darum, Ziele, Einschränkungen und Nebenwirkungen zu unterscheiden: Ziele sind beabsichtigte Programmwirkungen, Einschränkungen solche Wirkungen, die vermieden werden müssen und Nebenwirkungen solche Wirkungen, die von keinem der beteiligten Akteure gesucht werden. Die angestrebten Ziele konfliktieren häufig beim Kampf um knappe Ressourcen. Ein Beispiel sind wohnungsbaupolitische Programme, bei der eine Vergrößerung des Wohnraumangebots und der Wohnqualität miteinander konkurrieren. Da die Zahl der möglichen Wirkungen unendlich groß ist, und alle Nebenwirkungen nicht vollständig berücksichtigt werden

---

152 Vgl. Marie-Louise Bemelmans-Videc/Evert Vedung, *Conclusions: Policy Instrument Types, Packages, Choices and Evaluation*, a. a. O., S. 270

153 Vgl. Michael Laver, *Social Choice and Public Policy*, New York 1986, S. 53 ff.

154 Vgl. Lawrence B. Mohr, *Impact Analysis for Program Evaluation*, Chicago 1988, S. 200-208

können, kann die Identifizierung niemals vollständig abgeschlossen werden. Dabei ist es das Kennzeichen einer professionellen Evaluation, dass die Kriterien für den Ausschluss potentieller Wirkungen aus dem Analyserahmen nachvollziehbar und nicht an das Interessenprofil eines der beteiligten Akteure gebunden sind.

## 2. Begrenzung

Hierbei geht es um die Auswahl relevanter Wirkungen aus einer Liste potentieller Wirkungen für die analytischen Zwecke der Evaluation. Dabei spielen die von den beteiligten Akteuren für wichtig gehaltenen Politikergebnisse eine zentrale Rolle. Die lange Liste potentieller Wirkungen wird auf der Grundlage einer Auswahl relevanter Politikergebnisse ausgewertet. Vollständigkeit der Wirkungen ist dabei weder möglich noch erstrebenswert: Die dominierenden Erkenntnisinteressen müssen vielmehr die Auswahl der *relevanten Wirkungen* bestimmen. Die Knappheit zeitlicher, finanzieller und personeller Ressourcen kommt als weiterer einschränkender Faktor hinzu. Das bedeutet zugleich, dass einigen interessanten Ursache-Wirkungszusammenhängen nicht nachgegangen werden kann. Kein Politikergebnis von grundsätzlichem Interesse sollte dabei freilich völlig aus der Betrachtung ausgeschlossen werden.

## 3. Zuordnung von Wirkungen

Dieser Untersuchungsschritt bedeutet, dass Daten über Preise, Angebots- und Verbrauchsmengen als erste Näherungswerte der Analyse ausgewertet und ökonomische und sozialwissenschaftliche Theorien herangezogen werden, um zentrale Programmwirkungen zu extrapolieren.<sup>155</sup> Im analytischen Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse geschieht dies mit Hilfe von Angebots- und Nachfragekurven, Grenzkostenkurven, Produktivitätskurven, Indifferenzkurven und Methoden der Kostenrechnung. In einem weiteren Schritt können diese Analysetechniken durch experimentelle Forschungsansätze ergänzt werden.

## 4. Gewichtung und Skalierung

Um den Einfluss eines Programms oder eines Akteurs herauszufiltern, müssen unterschiedliche Programmwirkungen zusammengefasst werden. Da diese Einzelwirkungen oft mit verschiedenen Messeinheiten erfasst worden sind, muss eine gemeinsame Messskala entwickelt werden. Schließlich sind die unterschiedlichen Wirkungsfaktoren zu gewichten. Damit diese Bewertung nicht willkürlich wird, muss bei der Gewichtung die Vielfalt der Plausibilitätsannahmen berücksichtigt

---

155 Vgl. ders., ebd., S. 196

werden. Wenn der Verdacht willkürlicher Gewichtung auftritt, ist es besser, die Ergebnisse der Wirkungsanalyse in ihrem ursprünglichen Rahmen zu belassen.

„*Policymaking involves making comparisons across both time and space.*“<sup>156</sup> Diese lapidare Aussage von Richard Rose verweist auf zwei Möglichkeiten des Vergleichs: In einem Land können Politikforscher die politische Leistungsbilanz im Verlaufe der *Zeit* anhand bestimmter Indikatoren messen; sie können die Bilanz aber auch im Rahmen eines internationalen Vergleichs durchführen, der den Entwicklungsstand vergleichbarer Länder durch Indikatoren aufzeigt. Staaten, die zurückliegen und „aufholen“ wollen, können dies tun, indem sie einen gegebenen Standard anstreben.

Der Ländervergleich ist Angelpunkt einer systematischen Überprüfung und Weiterentwicklung wissenschaftlicher Theorien, aber auch der politischen Standortbestimmung in der praktischen Politik. Er wird wesentlich erleichtert durch die Datenbestände, die die OECD, die Weltbank und die Organisationen der Vereinten Nationen gesammelt und standardisiert haben. Die Aufbereitung dieser Daten führt zur Gewinnung immer differenzierterer Indikatoren und Skalen, die immer komplexere Darstellungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit im Lichte wissenschaftlicher Theorien und normativer Orientierungen ermöglichen. Sie machen es dadurch der Politikwissenschaft und der praktischen Politik möglich, *durch Vergleich zu lernen*.

Diese Lernprozesse werden durch die Folgen der Globalisierung und der regionalen Integration erheblich gefördert. So steht die *Europäische Union* vor der Aufgabe, die Sozialpolitik ihrer Mitglieder zu harmonisieren, ihre wirtschaftliche Integration zu fördern und den Lebensstandard ihrer Mitglieder zu vereinheitlichen. Dieses ehrgeizige Ziel wird durch die zunehmende Interdependenz von Wirtschaft und Gesellschaft im europäischen Integrationsrahmen erheblich gefördert. Dadurch werden Vergleiche und Bewertungen (*benchmarking*) unausweichlich.

Der internationale Vergleich hat handfeste politische Konsequenzen: Er erzwingt in den zurückgebliebenen Ländern eine kritische Selbstreflektion und legt es ihnen zumindest nahe, die Vergleichsmaßstäbe in Zielwerte einer *nachholenden Entwicklung* umzusetzen. Dies kann auf dreifachem Wege geschehen:<sup>157</sup>

156 Richard Rose, *Progress Across Time and Catching Up Across Space*, Glasgow 1994, *Studies in Public Policy* Nr. 235 (University of Strathclyde. Centre for the Study of Public Policy), S. 2

157 Vgl. ders., ebd., S. 17 ff.

- durch Aufstellung eines verbindlichen Mindestwertes zur Erreichung von Zwischenzielen (Alphabetisierung, Säuglingssterblichkeit, Pro-Kopf-Einkommen etc.);
- für einen größeren Teil der entwickelten Länder bieten sich Mittelwerte der OECD-Mitglieder als Orientierungswerte an, um eigene Entwicklungsfortschritte zu überprüfen;
- einige Zielwerte stehen fest, ihre vollständige Verwirklichung ist in überschaubarer Zeit möglich, eine darüber hinaus gehende Steigerung jedoch nicht (z. B. Alphabetisierung, die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit sauberem Wasser etc.).

Die politischen Entscheider können diese Daten des zeitlichen und internationalen Vergleichs nutzen, um eine realistischere Beurteilung der Politik und ihrer Folgen zu ermöglichen und um eine rationale Diskussion politischer Optionen zu ermöglichen.

Unter den Theorieansätzen der *international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung* kommen der Theorie der sozioökonomischen Determination der Staatstätigkeit und der Parteienherrschaftstheorie nur eine vergleichsweise geringe, der *Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen* und insbesondere der *politisch-institutionalistischen Theorie* demgegenüber eine deutlich größere Erklärungskraft zu.<sup>158</sup> Die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen führt die Ergebnisse der Staatstätigkeit im Wesentlichen auf die Organisations- und Konfliktfähigkeit sozialer Klassen, die institutionellen Bedingungen der Regelung daraus resultierender Verteilungskonflikte und das strategische Handeln der Regierung zurück. Diese Erklärung ist dort am ehesten tragfähig, wo die Kräfteverhältnisse zwischen sozialen Klassen in offenen Entscheidungssituationen die Richtung der staatlichen Politik maßgeblich bestimmen. Im Allgemeinen trägt dieser Ansatz aber institutionellen und kulturellen Bedingungen politischer Entscheidungsfindung nur unzureichend Rechnung. Er versagt insbesondere dort, wo unterschiedliche Politikergebnisse – etwa völlig verschiedene Strukturen und Resultate der Staatstätigkeit – auf der Grundlage eines gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes festzustellen sind und ist zudem bei schwankenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen wenig erklärungskräftig.

Aus der Sicht der *politisch-institutionalistischen Theorie* kommt den *institutionellen Bedingungen politischer Meinungsbildung und Entscheidungsfinden und dem strategischen Handeln der Akteure in Politik und Wirtschaft eine zentrale Rolle für*

---

158 Vgl. Manfred G. Schmidt, Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS-Sonderheft, Opladen 1993, S. 371-393

die Substanz der Politik – ihre Statik wie Dynamik – zu.<sup>159</sup> Diese Theorie interpretiert Politik als Ergebnis von Situationsdeutungen der Akteure, von Wahlfreiheiten und der Wahl von Entscheidungsalternativen unter den Bedingungen begrenzter Rationalität. Dabei kommt ökonomischen Schranken, politischen Barrieren, wirtschaftlichen Restriktionen und politischen Handlungsschranken eine erhebliche Bedeutung für die Begrenzung des Handlungsspielraums einer „aktiven Politik“ zu.<sup>160</sup> Durch zahlreiche Fallstudien und Länderanalysen wurde die Prägung der Staatstätigkeit durch institutionelle Bedingungen politischen Handelns aufgezeigt.

So konnte Fritz Scharpf nachweisen, dass der Erfolg oder Misserfolg der Wirtschaftspolitik von der politischen Verfügung über geeignete Instrumente, der Existenz entsprechender institutioneller Arrangements und der erfolgreichen Koordination der Lohnpolitik, der Geldpolitik der Notenbanken, der staatlichen Haushaltspolitik und der privaten Investitionstätigkeit abhängt.<sup>161</sup> Insgesamt ist der politisch-institutionalistische Ansatz durch seine Nähe zum Prozess der Politikformulierung und Entscheidungsfindung sowie durch eine interdisziplinäre Ausrichtung gekennzeichnet, die Erkenntnisse der Organisationssoziologie, der Verwaltungswissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft aufnimmt.

In welchem Umfang eignen sich die Theorieansätze international vergleichender Staatstätigkeitsforschung zur Erklärung unterschiedlicher Politikprofile demokratisch verfasster Industriestaaten?<sup>162</sup> Theorien des *Neokorporatismus* können am ehesten unterschiedliche wirtschaftspolitische Profile und die Theorien der *Machtressourcen* und der *Parteiherrschaft* unterschiedliche sozialpolitische Profile erklären. Eine engere Verknüpfung dieser Theorievarianten erscheint je nach konkreter Fragestellung angezeigt. So kann insbesondere der politisch-institutionelle Ansatz um die Restriktionen und Ressourcen erweitert werden, die in der Theorie der sozioökonomischen Determination der Staatstätigkeit eine zentrale Rolle spielen; ferner um die kollektiven Akteure der Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen und schließlich um die Parteien aus der Perspektive der Parteiherrschaftstheorie. Die Staatstätigkeitsforschung hat nachgewiesen, dass

---

159 Vgl. ders., ebd., S. 379

160 Vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973; Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M. 1973

161 Vgl. Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 45 ff., 326 ff.

162 Vgl. zum folgenden Manfred G. Schmidt, Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, a. a. O., S. 381 ff.

die internationalen und intertemporalen Unterschiede der Leistungsprofile von Regierungen sehr stark durch politische Bedingungen bestimmt werden.<sup>163</sup>

Politik ist nicht nur Rhetorik oder Zierrat, wie die Frage „Does politics matter?“ zu suggerieren scheint. Einfacher gesagt: Verschiedene Parteien setzen unterschiedliche politische Programme durch – unter sonst gleichen Bedingungen, jedoch nach Maßgabe entgegenstehender Handlungsschranken in Politik und Verwaltung. Die unterschiedlichen Politikergebnisse und Entscheidungen oder Nichtentscheidungen lassen sich darauf zurückführen, dass politische Systeme auf gleiche Probleme mit unterschiedlichen Programmen und Maßnahmen reagieren.

Die Grundtypen der Politik – distributive, redistributive und regulative Politik – bezeichnen zugleich unterschiedliche Inhalte politischer Programme, die bei den Betroffenen unterschiedliche Wirkungen in Form von Erwartungen und Reaktionen auslösen, die ihrerseits den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen.<sup>164</sup>

Vom Typus der jeweiligen Politik hängen spezifische *Politikarenen* mit unterschiedlichen Prozessen der Konfliktregelung und Konsensbildung ab. Am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik lässt sich etwa aufzeigen, dass politische Programme *kollektive* oder *individualisierende* Wirkungen entfalten können. Dabei sind Elemente institutioneller Analyse zu beachten.<sup>165</sup> Wie vordringlich die Berücksichtigung des institutionellen Arrangements sowie der Merkmale der Akteure ist, zeigt das Problem der *Nichtentscheidungen*: Hierbei handelt es sich um Forderungen nach politischen Handlungsentwürfen, die von den Inhabern von Privilegien und Interessen bereits im Vorfeld von Beratungen zum Schweigen gebracht oder so weit unterdrückt werden, dass sie entweder niemals auf die politische Tagesordnung kommen oder nach erbitterter Diskussion ohne Alternative auf Dauer verabschiedet werden.<sup>166</sup> So konnten in den Vereinigten Staaten Forderungen nach

163 Vgl. Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a. M./New York 1982. Ian Budge/Hans Keman, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Party Functioning in Twenty States*, Oxford 1990

164 Vgl. Klaus Schubert, Politikfeldanalyse 2.0, a. a. O., S. 69-79

165 Vgl. Hubert Heinelt, Policy und Politics, a. a. O., S. 318; L. Kieser/E. Ostrom, *The Three Worlds of Action*, in: E. Ostrom (Hrsg.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills 1982, S. 179-222

166 Vgl. Peter Bachrach/Morton S. Baratz, *The Two Faces of Power*, in: *American Political Science Review*, vol. 56, 1962, S. 947-952; dies., *Macht und Armut*, Frankfurt a. M. 1977

Gleichstellung der Afroamerikaner in der Vergangenheit über lange Zeit von der politischen Agenda ebenso ferngehalten werden wie noch in der Gegenwart die Forderung nach einer Verstaatlichung der Eisenbahnen. Oft liegt es im Existenz- und Überlebensinteresse von Politikern, dass bestimmte Konfliktlösungsentwürfe keine öffentliche Aufmerksamkeit erringen.<sup>167</sup> Dies gilt etwa auch für Forderungen nach einer stärkeren Integration von Minderheiten und auch für Entwürfe einer langfristig tragfähigen Migrationspolitik.

---

## 2.5 Politische Leistungsprofile: die Evaluation politischer Programme

Die Evaluation von Politikergebnissen ist ein anspruchsvolles Vorhaben. Denn Bewertungsmaßstäbe wie „Chancengleichheit“ und „Effizienz“ erfordern zunächst ein Einverständnis über Begriffe und Indikatoren. Selbst wenn dieser Aufwand geleistet ist, sind Kausalaussagen über Verbindungen zwischen Staatsausgaben und den Auswirkungen politischer Programme auf Wertorientierungen, Wissen und Engagement der Zielgruppe nur auf der Grundlage von Hypothesen zu treffen, die sich bereits bewährt haben.<sup>168</sup> Im internationalen Vergleich können Staaten beispielsweise danach klassifiziert werden, in welchem Umfang verschiedene Bevölkerungsgruppen bzw. soziale Schichten die Leistungsangebote des Bildungswesens und der sozialen Sicherung tatsächlich in Anspruch nehmen.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass Evaluation auf gültigen Erklärungen beruhen, die Beziehungen zwischen dem organisatorischen Kontext und den soziokulturellen Wertvorstellungen der Handelnden herstellen. Um etwa niedrige Säuglingssterblichkeit in Industrie- oder Entwicklungsländern erklären zu können, müssen kausale Zusammenhänge zwischen der Gesundheitsversorgung und dem sozioökonomischen Status der Bevölkerung einerseits und der Mortalitätsrate andererseits identifiziert werden. Betrachtet man beispielsweise Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik im Zusammenhang, so kann die politische Leistungsbilanz dieser Politikfelder an vier Maßstäben gemessen werden: 1. der institutionellen Zielerreichung, 2. der Chancengleichheit, 3. der Effizienz und 4. der öffentlichen Leistungsbeurteilung.<sup>169</sup>

---

167 Vgl. James E. Anderson, *Public Policymaking*, a. a. O., S. 102

168 Vgl. hierzu Charles F. Andrain, *Social Policies in Western Industrial Societies*, Berkely (Cal.) 1985, S. 5 ff.

169 Vgl. ders., ebd., S. 188 ff.

### 1. Institutionelle Zielerreichung

Dieses Ziel gibt an, in welchem Umfang politische Institutionen ihre Ziele erreichen, d.h. tatsächlich Arbeitslosigkeit und Inflation senken, das wirtschaftliche Wachstum stimulieren und die durchschnittliche Lebenserwartung erhöhen. Die an diesen Evaluierungsstandards gemessenen Leistungsbilanzen fallen von Land zu Land sehr unterschiedlich aus. Die Senkung der Säuglingssterblichkeit gelang beispielsweise Kanada, Schweden und Frankreich lange Zeit besser als den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Die schulischen Leistungen zeigen in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern ebenfalls stark divergierende Ergebnisse.

### 2. Chancengleichheit

Dieses politische Ziel kann an drei Indikatoren gemessen werden: dem Zugang zu staatlichen Leistungen, der tatsächlichen Nutzung und dem Ergebnis der Nutzung. *Zugang* meint die gleiche Chance der Inanspruchnahme wirtschaftlicher, schulischer und medizinischer Dienstleistungen durch unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Entscheidender ist jedoch, in welchem Umfang diese die Leistungsangebote tatsächlich nutzen; schließlich entscheidet das *Politikergebnis* darüber, inwieweit sich Einkommenssituation, Bildungsgrad und Gesundheitsstand dieser Gruppen verbessern und einander angleichen. Dieser dritte Indikator gibt Auskunft darüber, inwieweit es der jeweiligen Regierung gelungen ist, Zugangsbarrieren zu staatlichen Leistungsangeboten und gezielten Hilfen für die Mitglieder gerade der schwächsten Bevölkerungsgruppen überwindbar zu machen.

### 3. Effizienz

Bei diesem Maßstab handelt es sich um die Relation zwischen Kosten und Nutzen eines Programms. Dieses Verhältnis ist international schwer zu vergleichen. Wird die wirtschaftliche Effizienz durch ein zu hohes Maß an Einkommensgleichheit gefährdet? Internationale Vergleiche zeigen keine klare Beziehung zwischen wirtschaftlicher Produktivität und Einkommensgleichheit: Schweden hat lange Phasen hohen wirtschaftlichen Wachstums und hoher Gleichheit der Einkommensverteilung erlebt, die USA ebenso Phasen niedriger industrieller Produktivität bei hoher Ungleichheit der Einkommensverteilung. Insbesondere die Leistungsbilanzen der Gesundheitspolitik zeigen komplexe Wechselbeziehungen zwischen Einkommensgleichheit und effizienter Versorgung.

### 4. Öffentliche Leistungsbeurteilung

Die Bewertung der politischen Leistungsbilanz in den genannten drei Politikfeldern hängt davon ab, in welchem Umfang die jeweilige Regierung die ersten



drei Anforderungen erfüllt. Soziale Dienstleistungen werden in den westlichen Demokratien grundsätzlich befürwortet und eher positiv bewertet (Renten, berufliche Fortbildung, Schulen und Gesundheitswesen). Die Chancengleichheit des Zugangs zu diesen Leistungsangeboten wird jedoch in Kontinentaleuropa seit langem von der Bevölkerung nachdrücklicher gefordert als in den USA und in Großbritannien. Die Beurteilung staatlicher Sozialleistungen ist aber inzwischen in allen Industrieländern nüchterner geworden, wobei die Leistungskompetenz des Sozialleistungssystems vielfach höher eingeschätzt wird als die des Schulsystems.

Fassen wir zusammen:<sup>170</sup> Zwischen sozialer Schichtung und politischer Leistungsbemessung besteht eine reziproke Beziehung. Soziale Schichtung beeinflusst die Bewertung staatlicher Leistungen, die ihrerseits den sozialen Schichten in unterschiedlichem Maße zugute kommen. Anders gesagt: Personen in den oberen Rängen der sozialen Hierarchie haben größere Chancen, vom staatlichen Leistungsangebot zu profitieren und bewerten dieses auch wohlwollender. Zwar wirken die staatlichen Leistungen auf die soziale Schichtung zurück. Aber Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik haben in den meisten Ländern die Einkommensverteilung kaum eingeebnet. Im Gegenteil: Die Regierungen mussten erkennen, dass zwischen den Zielen ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik dauerhafte Zielkonflikte bestehen. All dies verringert die Fähigkeit der Regierungen, ihre politischen Prioritäten in bindende Entscheidungen umzusetzen.

Wissenschaftlichen Anforderungen entsprechende Evaluationen, die quantitative Ergebnismessungen durchführten, Kosten-Nutzen-Analysen, Längsschnittuntersuchungen und die Methode von Kontrollgruppen verwendeten, sind erst Anfang der 1970er Jahre in größerem Umfang durchgeführt worden. Die Gründe, die *Abert* und *Kamrass* in einer Bestandsaufnahme der amerikanischen Evaluationsforschung aus dem Jahre 1974 für die späte Entwicklung dieses Forschungszweiges verantwortlich gemacht haben, gelten in den meisten Ländern auch heute noch: die Elfenbeinturm-Mentalität und unzureichende technische Ausstattung der Sozialwissenschaften, die untergeordnete Stellung von Evaluatoren in der Verwaltung, die fehlende politische Unterstützung und das offensichtliche Unbehagen der Verwaltungsspitze.<sup>171</sup> Dennoch ist die Evaluationsforschung inzwischen eine „Wachstumsindustrie“<sup>172</sup> geworden, deren Ergebnisse für die Förderung oder

---

170 Vgl. ders., ebd., S. 200 f.

171 Vgl. James G. Abert, Introduction, in: ders./Murray Kamrass (Hrsg.), *Social Experiments and Social Program Evaluation. Proceedings of the Washington Operations Research Council Symposium*, Cambridge (Mass.) 1974, S. XXIII

172 Vgl. Howard E. Freeman, *Evaluation Research: A Growth Industry*, im gleichen Band (Abert/Kamrass), S. 15-19

Bremung politischer Programme instrumentalisiert, als Managementinstrumente eingesetzt und als Zugangswege für eine an praktischen politischen Problemen interessierte Sozial- und Politikforschung verwendet werden.

Die Evaluation politischer Programme strebt Wirkungsmessungen und Ergebnissbewertungen auf der Grundlage politischer Ursache-Wirkungs-Beziehungen an. Diese lassen sich jedoch oft – wie bereits gezeigt – nicht präzise ermitteln und nicht genau zurechnen.

Die Forderung nach Wirkungsmessung politischer Programme greift aus mehreren Gründen vielfach ins Leere:<sup>173</sup> Politische Ziele sind unklar definiert, Kausalitätsfeststellungen methodisch schwierig, Wirkungen politischer Programme diffus und in einem breiten gesellschaftlichen Spektrum nur schwer zu ermitteln. Die für eine wissenschaftliche Evaluation erforderlichen Daten stehen nicht zur Verfügung. Akteure des politisch-administrativen Systems zeigen sich desinteressiert oder sind an einer Verhinderung der Evaluation interessiert. In begrenztem Umfang wirkt dem jedoch der Aufbau des *Controlling* in der Verwaltung verbunden mit der Erhebung von Daten entgegen, die Auskunft über das Leistungsprofil geben.

Die genannten Widerstände erhalten dadurch zusätzliches Gewicht, dass der Zeithorizont der politischen Entscheider aufgrund der Dauer der Wahl- und Legislaturperioden eng begrenzt ist. Im Folgenden geht es daher nicht in erster Linie um *Prozessevaluationen* (*formative Evaluation*), die eine kritische Begleitung und Bewertung einzelner Programmaktivitäten zum Ziel haben, sondern um *Wirkungsevaluationen* (Ergebnisevaluationen, *summative Evaluation*).<sup>174</sup> Diese umfassen vier Schritte:

1. Erfassung der Ergebnisse,
2. Messung der Wirksamkeit,
3. Analyse der Kosten und des Nutzens,
4. Bewertung der Wirksamkeit im jeweiligen Problemfeld

Im Mittelpunkt stehen dabei die langfristigen Auswirkungen eines politischen Programms auf das jeweilige Problemfeld: In welchem Umfang sind Armut und Analphabetismus durch das Programm verringert worden? Zur Beantwortung

---

173 Vgl. James E. Anderson, *Public Policymaking*, Boston 2000, S. 205 ff.

174 Vgl. Richard D. Bingham/Claire L. Felbinger, *Evaluation in Practice. A Methodological Approach*, a. a. O., S. 4 ff.

umfassender Fragen müssen auch *Metaevaluationen* durchgeführt werden, die Synthesen von Einzelevaluationen auf der Grundlage eines Querschnittsinteresses darstellen.

Zunächst sind jedoch einige weitere Klärungen von Grundbegriffen der Policy-Analyse notwendig. *Policy Outputs* bezeichnen das konkrete, in Steuereinnahmen und programmbezogenen Ausgaben nachweisbare Verhalten von Behörden. Politikergebnisse (*Policy Outcomes*) umschreiben die Folgen der Politik in Form konkreter Situationsänderungen – seien sie beabsichtigt oder unbeabsichtigt – für gesellschaftliche Gruppen oder die Gesamtgesellschaft. Diese Folgen sind Teil umfassenderer Wirkungen politischer Programme (*Policy Impacts*), die sich in fünf Dimensionen darstellen lassen:<sup>175</sup>

1. Politische Programme verändern die Situation *der Adressaten* und tragen so zur Lösung oder auch zur Verschärfung des Ausgangsproblems bei.
2. Politische Programme verursachen *Externalitäten*. Sie verändern nicht nur Lebensbedingungen und Umfeld der Zielgruppe, sondern auch anderer Bevölkerungsgruppen (*third party effects, spillover effects*). So beeinflussen Straßenbauprogramme auch die Struktur von Wohngebieten und Bildungsprogramme auch die Arbeitsmarktsituation.
3. Langfristig angelegte Programme wirken erst in *ferner Zukunft* (z. B. in der Umwelt-, Bildungs- und Familienpolitik).
4. Politische Programme verursachen nicht nur unmittelbar zurechenbare Probleme, sondern mittel- und langfristig auch *unvorhergesehene*, nur schwer kalkulierbare *Zusatzkosten*. Diese werden in der aktuellen Haushaltsdiskussion entweder nicht erkannt oder auch verdrängt. Zu den direkten Programmkosten sind beispielsweise auch die Aufwendungen privater Haushalte zu rechnen, die zur Erbringung staatlicher Leistungen erforderlich sind.
5. Die Wirkungen politischer Programme sind entweder *konkret fassbar* (d. h. substantiell nachweisbar) oder *symbolischer* Natur (d. h. nicht konkret fassbar). Symbolische Wirkungen werden etwa durch Handlungen mit starkem Wertbezug ausgelöst (Ehrenbezeugungen, staatliche Zeremonien, Grundsatzreden). Sie entstehen dadurch, dass Gesten und Worte an grundlegende Empfindungen rühren und dadurch den emotionalen Rahmen der Politik beeinflussen. So können neue Forderungen zugunsten zusätzlicher Programme etwa für bisher vernachlässigte Gruppen nachdrücklicher erhoben werden.

---

175 Vgl. James E. Anderson, Public Policymaking, a. a. O., S. 195 ff.

**Tabelle 10** Wirkungen politischer Programme: Theoriebausteine für die Analyse von Entwicklungsprogrammen

<b>Lebensverlaufsmodell:</b>	Der gesamte Prozess eines Programms wird untersucht
<b>Wirkungsmodell:</b>	Parameter, mit denen der Träger und seine Beziehungen zur Zielgruppe und zur Umwelt untersucht werden
<b>Diffusionsmodell:</b>	Parameter, mit denen die Ausbreitung von Innovationen erklärt werden kann
<b>Nachhaltigkeitsmodell:</b>	Bewertungsmaßstäbe, mit denen die Wirksamkeit bzw. Nachhaltigkeit politischer Programme eingeschätzt werden kann

Quelle: Vortrag von Reinhard Stockmann im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 21. Januar 1999: „Theoretische und methodische Grundlagen der Nachhaltigkeitsanalyse von Entwicklungsprojekten“, unveröffentlichtes Manuskript

Entscheidend für die Evaluation politischer Programme ist ihre *theoretische Fundierung*. Jede sozialwissenschaftliche Untersuchung politischer Programmwirkungen beruht auf theoretischen Fundamenten. Die Übersicht (Tab. 10) zeigt am Beispiel entwicklungspolitischer Programme theoretische Perspektiven einer solchen Untersuchung auf: den Lebenslauf des gesamten Programms, seine Wirkungen auf Zielgruppe und Umwelt, die Ausbreitung programminduzierter Innovationen und Bewertungsmaßstäbe der Nachhaltigkeit bzw. langfristiger Wirksamkeit des Programms.

Die *Evaluationsforschung* ist ein Musterbeispiel für Technologie- und Wissenstransfer in den Sozialwissenschaften.<sup>176</sup> Es geht hierbei um die Übermittlung von *Informationsgrundlagen für eine rationale Bewertung politischer Programme zwischen Wissenschaftlern, Medien und politischen Planern*. Der Erfolg dieses Transfers hängt aus der Sicht der beteiligten Wissenschaftler von der Qualität und Angemessenheit der Untersuchungspläne und Untersuchungsmethoden ab. Dabei müssen vielfältige Informationen über das Programm zusammengestellt und anschließend bewertet werden.

Psychologen haben das folgende Vierfelderschema entwickelt (Tab. 11).<sup>177</sup> Dieses Schema fügt jeweils zwei Stufen der Bewertungsmethode (klar/unklar) und des wissenschaftlichen Wissens über Ursache-Wirkungsbeziehungen zusammen. Der

176 Vgl. Werner W. Wittmann, Aufgaben und Möglichkeiten der Evaluationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland – Technologietransfer aus den Sozialwissenschaften, in: Uwe Koch/Werner W. Wittmann (Hrsg.) *Evaluationsforschung. Bewertungsgrundlagen von Sozial- und Gesundheitsprogrammen*, Berlin/Heidelberg 1990, S. 8

177 Vgl. ders., ebd., S. 10 f.

Inhalt der sich so ergebenden vier Felder lässt sich folgendermaßen kennzeichnen: Quadrant I umfasst das Gebiet betriebs- und volkswirtschaftlicher Maximierungstechniken, die das Prinzip der Nutzenmaximierung im Sinne des rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls zu den Kosten in Beziehung setzen. Demgegenüber stellt Quadrant IV den genauen Gegenpol dar.

**Tabelle 11** Vierfelderschema der Bewertung wissenschaftlichen Wissens beim Transfer in die Praxis

Bewertungsmaßstäbe			
		klar	unklar
Wissen über Ursache-Wirkungsbeziehungen	hoch	<b>I</b> Maximierungsansatz; Betonung auf Kriterien der Effizienz. Kennzeichnend für gewinnorientierte Einrichtungen. Verwendung der Kosten-Nutzen-Methodologie	<b>II</b> Bewertungskriterien stammen aus Wünschen und Bedürfnissen spezieller Interessengruppen (üblicherweise Zielpopulationen von Programmen oder anderen speziellen Interessengruppen)
	niedrig	<b>III</b> Approximativer ("sufficing") Ansatz; Betonung auf schrittweiser Annäherung an einen gewünschten Zustand. Kennzeichnend für soziale Dienstleistungseinrichtungen	<b>IV</b> Bewertungskriterien leiten sich primär aus politischen, administrativen und persönlichen Einflüssen ab

Quelle: Werner W. Wittmann, Aufgaben und Möglichkeiten der Evaluationsforschung, a. a. O., S. 10

Das Wissen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ist in diesem Fall gering und die Bewertungsmethode unklar: Dies ist das typische Aktionsfeld der Poli-

*tik.* Aufgabe der Politiker ist es gerade, Bewertungsmaßstäbe so zu formulieren und Prioritäten so zu setzen, dass ein politischer Konsens möglich wird. Zudem müssen Politiker die voraussichtliche Wirkung politischer Programme realistisch einschätzen. Bei unklaren Bewertungsmaßstäben (Quadranten II und IV) besteht die Gefahr des politischen Aktionismus, der vielfach das Management sozialer Dienstleistungsprogramme in der Praxis kennzeichnet. Quadrant III bezeichnet ein typisches Problemfeld der Programmevaluation: Bei vielen gesellschaftspolitischen Programmen sind sowohl die Wirkungen als auch deren Ursachen unbekannt. Der Weg zu fundierteren wissenschaftlichen Einsichten in Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge wie zu wirksameren Programmen aber ist steinig, da nur schrittweise und nur auf längere Sicht eine Annäherung an leistungsfähigere Theorien und besser geeignete Programme zu erzielen ist. Die institutionellen Implikationen des Vierfelderschemas für die Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik liegen auf der Hand:<sup>178</sup>

Es gilt bei neuen politischen Programmen, einen Teil des Haushalts für Evaluationen vorzumerken, rechtzeitig Arbeitseinheiten für Evaluation und Politikberatung zu schaffen und Institutionen aufzubauen, die entsprechende Aus- und Fortbildungsangebote unterbreiten.

Der Evaluationsforschung selbst fällt dabei die Aufgabe zu, auf interdisziplinärer Basis gültige Messinstrumente für Programmevaluierungen zu entwickeln und verbindliche Qualitätsstandards der Evaluationsforschung festzulegen. Politikwissenschaftliche Aussagen zur Qualität politischer Programme erfordern somit *Wirkungsanalysen*.<sup>179</sup> Denn alle aus Policy-Studien abgeleiteten politischen Empfehlungen beruhen auf hypothetischen, empirisch-analytisch begründeten Wenn-Dann-Annahmen über die Wirkungsweise politischer Programme. Durch Sozialberichterstattung, soziale Experimente und Ergebnisse empirischer Sozialforschung können Auswirkungen politischer Programme besser abgeschätzt werden. Zur Messung der Wirkungen von Einzelprogrammen sind insbesondere soziale Experimente geeignet, die Aussagen darüber ermöglichen – etwa durch Kontrastierung mit Kontrollgruppen – *welche Einzelmaßnahmen welche Merkmale des Umfeldes des politischen Umfeldes wie beeinflussen*. Im günstigsten Fall

---

178 Vgl. Uwe Koch/Werner W. Wittmann, Einige Forderungen für die Weiterentwicklung der Evaluationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), *Evaluationsforschung*, a. a. O., S. 308

179 Vgl. zum Folgenden insbesondere Adrienne Windhoff-Héritier, *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/New York 1987, S. 127-131

werden Daten zum Zustand *vor* und *nach* der Programmintervention erhoben. Wirkungsanalysen werden jedoch dadurch erschwert, dass *politische Programme häufig auf breiten, diffusen Zielsetzungen beruhen, die von den beteiligten Gruppen unterschiedlich gewichtet werden*, so dass Ursache-Wirkungszusammenhänge nur schwer zu ermitteln sind. Andererseits eröffnet sich den Vergleichsstudien, die mehrere Fälle international vergleichend auswerten, die Chance, eine Vielzahl von Faktoren zu erfassen, die politische Ergebnisse und Wirkungen bestimmen.

Die neuere politikwissenschaftliche Forschung widmet sich daher vordringlich dem internationalen Vergleich der Staatstätigkeit.<sup>180</sup> Dabei geht es um Inhalte und Wirkungen der Politik in verschiedenen Staaten, um Wechselbeziehungen zwischen staatlichem Handeln, dem Ergebnis der Politik und seinen institutionellen wie strukturellen Rahmenbedingungen. Durch systematische Hypothesenbildung und Vergleich wird so für unterschiedliche Politikfelder eine alte Frage der klassischen Staatsformenlehre neu formuliert:

Welche politisch-institutionellen Strukturen eignen sich am besten zur Lösung drängender Probleme? Wie ist das politische Leistungsprofil des jeweiligen Staates dementsprechend zu beurteilen?

Diese Fragen sind umso dringender, als sich in den letzten hundert Jahren die Staatsquote, wie von Adolph *Wagner* bereits vor mehr als einem Jahrhundert vorausgesagt,<sup>181</sup> beträchtlich erhöht hat. Umso aufschlussreicher ist es, den politisch-institutionellen Rahmen und die Bedingungen des Parteienwettbewerbs zur Erklärung des Verhältnisses von Staat und Markt und der Veränderungen der Struktur der Staatsquote heranzuziehen. Das Leistungsprofil der Demokratien ist auf den ersten Blick vorzeigbar.<sup>182</sup> Ihre politische Steuerung und Problemlösung erzielen im Vergleich zu anderen Staatsformen durchaus gute Noten. Hervorgehoben werden insbesondere Berechenbarkeit, Kontrolle der Staatsgewalt sowie Offenheit und Lernfähigkeit. Die Zähmung staatlicher Gewalten, der Schutz der Staatsbürgerrechte, Chancen politischer Artikulation, das Recht auf Opposition und der wirksamere Schutz der Staatsbürgerrechte sind im demokratischen Ver-

---

180 Vgl. Manfred G. Schmidt, Balance zwischen Staat und Markt, <http://www.uni-heidelberg.de/uni/presse/rc10/1.htm>. [1.12.1998]

181 Vgl. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft, Leipzig/Heidelberg 1877 ("Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit")

182 Vgl. Manfred G. Schmidt, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Bamberg, 13. – 17. Oktober 1997 (Manuskript)

fassungsstaat Bedingungen höherer politischer Lernfähigkeit und damit auch Voraussetzungen eines überzeugenden politischen Leistungsprofils im Vergleich zu nichtdemokratischen Verfassungsstaaten sowie Autokratien. Demokratien sind lernfähiger, responsiver und innovativer als Autokratien. Sie sind eher in der Lage, politische Fehler zu korrigieren und ihre politischen Programme weiterzuentwickeln.

Bemerkenswert ist, dass die ökonomisch höchstentwickelten Länder etablierte Demokratien sind, die trotz starker Neigung zur Verschuldung durch eine deutlich geringere Auslandsverschuldung als viele nichtdemokratische Staaten gekennzeichnet sind.<sup>183</sup> Hohe wirtschaftliche Wachstumsraten zeichnen vor allem jene Demokratien aus, denen der Zusammenbruch der alten Ordnung, die Herausforderung des Neubeginns und die Chance nachholender Entwicklung zugute kam.<sup>184</sup> Je älter jeweils die demokratische Staatsform und je breiter Volksparteien mit sozialstaatlichem Engagement wirken, umso größer die Neigung zur staatlichen Lösung gesellschaftlicher Probleme. In diesem Zusammenhang liegt zugleich die Ursache für die Etablierung und zugleich Verfestigung des demokratischen Wohlfahrtsstaates.

Die international vergleichenden Untersuchungen der Ergebnisse und Wirkungen der Staatstätigkeit in Industriestaaten wie in Entwicklungsländern halten nicht nur der praktischen Politik den Spiegel vor, sondern bieten ihr wie auch der Politikwissenschaft vielfältige Ansatzpunkte für systematisches Lernen. Das *Verbesserungslernen* setzt verbindlich erklärte, stabile Organisationsziele voraus.<sup>185</sup> An dieser Klarheit und Verlässlichkeit aber mangelt es in vielen Politikfeldern. Die Staatszwecke der politikwissenschaftlichen Klassiker (*Hobbes*: Sicherheit; *Rousseau*: individuelle Freiheit; *Aristoteles*: Glückseligkeit) lassen sich kaum operationalisieren. Wir müssen daher im einzelnen Politikfeld nach den jeweils verbindlichen Zielen und ihren Maßstäben fragen – auf welchen Informationsgrundlagen diese Angaben auch immer beruhen. So kann es gelingen, Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und die politischen Ziele durch einen besseren Umgang der Akteure mit ihrer Umwelt besser zu erreichen.

---

183 Vgl. Robert J. Barro, Democracy and Growth, in: Journal of Economic Growth, vol. 1, 1996, S. 1-27; Yi Feng, Democracy, Political Stability and Economic Growth, in: British Journal of Political Science, 1997, vol. 27, S. 391-418, siehe im gleichen Heft auch: David A. Leblang, Political Democracy and Economic Growth: Pooled Cross-Sectional and Time-Series Evidence, S. 453-472

184 Vgl. Manfred G. Schmidt, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, a. a. O., S. 8

185 Vgl. Nils C. Bandelow, Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Klaus Schubert/ Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München 2009, 2. Aufl., S. 305 ff.



Wie vollzieht sich *Verbesserungslernen* im Einzelnen? Mit Richard Rose können wir vier Stufen unterscheiden:<sup>186</sup>

1. Politiker suchen nach Erfahrungen in der Vergangenheit oder in anderen Regionen, um einer möglichen Problemlösung näher zu kommen.
2. Auf dieser Grundlage wird ein analytisches Modell erarbeitet, damit die neuen Informationen in einen Erklärungsrahmen eingefügt werden können.
3. Durch die Anwendung alternativer Verfahren oder die Entwicklung neuer Lösungswege werden Anstöße für politische Innovationen gegeben.
4. Der zu erwartende Erfolg des Programms wird vorausschauend bewertet. Die Bedingungen des Programmerfolges werden in unterschiedlichen Handlungskontexten geprüft und mit den Voraussetzungen im konkreten Anwendungsfall abgeglichen.

So hilfreich dieses Stufenschema dabei sein mag, politische Lernprozesse zu systematisieren, so wenig vermag es Änderungen oder Stagnation als Folge eines „*umgekehrten Lernprozesses*“ durch politisches Vergessen zu deuten.<sup>187</sup> Worauf ist es zurückzuführen, dass einige Staaten rascher lernen als andere, dass Regierungen in einigen politischen Systemen durch *reflexives Lernen* flexibel auf neue Bedingungen reagieren und neue politische Ziele definieren, während andere politische Systeme aufgrund vielfältiger Barrieren und Friktionen eher blockiert werden? Mit anderen Worten: Wer politische Innovationen will, muss offensichtlich die Lernfähigkeit von Regierungen und politischen Organisationen verbessern.<sup>188</sup>

Ein Instrument reflexiver politischer Lernprozesse, das wir im Folgenden nutzen wollen, ist der internationale Vergleich von Strukturen, Prozessen und Leistungen (*Benchmarking*). Bei diesem u. a. in der Bildungspolitik, Verwaltungsmodernisierung und der Arbeitsmarktpolitik angewandten Verfahren geht es insbesondere um den internationalen Vergleich von Politikergebnissen auf der Grundlage standardisierter Kennzahlen und Ergebnisbewertungen.

---

186 Vgl. Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, Chatham (N.Y.) 1993, S. 27 ff, 114 ff

187 Vgl. Josef Schmidt/Reiner Niketta (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*, Marburg 1998; Helmut Wiesenhal, Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen; Literaturreport und Ergänzungsvorschlag, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 24/2, 1995, S. 137-155

188 Vgl. Nils C. Bandelow, *Policy Lernen und politische Veränderungen*, a. a. O., S. 321

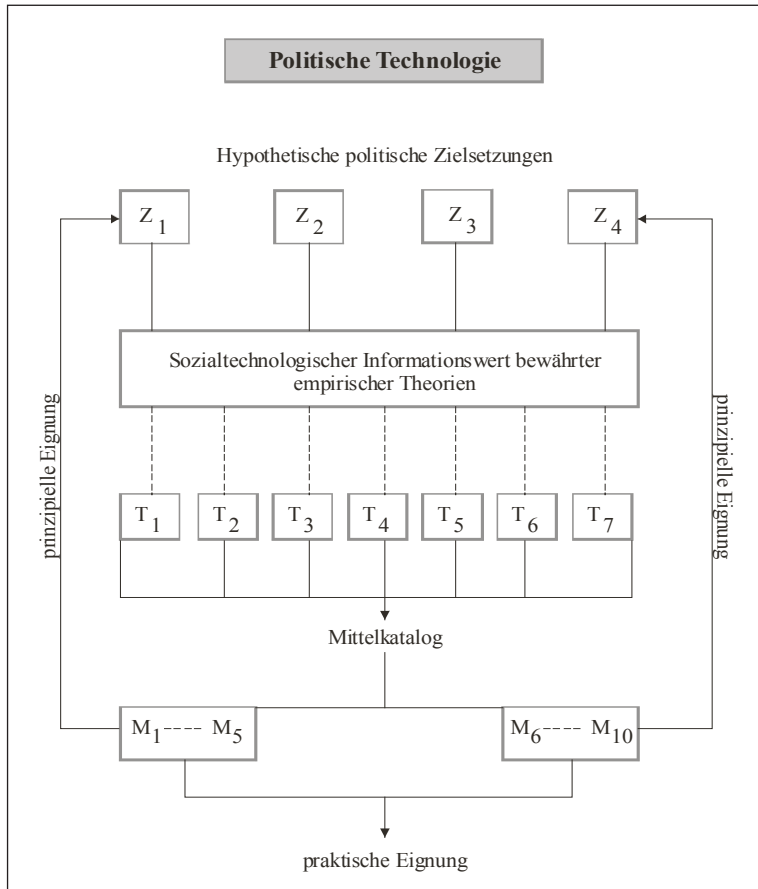
### Benchmarking

Als *Benchmarking* bezeichnet man das systematische Suchen nach rationalen Vorgehensweisen und effizienteren oder effektiveren Lösungen für Steuerungsprozesse in Politik und Gesellschaft. Im Mittelpunkt der Wirtschaft steht die gezielte Identifikation der besten Praktiken, mit denen überdurchschnittliche Politikergebnisse zu erreichen sind. Es ist entscheidend durch die Frage bestimmt: „Warum und wie machen es andere besser?“ *Benchmarking* kann durch einen Vergleich mit anderen Ländern, aber auch auf nationaler oder lokaler Ebene durch den Vergleich von verschiedenen Politikfeldern geschehen.

Wir unterscheiden fünf Funktionen des politischen Systems:<sup>189</sup> die *Ordnungsfunktion*, die die Rahmenbedingungen für die Regelung gesellschaftlicher Konflikte setzt, die *Sicherungsfunktion*, die einen sozialen und wirtschaftlichen Mindeststandard sichert, die *Dienstleistungsfunktion*, die die Leistungsanforderungen der Gesellschaft an das politische System zum Ausdruck bringt, die *Redistributionsfunktion*, die auf die Befriedigung des gesellschaftlichen Innovationsbedarfs durch das politische System zielt und die *Entwicklungsfunktion*, die die langfristige Tragfähigkeit der Politik sichern soll. Diese Systematik von Staatsfunktionen ist im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit brauchbarer als die gröbere Aufteilung der Regierungsfunktionen in Versorgung, Regulierung und Umverteilung in der neueren Policy-Analyse.<sup>190</sup> Im Rahmen dieses Lehrbuches gilt unser Interesse vor allem der Wahrnehmung der *Sicherungsfunktion*, der *Dienstleistungs*-, *Redistributions*- und der *Entwicklungsfunktion* im internationalen Vergleich. Diese Funktionen sollen am Beispiel ausgewählter Politikfelder auf die zugrunde liegenden hypothetischen politischen Zielsetzungen, den sozialtechnologischen Informationswert bewährter empirischer Theorien, die ableitbaren Mittelkataloge und die praktische Eignung der ausgewählten politischen Programme untersucht werden.

189 Vgl. hierzu die entsprechende Systematik von Haushaltsfunktionen bei: Richard A. Musgrave/Peggy B. Musgrave/Lore Kullmer, *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Tübingen 1990, 1. Bd., 5. Aufl., S. 5 ff.; Gerhard Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York 1955, S. 260 ff.

190 Vgl. Theodore J. Lowi; *Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government*, in: Stella Z. Theodoulou/Matthew A. Cahn (Hrsg.), *Public Policy. The Essential Readings*, Englewood Cliffs (N. J.) 1995, S. 15-25



**Abb. 12** Politische Technologie

Quelle: eigene Darstellung

Grundlegend für die Ausübung dieser Funktionen, vor allem aber der Funktionsfunktion, ist die *Wirtschaftspolitik*, die wirtschaftliche und soziale Mindeststandards in einer Gesellschaft sichern soll. Wird diese Frage im internationalen Zusammenhang des Nord-Süd-Konfliktes aufgeworfen, ist in einem zweiten Schritt eine Bestandsaufnahme der *Entwicklungspolitik* erforderlich. Die Frage nach der Nachhaltigkeit der Politik im Sinne der Chancengerechtigkeit zwischen den Genera-

tionen lenkt unser Augenmerk in einem dritten Schritt auf die Langfristwirkungen und politischen Handlungsspielräume der *Haushaltspolitik*.

Die Zukunftsfähigkeit der Politik hängt ferner davon ab, ob die Bemühungen der *Bildungspolitik* langfristig tragfähig und erfolgreich sind und der auf Vermehrung von Wissen und Orientierung zielende gesellschaftliche Innovationsbedarf befriedigt und das gesellschaftliche Innovationspotential so langfristig gesteigert werden kann. Dies hängt nicht zuletzt vom Gesundheitsstand der Bevölkerung ab, so dass in einem fünften Schritt die Prüfung der Nachhaltigkeit der *Gesundheitspolitik* nahe liegt. Die Zukunftsfähigkeit dieser Politik erfordert den Einsatz geeigneter Programme und Instrumente, deren Eignung im Sinne der Nachhaltigkeit langfristig und international vergleichend zu untersuchen ist. Im letzten Untersuchungsabschnitt wird schließlich die Redistributionsfunktion des politischen Systems auf den Prüfstand der Kritik gestellt: Gewährleistet die *Sozialpolitik* tatsächlich auf lange Sicht ein Verteilungsoptimum, d. h. sichert sie eine umfassende Angleichung sozialer Startchancen und einen Ausgleich politisch nicht akzeptabler Benachteiligungen? Sind ihre langfristigen Wirkungen politisch vertretbar?

**Tabelle 12** Politikfelder im Spiegel der Funktionen des politischen Systems

Politikfelder	Kriterien	Funktionen
Wirtschaftspolitik	Wirtschaftliche und soziale Mindeststandards	Sicherungsfunktion
Entwicklungspolitik	Mindeststandards (Rahmenbedingungen, Grundbedürfnisse) im internationalen System	Sicherungsfunktion, Redistributionsfunktion
Haushaltspolitik	Staatliche Schuldenlast künftiger Generationen, hauspolitischer Handlungsspielräume	Entwicklungsfunktion, Redistributionsfunktion
Bildungspolitik	Gesellschaftlicher Innovationsbedarf, gesellschaftliches Innovationspotential	Dienstleistungsfunktion
Gesundheitspolitik	Nachhaltigkeit der Programme und Dienstleistungen	Dienstleistungsfunktion; Entwicklungsfunktion
Sozialpolitik	Entwicklungslinien sozialer Ungleichheit; Ausgleich von Benachteiligungen	Redistributionsfunktion
Energiepolitik	Nachhaltigkeit der Versorgung	Sicherungsfunktion

Quelle: eigene Darstellung

In der folgenden politikanalytischen Darstellung der Ergebnisse und Wirkungen politischer Programme sind vor diesem Hintergrund folgende Untersuchungsschritte erforderlich:

1. Zunächst sind die politisch verbindlichen *Ziele* zu klären.
2. Darauf sind *Zielkonflikte* und ihre Folgen aufzuzeigen.
3. Den Zielen sollen schließlich geeignete *Indikatoren* zugeordnet werden.
4. Durch *Benchmarking-Analysen* ist zu klären, inwieweit die verbindlichen Ziele durch die ausgewählten politischen Programme tatsächlich verwirklicht wurden.
5. In welchem Umfang unterschiedliche Grade der Zielerreichung auf spezifische *Netzwerke*, *Akteurskonstellationen* und *Programmtypen* zurückzuführen sind, ist der abschließende politikanalytische Schritt. Damit verbindet sich die Frage nach den strukturellen Ursachen für Erfolge und Misserfolge politischer Programme.
6. Falls sich diese Folgerungen durch internationale Vergleiche erhärten lassen, sollen abschließend alternative politische Gestaltungsoptionen aufgezeigt werden.

Damit sind Fragehorizonte und Maßstäbe der Analyse einzelner Politikfelder aufgezeigt, wie sie im Folgenden – soweit angemessen – berücksichtigt werden. Es soll darum gehen, zumindest einzelne dieser Perspektiven und Instrumente für die Betrachtung der Ergebnisse und Wirkungen praktischer Politik nutzbar zu machen.

## Literatur

- James E. *Anderson*, Public Policymaking, Boston 2000
- Charles L. *Cochran* /Eloise F. *Malone*, Public Policy. Perspectives and Choices, Boston (Mass.) u. a. 1999, 2. Aufl.
- Claudia *Empacher* /Peter *Wehling*, Soziale Dimensionen der Nachhaltigkeit. Theoretische Grundlagen und Indikatoren, Frankfurt a. M. 2002
- Robert *Heinemann* u. a., The World of the Policy Analyst. Rationality Values and Politics, New York/London 2002
- Richard E. *Just* /Darrel L. *Hueth* /Andrew *Schmitz*, The Welfare Economics of Public Policy. A Practical Approach to Project and Policy Evaluation, Cheltenham (UK)/Northampton (MA, USA) 2004
- Lawrence B. *Mohr*, Impact Analysis for Program Evaluation, Chicago 1988
- John *Rawls*, Gerechtigkeit als Fairness, hrsg. von Otfried *Höffe*, Freiburg/München 1977
- Anne Larason *Schneider* /Helen *Ingram*, Policy Design for Democracy, Lawrence (Kansas) 1997
- Adrienne *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a. M./New York 1987

---

## **Wie nachhaltig ist die Politik? Politische Wirkungsbilanzen**

„Je länger ich in der Politik arbeite, desto geringer wird  
mein Glaube an menschliches Rechnen.“  
Otto von Bismarck

Der Gehalt politischer Entscheidungen wird – ungeachtet politischer Programme, Grundsatzaussagen und Versprechungen – weitgehend durch die Dynamik haushaltspolitischer Entscheidungen festgelegt. Wer diese politischen Prozesse verstehen will, tut gut daran, haushaltspolitische Entscheidungen in den Industriestaaten auf international vergleichender Grundlage zu untersuchen. *Haushaltspolitik* ist nichts anderes als die *Verwendung finanzieller Ressourcen für gesellschaftliche Zwecke*.<sup>191</sup> Aufgabe der Haushaltspolitik ist es daher, unter konkurrierenden Ansprüchen an den Staat einen Ausgleich zwischen gesellschaftlichen Forderungen und knappen Haushaltsmitteln zu finden. Das Budget ist daher immer Spiegelbild vergangener politischer Auseinandersetzungen und Entscheidungen. Zugleich ist es Wegweiser in die Zukunft, da es künftigen Aufgaben bestimmte Anteile der verfügbaren Haushaltsmittel zuweist. Der Haushaltsplan ist somit ein wichtiges Instrument der Allokation von Ressourcen unter den Bedingungen knapper Haushaltsmittel und prinzipiell unbegrenzter gesellschaftlicher Ansprüche. Man könnte den Haushaltsplan auch als verbindliches *Instrument der Allokation finanzieller Ressourcen durch politische Prozesse zur Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben* bezeichnen.

---

191 Vgl. Aaron Wildavsky, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston/Toronto 1986, 2. Aufl., S. 3

### 3.1 Ziele der Haushaltspolitik

Aufgabe der Haushaltspolitik ist die Deckung desjenigen öffentlichen Finanzbedarfs, der zur Erfüllung staatlicher Aufgaben erforderlich ist. Dazu ist es notwendig, den staatlichen Ausgabenbedarf auf der Basis eines verbindlichen Aufgabenspektrums zu bestimmen, die notwendigen Haushaltsmittel bereitzustellen, diese angemessen zu bewirtschaften und die Bewirtschaftung selbst wirksam zu kontrollieren. Diese Grundsätze sind in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder festgelegt. Weitere zentrale Ziele der Haushaltspolitik sind in Deutschland die Sicherung des sozialen Ausgleichs als Verfassungsgebot der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 I GG) und die Herstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 II GG).

Während es bei der Ausgleichsfunktion des Haushaltes um eine faire Balance zwischen den verschiedenen Einkommensklassen einerseits sowie bevorzugten und benachteiligten Regionen andererseits geht, müssen durch die Aufstellung des Haushaltes die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsgrad, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und ein stetiges Wirtschaftswachstum gefördert werden. Darauf zielt das „magische Viereck“ der wirtschaftspolitischen Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Dieser Zielrahmen wird „magisch“ genannt, weil es an Magie grenzt, alle Ziele gleichzeitig zu verwirklichen. Wenn ein hoher Stand der Staatsschulden erreicht ist, stellt eine konsequente Politik des Schuldenabbaus einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Generationengerechtigkeit und zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch den Aufbau eines langfristig tragbaren, gerechten Steuer- und Abgabensystems dar. Nur durch eine solche, an den Zielen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit orientierte Konsolidierungspolitik können auf Dauer haushaltspolitische Spielräume für wachstumsstimulierende Zukunftsinvestitionen geschaffen werden.

In der Bundesrepublik Deutschland legen es die hohe Staatsverschuldung und die damit verbundenen steigenden Zinslasten den politischen Entscheidern nahe, von einer kurzfristigen Haushaltspolitik abzuweichen und zu einer langfristig angelegten, *nachhaltigen* Finanzpolitik überzugehen.<sup>192</sup> Eine solche Haushaltspolitik legen im Übrigen auch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung und die Krise der sozialen Sicherungssysteme nahe. Dazu ist eine Klärung der Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik erforderlich.

---

192 [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de), Monatsbericht des BMF, Berlin, 01.2002: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF – Kurzfassung, S. 49 f. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen mit Hinweisen auf Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte ist nachzulesen in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsberichte 01.2002, Berlin 2002



Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik sind:

- die Sicherung dauerhafter politischer Handlungsfähigkeit,
- die langfristige Sicherung des *wirtschaftlichen Wachstums* (gesamtwirtschaftliche Wirkung) und
- die Verwirklichung der *Generationengerechtigkeit* (d. h. die Berücksichtigung normativer Verteilungsaspekte).<sup>193</sup>

Niveau und Struktur der staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind an die Erfordernisse langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung anzupassen. In „normalen Zeiten“ sollte der Staatshaushalt ausgeglichen sein oder sogar Überschüsse aufweisen. Nur so kann der notwendige haushaltspolitische Spielraum für die Wahrnehmung neuer staatlicher Aufgaben geschaffen werden. Kann der Staat überhaupt Lasten der Gegenwart in die Zukunft verschieben und kommenden Generationen aufbürden? Diese Frage ist von der Finanzwissenschaft kontrovers beantwortet worden. Vertreter der *neuen Orthodoxie* wie A. P. Lerner haben die Auffassung vertreten, der Staat könne Lasten durch Kreditaufnahme nicht verschieben, da die Kreditaufnahme ein reines Transferproblem zwischen den Schuldern und den Gläubigern der Staatsschuld darstelle. In gleichem Sinne argumentieren seit langem die Vertreter des *Ricardo-Barro-Äquivalenztheorems*: (siehe Kasten), eine Lastenverschiebung sei nicht möglich, da die Bürger ihre künftigen Belastungen rational einschätzten und folglich ihre Sparquote erhöhten, um spätere Steuererhöhungen finanzieren zu können.<sup>194</sup> Gerade diese Annahme scheint aber nach den Erkenntnissen der ökonomischen Verhaltensforschung nicht gegeben, denn die Bürger neigen dazu, künftige Belastungen eher zu unterschätzen.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet das *Nutzenkonzept* von James M. Buchanan, der darauf hinweist, dass die Bürger dazu gezwungen werden, verzinste Staatsschulden (unfreiwillig) zurückzuzahlen: *Eine Lastenverschiebung ist somit grundsätzlich möglich*.<sup>195</sup> Buchanan zufolge besteht die Last der Verschuldung in der Einschränkung der ökonomischen Wahlfreiheit des Individuums. Während die

---

193 Vgl. hierzu u. a. Horst Zimmermann (Hrsg.), *Die Zukunft der Staatsfinanzierung*, Stuttgart 1988; Irene Gerlach/Norbert Konegen/Armin Sandhövel, *Der verzagte Staat. Policy-Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt*, Opladen 1996. Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, München 2011, 8. vollständig überarbeitete Aufl.; Heinz Grosseckler, *Öffentliche Finanzen*, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, München 2003, 8. Aufl.

194 Vgl. hierzu Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, a. a. O., S. 373 f.

195 James M. Buchanan, *Fiscal Theory and Political Economy. Selected Essays*, Chapel Hill 1960, S. 51-59

Kreditgeber dem Staat freiwillig Geld gegen Zins zur Verfügung stellen und damit in der Gegenwart auf Konsummöglichkeiten verzichten, stellt die Steuererhöhung zur Finanzierung des Schuldendienstes einen Zwangsakt des Staates dar. Eine Lastenverschiebung ist somit grundsätzlich möglich. Besonders augenfällig wird dieses Verständnis des Lastbegriffes, wenn zukünftige Generationen involviert sind. Obwohl diese an der Entscheidungsfindung über die staatliche Verschuldung nicht beteiligt waren, sind sie dennoch von ihren Auswirkungen – den Schuldendienstverpflichtungen – betroffen. Die Einschränkung individueller Freiheit durch die Kreditaufnahme stellt eine wesentliche Nutzeneinbuße dar. In genau diesem Verlust besteht die Last der Verschuldung.

#### **Das Ricardo-Barro-Äquivalenztheorem auf dem Prüfstand\***

*Ricardo* und *Barro* haben die Auffassung vertreten, das Problem staatlicher Schulden sei für die betroffenen Bürger und Steuerzahler irrelevant. Es handle sich vielmehr nur darum, ob die Bürger die Steuern etwas später oder etwas früher zahlten. Der Vorteil der Steuererleichterung sei genauso groß wie die Last der Staatsverschuldung.

Die Kritik stellt die Annahmen dieses Theorems nachdrücklich in Frage: Das gilt für die Annahme eines perfekten Kapitalmarktes ebenso wie die Annahme einer Pauschalbesteuerung: Eine Einkommenssteuer aber wirke nicht mehr neutral. Im Gegensatz zur Prämisse des unendlichen Zeithorizontes der Bürger, bedingt durch Spar- und Vererbungsentscheidungen unter Berücksichtigung des Nutzens der eigenen Kinder, Enkel etc., steige ferner die volkswirtschaftliche Ersparnis nicht oder nur geringfügig, wenn die Nettoneuverschuldung des Staates zunehme.

Schließlich könnten Budgetdefizite als Instrumente der Machtsicherung verwendet und zur strategischen Behinderung einer politisch abweichenden Nachfolgeregierung genutzt werden. Insbesondere Koalitionsregierungen wiesen eine starke Neigung zur Staatsverschuldung auf, da jeder Koalitionspartner die eigenen Budgetanliegen vor Kürzungen bewahren will. Aufgrund dieser politischen Konstellation scheint die jeweils lebende Generation kaum bereit, die Belastungen zukünftiger Generationen durch Staatsschulden aus der Hand zu geben. Entsprechend schwach wirken alle politischen oder verfassungsrechtlich festgelegten Verschuldungsgrenzen.

\* Quelle: David *Ricardo*, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (1817), in deutscher Übersetzung: *Grundsätze der politischen Ökonomie – Ökonomische Studententexte*, Berlin 1959, Bd. 1; R. J. *Barro*, *Are Government Bonds Net Wealth?* In: *Journal of Political Economy*, vol. 82, 1974, S. 1095 – 1117; Charles B. *Blankart*, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, a. a. O., S. 373-375

Zwei Aspekte der Staatsverschuldung sind zu unterscheiden:<sup>196</sup> 1. die kurzfristige, konjunkturell bedingte, vorübergehende Zunahme der Staatsschuld und 2. die Verwendung der Staatsverschuldung als Instrument der langfristigen Finanzierung von Staatsausgaben für Güter und Dienste. Der erste Aspekt betrifft die Stabilisierungspolitik, der zweite dagegen die Allokationspolitik.

- Gegen eine kurzfristige, temporäre Zunahme der Staatsverschuldung – z. B. durch die Wirkung des Steuersystems als sog. automatischer Stabilisator (Rückgang des Gesamtsteueraufkommens infolge eines Konjunkturabschwungs bei gegebenen Staatsausgaben) – ist haushaltspolitisch und ökonomisch nichts einzuwenden. Im Gegenteil: Dieser Teil der Schuldenzunahme ist positiv zu bewerten, da er die Ausschläge der Konjunktur nach unten, aber auch nach oben – im Aufschwung – begrenzt. Dieser Teil der Zunahme der Staatsverschuldung konsolidiert sich gewissermaßen „von selbst“ im Aufschwung – sofern der Staat keine diskretionäre Fiskalpolitik betreibt. Genau diese Zunahme der Staatsverschuldung ist nach dem Maastrichter Vertrag in der (noch) geltenden Fassung erlaubt, da die 3 %-Defizitregel ausreicht, um „normalen“ Konjunkturabschwüngen Rechnung zu tragen. Dies setzt allerdings voraus – eine mehr als problematische Annahme –, dass bei „normaler“ Konjunkturlage der Staatshaushalt ausgeglichen ist.<sup>197</sup>
- Anders zu bewerten ist die Verwendung von Staatsverschuldung zur Finanzierung von Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen. Hier kommt das ricardianische Äquivalenztheorem zur Geltung. Dieses gilt jedoch in vollem Umfang. Denn es ergibt sich eine Art „Staatsschuldenillusion“ mit der Konsequenz, dass die Staatsausgaben insgesamt höher sind als sie es wären, wenn (mittelfristig, d. h. abgesehen von Konjunkturabschwüngen) alle Ausgaben über Steuern finanziert würden. Dies gilt vor allem für die *implizite Staatsschuld*, von deren Existenz die Wähler nur in den seltensten Fällen etwas wissen, denn diese wird nicht offen ausgewiesen und auch nicht verbrieft. Offenbar werden „Geschenke“ dann eher politisch akzeptiert, wenn offen bleibt, wer sie letztlich bezahlt – eine verhängnisvolle Eigendynamik der Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen.

---

196 Für die Diskussion der folgenden Zusammenhänge ist der Verfasser seinem Münsteraner Kollegen Prof. Dr. Aloys Prinz zu besonderem Dank verpflichtet.

197 Vgl. Gerhard Illing, Nachfragestimulierung statt Strukturreform – mit gebührenfreiem Rezept aus der deutschen Krise?, in: Wirtschaftsdienst 2004. 3, S. 143-149

### Implizite Staatsschuld

Die implizite Staatsschuld umfasst alle Zahlungszusagen, die der Staat gegenüber Bürgern bereits ausgesprochen hat und die in Zukunft als Ansprüche an das Bruttosozialprodukt geltend gemacht werden können. Das künftige BSP ist in weit höherem Maße schon vorweg verteilt als dies in der Höhe der Staatsschuld zum Ausdruck kommt. In erster Linie sind dies die Zahlungszusagen aus den Sozialversicherungen sowie die Pensionszusagen. In der Wirkung ähnlich sind die Versicherungen (Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung), die den Mitgliedern im Versicherungsfall einen Anspruch an die Versicherungsgemeinschaft eröffnen.<sup>198</sup>

Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Zinsen, Investitionen und Leistungsbilanzdefiziten haben zudem Grundannahmen einer keynesianischen, antizyklischen Konjunkturpolitik in Frage gestellt. Sie haben vielmehr ganz im Sinne David *Ricardos* festgestellt, dass kreditfinanzierte Steuersenkungen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht ohne weiteres stimulieren, weil die Bürger nüchtern spätere Steuererhöhungen zur Schuldentilgung erwarten und einen umso höheren Teil ihres Einkommens sparen.<sup>199</sup> Auch durch diesen Befund wird einer traditionellen Rechtfertigung einer expansiven Schuldenpolitik die Grundlage entzogen. Zudem verdrängen höhere staatliche Defizite produktivere private Investitionen (*Crowding Out*).

Auch bei *Crowding Out*-Effekten kann zwischen konjunktureller und struktureller Verschuldung sowie zwischen konsumtiver und investiver Verwendung der Verschuldung unterschieden werden. Konjunkturelle Verschuldung (z. B. über die Wirkung automatischer Stabilisatoren) führt in einer rezessiven Phase in der Regel nicht zu *Crowding-Out*, da dann gerade Mittel am Kapitalmarkt „brach liegen“. Lässt man aber eine Selbstkonsolidierung des Defizits (und damit den Verschuldungsabbau) im Aufschwung nicht zu, kann es zu *Crowding-Out* kommen. Darüber hinaus ist bei schuldenfinanzierten konsumtiven Staatsausgaben eher mit

198 Vgl. Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung I. 2. Implizite Staatsschuld. <http://library.fes-de/fulltext/managerkreis/00940.htm#E283E2>; Stefan *Bajohr*, Grundriss Staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung, Opladen 2003, S. 216; vgl. auch Horst *Siebert*, Jenseits des Sozialen Marktes. Eine notwendige Neuorientierung der deutschen Politik, München 2005, S. 385 f.

199 Vgl. Robert Barro, How important are budget deficits?, in: Getting it right – Markets and Choices in a Free Society, MIT Press, Cambridge (Mass.) 1998, 4. Aufl., S. 89 ff.; vgl. auch Claus *Tigges*, Wenn der Staat auf Pump die Steuern senkt..., in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 16. Februar 2003, S. 8.

*Crowding-Out* zu rechnen als bei investiven Staatsausgaben, da diese zumindest teilweise die Bedingung für profitable private Investitionen darstellen. Höhere Schulden aber treiben die Kapitalmarktzinsen in die Höhe und gefährden auch dadurch Investitionen und Wachstum – durch vielfältige Verdrängungseffekte in realwirtschaftlicher, monetärer und politischer Hinsicht.<sup>200</sup>

Seit mehr als einem halben Jahrhundert steigt der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt deutlich an: in der Bundesrepublik nach Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 31 % auf mehr als 47 % bereits Ende der 1980er Jahre (unter Einschluss der Sozialversicherung).<sup>201</sup> Während diese Quote in der Rezession überhöht erscheint, sinkt sie, sofern das Bruttosozialprodukt rasch wächst. Damit ist die Frage nach einer adäquaten Ausgabenstruktur aufgeworfen, und dies umso mehr, als die Staatsausgaben im letzten Jahrhundert in allen Industriestaaten dramatisch gestiegen sind (dem Gesetz der wachsenden Staatsausgaben von Adolph Wagner<sup>202</sup> entsprechend). Dieses Gesetz, das das Gewicht wirtschaftlicher Tätigkeiten mehr und mehr beim Staat konzentriert sieht, ist sowohl durch Längsschnittuntersuchung über einen Zeitraum von 100 Jahren als auch durch Querschnittsanalysen bestätigt worden.<sup>203</sup> Bei letzteren ging es um die Frage, ob Länder mit höheren Pro-Kopf-Einkommen eine höhere Staatsquote aufweisen als Länder mit niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen.<sup>204</sup>

In Deutschland ist die Staatsquote nach der Vereinigung von 45 auf 48 Prozent angestiegen und hat Ende der 1990er Jahre noch 47,6 Prozent betragen. In vielen Ländern aber ist die Staatsquote im letzten Jahrzehnt deutlich gesunken.<sup>205</sup> Dies gilt insbesondere für die angelsächsischen Staaten.

---

200 Vgl. Helmut Schlesinger/Manfred Webert/Gerhard Ziebarth, Staatsverschuldung – ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, Darmstadt 1993

201 Vgl. Horst Zimmermann, Finanzpolitik, in: Otmar Issing (Hrsg.), Allgemeine Wirtschaftspolitik, München 1988, 2. Aufl. S. 139.

202 Vgl. Adolph Wagner, Grundlagen der Politischen Oekonomie, Erster Theil, Grundlagen der Volkswirtschaft, Leipzig 1892, 2. Aufl.; ders., Staat (in nationalökonomischer Hinsicht), in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, S. 727-739.

203 Bei der Längsschnittanalyse handelt es sich um eine Methode, die eine bestimmte Gruppe über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet. Bei der Querschnittsanalyse werden dagegen zu einem bestimmten Zeitpunkt mehrere Gruppen miteinander verglichen. Vgl. Stichwort „Längsschnittuntersuchung“ in: dtv-Lexikon, Bd. 10, München 1990

204 Vgl. Heinz Grosseckter, Öffentliche Finanzen, a. a. O., S. 636; Charles B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 148 ff.

205 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationales Beschäftigungs-Ranking 2000, Gütersloh 2000; siehe hierzu auch: Charles Boix, Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy, Cambridge 1998, S. 229 f.

**Tabelle 13** Staatsquote im internationalen Vergleich (in % des BIP)

Länder	2000	2005	2010	2011	2012	2013	Vorausschau 2014
Dänemark	53,6	52,6	57,6	57,9	59,6	57	56
Deutschland	45,1	46,9	47,7	45,3	45,2	45,5	45,3
Finnland	48,3	50,2	55,5	54,5	55,3	54,9	55,1
Frankreich	51,7	53,5	56,5	56	56,3	56,7	56,7
Griechenland	47,1	44,4	51,3	51,7	50,7	49,6	48,1
Irland	31,2	33,9	66,1	48,2	42,6	41,5	39,1
Italien	45,8	47,9	50,5	50	51	50,5	50
Niederlande	44,2	44,8	51,3	49,9	49,9	49,9	49,8
Österreich	51,8	49,9	52,6	50,6	51,6	51,3	50,4
Polen	41,1	43,4	45,4	43,6	42,8	42,2	41,8
Portugal	41,6	46,6	51,2	49,4	46,7	47,5	45,3
Rumänien	38,6	33,6	40,1	37,9	36,1	36	35,7
Schweden	55,1	53,6	52	51	51,4	51,4	50,8
Spanien	39,2	38,4	46,3	45,1	44,3	42,7	42,3
UK	36,8	43,8	50,4	48,5	48,4	47,2	45,7
USA	33,9	36,3	42,7	41,7	40,4	39,9	39,6
Japan	38,5	36,4	40,8	41,4	42,8	43,7	43,9
Euroraum	46,2	47,3	51	49,5	49,5	49,4	49,1
EU-27	44,8	46,7	50,6	49,1	49,1	48,8	48,2

Quelle: *Bundesfinanzministerium*, Monatsbericht 22.03.2013, Im Internet: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/03/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-19-staatsquoten-im-internationalen-vergleich.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/03/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-19-staatsquoten-im-internationalen-vergleich.html) [Stand: 13.12.2013]; *EU-Kommission*, „Statistischer Anhang der Europäischen Wirtschaft“, Stand November 2012

Die *Theorie der öffentlichen Güter* vermag Hinweise darauf zu geben, welche Aufgaben aus technischen, ökonomischen oder gesellschaftspolitischen Gründen vom Staat wahrgenommen werden müssen (z. B. Aufgaben, bei denen die Nutzer des Angebots nicht zur Zahlung herangezogen werden können).<sup>206</sup> In der finanzpolitischen Praxis lassen sich die staatlichen Aufgaben nicht immer wieder neu in Frage

206 Vgl. Horst Zimmermann, Finanzpolitik, a. a. O., S. 140

stellen: Auch Aufgabenbereiche, die nicht mehr im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehen, fallen in der Regel haushaltspolitisch keineswegs zurück, sondern verharren auf dem einmal erreichten Niveau. Neue Aufgaben von aktuellem Interesse werden dann aus dem Budgetzuwachs finanziert. Dies ist der Kern der von Horst Zimmermann vertretenen *These der kumulativen Aufgabenerfüllung*.<sup>207</sup> Besonders die rapiden Steigerungen staatlicher Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Sport, Sozialleistungen sowie Bildung und Wissenschaft in den letzten Jahrzehnten belegen in Deutschland diese Dynamik kumulativer staatlicher Aufgabenwahrnehmung anschaulich.

Entgegen zahlreicher politischer Absichtserklärungen sind die staatlichen Ausgaben für Sachinvestitionen in den letzten drei Jahrzehnten stark gesunken. Dieser Sachverhalt kann mit einem Rückgriff auf Erkenntnisse der *Neuen Politischen Ökonomie* erklärt werden: Öffentliche Investitionen haben keine Lobby, und für sie setzen sich keine mächtigen Verbände ein. Auf kurze Sicht sind sie daher immer politische disponibel. Da sie erst auf mittlere und lange Sicht einen Ertrag erbringen, können sie im politischen Wettbewerb zu geringeren Kosten zurückgefahren werden als gegenwärtige Dienstleistungen und Transferzahlungen wie etwa Subventionen.

Das Wachstum der Staatsausgaben resultiert somit aus der Tendenz zur Erhaltung des erreichten Ausgabenniveaus in politisch nicht vorrangigen Aufgabenfeldern und sukzessiven Steigerungen der Etatansätze in politisch prioritären Politikfeldern. Nicht zu leugnen ist dabei, dass die Rückkehr zu „normalen Zeiten“ einen sehr langen Zeitraum in Anspruch nehmen wird. Denn im Falle der deutschen Staatsschuld müsste für diese Konsolidierung auf neue Schulden verzichtet und monatlich eine Milliarde Euro getilgt werden, wenn die Staatsschulden im Zeitraum von etwa 100 Jahren abgebaut werden sollen.

Das *keynesianische Paradigma* der Konjunktur- und Haushaltspolitik übersieht zudem, dass die Rückkehr zu „normalen Zeiten“ konjunktureller Entwicklung nach erfolgreicher Überwindung einer Konjunkturkrise politisch nur schwer durchzusetzen ist, denn stets wird eine Regierung neue Gründe suchen und finden, um mit einer höheren Neuverschuldung auf „besondere Herausforderungen“ zu reagieren und eine dornige Politik der Haushaltskonsolidierung trotz hoher struktureller Haushaltsdefizite zu verweigern.<sup>208</sup>

Traditionell wird der *Parteienkonstellation* ein starker Einfluss auf die Haushaltspolitik zugesprochen. Bei näherer Betrachtung sind die haushalts- und wirt-

---

207 Vgl. ders., ebd.

208 Vgl. Florian Boettcher, *Öffentliche Finanzen und Schuldenfinanzierung – Wie nachhaltig ist die deutsche Finanzpolitik*, Münster 2003, Institut für Politikwissenschaft (Manuskript).

schaftspolitischen Prioritäten von Links- und Rechtsparteien aber keineswegs so unterschiedlich wie vielfach angenommen wird.<sup>209</sup> Zwar neigen linke Parteien bei hoher Arbeitslosigkeit eher zu einer die Konjunktur stimulierenden, expansiven Haushaltspolitik und konservative Parteien mehr zu einer restriktiven Haushaltspolitik, um die Nachfrage in einer Phase konjunktureller Überhitzung einzudämmen. Aber nach international vergleichenden Studien haben sich diese Unterschiede in den letzten drei Jahrzehnten mehr und mehr verringert.<sup>210</sup> Bemerkenswert sind vor allem zwei Befunde: Die Neigung linker Parteien zu antizyklischen Konjunkturmaßnahmen in Zeiten anhaltender Arbeitslosigkeit hat deutlich abgenommen. Andererseits kooperieren die Zentralbanken in ihrer Geldpolitik in der Regel leichter mit der Haushaltspolitik von konservativen als mit der von linken Regierungen.

### 3.2 Wann ist die Haushaltspolitik nachhaltig?

Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik bedeutet die *dauerhafte Sicherung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit*, um die Grundlagen wirtschaftlichen Wachstums durch die Finanzpolitik zu sichern. Wird dieser Grundsatz nicht beachtet, treten immer wieder Finanzierungslücken auf, die nur durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen geschlossen werden können.<sup>211</sup> Entsprechend fordert Art. 20a GG:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Während das Nachhaltigkeitsprinzip im Hinblick auf den Umgang mit den *natürlichen Ressourcen* seit 1994 Verfassungsrang hat, entfaltet es im Rahmen der

209 Vgl. Thomas R. Cusack, Partisanship in the setting and coordination of fiscal and monetary policy, in: European Journal of Political Research, vol. 40, No. 1, August 2001, S. 93 – 115

210 Vgl. ders., ebd., S. 107f.; F. Carlsen, Counter fiscal policies and partisan politics: Evidence from industrialized countries, in: Applied Economics, vol. 29, 1997, S. 145 – 151; T. Persson/L.E.O. Svensson, Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, in: The Quarterly Review of Economics, No. 104, 1989, S. 324 – 345.

211 Kathrin Rebbe, Evaluierung der deutschen Haushaltspolitik – Wie nachhaltig ist die deutsche Haushaltspolitik?, Münster 2003, Institut für Politikwissenschaft, Manuskript



öffentlichen Finanzwirtschaft bislang keinerlei rechtliche Bindungskraft: Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind auch solche Etats unproblematisch, die den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit eindeutig zuwiderlaufen. Erst in jüngster Zeit hat sich eine interfraktionelle Initiative (zumeist jüngerer) Mitglieder des Deutschen Bundestages das Ziel gesetzt, dieses Strukturdefizit des Grundgesetzes – und zumal der Finanzverfassung – zu beheben: Diese Abgeordneten von SPD, CDU, FDP und Grünen streben eine Grundgesetzänderung in zwei Punkten an: Zum einen soll ein neuer Artikel 20 b (als neue Staatszielbestimmung) in die Verfassung eingefügt werden: *„Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Rechte künftiger Generationen zu berücksichtigen.“*<sup>212</sup> Darüber hinaus soll der für die öffentliche Haushaltswirtschaft maßgebliche Art. 109 II GG ergänzt werden: *„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“*

In Anbetracht der geltenden Rechtslage kann es nicht überraschen, dass die deutsche Haushaltspolitik dem Anforderungsprofil der Nachhaltigkeit nach dem Urteil des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF gegenwärtig nicht gerecht wird; denn diese Politik liefere keine ausreichende Vorsorge für die Zukunft.<sup>213</sup> Die am kurzen Zeithorizont der Legislaturperioden orientierten Entscheidungsträger reagierten auf wirtschaftliche Engpässe und Strukturbrüche nur mit großen Verzögerungen. Nicht oder zu spät ergriffene Maßnahmen aber verursachten negative externe Effekte für künftige Regierungen und Generationen. Insbesondere die wachsende Zinslast steigender Verschuldung und die verspätete Reaktion auf die Auswirkungen des demographischen Wandels engten die Haushaltsspielräume immer mehr ein.

Für die Höhe der öffentlichen Kreditaufnahme einer Regierung dürfte deren ideologische Orientierung nicht entscheidend sein sondern ihre Rolle im Wettbewerb von Regierung und Opposition. Das tatsächliche Verschuldungsverhalten der Parteien, gleich welcher Couleur, dürfte vielmehr durch folgende Eigendynamik geprägt sein: Die Notwendigkeit einer Verschuldungsbegrenzung wird in der öffentlichen Meinung nicht ernsthaft bestritten. Da Sparmaßnahmen jedoch die

---

212 Vgl. Florian Boettcher, Begrenzungskonzepte der Staatsverschuldung auf dem Prüfstand. Der Vorschlag zur Änderung von Artikel 109, Abs. 2 GG, Münster 2005, Institut für Politikwissenschaft (Manuskript)

213 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart 2001; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Berlin 2001

Eigenschaft haben, ihren *Nutzen* – insbesondere die Entlastung künftiger Generationen – erst in ferner Zukunft zu entfalten, während die *Konsolidierungskosten* zeitnah und für jedermann spürbar anfallen, entsprechen diese zumeist eher den Interessen der Opposition, selten jedoch denen der Regierung. „Unabhängig von ihrer grundsätzlichen Einstellung gegenüber dem Defizitinstrument – ob prinzipiell ablehnend oder bejahend –, müssen die politischen Akteure *diese asymmetrische Kosten- und Nutzenverteilung zwischen Regierung und Opposition* stets in ihr Kalkül einbeziehen. Daher hat die Regierung ein strategisches Interesse an der Beibehaltung ihrer Verschuldungsmacht, während die Opposition dazu tendiert, vergleichsweise radikale Begrenzungsforderungen zu stellen“.<sup>214</sup> Diese These wird im Übrigen auch durch die weitgehende programmatische Übereinstimmung der Parteien zur öffentlichen Verschuldung gestützt.

Entscheidende Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik sind die *Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit des Staates* und die *Verwirklichung der Generationengerechtigkeit*. Eine nachhaltige Haushaltspolitik wird darauf bedacht sein, haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu beachten und den Staat von langfristigen Belastungen freizuhalten, die seine Handlungsfähigkeit einschränken. Niveau und Struktur der staatlichen Einnahmen und Ausgaben sollten vielmehr ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglichen und fördern. Werden diese Anforderungen nicht beachtet, entstehen *Nachhaltigkeitslücken*, d. h. Finanzierungslücken staatlicher Ausgaben, die nur durch neue Staatsschulden oder Steuererhöhungen geschlossen werden können.

Wie weit entspricht die Haushaltspolitik in der Praxis und in ihren jetzt erkennbaren Auswirkungen diesen Anforderungen? Hierbei müssen vor allem die Auswirkungen auf die zukünftige Haushaltsentwicklung betrachtet werden. Zwei Analyseinstrumente bieten sich hierbei an: das Konzept der „fiskalischen Nachhaltigkeit“ (*fiscal sustainability*) der OECD und die Methode der *Generationenbilanzierung*.

## Fiskalische Nachhaltigkeit

Das von der OECD entwickelte Konzept der *fiskalischen Nachhaltigkeit* betrachtet staatliche Einnahmen und Ausgaben über einen langen Zeitraum. Unterstellt wird dabei die Fortsetzung bisheriger Finanzpolitik. Nachhaltig ist diese Politik dann, wenn ihre langfristige Fortsetzung zur Folge hat, dass die Schuldenstandsquote trotz fiskalischer Mehrbelastungen am Ende des Betrachtungszeitraums den gegen-

---

214 Vgl. Florian Boettcher, Begrenzungskonzepte der Staatsverschuldung auf dem Prüfstand, Münster 2004, Magisterarbeit, S. 77 f.

wärtigen Stand nicht überschreitet.<sup>215</sup> Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, ist die Haushaltspolitik nicht nachhaltig. Die erwähnte *Nachhaltigkeitslücke* stellt dar, in welchem Umfang der Haushalt konsolidiert werden muss, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten.<sup>216</sup>

Methodisch entsteht das Problem, dass derartige Voraussagen auf problematischen Annahmen über die Entwicklung langfristig bedeutsamer Einflussfaktoren wie Wirtschaftswachstum, Geburtenrate und Erwerbsbeteiligung beruhen. Deswegen ist ein Rückgriff auf vereinfachende Annahmen notwendig. Die Bewertung der Nachhaltigkeit über einen Zeitraum von *fünf Jahren* zielt auf einen *mittelfristigen Indikator*: Die Ermittlung dieses Indikators erfordert aufwendige Berechnungen, die auf Prognosen bzw. Projektionen staatlicher Einnahmen und Ausgaben, der geschätzten Rate des wirtschaftlichen Wachstums und der Zinsentwicklung während des projizierten Zeitraums beruhen. So werden prognostizierbare Schwankungen des Konjunkturverlaufs berücksichtigt. Gegenüber dem *kurzfristigen Indikator* der Haushaltsentwicklung über ein Jahr vermag der mittelfristige Indikator, Nachhaltigkeitslücken auf mittlerer Sicht aufzuzeigen und frühzeitig auf Konsolidierungswirkungen oder auf eine Verschärfung von Nachhaltigkeitsproblemen in naher Zukunft hinzuweisen.

Der *langfristige Indikator* berücksichtigt das Problem der demographischen Entwicklung. Im Wesentlichen schreibt er die Vergangenheit fort, indem er von einem gleichbleibenden Zinssatz und einer gleichfalls konstanten Rate des wirtschaftlichen Wachstums ausgeht. Da sich nach dieser Methode die Staatsausgaben proportional zum Bruttoinlandsprodukt entwickeln, bleibt auch die Staatsausgabenquote (ohne Zinsausgaben) konstant. Aus der Differenz zwischen der tatsächlichen und der so berechneten staatlichen Abgabenquote ergibt sich die *langfristige Nachhaltigkeitslücke*.<sup>217</sup>

## Generationenbilanz

Der vom Konzept der *Generationenbilanz* erfasste Untersuchungszeitraum geht weit über den des OECD-Konzeptes hinaus. Den einzelnen Generationen werden Staatsausgaben und Steuerzahlungen zugerechnet. Die Differenz zwischen Steuerzahlungen und empfangenen Leistungen macht die *Nettozahlung* jeder Generation aus. *Die Haushaltspolitik ist dann nachhaltig, wenn mit den Nettozahlungen aller*

---

215 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats, a. a. O., S. 49

216 Vgl. OECD, Economic Outlook, Paris, Dezember 1998, Nr. 64

217 Vgl. [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de), a. a. O., S. 50

*Generationen die Verpflichtungen aus der Staatsschuld bestritten werden können.*<sup>218</sup>

Die Nachhaltigkeitslücke wird im Rahmen dieses Konzeptes mit zwei Ansätzen ermittelt:

1. Die Nachhaltigkeitslücke weist in der *basisjahrbezogenen Version* den gesamten Konsolidierungsbedarf aus.
2. Demgegenüber geht die *generationsbezogene Version* davon aus, dass nur die künftigen Generationen zur Deckung der Nachhaltigkeitslücke herangezogen werden.

Methodische Probleme der Generationenbilanzierung bestehen einerseits in der möglichen Zuordnung einiger Transferleistungen – wie etwa des Kindergeldes – zu zwei Generationen,<sup>219</sup> andererseits in dem sehr langen Prognosezeitraum, für den zwar wirtschaftliche Strukturänderungen zu erwarten sind, aber nicht rechtzeitig prognostisch erfasst werden können. Gemeinsam ist beiden Konzepten haushaltspolitischer Nachhaltigkeit, dass sie von einer *langfristig einzuhaltenden intertemporalen Budgetrestriktion des Staates* ausgehen. Eine gegen dieses Prinzip verstoßende Haushaltspolitik ist aus der Perspektive der Nachhaltigkeit und der Gerechtigkeit zwischen den Generationen somit nicht langfristig tragfähig.

Der sich abzeichnende Problemdruck, dem sich eine am Ziel der Nachhaltigkeit orientierte Haushaltspolitik gegenüberstellt, wird indessen durch die geltende Haushaltsplanung kaum abgebildet.<sup>220</sup> Denn der öffentliche Schuldenstand weist lediglich auf *künftige* Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus staatlichen Krediten hin, ohne insbesondere die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen angemessen zu berücksichtigen. Um solche Haushaltsrisiken aufzuzeigen, reicht der Fünfjahreshorizont der mittelfristigen Finanzplanung nicht aus. Konzepte einer haushaltspolitischen Langfristanalyse und andere Methoden langfristiger Haushaltsberichterstattung werden etwa in Deutschland deutlich weniger genutzt als in den USA. Haushaltspolitische Innovationen zur nachhaltigen Steuerung der Finanzpolitik gehen zudem eher von der OECD und der Europäischen Kommission aus.

In *Europa* hat die Diskussion um die Finanzierung und die Haushaltsperspektiven des Struktur- und Kohäsionsfonds (351,8 Mrd. EUR) die Frage nach der Effektivität

---

218 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin, Monatsbericht Januar 2002, Heft 71

219 Vgl. [www.bundesministeriumderfinanzen.de/Anlage10254/Nachhaltigkeit-in-der-Finanzpolitik.pdf](http://www.bundesministeriumderfinanzen.de/Anlage10254/Nachhaltigkeit-in-der-Finanzpolitik.pdf)

220 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Berlin 2002, S. 2 f.

der Mittelvergabe aufgeworfen. Die Beantwortung dieser einfachen Frage erfordert jedoch den Einsatz eines aufwendigen Instrumentariums haushaltspolitischer Evaluierung.<sup>221</sup> Die wichtigsten Instrumente sind:

- Strategische Bewertungen,
- Kosten-Effektivitäts-Studien,
- Haushaltspolitische Risikoanalysen,
- Kosten-Nutzen-Analysen,
- Makroökonomische Evaluationen

Der Einsatz dieser Methoden hängt von der Fragestellung und dem Objektbereich der Evaluation ab. So dienen die strategische Bewertung der kontinuierlichen Analyse der Prioritäten der Ressourcenallokation, Kosten-Effektivitäts-Studien der Beurteilung der Wirksamkeit kostenintensiver Maßnahmen, haushaltspolitische Bewertungen der Ermittlung haushaltspolitischer Risiken und Engpässe („haushaltspolitischer Nettopositionen“), Kosten-Nutzen-Analysen dem gleichen haushaltspolitischen Ziel und makroökonomische Evaluationen der Identifizierung von Programmwirkungen sowie dem Vergleich dieser Wirkungen mit den ursprünglichen Zielen und neuen Projektionen. Ein zusätzliches Problem bei der Verwendung dieser Evaluationen für Zwecke politischer Planung und haushaltspolitischer Budgetierung ist insbesondere die Einschätzung von Risiken und Ungewissheit. Dies kann beispielsweise durch vorsichtigeren Einschätzungen des erwarteten Nutzens und der Zeitspanne eines Programms geschehen.

Fassen wir zusammen: Eine nachhaltige Haushaltspolitik weist drei Dimensionen auf:<sup>222</sup>

1. Ist die derzeitige Finanzpolitik *auf Dauer* tragbar oder drohen Nachhaltigkeitslücken und damit eine übermäßige Zunahme der Staatsverschuldung?
2. Wie wirkt sich die Finanzpolitik auf die *gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung* und damit das *wirtschaftliche Wachstum* aus?
3. Wie beeinflusst die staatliche Haushaltspolitik die Verwirklichung *intergenerativer Verteilungsgerechtigkeit*?

---

221 Vgl. hierzu Alan W. Gray, EU Structural Funds and Other Public Sector Investments. A Guide to Evaluation Methods, Dublin 1995

222 Vgl. Wiss. Beirat beim BMF, a. a. O., S. 9

### 3.3 Benchmarking: Wirkungen der Haushaltspolitik im internationalen Vergleich

Legt man das OECD-Konzept „fiskalischer Nachhaltigkeit“ zugrunde, treten in den meisten Industriestaaten *erhebliche Nachhaltigkeitslücken* auf, die auf einen mittelfristigen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte hinweisen. Für die Haushaltspolitik bedeutet dies einen raschen, schrittweisen Abbau der staatlichen Schuldenstandsquote und den Aufbau von Haushaltsüberschüssen, damit die in den kommenden Jahrzehnten einsetzenden größeren fiskalischen Belastungen aufgefangen werden können.<sup>223</sup> In der deutschen Haushaltsentwicklung treten nach beiden oben dargestellten Prognosemethoden beträchtliche Nachhaltigkeitslücken auf, die sich je nach Prognosebedingungen zwischen drei und sechs Prozent des Bruttoinlandsproduktes bewegen. Das bedeutet eine entsprechende Erhöhung der Abgabenquote oder eine Senkung der Ausgabenquote zur Schließung der sich so ergebenden Finanzierungslücken.<sup>224</sup>

Nach dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahre 1992 sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, ihre geltenden innerstaatlichen Finanzverfassungen zu ergänzen und übermäßige Defizite ihres Staatshaushaltes zu vermeiden. Um die Mitgliedstaaten anzuhalten, dieser Verpflichtung nachzukommen, verfügt der Europäische Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission über ein abgestuftes System von Sanktionen. Die Haushaltsdisziplin gilt dann als gewährleistet, wenn das tatsächliche Haushaltsdefizit nicht höher ist als 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu Marktpreisen und das gesamte staatliche Schuldenvolumen nicht mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmacht. So sollen sowohl die Neuverschuldung kontrolliert als auch der Schuldenstand nicht noch weiter erhöht werden. Wie stellt sich nun die Haushaltsdisziplin in der Realität der Haushaltsplanung nach den Befunden international vergleichender Untersuchungen dar?

Den Nachhaltigkeitsuntersuchungen der Finanzpolitik der Industriestaaten hat die OECD, wie bereits gezeigt, Zeiträume von einem, fünf und 40 Jahren zugrunde gelegt. Im Hinblick auf die demographische Entwicklung interessiert hier vor allem die langfristige Perspektive nachhaltiger Haushaltspolitik. *Nur wenn die Schuldenstandsquote sinkt oder zumindest konstant bleibt, kann von Nachhaltigkeit gesprochen werden.* Ein Anstieg dieser Quote – über welchen Zeitraum auch immer – bringt demgegenüber eine entsprechende *Nachhaltigkeitslücke* zum Ausdruck. Aus dem Indikatorensystem der OECD ergibt sich die Nachhaltigkeitslücke somit „als messbare Abweichung von der staatlichen Bilanzidentität unter der Voraus-

---

223 [www.bundesministeriumderfinanzen.de](http://www.bundesministeriumderfinanzen.de), a. a. O., S. 50

224 [www.bmf.de/Anlage9127/Gutachten-zur-Nachhaltigkeit-in-der-Finanzpolitik.pdf](http://www.bmf.de/Anlage9127/Gutachten-zur-Nachhaltigkeit-in-der-Finanzpolitik.pdf)

setzung, dass sich die in der Rechnung verwendeten ... Parameter tatsächlich so entwickeln wie prognostiziert.“<sup>225</sup>

Auf der Grundlage der von *Blanchard*<sup>226</sup> u. a. entwickelten Methoden hat die OECD<sup>227</sup> die mittel- und langfristigen Wirkungen der Haushaltspolitik ihrer Mitglieder untersucht und ihrer Analyse den Zeitraum von 1997 bis 2030 zugrundegelegt (bei einem Zinssatz von 4 % und einem Produktivitätswachstum je Arbeitnehmer von 1,5 %). Auf diesem Wege hat sie für Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Italien, Holland, Spanien und Schweden „Steuerlücken“ (*tax gaps*) errechnet, die je nach angewandter haushaltspolitischer Strategie unterschiedlich hoch ausfallen.

- In Anlehnung an die Vorgaben des Europäischen Stabilitätspaktes wird die Nachhaltigkeitslücke berechnet, die über den Konjunkturzyklus hinweg zu einem Finanzierungsdefizit von 1 % des Bruttoninlandsproduktes führt („close to balance rule“).
- Als weiteres Ziel (Maastrichter Vertrag) wird eine maximale Schuldenstandsquote von 60 % des Bruttoinlandsprodukts vorgegeben.
- In einem dritten Schritt wird die Nachhaltigkeitslücke errechnet, die zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote auf dem Niveau der Quote des Ausgangsjahres erforderlich ist.

Bemerkenswert erscheint dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums bei der Interpretation der hierauf beruhenden Berechnungen, dass einige Länder (Dänemark, Italien und Schweden) negative „Steuerlücken“ aufweisen, d. h. ihre Salden reichen bereits zum Ausgangszeitpunkt aus, um die angestrebten finanzpolitischen Ziele im Sinne nachhaltiger Haushaltspolitik zu verwirklichen. Andere Länder dagegen können diese Ziele nur erreichen, wenn ihre Primärüberschüsse auf Dauer (bis 2030) angehoben werden.

Unter allen untersuchten Ländern weist Deutschland die höchsten Nachhaltigkeitslücken auf. Hier können ein Ausgleich des Haushaltes und eine Reduzierung der Schuldenstandsquote auf 60 % des Bruttoinlandsproduktes nur gelingen, wenn die Primärüberschussquote deutlich, und zwar von 0,6 % auf 3 % – 3,3 % erhöht wird:

---

225 Wiss. Beirat beim BMF, a. a. O., S. 18

226 Vgl. Olivier Blanchard, Debt, Deficits, and Finite Horizons, in: Journal of Political Economy, vol. 93, 2, April 1985, S. 223-247; ders., Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers, No. 79, Paris 1990; ders. u. a., The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies, No. 15, Paris 1990, S. 7-36; Daniele Franco/Teresa Munzi, Ageing and Fiscal Policy in the European Union, in: European Economy, Reports and Studies, No. 4, 1997, S. 239-388

227 Vgl. OECD, Economic Outlook, December 1998, No. 64

durch eine Anhebung der staatlichen Abgabenquote um 2,4 bis 2,7 Prozentpunkte oder eine entsprechende Senkung der Staatsausgaben. Die 1 %-Defizitstrategie stellt somit die strengsten Anforderungen an die Konsolidierung der Haushalte. Hochverschuldete Länder wie Italien und Belgien können sich dem 60 %-Kriterium nur über einen sehr langen Zeitraum nähern, während andere Länder ihre Schuldenstandsquote auf 35 % (Finnland) bis 46 % (Niederlande) reduzieren. *Deutschland* weist die höchste Nachhaltigkeitslücke, aber einen maßvollen Schuldenstand auf, *Italien* dagegen einen sehr hohen Schuldenstand, aber keine Nachhaltigkeitslücke.

Nach dem Generationenkonzept hat die Europäische Kommission für Deutschland (Basisjahr 1995) eine Nachhaltigkeitslücke von 136 % des Bruttoinlandsproduktes ermittelt.<sup>228</sup> Nach diesem Befund müsste die Abgabenquote in Deutschland sogar um 4,7 Prozentpunkte erhöht werden. Finanziell nicht abgesicherte Renten- und Pensionsansprüche machen zudem auf eine *implizite Staatsschuld* aufmerksam: denjenigen Teil der Verbindlichkeiten, die der Staat in der Vergangenheit zwar eingegangen ist, in seiner Haushaltsplanung aber nicht ausweist. Bei einer Schuldenstandsquote von 58 % im Basisjahr ist die *implizite Staatsschuld* auf 78 % geschätzt worden. Bei der generationenbezogenen Version der Nachhaltigkeitsuntersuchungen wird folglich unterstellt, dass eine Nachhaltigkeitslücke durch höhere Nettosteuerzahlungen der kommenden Generationen geschlossen wird. Unter den gegebenen Bedingungen müssten in Deutschland zukünftige Generationen eine Erhöhung der Steuerlast um 58,9 % hinnehmen, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.<sup>229</sup>

Die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Staatsverschuldung sind unter Ökonomen äußerst umstritten: Während die amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Carmen M. Reinhart und Kenneth S. Rogoff<sup>230</sup> zu dem Ergebnis gekommen sind, dass das Wirtschaftswachstum von Staaten nachlässt, wenn die Quote der Staatsschulden 90 % des Bruttoinlandsproduktes übersteigt, sind ihre Kollegen Thomas Herndon, Michael Ash und Robert Pollin in einer kritischen Auseinandersetzung mit dieser These und dem ihr zugrundeliegenden Datenmaterial auf Kodierungsfehler und unkonventionelle Gewichtungen gestoßen. Ihr Befund: Länder mit einer hohen Schuldenquote (mehr als 90 %) würden nur um einen Prozent weniger stark wachsen als Länder mit einem niedrigen Schuldenstand von 60 bis

---

228 Wiss. Beirat beim BMF, a. a. O., S. 32

229 Vgl. European Commission, *European Economy. General Accounting in Europe*, No. 6, 1999, Brüssel 1999, S. 10

230 Vgl. Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff, *Growth in Time of Debt*, in: *American Economic Review*, vol. 100 (2), May 2010, S. 573-578



90 Prozent.<sup>231</sup> Ihr Fazit: Die Wachstumsbilanz hochverschuldeter Länder sei nicht grundsätzlich anders als die von geringer verschuldeten Staaten.

Das eigentliche Dilemma ist nach Einschätzung des Ökonomen Barry *Eichengreen* ein anderes: Erfolgreiche Schwellenländer riskieren es, nach dem Aufstieg eines Teils ihrer Bevölkerung in die Mittelschicht in eine „*middle income trap*“ zu fallen und fortan langsamer zu wachsen.<sup>232</sup> Diese „Falle“ mittlerer Einkommenslage trifft allerdings in der Wirtschaftsgeschichte nicht auf weniger erfolgreiche, ärmere Länder zu. Nach einer international vergleichenden Studie des britischen Ökonomen Willem *Buiter*<sup>233</sup> befinden sich unter den wohlhabenden Staaten lediglich Skandinavien, Australien, Neuseeland und die Schweiz in einer finanziell stabilen Verfassung, während die Niederlande und Deutschland vor allem im Kontrast zu ihren Nachbarstaaten besser dastünden. Die Ursache dieser Schuldenmalaise, die nicht auf Entwicklungsländer und Schwellenländer mit deutlich niedrigerer Staatsverschuldung zutrefte, sieht *Buiter* darin, dass die wohlhabenden Staaten in guten Zeiten durch Schuldenabbau und Haushaltskonsolidierung nicht besser vorgesorgt hätten.<sup>234</sup>

Stellt man die Ergebnisse der OECD und der Generationenbilanzierung gegenüber, so zeigt sich, dass die Generationenbilanzen deutlich höhere Konsolidierungslücken aufweisen. (In der folgenden Tabelle stützt sich die Studie der Europäischen Kommission auf die Berechnung von Generationenbilanzen für Länder der Europäischen Union).<sup>235</sup>

---

231 Vgl. Thomas Herndon/Michael Ash/Robert Pollin, Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, in: Cambridge Journal of Economics; vgl. hierzu auch Stefan Kaiser, Schuldentheorie: Excel-Panne stellt Europas Sparpolitik in Frage, in: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/panne-mit-excel-tabelle-rogooff-und-reinhart-haben-sich-verrechnet-a-894893.html> [17. April 2013] [Stand: 15.02.2014]; Philip Plickert, Scharfe Kritik an der berühmten Rogoff-Studie, in: FAZ, 18. April 2013, S.10

232 Vgl. Barry Eichengreen, Der eigentliche Skandal, in: DIE ZEIT, Nr. 18, 25. April 2013, S.29

233 Vgl. Willem Buiter; Sovereign Debt Problems in Advanced Industrial Countries, in: City Economics, Global Economics View, 26. April 2010

234 Vgl. Daniel Gratzka, Die Schulden der Reichen, in: Rheinischer Merkur, Nr. 18, 2010

235 Vgl. European Commission, General Accounting in Europe, in: European Economy, Reports and Studies, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No. 6, Brüssel 1999, hier insbesondere der Beitrag von Thomas Jägers und Bern Raffelhüschen, General Accounting in Europe: An Overview, S. 1 – 16

**Tabelle 14** Internationaler Vergleich von Nachhaltigkeitslücken (in % des BIP), Basisjahr 2010

	Explizite Staatsschuld	Implizite Staatsschuld	Nachhaltigkeitslücke	Konsolidierungsbedarf*
Italien	118,4	27,6	146	2,4
Deutschland	83,2	109,4	192,6	4
Finnland	48,3	146,9	195,2	2,7
Österreich	71,8	255,9	297,7	4,8
Frankreich	82,3	255,2	337,5	4,3
Portugal	93,3	265,5	358,8	6,5
Belgien	96,2	329,8	426	5,3
Niederlande	62,9	431,8	494,6	8,1
Spanien	61	487,5	548,5	7
Griechenland	144,9	872	1016,9	17,6
Luxemburg	19,1	1096,5	1115,6	12
Irland	92,5	1404,7	1497,2	10,4

\* Entspricht dem Umfang, um den die Staatsausgaben (in Prozent des BIP) dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen

Quelle: Stefan Moog/ Bernd Raffelhüschen, Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 115, 2011, S. 17f.

Die höheren Nachhaltigkeitslücken als Ergebnis der Generationenbilanzierung können auf den unterschiedlichen Zeithorizont der Studien zurückgeführt werden. Ein Zeithorizont von bis zu 200 Jahren wie bei der Generationenbilanzierung übersteigt jedoch das politische Fassungsvermögen in einem derartigen Umfang, dass der Zeithorizont der OECD-Studien mit 30-40 Jahren zugleich realistischer und politiknäher erscheinen muss.

Die Haushaltspolitik hat nach den Berechnungen von *Jägers* und *Raffelhüschen* in allen Staaten der Europäischen Union außer Irland das Gleichgewicht der Lastenverteilung zwischen den Generationen gestört und den künftigen Generationen eine hohe Last staatlicher Schulden aufgebürdet.<sup>236</sup> In Deutschland wird diese Schuldenlast – ebenso wie in Spanien, Frankreich, Österreich, Schweden und Großbritannien – noch durch eine verborgene Lastenverlagerung aufgrund der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der Folgen des demographischen

236 Vgl. Thomas Jägers/Bernd Raffelhüschen, Generational accounting in Europe: an overview, a. a. O., S. 7-10

Wandels zusätzlich verstärkt. Umgekehrt: Wenn die sozialen Sicherungssysteme ohne zusätzliche Belastungen des Staatshaushalts und der Beitragszahler aufrechterhalten werden sollen, müssten ihre Leistungen gegenwärtig im Interesse einer geringeren Belastung künftiger Generationen um 19,6 % reduziert werden.

Im internationalen Vergleich weist die Bundesrepublik Deutschland zugleich eine mittlere Steuer- und Abgabenbelastung auf.<sup>237</sup> Mit 37 % lag sie 1998 leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer (39 %) in einer Mittelposition zwischen Schweden (53 %) und Dänemark (50 %) auf der einen Seite und den USA (21 %) auf der anderen. Mit über 15 % des BIP werden Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland weit überdurchschnittlich erhoben (nur in Frankreich und den Niederlanden noch höher). Diese Abgabenlast der zur Finanzierung der sozialen Sicherung erforderlichen Sozialversicherungsbeiträge ist in den 1990er Jahren nochmals stark angestiegen. Die deutschen Sozialausgaben machten 1997 rund 28 % des Bruttoinlandsproduktes aus.

Schon seit längerer Zeit weisen Italien (145,7 % des BIP, 2013) und Griechenland (186,9 %) Schuldenstände über 110 % des BIP auf, gefolgt von Japan, das seine Staatsschulden im vergangenen Jahrzehnt durch die Kreditfinanzierung seiner Konjunkturbelebungsprogramme erheblich ausgeweitet hat (227,2 %). Deutschland nimmt in dieser Aufstellung<sup>238</sup> einen mittleren Rangplatz ein (86,1 %), während Norwegen (34,2 %) und Australien (34,4 %) den international niedrigsten Stand öffentlicher Schulden aufweisen. Die Länder der Europäischen Union verzeichnen – mit Ausnahme von Deutschland und Frankreich – in den letzten Jahren einen rückläufigen Trend der Bruttostaatsverschuldung. Das Schuldenstandskriterium des Vertrages von Maastricht wird von kaum einem Mitglied der Europäischen Währungsunion erreicht.

Das Pendant zum Umfang der Staatsverschuldung als Bestandsgröße ist das Finanzierungsdefizit des Staatshaushalts als Stromgröße. Ende der 1990er Jahre lag noch kein Land – außer Japan – oberhalb der Marke von 3 % – innerhalb wie außerhalb der Europäischen Währungsunion. Viele Länder – Australien, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Kanada, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen und Schweden wiesen sogar einen Haushaltsüberschuss auf. In der Zwischenzeit übersteigen die Haushaltsdefizite Frankreichs und Deutschlands die Drei-Prozent-Grenze deutlich und sind von einer erfolgreichen, langfristigen

---

237 Vgl. Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin/Heidelberg u. a. 2001, S. 34.

238 Vgl. Benchmarking Deutschland, a. a. O., S. 107

Rückführung ihrer Budgetdefizite weiter entfernt als in den 1990er Jahren. Die Projektionen der OECD (Tab. 15) unterstreichen diese Entwicklung.

**Tabelle 15** Finanzierungsüberschüsse (+) und –defizite (-) des Staatshaushalts  
(in % des BIP, 2008-2015)

	2008	2010	2012	2013	Vorausschau 2014	Vorausschau 2015
Österreich	-1	-4,5	-2,5	-2,3	-1,9	-1,2
Belgien	-1,1	-3,9	-4,1	-2,7	-2,4	-1,1
Kanada	-0,3	-4,9	-3,4	-3	-2,2	-1,3
Dänemark	3,3	-2,7	-3,9	-1,5	-1,5	-1,9
Finnland	4,3	-2,8	-2,2	-2,5	-2,3	-1,8
Frankreich	-3,3	-7,1	-4,8	-4,2	-3,7	-3
Deutschland	-0,1	-4,2	0,1	0,1	0,2	0,6
Griechenland	-9,9	-10,8	-9	-2,4	-2,2	-1,4
Irland	-7,4	-30,6	-8,1	-7,4	-5	-3,1
Italien	-2,7	-4,3	-2,9	-3	-2,8	-2
Japan	-1,9	-8,3	-9,5	-10	-8,5	-6,8
Niederlande	0,5	-5	-4	-3	-3	-2,3
Norwegen	18,8	11,1	13,8	11,3	11	10,6
Spanien	-4,5	-9,6	-10,6	-6,7	-6,1	-5,1
Schweden	2,2	0	-0,4	-1,4	-1,7	-1,1
Großbritannien	-5,1	-10	-6,2	-6,9	-5,9	-4,7
USA	-7,2	-12,2	-9,3	-6,5	-5,8	-4,6
OECD-Total	-3,7	-8	-5,9	-4,8	-4	-3,2

Quelle: OECD Economic Outlook No. 94 (database), Im Internet: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-deficit\\_gov-dfct-table-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-deficit_gov-dfct-table-en) [Stand: 13.12.2013]

**Tabelle 16** Maastricht-Kriterium: Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandsprodukt (in %)

	2009	2010	2011	2012	2013	Vorausschau 2014	Vorausschau 2015
Österreich	74,3	78,6	80,3	85,6	87,3	87,6	87,1
Belgien	99,8	99,5	101,9	104	104,5	104,7	102,8
Dänemark	49,3	53,1	59,9	59,3	58,8	60	61,5
Finnland	51,8	57,9	58,2	64	66,7	70,4	73,1
Frankreich	91,4	95,7	99,3	109,3	113	115,8	116,9
Deutschland	77,5	86,3	85,8	88,3	86,1	83,4	80,9
Griechenland	138,3	157,3	179,9	167,3	186,9	191,6	193,3
Irland	69,9	87,2	102,8	127,5	132,3	130,8	128,6
Italien	132,4	131,1	124	142,2	145,7	146,7	146,1
Luxemburg	19,2	26,2	26,3	30,2	32,9	34,6	36,7
Niederlande	67,6	71,9	76,1	82,7	86,9	88,5	89
Portugal	94	104	118,4	134,5	135,4	137,9	140
Spanien	63,3	68,4	78,9	92,8	99,6	104,8	108,7
Schweden	52,1	49,4	49,7	48,8	52	53,5	53,4
Großbritannien	71,3	84,5	99	102,4	107	110	111,6

Quelle: OECD Economic Outlook No. 94 (database), Im Internet: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt\\_gov-debt-table-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt_gov-debt-table-en) [Stand: 13.12.2013]

Richtet man sein Augenmerk auf die staatlichen Leistungen, so fällt auf, dass der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in allen Ländern mit Ausnahme Japans im vergangenen Jahrzehnt gefallen ist. Während diese Reduzierung in Ländern wie Irland, Kanada, Finnland, Norwegen und Schweden mit Werten um zehn Prozent hoch ist, entfallen auf Frankreich und Deutschland nur Werte zwischen 1 und 2 Prozent. Die angelsächsischen Länder weisen eine Staatsquote zwischen 30 % und 40 % auf, die skandinavischen und kontinentaleuropäischen Länder von 50 % und mehr. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt betrug in Deutschland im Jahre 2003 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 48,9 % und nach Berechnungen der OECD 49,4 %.<sup>239</sup>

Bei schwacher Konjunktur wird das Haushaltsdefizit nach Einschätzung der OECD in Deutschland auch in naher Zukunft weiterhin 3 % Prozent aufgrund

<sup>239</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Deutschland in Zahlen 2004, Köln 2004, S. 67, 132

unvorhergesehener Steuererminderungen überschreiten.<sup>240</sup> Auch durch die neuen Konsolidierungsbemühungen dürfte sich das strukturelle Defizit kurzfristig nicht wesentlich zurückführen lassen, zumal einmalige, tiefgreifende Einschnitte auf der Ausgabenseite die Binnenkonjunktur stark belasten würden. Dennoch bleibt eine dauerhafte Konsolidierung der Ausgaben vordringlich, um Haushaltsungleichgewichte zu korrigieren, Spielraum für Steuersenkungen zu ermöglichen, und haushaltspolitische Voraussetzungen für die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben aufgrund der Alterung der Gesellschaft zu schaffen. Eine Straffung der Sozialausgaben und eine bessere Ressourcenallokation im öffentlichen Sektor sind daher vordringlich.

Vor diesem Hintergrund schlägt die OECD vor, die Ausgabenprogramme in größerem Umfang auf eine ergebnisorientierte Evaluation staatlicher Ausgaben zu stützen. Insbesondere in den Politikfeldern Gesundheitsversorgung, Bildung, Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturinvestitionen sei eine „rigorosere Strategie der Evaluierung öffentlicher Ausgabenpläne“ anzuwenden. Das heißt: die gesamten Kosten und Nutzeffekte staatlicher Maßnahmen über einen langen Zeitraum strecken. Anreize für Ausgabenüberschreitungen seien zu beseitigen und das Volumen der Kofinanzierungen im Rahmen der fördernden Finanzbeziehungen sei zurückzuschrauben. Mit anderen Worten: Die Ressourcenallokation zwischen den Bundesländern muss effektiver gestaltet werden.

Nach dem *Stabilitäts- und Wachstumspakt* auf der Grundlage des Maastricht-Vertrages von 1992 müssen die Mitglieder der Europäischen Union- und damit auch Beitrittsaspiranten- Konvergenzkriterien erfüllen: ein stabiles Preisniveau, langfristig stabile Zinssätze und Obergrenzen für die Verschuldung der Mitgliedstaaten.<sup>241</sup> Dieser Pakt wurde 1997 in einen festen rechtlichen Rahmen gefügt, der eine bessere Koordination der nationalen Geldpolitik sichern soll. Die Grenze der jährlichen Neuverschuldung wurde mit 3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und der maximale Schuldenstand mit 60 % des BIP festgeschrieben. So sollten in wirtschaftlich guten Zeiten finanzpolitische Fehler vermieden werden, die in schlechten Zeiten nicht mehr beherrschbar werden. Diese Ziele sind nur schwer zu verwirklichen, wie

---

240 Vgl. OECD, OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2002 (OECD Economic Surveys Germany-Volume 2002), Paris 2002, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [14.3.2003], S. 4f. Unter der Annahme, dass die ungünstigen Rahmenbedingungen des Jahres 2004 auch in den kommenden Jahren fortbestehen, hat die Dresdner Bank ein gesamtstaatliches Defizit (in Prozent des BIP) in Höhe von 4,0 für das Jahr 2010 und sogar von 4,9 für 202 errechnet. Vgl. Der Spiegel, 26/2005, S. 32

241 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Neue Haushaltspolitische Überwachung der EU, in: Auf den Punkt. Informationen aus dem Bundesfinanzministerium, Berlin, April 2013

die Staatsschuldenkrise in den folgenden Jahren gezeigt hat. Ein neues Regelwerk ist daher seit Dezember 2011 in Kraft, das folgende Regelungen vorsieht:

- das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts,
- die Einführung eines abgestuften und weithin automatisierten Strafverfahrens,
- für die Haushaltsregeln gelten in den EU-Ländern bestimmte Mindeststandards,
- Haushaltsdaten werden nach strengen Standards erfasst, deren Einhaltung die europäische Statistikbehörde EUROSTAT überwacht.

Die 27 Mitgliedstaaten der EU haben im März 2012 den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung („*Fiskalvertrag*“) verabschiedet, der die Länder verpflichtet, einheitliche, verbindliche Haushaltsregeln in ihren nationalen Rechtsordnungen zu verankern. Der Fiskalvertrag sieht folgende Neuerungen vor:<sup>242</sup>

- Niedrigere Defizitgrenze; die Neuverschuldung darf 0,5 % des BIP nicht überschreiten,
- Rechtliche Verbindlichkeit der Schuldenbremse durch Verankerung im nationalen Recht,
- Klage- und Sanktionsmöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof,
- Eigenverantwortung und Überwachung durch ein Haushalts- und Wirtschaftsprogramm der Mitgliedstaaten im Rahmen eines Defizitverfahrens,
- Auslösung und Verschärfung des Defizitverfahrens,
- Austausch auf europäischer Ebene durch zweimal pro Jahr stattfindende Tagungen des Euro-Gipfels

Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) können nur diejenigen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, die die Bestimmungen des Fiskalvertrages zur Schuldenbremse konsequent in die nationale Rechtsordnung umsetzen.

Mit dem gestärkten Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem neuen Fiskalpakt sollen die Staatsverschuldung zurückgefahren und die Neuverschuldung möglichst ganz vermieden werden. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt und der neue Fiskalvertrag sollen die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten verbessern. Zielvorgaben sind ein ausgeglichener Haushalt und ein klarer Weg zum Schuldenabbau. Werden diese Regeln nicht beachtet, droht ein *Defizitverfahren*, bei dem der Rat der EU Korrekturmaßnahmen mit einer Umsetzungsfrist vergibt.

---

242 Vgl. ders., ebd.

### 3.4 Ein Strukturproblem der Haushaltspolitik: Inkrementalismus

Eine wesentliche Ursache der geringen Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik ist der *budgetäre Inkrementalismus*:<sup>243</sup> Ausgabenansätze des Vorjahres werden ohne strengere Prüfung auf das neue Haushaltsjahr übertragen. Dazu tragen vor allem die Verwaltungsroutine und die damit verbundene Tendenz zur Selbstrechtfertigung der Bürokratie bei. Die Aussage, ein hoher Teil des Steueraufkommens sei „*vorweggebunden*“, hat somit vorwiegend ideologischen Charakter. Tatsächlich ist *jeder* Haushaltstitel, da durch parlamentarische Entscheidung begründet, ebenfalls durch einen Akt des Gesetzgebers wieder zu ändern. Dies gilt für Sach- wie für Personalausgaben. Alle interessengebundenen Opportunitätsüberlegungen der politischen Entscheider machen eine *sachorientierte Regelbindung* der Finanzpolitik so schwierig. Hierin liegt zugleich ein entscheidender Grund für ihre mangelnde Nachhaltigkeit.

In den meisten Industriestaaten folgt die Haushaltspolitik dem *Gesetz des Inkrementalismus*:<sup>244</sup> Die Haushaltspositionen des laufenden Jahres werden in das neue Haushaltsjahr hinein „fortgeschrieben“. Stehen aufgrund steigender Einnahmen in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums mehr Mittel zur Verfügung, bedeutet Inkrementalismus eine proportionale Ausweitung der Haushaltszuweisungen an die jeweilige Behörde. In den Vereinigten Staaten bedeutet dies in der Regel, dass der Kongress den Ämtern der amerikanischen Bundesverwaltung jeweils mehr Haushaltsmittel zur Verfügung stellt, wenn auch weniger, als vom Präsidenten gefordert.

#### **Inkrementalismus\***

In der Produktionstechnik stellt *inkrementale Messung* ein Messverfahren numerischer Steuerung dar, bei dem jeweils der Zuwachs zum letzten Messwert gemessen wird. Dies ist das Prinzip der *Kettenmaßeingabe* bei der Steuerung von Werkzeugmaschinen: Jedes folgende Maß schließt sich an das vorhergehende Maß an und jede Position bildet den Nullpunkt für den folgenden Schritt. Entsprechend geht der *budgetäre Inkrementalismus* vor: Haushaltsansätze eines Jahres werden ohne Neuberechnung in das folgende Jahr übernommen und stellen den „Nullpunkt“ für die Ausgaben des Folgejahres dar: Neue Ausgaben werden einfach „aufaddiert.“ Der administrative Vorteil dieses Verfahrens: die unkritische Fortschreibung einmal durchgesetzter Haushaltstitel und die Umsetzung von Reformen in kleinen

243 Vgl. Bruno Molitor, Wirtschaftspolitik, München/Wien 2006, 7. Aufl., S. 113

244 Vgl. James E. Anderson, Public Policymaking, a. a. O., S. 175 ff.



Schritten. Der politische Nachteil: Auch nicht notwendige oder zweitrangige Haushaltsansätze können nicht zurückgefahren werden.

Quelle: Bertelsmann Lexikothek, Gütersloh 1993, Bd. 7, S. 176; Bd. 8, S. 131

Das inkrementalistische Vorgehen reduziert die Konflikte um den Etat beträchtlich, indem Planungs- und Informationsanforderungen zurückgeschraubt werden und die Ergebnisse der Haushaltsberatungen vorhersehbar und stabil erscheinen. Auch in der Gegenwart ist der *Inkrementalismus* das vorherrschende Prinzip der Haushaltspolitik geblieben.<sup>245</sup> Eine systematische politische Prioritäten- und Haushaltsplanung hat sich nicht durchsetzen lassen, ebenso wenig wie Versuche eines „Dekrementalismus“ (Allen Schick). Dieser sieht ein planvolles Abschmelzen von Haushaltstiteln vor, gefährdet aber angeblich die Existenz ganzer Behörden und produzierte erhebliche Verteilungskonflikte zwischen den beteiligten Ämtern.

Um den *Inkrementalismus* zu verstehen, ist es nützlich, auf den Begriff der *mehrfach begrenzten Rationalität* („bounded rationality“) politischer Entscheidungsprozesse zurückzugreifen.<sup>246</sup> In der politischen Wirklichkeit sehen sich die Entscheider oft nur vage umschriebenen Problemen gegenüber, besitzen nur unzulängliche Informationen über politische Alternativen, den eigentlichen Problemhintergrund, die voraussichtlichen Wirkungen unterschiedlicher Problemlösungen und über Reichweite und Gehalt der relevanten Präferenzen, Interessen und Wertvorstellungen. Außerdem weisen das Zeitbudget, der Rahmen der verfügbaren gesetzgeberischen und administrativen Fertigkeiten und die Knappheit finanzieller Ressourcen weitere Engpässe auf. Diese Einschränkungen rationaler Entscheidungsfindung beruhen letztlich auf Erkenntnisgrenzen der Entscheider, der Vielzahl der beteiligten Akteure und damit einhergehender sozialen Differenzierung, pluralistischen Verteilungskonflikten und strukturellen Deformationen der Problembearbeitung.<sup>247</sup>

Gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit wird die wahre Haushaltslage auch dadurch verschleiert, dass die Budgetplanung der Regierung zur Zeit der Haushaltsaufstellung vielfach von einer zu optimistischen Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgeht. Die tatsächliche Lage wird dann erst durch

---

245 Vgl. Hierzu insbesondere Aaron Wildavsky, *Budgeting and Governing*, New Brunswick/London 2001, S. 90 ff.

246 Vgl. James March/Herbert Simon, *Organizations*, New York 1958; Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, New York 1972

247 Vgl. John Forester, *Planing in the Face of Power*, Berkeley u. a. 1989, S. 54-62

einen Nachtragshaushalt offen gelegt. Die politischen Folgen dieses Vorgehens liegen auf der Hand: Die Haushaltsdebatte im Parlament – Ausdruck des Budgetbewilligungsrechts des Parlaments als sein wichtigstes materielles Recht – stellt kein wirkliches ernstzunehmendes Bewilligungsverfahren mehr dar.<sup>248</sup>

Der *langfristige* Trend der öffentlichen Ausgaben kann nach einem Vorschlag von Peacock und Wiseman<sup>249</sup> auch folgendermaßen erklärt werden: Auf eine Phase stabiler Haushaltsansätze folgen rapide Anstiege der Ausgaben unter dem Einfluss interner Krisen oder externer Bedrohungen mit erheblichen Verlagerungseffekten. Nach dem Ende dieser Krisenphase haben sich Politiker und Steuerzahler an einen Ausgabenstand gewöhnt, und das erhöhte Niveau der Staatsausgaben bleibt auf höherem Niveau für längere Zeit stabil. Das gleiche gilt für die gegenüber der ersten Phase stark veränderten Budgetanteile der öffentlichen Ausgaben. Die Konsequenz: Ausgaben, die zuvor nicht zu finanzieren waren, werden jetzt in den Haushalt integriert. Demgegenüber unterliegt die Haushaltspolitik in normalen Phasen der Logik des *Inkrementalismus*: Der Haushalt gleicht einem Eisberg, dessen Spitze zwar sichtbar ist, dessen größter Teil den Blicken und der Kontrolle anderer entzogen bleibt. Aufgrund langfristiger Verpflichtungen und Festlegungen ist der größte Teil irreversibel, und nur der Zuwachs steht zur Disposition.<sup>250</sup>

Begünstigt wird der budgetäre Inkrementalismus durch den *Aufmerksamkeitszyklus politischer Themen*: Öffentliche Themen, insbesondere innenpolitische Streitfragen, drängen auf die Tagesordnung der Politik, prägen diese über einen längeren Zeitraum und verschwinden schließlich auch dann, wenn das angesprochene Problem noch nicht gelöst worden ist. Der Druck zur Lösung des Problems kann nur aufrechterhalten werden – oder wiederentstehen –, wenn Parteien, Medien und Interessengruppen unbeirrbar an einer Problemlösung gleichbleibendes Interesse zeigen und in ihrem Beharren nicht nachlassen.

Problemlösungen werden vom politisch-administrativen System eher erarbeitet, wenn nur marginale Änderungen von Entscheidungsinhalten notwendig erscheinen. Dies ist eine wichtige Stütze des Inkrementalismus, der nur marginale Anpassungen politischer Programme an neue Anforderungen vorsieht. Die Haushaltspolitik veranschaulicht dieses Strukturprinzip in allen Wohlstandsgesellschaften der Gegenwart. Aaron Wildavsky hat den Inkrementalismus sogar als beste Technik

---

248 Vgl. Rolf Peffekoven, Der Bundestag verzichtet auf das Budgetrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.10.2003, S. 12

249 Vgl. Alan T. Peacock/Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton (N.J.) 1961

250 Vgl. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto 1974, 2. Aufl., S. 216 f.

zur Durchsetzung haushaltspolitischer Entscheidungen bezeichnet, weil er den politischen Entscheidungsprozess übersichtlich und gestaltbar mache und zudem Änderungen bestehender Programme leichter politisch gerechtfertigt werden können als etwa die völlige Neugestaltung eines jährlich anfallenden Programms: *Der inkrementalistische Kompromiss ist stets akzeptabler als ein umfassender Neuansatz mit unübersehbaren Risiken für die bestehende Ressourcenverteilung.*<sup>251</sup>

So sehr der Inkrementalismus den Gesetzen politischer Opportunität und der Eigendynamik der Bürokratie entsprechen mag, so sehr er eine status-quo-orientierte Ausschöpfung des Haushaltsspielraums verständlich macht, so lässt er doch die Frage unbeantwortet, wodurch die Obergrenze des Budgets bestimmt wird.<sup>252</sup> Wechselnde Koalitionen, die als Ergebnis des politischen Wettbewerbs Umfang und Richtung der politischen Nachfrage nach den Leistungen der staatlichen Verwaltung bestimmen, bleiben außerhalb seines Blickfeldes. Neue parlamentarische Mehrheiten aber schlagen sich in neuen politischen Prioritäten und diese wiederum in neuen, quantitativen wie qualitativen Haushaltsanforderungen nieder. Mit anderen Worten: So gut wie nie werden Staatshaushalte in Gänze überprüft und neu konzipiert – etwa im Lichte einer Neubestimmung staatlicher Aufgaben, der Evaluation aller politischen Grundsatzentscheidungen bzw. politischer Programme und der Prüfung aller in Betracht kommenden Alternativen. Stattdessen werden die bisherigen Budgets fortgeschrieben, und die Korrekturen beziehen sich im Allgemeinen allein auf die Höhe der Zuwachsraten der einzelnen Haushaltstitel. Gerade darin besteht das Charakteristikum inkrementaler Politik, die die vergangenen politischen Entscheidungen im laufenden Haushaltsplan wie in einem Brennspiegel festschreibt: Der Spielraum künftiger Haushaltsentscheidungen wird zementiert.

Haushaltspolitiker sind folglich stets darauf bedacht, eine Akzeptanzzone für haushaltspolitische Entscheidungen festzulegen, die in der Substanz zugleich den politischen Handlungsspielraum insgesamt bestimmt. Zieht man das wirtschaftliche, soziale und politische *Umfeld* haushaltspolitischer Entscheidungen in Betracht, so werden die Dimensionen einer international vergleichenden Theorie haushaltspolitischer Entscheidungen sichtbar: wirtschaftlicher Wohlstand, die Vorhersehbarkeit der Haushaltsentwicklung, soziale Normen und politische Strukturen.<sup>253</sup> Diese Dimensionen begründen eine hohe *Komplexität* der Haushaltspolitik. Berücksichtigt man, dass die politischen Strukturen die Vorhersehbarkeit haushaltspolitischer Entscheidungen weitgehend bestimmen, lassen sich die haushaltspolitischen Entscheidungsprozesse nach dem Grad wirtschaftlichen Wohlstands einerseits

---

251 Vgl. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1984, 4. Aufl.

252 Vgl. Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, a. a. O., S. 157f.

253 Vgl. Aaron Wildavsky, a. a. O., S. 9

und dem Grad an Vorhersehbarkeit des haushaltspolitischen Entscheidungsspielraums andererseits ordnen. Hoher wirtschaftlicher Wohlstand und ein politisches Entscheidungsumfeld, das der Haushaltspolitik ein hohes Maß an Verlässlichkeit verleiht, haben stets eine *inkrementale Haushaltspolitik* zur Folge; ein geringes Maß wirtschaftlichen Wohlstands und ein verlässliches (haushalts-) politisches Umfeld führen zu einer auf Einnahmen ausgerichteten Haushaltspolitik (*revenue budgeting*), während Armut und wenig verlässliche haushaltspolitische Entscheidungsbedingungen, wie sie gerade in den Entwicklungsländern anzutreffen sind, eine gleichbleibende, *repetitive Haushaltspolitik* zur Folge haben.

Unter verlässlichen Entscheidungsbedingungen und auf der Grundlage relativ hohen wirtschaftlichen Wohlstandes wird eine inkrementale Haushaltspolitik vor allem in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, Japan, den skandinavischen Ländern und der Bundesrepublik Deutschland vollzogen. Trotz dieser Einordnung sind aufgrund unterschiedlicher politischer Institutionen und sozioökonomischer Entscheidungsgrundlagen doch erhebliche Unterschiede zwischen den haushaltspolitischen Entscheidungsstrukturen innerhalb dieser Gruppe – je nach dem wirtschaftlichen Wohlstand, dem Steuersystem und den politischen Entscheidungsstrukturen des jeweiligen Landes – festzustellen.

Der haushaltspolitische Entscheidungsprozess hängt im Einzelnen von der Zahl der beteiligten Entscheidungsebenen und den Wertorientierungen der politischen Elite ab. Die hieraus resultierenden Entscheidungsmuster können in den Vereinigten Staaten, Japan, Frankreich und Großbritannien folgendermaßen gekennzeichnet werden:<sup>254</sup>

- in den *USA* „proportionality, arbitration and trust“ (dabei werden Konfliktzonen ausgelagert und Konfliktlinien verwischt),
- in *Frankreich* eine Strategie des „containment“, d. h. der bewussten Eingrenzung von Konfliktzonen durch Konfliktlösungsgespräche auf vielen Ebenen der Hierarchie,
- in *Japan* eine Strategie der Proportionalität und Konfliktvermeidung,
- in *Großbritannien* eine Strategie der Absorption, d. h. Konfliktregelung und Konfliktvermeidung durch antizipierende Maßnahmen.

In der deutschen Haushaltsplanung, die für sich das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts reklamiert, haben Finanzwissenschaftler im Februar 2014 eine Lücke zwischen den zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Bundes

---

<sup>254</sup> Vgl. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, a.a.O., S. 14

von zumindest 10 Milliarden Euro ermittelt.<sup>255</sup> Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition stellt trotz aller Proklamationen und internationaler Verpflichtungen eine nicht gegenfinanzierte Aufstockung konsumtiver Ausgaben wie die Leistungsausweitung in der gesetzlichen Rentenversicherung in den Vordergrund. Zudem steigt die Steuerquote, weil die Bundesregierung darauf verzichtet, heimliche Steuererhöhungen (progressionsbedingte Mehreinnahmen durch die Wirkung der „kalten Progression“) in absehbarer Zeit auszugliedern.<sup>256</sup>

Bei allen Unterschieden der Konfliktregelung werden die haushaltspolitischen Entscheidungsprozesse generell durch fünf Variablen bestimmt.<sup>257</sup> 1. das Niveau wirtschaftlichen Wohlstands, 2. haushaltspolitische Vorhersehbarkeit, 3. das zur Verfügung stehende Mittelvolumen, 4. die politische Struktur und 5. die Wertorientierungen der politischen Elite.

Das in allen modernen Industriestaaten am weitesten verbreitete Muster haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse bleibt somit der politische Inkrementalismus. Denn je komplexer die Anforderungen an den Haushalt insgesamt werden, umso schwieriger wird eine systematische Prüfung der einzelnen Haushaltspositionen aus der Sicht eines politischen Gesamtkonzepts. Im Zuge dieser Entwicklung werden immer mehr Haushaltspositionen festgeschrieben und nur ein immer kleinerer Teil des Gesamthaushalts überprüft. Die Folge dieser Entwicklung ist eine Haushaltspolitik, die lediglich die Haushaltspositionen der vergangenen Jahre fortschreibt und politische Akzente – soweit überhaupt – allenfalls durch die Höhe der bescheidenen Zuwachsraten setzt. Es kann daher nicht verwundern, dass der Inkrementalismus *das* haushaltspolitische Entscheidungsmuster der Industriestaaten geworden ist – in den USA ebenso wie in Frankreich, in Großbritannien, Japan, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland.

Die Muster haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse und ihre Bestimmungsfaktoren werden durch das folgende Schaubild (Abb. 13) zusammenfassend widergegeben. Auf dem linken Teil des Schemas sind die Faktoren aufgezeichnet, die den haushaltspolitischen Entscheidungsspielraum eingrenzen (Wohlstand, Vorhersehbarkeit der Einnahmenentwicklung, etc.). Es wird deutlich, dass politischer Wandel (Regierungswechsel durch Änderungen parlamentarischer Mehrheiten) allein die Haushaltspolitik noch nicht grundlegend verändert, solange die Ressourcen

---

255 Manfred Schäfers, Schäuble fehlen 10 Milliarden Euro, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Februar 2014, S. 9

256 Nicht alles ist dauerhaft finanziert. Interview mit dem Vorsitzenden des Sachverständigenrates für Wirtschaft Christoph Schmidt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Februar 2014, S. 9

257 Vgl. ders., a. a. O., S. 16 ff., 216 ff.

knapp und die Haushaltsentwicklung nicht vorhersehbar ist. Politische Strategien zur Überwindung dieses Dilemmas müssen daher entweder das Wohlstandsniveau kräftig erhöhen oder zumindest die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen so ändern, dass die Haushaltsentwicklung mittelfristig besser vorhersehbar und steuerbar wird. Bleibt diese Reform aus, ist eine weitere Schuldenexpansion vorprogrammiert.

		Wirtschaftlicher Wohlstand	
		Hoch	Gering
Verlässlichkeit politischer Entscheidungsstrukturen	Hoch	<b>Inkrementale Haushaltspolitik</b>  USA  Japan  Frankreich  Großbritannien	<b>Revenue Budgeting</b> (Bewirtschaftung von Handelseinkünften)   U.S. amerikanische Städte
	Tief	<b>Politische Instabilität:</b>  → Zyklus von inkrementaler und repetitiver Haushaltspolitik  <b>Administrative Inkompetenz:</b>  → Ergänzungshaushalt	<b>Repetitive Haushaltspolitik</b>   Entwicklungsländer

**Abb. 13** Haushaltspolitik als politischer Entscheidungsprozess

Quelle: Vgl. Aaron Wildavsky, Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes, Boston/Toronto 1975, S. 12; ders., Budgeting and Governing, a. a. O., S. 190

Eine weitere Ursache der wachsenden Staatsverschuldung verbunden mit lähmender Regelungsdichte kann man schließlich in der Ratlosigkeit der wissenschaftlichen

Berater der Wirtschaftspolitik sehen, vor allem in ihrem geringen theoretisch fundierten und gesicherten Steuerungswissen.<sup>258</sup> Die Folgen dieser Ratlosigkeit sind dramatisch: ein wirtschaftspolitischer Aktionismus, der den Interventionen der Interessengruppen entgegenkommt, und eine zunehmende Ausdehnung des Instrumentariums der wohlfahrtsstaatlichen Politik. Anders gesagt: Einerseits ist das Steuerungswissen in den zentralen Aufgabenbereichen der Wirtschaftspolitik – der Stabilisierungspolitik, Strukturpolitik und der Arbeitsmarktpolitik – unzureichend, zum anderen wird die Eigendynamik politischer Entscheidungsprozesse unter den Bedingungen der Wettbewerbsdemokratie von Ökonomen nicht ausreichend bei ihren Interpretationen und Handlungsempfehlungen berücksichtigt.

Eine weitere Tendenz der Verfestigung kommt hinzu. In seiner Analyse von Entscheidungsprozessen im politischen System der USA hat Hugh *Heclo* darauf hingewiesen, dass bei der Definition politischer Probleme und der Erarbeitung politisch tragfähiger Lösungsansätze *themenspezifische Netzwerke* („issue networks“) eine maßgebliche Rolle spielen. Mitglieder dieser Netzwerke vertreten keineswegs die gleichen Interessen, teilen aber eine gemeinsame Problemsicht und halten sich gegenseitig für kompetent.<sup>259</sup> Ähnliche Netzwerke werden auch in jenen europäischen Demokratien festgestellt, deren Politikbearbeitung auf neokorporatistischen Verhandlungen zwischen Verbänden, Verwaltung, Parlament und Parteien beruht.<sup>260</sup>

Die politische Ökonomie der staatlichen Verschuldung wird auch in Zukunft zeigen, dass Politiker und Wähler „einen Hang zu übermäßigen Budgetdefiziten haben.“<sup>261</sup> Ursachen sind der begrenzte Wahrnehmungshorizont der Steuerzahler und die Eigendynamik des Parteienwettbewerbs in parlamentarischen Demokratien. Diesem Problem ist ohne eine konstitutionelle Begrenzung des Wachstums der Staatsausgaben nicht beizukommen. Diesem Gedanken trägt etwa der durch die Maastricht-Kriterien der Europäischen Union getragene Stabilitäts- und Wachstumspakt Rechnung. In die gleiche Richtung wirkt das in vielen Industriestaaten nachlassende Wirtschaftswachstum, das den Spielraum für die Neuverschuldungen verringert.<sup>262</sup>

---

258 Vgl. Manfred E. Streit, Wirtschaftspolitik im demokratischen Wohlfahrtsstaat – Anatomie einer Krise, in: ORDO, Stuttgart 2002, Bd. 53, S. 21

259 Vgl. Hugh Heclo, Issue Networks and the Executive Establishment, in: Anthony King (Hrsg.), The New American Political System, Washington D.C. 1978, S. 87 – 124

260 Vgl. Jane Mansbridge, Public Spirit in Political Systems, in: Henry J. Aaron/Thomas E. Mann/Timothy Taylor (Hrsg.), Values and Public Policy, Washington D. C. 1994, S. 159 f.

261 Charles B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a. a. O., S. 395 ff.

262 Vgl. ders., ebd., S. 399 f.

Das Problem der Öffentlichen Verschuldung wird andererseits durch den *versteckten öffentlichen Bedarf* verstärkt: insbesondere Leistungen, die die Staatsbürger für den Staat unentgeltlich erbringen (z. B. Steuerabführung durch die Betriebe).<sup>263</sup> In die gleiche Richtung wirkt – etwas als Folge der Mischfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern – ein *eingebauter Verschwendungsmechanismus* der öffentlichen Hand: Mit Blick auf Fremdbeteiligungsquoten tätigen die Gemeinden Investitionen, die nach dem Nutzenkalkül der Eigenfinanzierung unterblieben wären. Von diesem Mechanismus künden insbesondere kommunale „Wohlstandsruinen“ und Prestigeobjekte zur Profilierung der beteiligten Politiker. Kurz: Es muss daher darum gehen, die interventionistische Staatstätigkeit mehr als bisher an die Kandare zu nehmen – durch Verschuldungsgrenzen und die genauere Prüfung der langfristigen haushaltspolitischen Folgen von Einzelprojekten.

---

### 3.5 Wie nachhaltig ist die Haushaltspolitik?

In den modernen Gesellschaften ändern sich als Folge der Dynamik wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels auch *Staatsaufgaben* und *Staatsnachfrage*. Hiervon sind die Grundlagen des Wachstums zuallererst betroffen: Im Bereich der Infrastruktur entsteht ein erheblicher Erneuerungsbedarf, ebenso tun sich in der Umwelt, im Verkehr und im Nachrichtenwesen neue Aufgaben auf. Der *Aufgabendruck* nimmt zu. Zugleich entsteht ein anhaltender *Konsolidierungsdruck*, der sich in Finanzierungsengpässen wie in der Kritik der Staatsaufgaben niederschlägt. Die staatliche Ordnung befindet sich im Umbruch: Das politisch-administrative System muss neue Aufgaben wahrnehmen, zugleich aber auch seine Legitimität immer wieder neu unter Beweis stellen.

Die politisch-administrativen Systeme sehen sich im Innern mit der Notwendigkeit konfrontiert, politische Rahmenbedingungen für die Befriedigung *neuer Bedürfnisse* zu schaffen. In den Bereichen traditioneller Bedürfnisstrukturen machen sich Anzeichen einer partiellen Sättigung bemerkbar, und diese partielle Sättigung bildet die Ausgangsbedingungen für die Weckung und Artikulation neuer Bedürfnisse. Zu den nachhaltig bedrohten Zielen gehören Gesundheit, Umwelt und Sicherheit. Neue Wünsche der Bürger beziehen sich auf die Qualität von Gütern und Dienstleistungen, auf Aspekte der sozialen Nähe sowie auf Informationsversorgung, Kommunikation und Bildung. Diese Entwicklungstendenzen stecken zugleich den Rahmen der Haushaltspolitik ab.

---

263 Vgl. Bruno Molitor, Wirtschaftspolitik, a. a. O., S.155f.



Der Anstieg der öffentlichen Verschuldung beruht nicht nur auf fiskalischen Gesetzen, sondern auch auf der politischen *Eigendynamik staatlicher Aufgabenübernahme in der Wettbewerbsdemokratie*.<sup>264</sup> In komplexen interaktiven Prozessen, an denen Parteien und Interessengruppen, Politiker, Beamte und Berater beteiligt sind, wird das parlamentarische Muster der Mehrheitsentscheidung durch konsensuale Verfahren ersetzt, um allen Beteiligten vergleichbare Vorteile zu verschaffen. Die Folge sind systematische Fehllenkungen von Haushaltsmitteln, denn Allokationsentscheidungen folgen nicht in erster Linie politisch-gesellschaftlichen Nutzenkalkülen, sondern zeigen die Handschrift von Kompromissen zwischen zahlreichen divergierenden Einzelinteressen. Langfristig sind diese Entscheidungen, von einer raschen Ausweitung staatlicher Verschuldung begleitet, aber mit erheblichen und nur schwer zu (er)tragenden Lasten verbunden. Der Staat steht somit vor dem strukturellen Dilemma, die Ausgabenentwicklung langfristig zu steuern. Die Öffentlichkeit hat sich an Nachhaltigkeitslücken gewöhnt; denn das Stigma von Haushaltsdefiziten hat „weitgehend seine handlungsbestimmende und orientierende Kraft verloren.“<sup>265</sup> In den Politikfeldern Raumplanung, Wohnungsbau und Energiepolitik gibt es zahlreiche Beispiele für Wirkungen von Förderungsmaßnahmen, die den deklarierten politischen Zielen langfristig widersprechen. Die Finanzwissenschaftler bezeichnen diese Programme auch als „*perverse subsidies*“, deren „Perversität“ darin besteht, dass sie die Umwelt schädigen und den Maßstäben nachhaltiger Entwicklung zuwiderlaufen.<sup>266</sup>

Insgesamt zeigt die haushaltspolitische Leistungsbilanz der Industriestaaten in den beiden letzten Jahrzehnten trotz weiterhin bestehender, beachtlicher Nachhaltigkeitslücken auch ermutigende Ansätze. Viele Länder haben nach den Berechnungen des Internationalen Währungsfond (IMF) in diesem Zeitraum bemerkenswerte Konsolidierungserfolge erzielt, einige sogar beachtliche Haushaltsüberschüsse.<sup>267</sup> Einerseits wurden in den 1990er Jahren vielfach Ausgabenreduzierungen vorgenommen, und die Einnahmenstruktur wurde durch einen Übergang zu indirekten Steuern verändert. Nachdem die Staatsausgaben während des gesamten 20. Jahrhunderts kontinuierlich zugenommen und die haushaltspolitische Stellung des Staates gestärkt haben, steht dieser wie insbesondere in Frankreich und Deutschland aufgrund des Leistungsdrucks einer rapide alternden Bevölkerung auf das

---

264 Vgl. Irene Gerlach/Norbert Konegen/Armin Sandhövel, Der verzagte Staat – Policy-Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt, a. a. O., S. 216

265 dies., ebd., S. 217

266 Vgl. Fritz Vorholz, Perverse Geschenke, in: Die Zeit, Nr. 23, 28. Mai 2003, S. 20

267 Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook, May 2001, Fiscal Policy and Macroeconomic Stability, Washington D. C. 2001, S. 85 ff.

Gesundheitssystem, die Alterssicherung und andere öffentliche Ausgaben vor neuen Herausforderungen. Immerhin haben viele Staaten in den 1990er Jahren eine Politik der Haushaltskonsolidierung eingeleitet und die durchschnittliche Quote der Staatsschulden (Anteil am BIP) auf weniger als 75 % gesenkt.

Die in jüngerer Zeit von mehreren Staaten ergriffenen haushaltspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen lassen sich in drei Gruppen aufteilen:<sup>268</sup>

- *Regeln zur Schuldenpolitik*

Ein Beispiel ist die 3 %-Grenze der staatlichen Neuverschuldung für die Mitglieder der Europäischen Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht. In diese Kategorie fällt auch die Begrenzung der Staatsschulden auf 40 % des BIP durch Großbritannien für die Dauer des gesamten Konjunkturzyklus.

- *Begrenzung der Ausgaben*

Hier sind Schweden, die USA, Finnland und die Niederlande vorangegangen: Neuausgaben werden von Deckungsvorschlägen abhängig gemacht. Kanada unterzieht die Ausgaben einer strikten Revision.

- *Transparenz*

Hier sind Neuseeland, Australien und Großbritannien besonders zu erwähnen: In diesen Ländern sind strengere Vorschriften an langfristige Haushaltsziele, eindeutige Aufgabenfestlegungen und transparente Haushaltsberichterstattung aufgestellt worden.

Trotz dieser Bemühungen weisen die öffentlichen Haushalte in den meisten Staaten nach wie vor hohe Fehlbeträge auf, die durch Schuldenaufnahme gedeckt werden. Denn es fehlt die politische Kraft, die Staatsausgaben an die niedrigen Einnahmen anzupassen.<sup>269</sup> Fraglich ist zudem, ob sogar ein Haushaltsausgleich unter den gegebenen Bedingungen wegen der hohen verbleibenden Belastung der Bürger durch staatliche Abgaben überhaupt ausreichen würde.

Derzeit hält es die politische Klasse in den Industriestaaten für opportun, die Öffentlichkeit über die Nachhaltigkeitslücken der Haushaltsplanung und damit über den Umfang der intergenerativen Einkommensumverteilung zu Lasten

---

268 Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook 2001, a. a. O., S. 100

269 Vgl. Walter Hamm, Finanzpolitik für die kommende Generation, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 53, Stuttgart 2002, S. 5

künftiger Generationen im Unklaren zu lassen.<sup>270</sup> Das Festhalten an etablierten Besitzständen lässt es den Regierungen zudem angeraten erscheinen, Reformen der staatlichen Ausgaben auf eine ungewisse Zukunft zu verschieben; denn das Durchforsten der Ausgaben würde, so die Befürchtung, Stimmenverluste in den nächsten Wahlen zur Folge haben.

Wie lassen sich die Nachhaltigkeitslücken auf Dauer schließen?<sup>271</sup>

- Die Haushaltsbelastungen von Gesetzesvorhaben müssen auseichend, d. h. über einen langen Zeitraum, dokumentiert werden. Die Belastung kommender Generationen sollte aus diesen Angaben deutlich hervorgehen.
- Die Durchforstung staatlicher Vorschriften, Deregulierung und Entstaatlichung sind notwendige Voraussetzungen für eine Senkung der Staatsausgaben.
- Die Anreizstrukturen im Bereich stark expandierender Sozialausgaben wie Kranken- und Arbeitslosenversicherungen sind zu überprüfen und zu stärken.
- Die Neuverschuldung muss vollständig abgebaut werden. Die kleineren Staaten der Europäischen Union haben unter Beweis gestellt, dass dies ein durchaus realistisches Ziel ist. Dieses Ziel ist für die deutsche Haushaltspolitik im Jahre 2015 bereits erreicht.
- Langfristig ist die Nachhaltigkeitslücke am ehesten durch ein höheres wirtschaftliches Wachstum zu schließen. Am nachdrücklichsten lässt sich das Wirtschaftswachstum durch einen langfristig orientierten, ordnungspolitisch widerspruchsfreien Kurs der staatlichen Wirtschaftspolitik fördern.

Die in Deutschland mit der bisherigen Finanzierung der Alterssicherung verbundene zusätzliche Staatsverschuldung wird im Allgemeinen negativ bewertet. Diesem Hinweis auf die finanzielle Bürde einer kleiner werdenden nachwachsenden Generation steht aber die Tatsache gegenüber, dass der jüngeren Generation in Zukunft auch größere Geld- und Realkapitalbestände (verbesserte Infrastruktur) und ein größerer Humankapitalbestand überlassen werden.<sup>272</sup> Die Anforderungen des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit an die Haushaltsplanung im Allgemeinen und die Finanzierung der Alterssicherung im Besonderen stellen somit

---

270 Vgl. ders., ebd., S. 13; vgl. auch ders., *Das Ende der Bequemlichkeit*, Frankfurt a. M. 2000

271 Vgl. Walter Hamm, *Finanzpolitik für die kommende Generation*, a. a. O., S. 17

272 Vgl. Winfried Schmähl, *Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen*, Wiesbaden 2009, S. 412 f.; vgl. hierzu auch: Bill Jordan, *Social Policy for the Twenty-First Century. New Perspectives*, Big Issues, Cambridge/Malden 2006, S. 254-256

aus diesen Gründen ein komplexes System der Bewertung von finanziellen Lasten und verfügbarem Nutzen dar.

Der im System der Mischfinanzierung des föderalen Staates „eingebaute Verschwendungsmechanismus“<sup>273</sup> muss allerdings beseitigt werden. Denn dieses System verleitet die beteiligten Entscheidungsebenen dazu, von einer bestimmten Höhe der Fremdbeteiligungsquote an Investitionen zu tätigen, die nach einem strengen Kosten-Nutzen-Kalkül bei Eigenfinanzierung unterbleiben. So erklären sich insbesondere viele Prestigeobjekte im kommunalen Bereich. Gegenwärtig sind Tausende von Bediensteten damit beschäftigt, Zweckzuweisungen aus übergeordneten Budgets zu beantragen und weiterzuleiten.

## Literatur

- Irene Gerlach /Norbert Konegen /Armin Sandövel, *Der verzagte Staat. Policy – Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt*, Opladen 1996
- Heinz Grosseckler, *Öffentliche Finanzen*, München 2003, 8. Aufl.
- Helmut Schlesinger /Manfred Weber /Gerhard Ziebarth, *Staatsverschuldung – ohne Ende?, Zur Rationalität des öffentlichen Kredits*, Darmstadt 1993
- Aaron Wildavsky, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston Mass./Toronto 1986, 2. Aufl.
- Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston /Toronto 1974, 2. Aufl.
- Wirtschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 2001
- Horst Zimmermann (Hrsg.), *Die Zukunft der Staatsfinanzierung*, Stuttgart 1988

---

273 Bruno Molitor, *Wirtschaftspolitik*, a. a. O., S. 115

*„Wie bei den Hopi-Indianern der Regentanz scheint das Reden von Ankurbelung der Wirtschaft, Sicherung des Standorts Deutschland, Beschaffung von Arbeitsplätzen eine wichtige Funktion zu erfüllen; jedenfalls die, den Eindruck zu verbreiten, das etwas getan wird und nicht einfach abgewartet wird, bis die Dinge sich von selber wenden.“*

Niklas Luhmann, 2000

Allgemeine theoretische Aussagen müssen grundsätzlich zur Erklärung von Einzelfällen politischer Entscheidungen herangezogen werden, können diese aber oft nicht angemessen erfassen. Wir müssen daher danach fragen, *welche* Handlungsbedingungen *welche* Politikergebnisse und Wirkungen in unterschiedlichen politischen Systemen (*most different system design*) und in ähnlichen politischen Systemen (*most similar system design*) zur Folge haben.<sup>274</sup> Dabei sind diese Ergebnisse mit unterschiedlichen Kontextbedingungen zu kontrastieren. Richtschnur der politischen wie wissenschaftlichen Bewertung sind die jeweils verbindlichen politischen Ziele.

---

## 4.1 Das „magische Sechseck“

Die Regierungen der fortgeschrittenen Industriestaaten werden seit jeher vorrangig an der Verwirklichung dreier Ziele gemessen: Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanzausgleich. Dieser Rahmen ist vielfach auch als das „Magische

---

274 Vgl. Ole Norgaard, *Economic Institutions and Democratic Reform. A Comparative Analysis of Post-Communist Countries*, Cheltenham/Northampton 2000, S. 35

Dreieck der Wirtschaftspolitik“ bezeichnet worden. In den letzten Jahrzehnten ist dieser Zielrahmen um drei weitere Ziele zu einem „Magischen Sechseck der Wirtschaftspolitik“ (siehe Glossar „Magisches Polygon“) weiterentwickelt worden:

- Vollbeschäftigung
- Geldwertstabilität
- Zahlungsbilanzausgleich
- Wirtschaftswachstum
- Gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung
- Erhaltung der natürlichen Umwelt

Diese Ziele der Wirtschaftspolitik stehen nicht zur Disposition von Politikern, Journalisten und Wissenschaftlern. Sie sind einerseits durch *gesetzliche Festlegungen* vorgegeben (so in Deutschland durch das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ aus dem Jahre 1967) und werden andererseits durch einen weitgehenden *Konsens der Wirtschaftswissenschaft* gestützt, die diese Ziele zu einem „magischen Polygon“ verdichtet hat.<sup>275</sup> Als Voraussetzungen der Zielerreichung werden eine konvertible Währung und eine anpassungsfähige Wirtschaftsstruktur genannt.

Den im folgenden Schaubild (Abb. 14) aufgeführten Zielen lassen sich jeweils Handlungsbilder der Wirtschaftspolitik zuordnen:

- der *Geldwertstabilität* die Geld- und Finanzpolitik,
- der *Vollbeschäftigung* die Lohn-, Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik, aber auch die Geldpolitik
- dem angemessenen und stetigen *Wirtschaftswachstum* die Wettbewerbs-, Konjunktur- und Wachstumspolitik,
- dem *Außenhandelsgleichgewicht* die Zahlungsbilanz- und Außenwirtschaftspolitik, aber auch die Wachstums- und Wettbewerbspolitik
- der *Erhaltung der natürlichen Umwelt* die Umwelt- und Technologiepolitik und
- der gerechten *Einkommens- und Vermögensverteilung* die Bildungs-, Einkommens-, Tarif- und Vermögenspolitik. Die Bildungspolitik ist viel stärker im Zusammenhang mit Wachstum und Wettbewerbspolitik zu sehen, als es herkömmlicher Betrachtung entspricht.

---

<sup>275</sup> Vgl. Bodo B. Gemper, Wirtschaftspolitik. Ordnungspolitische Grundlagen, Heidelberg 1999, S. 13

Das „Mantra“ der Ökonomen, Wachstum sei nicht alles, aber ohne Wachstum sei alles nichts, ist in den letzten Jahren verstärkt in Zweifel gezogen worden. Ökonomen wie Tim Jackson schlagen eine veränderte Definition von Lebenszufriedenheit und Wohlstand vor und fordern Investitionen in öffentliche Güter sowie eine stärkere Betonung sozialer und ökologischer Verantwortung in den Unternehmensstrukturen.<sup>276</sup> Robert Skidelsky zeigt demgegenüber Missverständnisse bei der Rezeption der Lehre von Keynes auf, arbeitet die moralischen Gebote ökonomischen Handelns heraus und greift bei seiner Forderung nach einem Neuansatz des wirtschaftspolitischen Denkens auch auf die Lehre des Aristoteles vom „guten Leben“ zurück.<sup>277</sup>

Meinhard Miegel hat darauf hingewiesen, dass wirtschaftliches Wachstum Voraussetzung für Wohlstand, persönliches Glück und ein funktionierendes Gemeinwesen sei und an diese Feststellung die Frage geknüpft, „was an die Stelle treten könne, um ein erfülltes Leben zu ermöglichen.“ Im Ende der Wachstumsepoche nach dem Zweiten Weltkrieg liege eine Herausforderung und Chance. Ein zukunftsfähiges Lebenskonzept erfordere einen intelligenteren Umgang mit den Gütern der Erde, die Achtung von Umwelt und Natur, vor allem aber ein „grundlegend verändertes Verständnis unserer Möglichkeiten und Bedürfnisse.“<sup>278</sup>

Inzwischen wird auch diskutiert, ob Glücksmaximierung zum wirtschaftspolitischen Ziel erhoben werden sollte.<sup>279</sup>

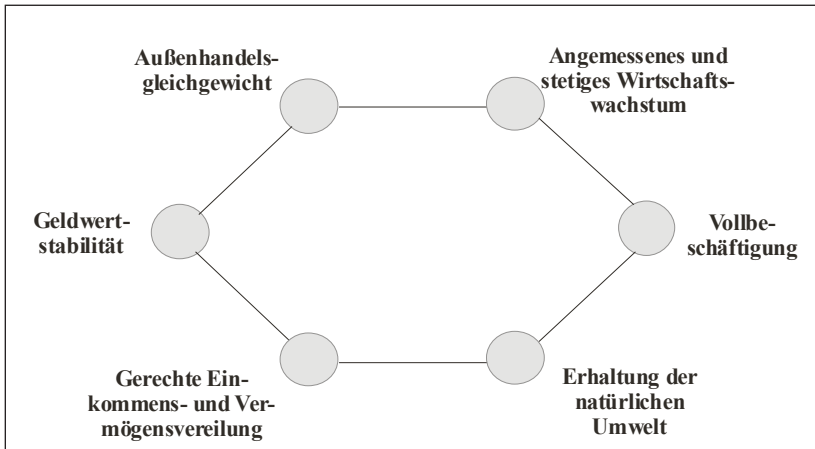
---

276 Vgl. Tim Jackson, *Wohlstand ohne Wachstum- Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt*, Bonn 2013

277 Vgl. Robert Skidelsky, *How Much is Enough? Money and the Good Life*, New York 2012; vgl. hierzu auch die Kritik von Lorenzo Fioramonti an den ökologischen Kosten des wirtschaftlichen Wachstums und dem geringen Gewicht der Maßstäbe Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit, Lorenzo Fioramonti, *Gross Domestic Problem. The Politics Behind the World's Most Powerful Number*, London 2013

278 Meinhard Miegel, *Exit. Wohlstand ohne Wachstum*, Berlin 2011

279 Bruno S. Frey/Alois Stutzer, *The use of happiness research for public policy*, in: *Social Choice and Welfare*, vol. 38, 2012, S. 659-674; Bruno S. Frey/Alois Stutzer, *Should national happiness be maximized?*, in: *Happiness, Economics and Politics*, 2009, S. 301-323



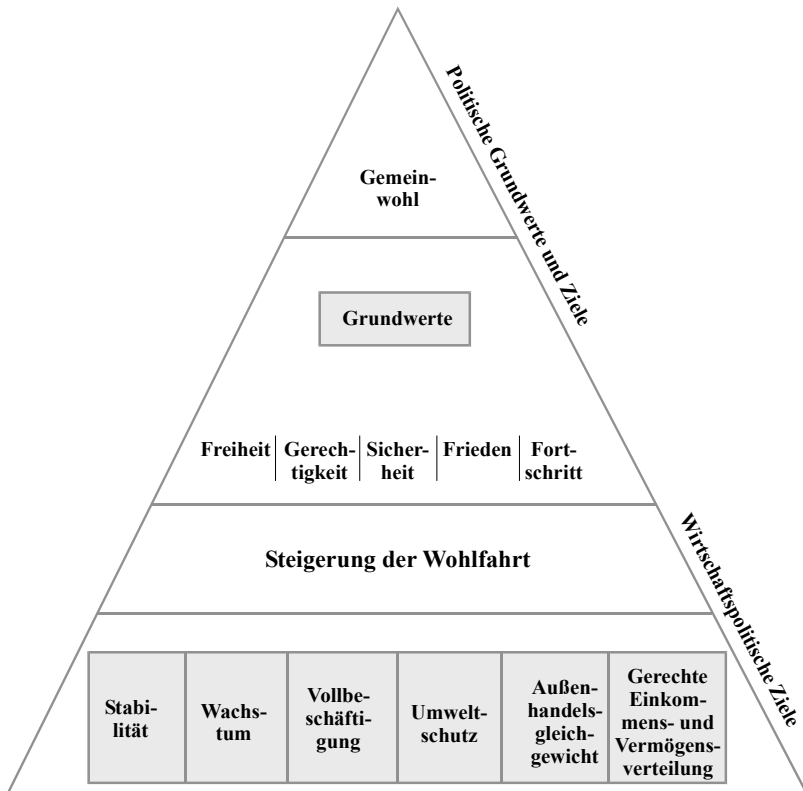
**Abb. 14** Das „magische Sechseck“ der Wirtschaftspolitik

in Anlehnung an: Bodo B. Gemper, Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 15

Die internationalen Krisen, die Folgen der Globalisierung und der Druck des sich beschleunigenden Strukturwandels unterstreichen, welche Bedeutung der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftsstruktur für die Bewältigung dieser Ziele zukommt. In diesem Zusammenhang ist danach zu fragen, ob die Arbeitsmarkt-, Gewerbe-, Industrie- und Strukturpolitik, Bildungs-, Steuer- und Sozialpolitik die Anpassung an wirtschaftlichen Strukturwandel eher erleichtern oder eher erschweren.

Rationale Entscheidungen der Wirtschaftspolitik setzen die Bindung der einzelnen Maßnahmen an konkrete, operationalisierbare wirtschaftspolitische Ziele und deren Verankerung in konsensfähigen politischen Werten voraus. Das folgende Schaubild (Abb. 15) verdeutlicht diesen Zusammenhang:





**Abb. 15** Zielpyramide der Wirtschaftspolitik

in Anlehnung an: Egon *Tuchtfeldt*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, in: Otmar *Issing* (Hrsg.), Allgemeine Wirtschaftspolitik, München 1988, 2. Aufl., S. 8

Im Rahmen dieser Systematik beschränken wir uns im Folgenden auf *Prozessziele*, die mit dem Wachstum und der Verteilung des Sozialproduktes zusammenhängen und sehen dabei weitgehend von Strukturzielen und Ordnungszielen ab, die sich im internationalen Vergleich nur schwer untersuchen lassen und zudem einfachen

Operationalisierungen entziehen. In einem ersten Schritt lassen sich die Anforderungen an die genannten Prozessziele folgendermaßen umschreiben:<sup>280</sup>

- *Stetigkeit* und *Angemessenheit* des *Wirtschaftswachstums* zielen zum einen auf eine gewisse Dauerhaftigkeit des Wachstumsprozesses und zum anderen auf positive Wirkungen des Wirtschaftswachstums, d. h. auf einen hohen Beschäftigungsstand und ein stabiles Preisniveau.
- Weniger komplex sind die Anforderungen an die Messgrößen der Vollbeschäftigung und der Preisstabilität. Von *Vollbeschäftigung* ist die Rede, wenn der Anteil der Arbeitslosen am Gesamtbestand des arbeitssuchenden Arbeitspotentials kleiner als 3 % ist. Entsprechend soll von *Geldwertstabilität* gesprochen werden, wenn die durchschnittliche Steigerung der Konsum- und Investitionsgüterpreise 2 % nicht überschreitet. Diese Eckwerte sind aber keineswegs unstrittig, sondern beruhen auf Konventionen wissenschaftlicher Betrachtung. Dementsprechend gibt es unterschiedliche Definitionen von „Vollbeschäftigung“ (NAIRU)<sup>281</sup>.

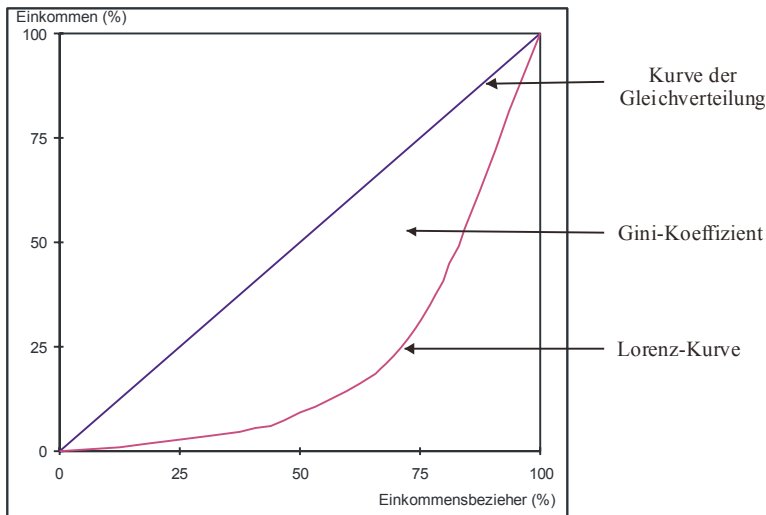
Jedes Ziel der Wirtschaftspolitik weist Interdependenzen mit anderen Bereichen dieses Politikfeldes auf. Vom Wirtschaftswachstum als Gegenstand der Prozesspolitik und der damit verbundenen Entwicklung des Emissionsausstoßes hängt die Erhaltung der natürlichen Ressourcen ab. Der Emissionsausstoß reagiert auf rechtliche Normen als Gegenstand der Ordnungspolitik. Schließlich nimmt auch die Strukturpolitik durch die Ansiedlung von Unternehmen Einfluss auf Emissionstätigkeit. Welche Instrumente stehen dem Staat zur Verfügung, um diese Ziele zu verwirklichen? Die Palette ist weit gespannt und reicht von politisch-ethischen Appellen (*moral suasion*) und eigener staatlicher *Wirtschaftstätigkeit* über Instru-

280 Vgl. hierzu insbesondere Bruno Molitor, Wirtschaftspolitik, München/Wien 2006, 7. Aufl., S. 33 ff.

281 Die Aufteilung der Unterbeschäftigung in „konjunkturelle“ und „strukturelle“ Arbeitslosigkeit erfolgt mit Hilfe des Richtwertes der „Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment“ (NAIRU), der diejenige Arbeitslosenquote bezeichnet, die mit einer gleichbleibenden Inflationsrate vereinbar ist. Dabei werden expansive Nachfrageimpulse herausgerechnet, die zu einem Anstieg der Inflation führen. NAIRU wird durch die institutionellen Regeln des Arbeitsmarktes, die Verfassung der Produktmärkte und das Qualifikationsangebot des Arbeitskräftepotentials bestimmt. Wenn dieser Richtwert von der tatsächlichen Arbeitslosigkeit unterschritten wird, deutet die Differenz auf den Umfang konjunktureller Arbeitslosigkeit hin. Vgl. hierzu Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thoden, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin u. a. 2001, S. 84

mente der *Makrosteuerung* (Befehle, Anreize) bis hin zu direkten *Regulierungen* des einzelwirtschaftlichen Verhaltens.

Wie ist das Ziel einer *gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung* zu verstehen? Dieses Ziel lässt sich am ehesten durch den Gleichheitsgrad bzw. den Ungleichheitsgrad der Einkommens- und Vermögensverteilung erfassen. Verteilungsmaße geben erste Anhaltspunkte für den Grad der Ungleichmäßigkeit einer Einkommens- oder Vermögensverteilung.<sup>282</sup> So ist die *Lohnquote* als prozentualer Anteil der Arbeitsentgelte am Gesamteinkommen einer Volkswirtschaft Verteilungsmaß der funktionellen Einkommensverteilung. Für die personelle Einkommensverteilung vermittelt die *Lorenz-Kurve* ein Bild der Ungleichmäßigkeit bzw. Konzentration der Verteilung: Für jede Größenklasse der Einkommen wird hierbei der prozentuale Anteil der auf sie entfallenden Zahl von Personen zu dem auf sie entfallenden Anteil des Einkommensvolumens am Gesamteinkommen ermittelt. So ergibt sich eine Kurve, die erkennen lässt, welchen Anteil des Gesamteinkommens ein Teil der Einkommensbezieher erzielt (Abb. 16).<sup>283</sup>



**Abb. 16** Lorenz-Kurve und Gini-Koeffizient

Quelle: Arthur Woll, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München 1990, S. 449

282 Vgl. Bruno Molitor, Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 246 ff.

283 Artur Woll, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München 1990, 10. Aufl. S. 449

Die Chancen der Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele werden durch den starken sozialen und technischen Wandel geprägt. Neue Probleme entstehen durch veränderte Bedürfnisstrukturen, in denen sich gewandelte Institutionen, Traditionen und Gewohnheiten widerspiegeln. Neue Erkenntnisse, neue Techniken und neue Lösungen wiederum prägen die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Organisationen, ihre Entscheidungsstrukturen und beeinflussen ferner die Forschungsinteressen und die Implementation der Technik. Über diese Zusammenhänge steuern veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse sowie neue Erkenntnisse und Lösungsansätze Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung. Hierin besteht die Eigendynamik des *sozialen und technischen Wandels*.

Die Erfolgsmaßstäbe der Wirtschaftspolitik sind durchaus kontrovers. So messen die Politikanalytiker *Gregory* und *Stuart* den Erfolg der Wirtschaftspolitik an folgenden Kriterien:<sup>284</sup>

1. Wirtschaftliches *Wachstum* (als Grundlage des Wohlstandes)
2. Wirtschaftliche *Effizienz* (Effektivität, mit der ein wirtschaftliches System seine Ressourcen nutzt),
3. Gerechtigkeit der *Einkommensverteilung* (Ausmaß der Gleichverteilung),
4. Wirtschaftliche *Stabilität* (niedrige Arbeitslosigkeit, geringe Inflation und geringe Schwankungen der Wachstumsraten),
5. Überlebensfähigkeit der *Wirtschaft* (in langfristiger Perspektive).

Die Vereinten Nationen wiederum umgehen die Probleme ökonomischer Indikatoren durch Maßstäbe der Entwicklung menschlicher Ressourcen (UNCTAD: Human Resource Development Indikator; UNDP: Human Development Index).

---

## 4.2 Zielharmonie oder Zielkonflikt?

Zwischen den Zielen der Wirtschaftspolitik besteht nicht immer Harmonie: Immer wieder werden Zielkonflikte zwischen den Zielen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität sowie Wirtschaftswachstum und Geldwertstabilität behauptet. Entsprechend kontrovers sind die Empfehlungen der Wirtschaftswissenschaft an die staatliche Wirtschaftspolitik. Das Vertrauen auf automatische Stabilisierung und Selbstregulierung der Märkte bei der Verwirklichung der sechs Ziele enthebt

---

284 Vgl. Paul R. Gregory/Robert C. Stuart, *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century*, Boston 2004, S. 45 ff., 7. Aufl.

die Politiker daher nicht der Notwendigkeit systematischer Interventionen. Dies ist eine politische Konsequenz der *Theorie des Marktversagens*. Der *ökonomische Zwang zu Marktinterventionen* wird (wie in Bd. 1 des Lehrbuches in den Kap. 5-7 im Einzelnen dargelegt) unter den Bedingungen der Wettbewerbsdemokratie insbesondere durch den *politischen Leistungsdruck unter dem Einfluss organisierter Sozialinteressen* verstärkt: Politiker und Parteien profilieren sich durch immer neue Leistungsprogramme. Die Folge ist ein *Trend zu einer expansiven Haushaltspolitik*, der nur durch den Einsatz massiver verfassungspolitischer Gegenkräfte („Schuldenbremse“) gebrochen werden kann. In die gleiche expansive Richtung wirkt die „Politik des leichten Geldes“, mit der Zentralbanken die Konjunktur stimulieren wollen, in einer wiederbelebten Konjunktur aber die Stabilität des Geldwertes gefährden. Für die Gegenwart wird allerdings in der konjunkturpolitischen Diskussion auch eine „Politik des schweren Geldes“ moniert.

Zwischen den Zielen der Wirtschaftspolitik bestehen im einzelnen drei Typen von Beziehungen: *Zielharmonie*, *Zielkonflikte* oder *Zielneutralität*.<sup>285</sup>

- *Zielharmonie* (Zielkompatibilität, Zielkomplementarität) bedeutet, dass die Verwirklichung eines Zieles der eines anderen zugute kommt (wie das wirtschaftliche Wachstum der Vollbeschäftigung),
- *Zielkonflikte* (Zielantinomie, Inkompatibilität) besagen, dass die Realisierung eines Zieles die eines anderen beeinträchtigt (so z. B. das wirtschaftliche Wachstum den Umweltschutz und die Vollbeschäftigung die Stabilität des Geldwertes),
- *Zielneutralität* (Unabhängigkeit, Indifferenz) bedeutet, dass die Verwirklichung eines Zieles diejenige eines anderen nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt (so z. B. die Stabilität des Geldwertes den Umweltschutz).

Hieraus wird ersichtlich, dass erst die Abwägung negativer und positiver Haupt- und Nebenwirkungen bei der Verwirklichung eines wirtschaftspolitischen Zieles durch wirtschaftspolitische Programme etwas über die Realisierungschancen anderer Ziele aussagt. Die Vereinbarkeit von Zielen lässt sich daher nicht durch logische Analyse oder normative Reflektion prüfen, sondern nur durch *Ermittlung und Bewertung der Wirkungen von Programmmaßnahmen*.<sup>286</sup>

Zielkonflikte zwischen den konjunkturpolitischen Zielen sind seit langem Gegenstand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. So hat die von Alban W. *Philipps* am Beispiel Großbritanniens ermittelte Kurve eine inverse Beziehung zwischen der

285 Vgl. Andreas Kuschel, Grundlagen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 40

286 Vgl. Bruno Molitor, Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 32

Inflationsrate und der Arbeitslosenquote aufgedeckt.<sup>287</sup> Aus dieser Untersuchung wurde gefolgert, dass Vollbeschäftigung nur bei einer bestimmten Höhe der Inflationsrate und dementsprechend Preisniveaustabilität nur bei einem Mindestmaß an Arbeitslosigkeit erreicht werden können. Im Widerspruch zu konjunkturpolitischen Zielen stehen vielfach strukturpolitische Ziele, die auf Strukturkonservierung oder eine Verzögerung des Strukturwandels gerichtet sind. Wirtschaftswachstum aber setzt Flexibilität der Wirtschaftsstruktur voraus. Diese strukturellen Starrheiten können in das bereits dargestellte Modell der Eigendynamik des sozialen und technischen Wandels eingebaut werden. Die bestehenden Institutionen und Verhaltensroutinen wirken wie ein Filter der Bedürfnisse. Chaos wird so vermieden, aber es werden auch Innovationen durch Handlungsblockaden erschwert.

Ist der Konjunkturzyklus selbst etwa nicht ökonomischer, sondern politischer Natur? William Nordhaus geht davon aus, dass Wirtschaftspolitiker die Wirtschaft so zu beeinflussen versuchen, dass ihre Wiederwahlchancen verbessert werden.<sup>288</sup> Sie sehen sich dabei mit einem Optimierungsproblem konfrontiert, denn nach den Erkenntnissen, die in der *Phillips-Kurve* zum Ausdruck kommen, können sie die Inflation von einem bestimmten Punkt an nur zu Lasten steigender Arbeitslosigkeit eindämmen und die Arbeitslosigkeit nur bei zunehmender Inflation wirksam bekämpfen.

Die *Phillips-Kurve* beschreibt den Zusammenhang zwischen Inflation und Beschäftigung.<sup>289</sup> A. W. Phillips hatte festgestellt, dass in Großbritannien von 1861 bis 1957 zwischen der Veränderungsrate des durchschnittlichen Nominallohnsatzes und der Arbeitslosenquote ein stabiler, negativer Zusammenhang bestanden hat. Entsprechend beschreibt die nach ihm benannte Kurve die Auswirkungen der Änderungsrate des Preisniveaus auf die Arbeitslosenquote.<sup>290</sup> Kurzfristig mag die daraus ableitbare Behauptung, mehr Beschäftigung lasse sich durch mehr Inflation erkaufen, durchaus zutreffen. Langfristig aber kann die mit positiven Beschäftigungseffekten verbundene höhere Nachfrage eine „*inflatorische Lücke*“

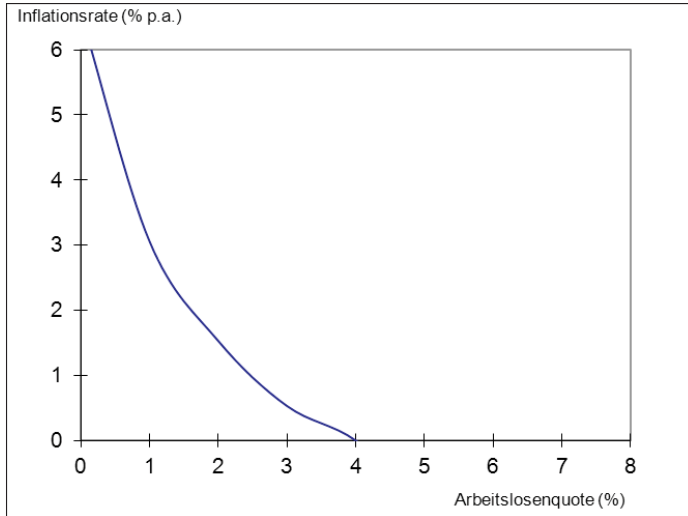
287 Vgl. Hans-Rudolf Peters, *Wirtschaftspolitik*, München/Wien 1995, 2. Aufl., S. 97

288 Vgl. William Nordhaus, *The Political Business Cycle*, in: *Review of Economic Studies*, vol. 42 (2), No. 130, 1975, S. 169-190; deutsche Übersetzung: *Der politische Konjunkturzyklus*, in: Hans-Jürgen Ramser/Beda Angehrn (Hrsg.), *Beschäftigung und Inflation*, Stuttgart/New York 1977, S. 133-157, zur Kritik s. Hans-Rudolf Peters, *Wirtschaftspolitik*, a. a. O., S. 310 ff.

289 Vgl. Gustav Dieckheuer, *Makroökonomik – Theorie und Politik*, Berlin u. a. 2003, 5. Aufl. S. 354

290 Vgl. Jürgen Zerche/Werner Schöning/David Klingenberg, *Arbeitsmarktpolitik und -theorie*, München/Wien 2000, S. 241

*Lücke*“ schaffen und so eine „Lohn-Preis-Spirale“ in Gang setzen: Die Inflation verstärkt sich, ohne dass die Beschäftigung zunimmt. Es wird aber auch geltend gemacht, dass die Lage der Phillips-Kurve durch aktive Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik nach innen verschoben werden kann.



**Abb. 17** Philipps-Kurve

Quelle: Vgl. N. Gregory Mankiw, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl. Stuttgart 2001. S. 805; Artur Woll, Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 2. a. a. O. S. 503 (künftig zitiert: Woll)

Regierungsparteien werden daher vor der Wahl zu einer expansiven Geldpolitik in Verbindung mit Beschäftigungsprogrammen neigen und damit rechnen, dass der zu erwartende Inflationsschub mit zeitlicher Verzögerung – d. h. erst nach den Wahlen – eintritt. In der Nachwahlzeit wird die Regierung so zu einer stabilitätsorientierten Politik veranlasst, die die Arbeitslosenquote ansteigen lässt. Vor der nächsten Wahl schaltet die Regierung dann rechtzeitig wieder auf eine expansive Konjunkturpolitik um: Der *politische Konjunkturzyklus* setzt von neuem ein.

Mehrere Einwände sind gegenüber den Annahmen dieses Modells vorzubringen. Einmal ist fraglich, ob die vom wirtschaftspolitischen Handeln der Regierung ausgehenden Impulse überhaupt ausreichen, um die erwünschten konjunkturpolitischen

Wirkungen zu erzielen. Außerdem müssen der Wechsel von einer expansiven Nachfragepolitik zu einer kontraktiven Stabilitätspolitik und der umgekehrte Wechsel jeweils politisch begründet und mehrheitlich durchgesetzt werden. Schließlich wird der politische Handlungsspielraum durch internationale Handlungsschranken eingeengt. Dies gilt etwa für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die an die Kriterien des Maastricht-Vertrages gebunden sind und so hinsichtlich der Höchstgrenzen staatlicher Schuldenaufnahme bei der Finanzierung einer expansiven Nachfragepolitik auf unüberwindliche Barrieren stoßen. Das Modell des politischen Konjunkturzyklus trägt ferner der Tatsache nicht genügend Rechnung, dass die Geldpolitik unabhängiger Zentralbanken und die Lohnpolitik autonomer Tarifparteien die Konjunkturpolitik der Regierung konterkarieren können.

Die *Theorie des politischen Konjunkturzyklus* unterstellt, dass die Wähler bereit sind, sich von der Regierung immer wieder täuschen zu lassen. Wenn die Regierung beispielsweise zur Senkung der Arbeitslosigkeit eine expansive Geld- und Haushaltspolitik mit inflationären Wirkungen betreibt, unterstellt sie, dass die Arbeitnehmer die damit verbundene Verringerung ihres Reallohns nicht bemerken.<sup>291</sup> Wenn diese aber die Absichten der Regierung durchschauen und die Gewerkschaften die Inflationswirkungen einer expansiven Steuer- und Ausgabenpolitik voraussehen, werden sie höhere Löhne fordern und dadurch positive Beschäftigungseffekte zunichte machen. Es ist daher fraglich, ob es einen politischen Konjunkturzyklus gibt. Doch sind die Erwartungen von Arbeitnehmern und Gewerkschaften keineswegs völlig rational; denn sonst würden sie den Abschluss ihrer Tarifverträge an die Wahltermine koppeln. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Schwankungen der staatlichen Kreditaufnahme oft eng mit Wahlzyklen zusammenhängen („*politischer Schuldenzyklus*“).

Auch differenzierte Ansätze des politischen Konjunkturzyklus wie etwa die „*Parteigänger-Theorie*“ von Douglas Hibbs<sup>292</sup> werden der komplexen Wirklichkeit der wirtschaftspolitischen Meinungsbildung der modernen Wettbewerbsdemokratie nicht gerecht. Vor dem Hintergrund des Zielkonfliktes zwischen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität fragt diese Theorie danach, welche Kombinationen der beiden Ziele von den jeweiligen Wählergruppen und „ihren“ Parteien bevorzugt werden. Wählerschichten mit niedrigem Einkommen und Sozialstatus präferierten relativ niedrige Arbeitslosenquoten bei relativ hohen Inflationsraten, während Wählerschichten mit höherem Durchschnittseinkommen und Sozialstatus eine relativ niedrige Inflationsrate bei relativ hoher Arbeitslosenquote bevorzugten.

---

291 Vgl. Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, München 2011, 8. Aufl., S. 121 f.

292 Vgl. Douglas A. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, in: *American Political Science Review*, vol. 71, September 1977, No. 3, S. 1467-1487



So komme es zu *unterschiedlichen Zielrangskalen der Konjunkturpolitik*, da die politischen Parteien die materiellen Interessen ihrer Anhänger befriedigen wollten. Die Folgerung, Linksparteien sähen ihre Hauptaufgabe in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Rechtsparteien in der Bekämpfung der Inflation, hat sich aber in der Wirklichkeit der Wettbewerbsdemokratie nicht durchweg bestätigen lassen. Moderne Massenintegrationsparteien („Volksparteien“) stehen vielmehr unter dem Erwartungsdruck ihrer Wähler, Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum *und* Preisniveaustabilität gleichzeitig zu verwirklichen. Sie müssen sowohl die heterogenen wirtschaftlichen Interessen ihrer Stammwähler als auch die nicht minder widersprüchlichen Interessen potentieller Wechselwähler im strategischen Kalkül ihrer wirtschaftspolitischen Programmaussagen berücksichtigen. Dadurch wird die Verfolgung einseitiger Verteilungsziele vornherein nahezu ausgeschlossen.<sup>293</sup> Ebenso wird eine schlichte Klientelpolitik umso unwahrscheinlicher, je intensiver der Wahlwettbewerb zwischen den Volksparteien wird.

Rechts- wie Linksregierungen sehen sich zudem gemeinsam mit dem Problem der *Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit*<sup>294</sup> konfrontiert: Da mit dauerhafter Arbeitslosigkeit berufliche Qualifikationen und das Humankapital der Langzeitarbeitslosen entwertet werden, lässt sich die Massenarbeitslosigkeit nur schwer und zudem nur langsam abbauen. Eine wichtige Ursache ist das *Insider-Outsider-Problem der Lohntarifverträge*: Durch das gewerkschaftliche Lohntarifkartell werden Arbeitsplatzbesitzer vor der Außenseiterkonkurrenz von Arbeitslosen geschützt, die auch mit niedrigeren Einstiegsgehältern einverstanden wären. Ziel der gewerkschaftlichen Verhandlungsstrategie sind hohe Lohnzuwächse der Beschäftigten, insbesondere der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder, nicht aber die Senkung tariflicher Mindestgehältern, die arbeitssuchenden Arbeitslosen den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern würde.

Die Insider-Outsider-Theorie ist aber nur *ein* Ansatz zur Erklärung struktureller Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus gibt es in der Arbeitsmarktökonomik auch die *Effizienzlohntheorie*. Dieser zufolge haben auch die Arbeitgeber (unter bestimmten Umständen) ein Interesse an Lohnsätzen, die über dem Markt räumenden Lohnniveau liegen (Erhöhung der Leistungsintensität, Verminderung der Fluktuation, Auslesefunktion etc).<sup>295</sup> Zu beachten ist ferner: Starke Gewerkschaften mit Flächentarifverträgen verhalten sich politisch durchaus vernünftig. Kartellwirkungen entstehen u. a. bei kleinen Gewerkschaften mit Sonderinteressen. Größere Gewerk-

---

293 Vgl. Hans-Rudolf Peters, Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 315

294 Vgl. ders., ebd. S. 317

295 Vgl. hierzu u. a.: Wolfgang Franz, Arbeitsmarktökonomik, Berlin 2013, 8. überarb. u. erw. Aufl., S. 317

schaften können es sich vielfach nicht leisten, die Gesamtwirtschaft aus den Augen zu verlieren und übernehmen so gesellschaftliche Verantwortung. Dies schlägt sich in geringen Lohnzuwächsen unterhalb des Verteilungsspielraums nieder.

Die Angleichung der konjunkturpolitischen Ziele lässt sich auch auf den Abschied von der Klassengesellschaft und den Trend zur nivellierten *Mittelschichtengesellschaft* zurückführen.<sup>296</sup> Da dieser Trend Klassenkonflikte und Schichtengegensätze entschärft, orientieren sich die Massenintegrationsparteien an den potentiellen Wechselwählern der ideologischen Mitte. So entsteht eine *Politik der Gruppenbegünstigung* zugunsten breiter, an Subventionen gewöhnter Wähler der Mittelschicht, die mobilitäts- und risikoscheu sind. Besitzstandssichernde Subventionen, Regulierungen und Sozialleistungen sind folglich nur schwer zurück zu schneiden und wuchern stattdessen immer weiter fort. Rechts- wie Linksregierungen zeigen daher nur geringe Bereitschaft, verkrustete Verteilungsstrukturen grundsätzlich zu ändern.

Der von der *Phillips-Kurve* dargestellte Zielkonflikt zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung wird zwar nach Aussagen der Korporatismustheorie durch mächtige, stark zentralisierte Gewerkschaften gemildert. Neuere Fallstudien haben jedoch am Beispiel der skandinavischen Staaten aufgezeigt, dass in diesen Ländern die korporatistischen Strukturen durch einen Zyklus von Streiks, Inflationsschüben und höhere Arbeitslosigkeit aufgebrochen worden sind.<sup>297</sup> Eine Ursache dieser Entwicklung ist in dem Bedeutungszuwachs durchsetzungsstarker Gewerkschaften im öffentlichen Sektor zu sehen. So lange diese Arbeitnehmerorganisationen nicht zu mächtig werden, oder wenn sie die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihres Handelns nicht vernachlässigen, scheinen korporatistische Strukturen mit Preisstabilität und Vollbeschäftigung, d. h. mit niedriger Arbeitslosigkeit, durchaus vereinbar. Die korporatistischen Länder müssen also differenzierter betrachtet werden: Zumindest in den skandinavischen Ländern brachen die korporatistischen Strukturen mit zentraler Lohnaushandlung zusammen, als die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors an Umfang und Gewicht zunahmen.

Die Ziele wirtschaftlichen Wachstums und einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung schließen sich nach den Ergebnissen international vergleichender Untersuchungen keineswegs aus. So haben *Persson* und *Tabellini* für 48 Länder nachgewiesen, dass ein langfristiges, stetiges Einkommenswachstum von

---

296 Vgl. ders. ebd., S. 328

297 Vgl. Geoffrey Garrett/Christopher Way, Public Sector Unions, Corporatism, and Wage Determination, in: Torben Iversen/Jonas Pontusson/David Soskice, Unions, Employers, and Central Banks. Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, Cambridge (UK)/ New York 2000, S. 267 ff.

Fortschritten bei der Gleichheit der Einkommensverteilung begleitet wird.<sup>298</sup> Sie haben eine negative Korrelation von Einkommenswachstum und Ungleichheit der Vermögensverteilung aufgezeigt. Andere Studien haben aber darauf hingewiesen, dass zwischen starker Einkommens- und Vermögensungleichheit und politischer Instabilität ein Zusammenhang bestehe; letztere wiederum entmutige Investoren und beeinträchtige so das wirtschaftliche Wachstum.<sup>299</sup>

Von den 1950er Jahren bis zur Mitte der 1970er Jahre hat die Ungleichheit der Einkommensverteilung in allen OECD-Ländern nach den Befunden der Luxemburger Einkommensstudie (LIS) abgenommen, um von diesem Zeitpunkt an wieder zu steigen.<sup>300</sup> Seitdem hat sich der Lebensstandard der einkommensschwächsten Familien verschlechtert, während die Ungleichheit der Einkommensverteilung gleichzeitig zunahm. Nach den Befunden dieser Studie sowie weiterer Untersuchungen nahm seit den 1970er Jahren die Einkommensungleichheit in jenen Staaten, die eine Wirtschaftspolitik des *laissez-faire* betrieben haben (USA, Kanada, Großbritannien) deutlich mehr zu als in Ländern mit korporatistischer Interessenvermittlung wie Deutschland, Schweden und Dänemark. Insgesamt zeigt sich auch aufgrund der Untersuchungen des *Human Development Report*, dass die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen wirtschaftliches Wachstum eher beeinträchtigt.<sup>301</sup>

Am ehesten sind internationale Vergleiche des wirtschaftlichen Wohlstandes und seiner Verteilung möglich, die den Umfang der Ungleichheit mit Hilfe der *Lorenz-Kurve* und des *Gini-Koeffizienten* messen. Die Berichte der Weltbank zur Entwicklung des wirtschaftlichen Wohlstandes umfassen inzwischen fast alle Industrie- und Entwicklungsländer.<sup>302</sup> Diese Befunde zeigen: Je ärmer das jeweilige Land, umso ungleicher die Wohlstands- bzw. Einkommensverteilung. Umgekehrt: Je höher der Lebensstandard, umso geringer der Grad an Ungleichheit. Ein Zusammenhang zwischen der Größe des Staatsanteils am Bruttonsozialprodukt und dem Ausmaß der Einkommensumverteilung besteht dabei nicht, wenn man von den Vereinigten

---

298 Vgl. Torsten Persson/Guido Tabellini, *Growth, Distribution, and Politics*, in: Alex Cukierman/Zui Hercovitz/Leonardo Leiderman (Hrsg.), *Political Economy, Growth, and Business Cycles*, Cambridge (Mass.) 1993, S. 3-22

299 Vgl. Alberto Alesina/Roberto Perotti, *Income Distribution, Political Instability, and Investment*, National Bureau of Economic Research Working Paper 4486, 1993

300 Vgl. Francis Green/Andrew Henley/Euclid Tsakalatos, *Income Inequality in Corporatist and Liberal Economies: A Comparison of Trends Within OECD Countries*, University of Kent, Studies in Economies, November 1992

301 Vgl. UNDP, *Human Development Report 2004*, Washington D.C. 2004

302 Vgl. Shail Jain, *Size Distribution of Income: A Compilation of Data*, Washington D.C. 1975

Staaten absieht. Reichweite und Tiefe verteilungspolitischer Maßnahmen sind von dem Druck von Massenorganisationen auf das politische System abhängig. Wenn dieses offen und durch eine hohe Intensität des politischen Wettbewerbs gekennzeichnet ist, findet im Allgemeinen eine relativ große Umverteilung durch Steuern, Maßnahmen sozialer Sicherung, Familienunterstützung und Bildungspolitik statt.

Mit Nachdruck hat Joseph Stiglitz darauf aufmerksam gemacht, dass sich der wirtschaftliche Wohlstand der amerikanischen Bevölkerung in der Mittelschicht und Unterschicht von 2007 bis 2010 um 40 Prozent verringert und sich damit dem Ausgangsniveau der frühen 1990er Jahre angenähert habe.<sup>303</sup> Weitere Probleme sozialer Ungleichheit kämen hinzu: unter allen Industriestaaten haben Frauen in den USA die niedrigste Lebenserwartung. Denn die tatsächliche Lebenserwartung wird in erheblichem Maße durch das individuelle Bildungsniveau bestimmt. Zwar ist die soziale Ungleichheit in Europa und Japan geringer als in den Vereinigten Staaten, nimmt aber auch hier zu, so auch die Ungleichheit der Einkommenserwartungen zwischen den Bezügen der oberen Einkommensklasse und der Mittelschicht.

Traditionell sind Schweden, Norwegen und Deutschland durch eine deutlich gleichmäßigere Einkommensverteilung gekennzeichnet als die USA. Notwendig sind vor diesem Hintergrund Strukturreformen der Wirtschafts- und Sozialpolitik die den unteren Einkommensbezieher zugute kommen und Beschäftigung stimulieren. Denn Arbeitslosigkeit ist im internationalen Vergleich die gewichtigste Ursache sozialer Ungleichheit. Deutlich überdurchschnittlich stark ist im europäischen Vergleich die Einkommensungleichheit in Griechenland, Italien und Großbritannien, unterdurchschnittlich dagegen in Frankreich und Deutschland. Allerdings steigt auch in diesen Ländern das Armutsrisiko – in Deutschland von 15,2 % (2007) auf 16,1 % (2011). Die höchste Armutsgefährdung weisen dabei die Arbeitslosen mit 69,3 % auf.<sup>304</sup>

Wirtschaftspolitische Instrumente machen neben positiven und negativen Verhaltensregulierungen sowie positiven und negativen Informationen (Ermutigungen und Warnungen) den größten Teil staatlicher Regelungsinstrumente im modernen Wohlfahrtsstaat aus. Eine Untersuchung staatlicher Transferleistungen hat am Beispiel der Niederlande 722 Transferprogramme nachgewiesen.<sup>305</sup> Für 80 Prozent der dadurch vergebenen Subventionen wurden keine Evaluationskriterien aufgestellt,

---

303 Vgl. zum folgenden: Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, New York/London 2013, S. XII f., 2, 11, 28f.

304 Vgl. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung für den Zeitraum 2005 bis 2011 nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. März 2013, S. 12

305 Vgl. Marie-Louise Bemelmans-Videc/Evert Vedung, *Conclusions: Policy Instruments Types, Packages, Choices, and Evaluation*, in: dies. u. a., *Carrots, Sticks, and Sermons*, a. a. O., S. 253

und für keines der Programme waren gültige Informationen zu den Kosten der Implementierung verfügbar. 268 von 410 Subventionsleistungen wurden nicht evaluiert, obwohl das jeweilige Transferprogramm eine Möglichkeit hierzu anbot, und nur 6 Prozent aller Subventionen (40 von 718) wurden sowohl einer Ex-ante- als auch einer Ex-Post-Evaluierung unterzogen. Im Rahmen der gleichen Untersuchung wurde die Frage geprüft, welche konkreten Informationsprogramme der Regierung Erfolge zeitigten. Diese hatten nur bescheidene Auswirkungen: Wissensänderungen waren bei 6 – 18 Prozent der Zielgruppen und Verhaltensänderungen bei 0 – 12 Prozent zu beobachten. Budgetierungsverfahren und Programmwirkungen waren unklarer als bei den wirtschaftspolitischen Instrumenten und denen der Verhaltensregulierung.

Der Umfang, in dem die Primäreinkommen durch steuerliche und sozialstaatliche Maßnahmen angeglichen werden, wird zum einen durch die Stärke der Progression der steuerlichen Belastung und zum anderen durch den Umfang der Steuerlastquote bestimmt. Diese Last ist mit 30-39 % in den korporatischen Wohlfahrtsstaaten am höchsten und mit 19-25 % in den liberalen Wohlfahrtsstaaten relativ niedrig. Durch Steuern und Sozialleistungen wird die Ungleichheit der Einkommensverteilung so in Deutschland um 18 % zurückgeführt, in Belgien um 17 %, in den Niederlanden und Norwegen um jeweils 12 %, in Australien um 13 %, in Dänemark, Kanada und den Vereinigten Staaten um jeweils 11 % und in Schweden lediglich um 7 %.<sup>306</sup> Die Staaten mit den stärksten Egalisierungseffekten sind zugleich durch die im internationalen Vergleich stärksten Abgabenbelastungen gekennzeichnet.

---

### 4.3 Benchmarking: Leistungsbilanzen im internationalen Vergleich

Wirkungsbilanzen sind auch in der Wirtschaftspolitik nur schwer aufzustellen. Bereits ihre Konstruktion stößt auf massive Widerstände. So lassen Regierungen die Erfolgsabschätzungen ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen eher im Unbestimmten und neigen zu immer neuen Aktionen, obwohl die Wirkungen der alten Maßnahmen noch nicht feststehen.<sup>307</sup> Dieser Aktionismus schlägt sich immer wieder in „Reformen von Reformen“ nieder.

Im Einzelnen können wirtschaftspolitische Maßnahmen *prozyklisch* wirken und dann, wenn sie wirksam werden, nur bereits bestehende Tendenzen ver-

---

306 Vgl. J. M. Wilderboer Schut/J. C. Vrooman/P.T. de Beer, *The Worlds of Welfare*, The Hague 2001, S. 67

307 Vgl. Bruno Molitor, *Wirtschaftspolitik*, a. a. O., S. 297

stärken. Oder sie lösen ein abwartendes Verhalten aus, indem sie die Annahmen pessimistischer Prognosen bekräftigen. Schließlich haben sie *Ankündigungseffekte* oder *Gewöhnungseffekte* zur Folge, die einen Teil der Maßnahmen ins Leere laufen lassen. So kann es nicht weiter überraschen, dass die von der Regierung vorgelegten Subventions-, Agrar- oder Strukturberichte den Anforderungen einer *Wirkungsanalyse* nicht entsprechen. Denn Ausgabengrößen sagen bekanntlich noch nichts über den *Erfolg von Maßnahmen* aus.

Versucht man, anhand des Datenmaterials des Internationalen Währungsfonds (IWF) Bilanz zu ziehen, ergibt sich folgendes Bild:<sup>308</sup> Die inflationären Tendenzen waren im letzten Jahrzehnt in den Industriestaaten eher gering und die Lohnsteigerungen bescheiden. Dennoch sind die Konsumgüterpreise angestiegen. Einerseits hat die Politik der Inflationsbekämpfung in Industrie- wie Entwicklungsländern dazu geführt, dass die inflationären Tendenzen international unter Kontrolle bleiben. Andererseits sind die Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes äußerst bescheiden. Wirtschaftliche Erholungstendenzen könnten noch am ehesten vom Exportsektor ausgehen.

Nachdem die Antiinflationspolitik vieler Länder in den 1970er und 1980er Jahren fehlgeschlagen war, haben institutionelle Reformen vielfach die Stellung der Zentralbank gestärkt.<sup>309</sup> In Industrie- wie Entwicklungsländern wurden die Unabhängigkeit der Zentralbank gefestigt und zugleich klarere Verantwortlichkeiten der Geldpolitik geschaffen. Dies gilt vor allem für viele Staaten Lateinamerikas. Zugleich ist das prognostische Instrumentarium der Zentralbanken erheblich ausgebaut worden. Allerdings reichen die Unabhängigkeit der Zentralbank und eine besser fundierte Geldpolitik zur Sicherung der Geldwertstabilität nicht aus, hierzu ist auch eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik erforderlich.

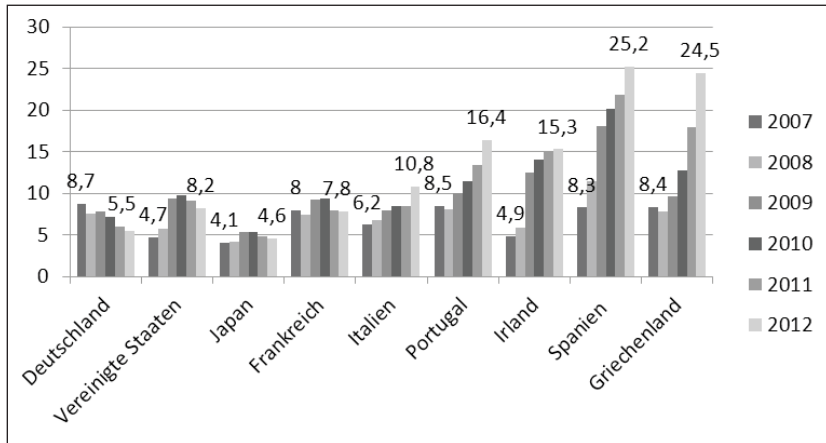
Die *Inflationsentwicklung* wird durch den Index der Verbraucherpreise als Maßstab der Lebenshaltungskosten dargestellt.<sup>310</sup> Die Rate der Geldentwertung ist in den Ländern der OECD im vergangenen Jahrzehnt gering gewesen. Die durchschnittlichen Inflationsraten bewegen sich seit Ende der 1990er Jahre zwischen 0,45 % (Minimum, Schweiz) und 2,72 % (Maximum, Großbritannien). Die Inflationsrate betrug in Deutschland 1,14 %. Mit anderen Worten: Das wirtschaftspolitische Ziel der Geldwertstabilität ist weithin erreicht worden.

---

308 Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook, September 2002, Trade and Finance, Washington D.C. 2002, S. 10, 26

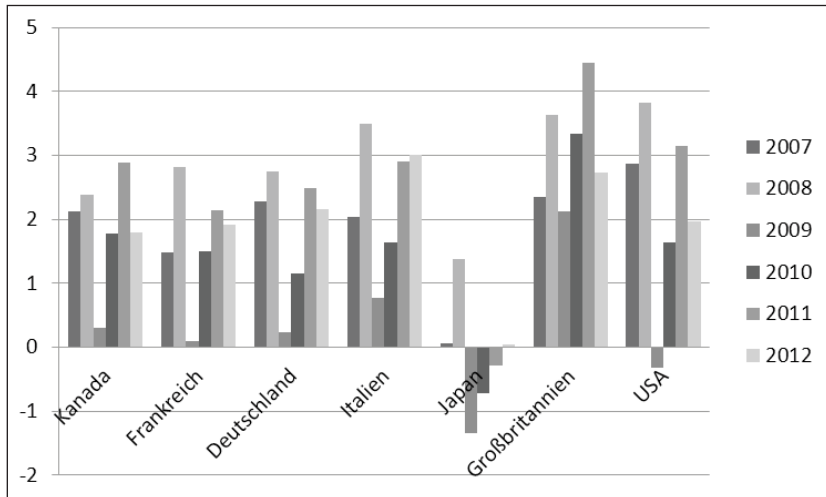
309 Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook, May 2001, Fiscal Policy and Macroeconomic Stability, Washington D. C. 2001, S. 134, 143

310 Vgl. Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin a.a. 2001, S. 105



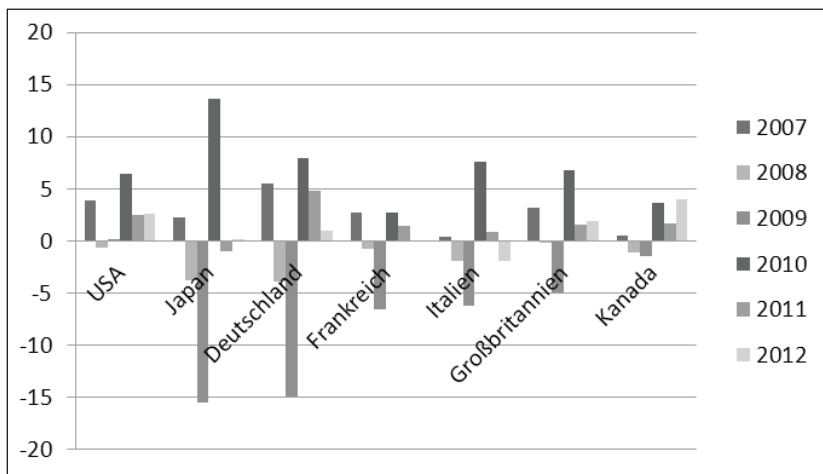
**Abb. 18** Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich (in %)

Quelle: OECD, Employment and Labour Market Statistics, Washington D.C., 2013



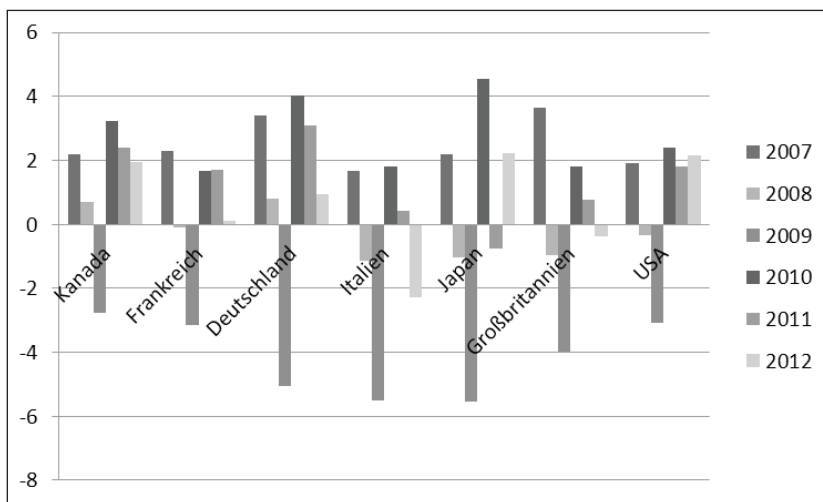
**Abb. 19** Veränderung der Konsumgüterpreise im internationalen Vergleich (in %)

Quelle: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Washington D.C., 2012



**Abb. 20** Produktivitätsentwicklung im internationalen Vergleich (in %)

Quelle: IMF, World Economic Outlook Database, Washington D.C., 2012



**Abb. 21** Veränderung des Realen Bruttosozialprodukts im internationalen Vergleich (in %)

Quelle: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Washington D.C., 2012



Vergleicht man das Ergebnis der *Wirtschaftspolitik* in führenden Industriestaaten, zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede:<sup>311</sup> In den USA konnte in den 1990er Jahren die Arbeitslosenrate in Zusammenhang mit beständigem wirtschaftlichem Wachstum (Wachstumsraten von 3-4 Prozent) auf 4,6 % gesenkt werden. Ein starker Arbeitsmarkt, kontinuierlich steigende Realeinkommen und eine hohe Ausgabenneigung der Verbraucher waren Antriebskräfte dieser Entwicklung. Auch in *Kanada* war ein überdurchschnittliches Wachstum zu beobachten, das durch niedrige Kreditzinsen, einen starken Import aus den USA, niedrige Inflation und anhaltende Bemühungen um die Konsolidierung des Haushaltes gestützt wurde. Die entscheidenden Antriebsmotoren dieser Entwicklung waren Konsumausgaben und eine hohe Investitionsneigung der Unternehmen im Bereich der Technologie und neuer Ausstattungsgüter. Die Arbeitslosigkeit ist in den OECD-Staaten seit dem Jahr 2000 um jeweils einen Prozentpunkt pro Jahr angestiegen.<sup>312</sup> Damit sind etwa zwei Drittel des Beschäftigungswachstums in den 1990er Jahren wieder rückgängig gemacht worden. In zwei Dritteln der OECD-Länder hat sich zugleich der Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung deutlich erhöht. Ein großer Teil dieses Wandels ist damit als dauerhaft bzw. nachhaltig einzustufen. Abb. 18 gibt die Arbeitslosenquoten verschiedener Staaten an: Deutschland, Japan und die USA weisen im Zeitraum von 2007-2012 die niedrigsten Quoten auf, die höchsten dagegen Portugal, Spanien und Griechenland.

In Großbritannien sind die wirtschaftlichen Wachstumsraten nach langen Jahren eines hohen Wachstums der Konsumausgaben und der Masseneinkommen rückläufig. Der Anstieg des Zinsniveaus und die Haushaltskonsolidierung haben ihre Spuren hinterlassen. Inzwischen weist Großbritannien jedoch im Vergleich zu Deutschland niedrigere Realzinsen auf und verfolgt eine expansive Fiskalpolitik. *Irland* wird auch gelegentlich als „grüner Tiger“ bezeichnet, eine Anspielung auf sehr hohe Wachstumsraten, eine stabile Verbrauchernachfrage und ein niedriges Zinsniveau. *Frankreich* und *Deutschland* hatten niedrige Wachstumsraten zu verzeichnen; andererseits war die durch den Exportboom ausgelöste Nachfrage im Investitionsgütersektor ein wichtiger Stimulus der Konjunktur in Deutschland.

Unter dem Einfluss der Asienkrise und rückläufiger Raten wirtschaftlichen Wachstums in den Vereinigten Staaten geht auch in Kontinentaleuropa die exportinduzierte Nachfrage zurück, obgleich die Bundesrepublik ein starkes Wachstum der Exporte verzeichnet. In *Italien* erwies sich die Abwertung der Währung zunächst als Exportstimulus; aber diese Wirkung war weit geringer als in Frankreich und Deutschland. Die Stabilität der Konsum- und Investitionsnachfrage und die

---

311 Vgl. United Nations, World Economic and Social Survey 1998, New York 1998, S. 16-21

312 Vgl. OECD, OECD Employment Outlook, Paris 2003, S. 19f.

haushaltspolitischen Konsolidierungsschritte erwiesen sich als Stabilisatoren des Konjunkturverlaufs. Dagegen ist die Wirtschaft *Japans* in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts durch eine *anhaltende Rezession* gekennzeichnet: Zum ersten Mal in der Nachkriegszeit sinkt das Bruttosozialprodukt kontinuierlich. Nach dem Ende der „*Seifenblasenwirtschaft*“ und vor dem Hintergrund hoher Haushaltsdefizite tut sich die japanische Regierung schwer, Nachfrage stimulierende Konjunkturprogramme zu verabschieden und das Banken- und Handelssystem zu deregulieren. Nachdem zahlreiche Haushalts- und Verwaltungsreformen eingeleitet sowie Konjunkturprogramme in gewaltiger Größenordnung verabschiedet worden sind, besteht aber die Aussicht auf eine konjunkturelle Wiederbelebung und Wiedergewinnung des Vertrauens in die wirtschaftliche Entwicklung bei Investoren und Verbrauchern.<sup>313</sup>

Das Ergebnis der Wirtschaftspolitik der führenden Industriestaaten lässt sich im Rahmen eines trilateralen Vergleichs darstellen, der die wirtschaftliche Entwicklung in den Vereinigten Staaten, Japan und den Mitgliedern der Europäischen Union gegenüberstellt.<sup>314</sup> Im Zeitraum von 1977 – 1986 steht Japan beim jährlichen Wachstum des Bruttosozialprodukts mit durchschnittlich 4 % an der Spitze, gefolgt von den Vereinigten Staaten mit 3,0 % und der Europäischen Union mit 2,1 %. Diese Rangordnung blieb mit leichten Abschwächungen auch im Zeitraum von 1987 – 1996 erhalten mit einer erneuten Führungsposition Japans (3,0 %) vor den USA und der Europäischen Union mit jeweils 2,3 %. Umgekehrt wies Japan von 1971 bis 1980 den zweithöchsten und von 1981 bis 1996 den niedrigsten Inflationsgrad auf. Zwar gelang es der Europäischen Union von 1993 an, den Inflationsgrad auf durchschnittlich 2-3 % zu reduzieren, während Europa mit Inflationsraten von 6-11 % in den ersten beiden Jahrzehnten einen deutlich stärkeren inflationären Schub zu verzeichnen hatte als die USA.

Vor diesem Hintergrund ist die durchschnittliche Steuerlast der „Großen 20+“ Industriestaaten aufschlussreich. Die durchschnittliche Steuer- und Soziallastquote übertrifft in Deutschland und Frankreich die 40 %-Marke deutlich, während sie sich in Großbritannien, Kanada und Italien zwischen 30 % und 40 % bewegen und in Japan und den Vereinigten Staaten unterhalb der 30 %-Marke bleiben. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts war die Investitionsquote, d.h. der Anteil der Investitionen am Bruttosozialprodukt, und damit einhergehend das Wachstum des Unternehmenssektors in Japan am größten und in Großbritannien am geringsten. Auch die Nettosparquote war in Japan mit 15 % um ein Mehrfaches höher als in den USA,

---

313 Vgl. Paul Kevenhörster/Werner Pascha/Karen Shire, Länderbericht Japan. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik, Opladen 2003

314 Vgl. U.S. Government. Directorate of Intelligence, Handbook of International Economic Statistics, Washington D.C. 1997, S. 25

Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Andererseits war das amerikanische Bruttosozialprodukt durch einen deutlich höheren Anteil an Verteidigungsausgaben (4,8 %) belastet als das Bruttosozialprodukt Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens (2-3 %), während nur 1 % des japanischen Bruttosozialprodukts für Verteidigungsausgaben verwendet wurde. Bemerkenswert sind ferner die hohen Anteile der staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben in Deutschland und Japan, die dem nichtmilitärischen Bereich zugute kommen.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften wird durch das Niveau der jeweiligen Lohnkosten wesentlich mitbestimmt. Hier zeigt sich, dass die Lohnkosten in Deutschland deutlich höher sind als in den USA (in der übrigen EU und in Japan jeweils geringfügig höher), während sie sich in Kanada leicht und in den asiatischen Schwellenländern (NIC – Newly Industrializing Countries) deutlich unter dem Niveau der amerikanischen Lohnkosten bewegen. Andererseits hat die Bundesrepublik in den letzten Jahren die geringsten Anstiege der Lohnstückkosten verzeichnet. Das entscheidende Evaluationskriterium für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ist leicht zu benennen: die Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Wiedereingliederung von Problemgruppen mit überdurchschnittlichen Zugangsbarrieren in den Arbeitsmarkt. So hat die Europäische Kommission Ende der Achtziger Jahre durch ihr „Armut 3-Programm“ versucht, unterprivilegierte Gruppen durch 39 Projekte in allen 12 Mitgliedstaaten wirtschaftlich und sozial zu integrieren. Andere in die gleiche Richtung zielende Initiativen wurden von der französischen und der dänischen Regierung ergriffen. Wie sind die arbeitsmarktpolitischen Interventionen dieser und anderer Industriestaaten zu beurteilen?<sup>315</sup>

Aus- und Fortbildungsmaßnahmen spielen bei der Integration von beschäftigungslosen Problemgruppen in den Arbeitsmarkt eine erhebliche Rolle. Aber nur diejenigen Arbeitslosen erhalten bessere Arbeitsmarktchancen – so das Ergebnis schwedischer und amerikanischer Evaluationen –, die die jeweilige Fortbildungsmaßnahme abgeschlossen haben. Dies gilt vor allem für Frauen, Immigranten, Behinderte und Arbeitslose ohne frühere Berufsausbildung. Am stärksten profitierten arbeitslose Frauen und Mitglieder besonders benachteiligter Gruppen von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen.

Aus einer Evaluation des Arbeitsmarktprogramms ERGO der Europäischen Union können folgende Folgerungen gezogen werden:<sup>316</sup>

---

315 Vgl. Peter Abrahamson, Labor Market Insertion: Some International Experiences, in: M. Ferrera (Hrsg.), *The Evaluation of Social Policies: Experiences and Perspectives*, Mauland 1993, S. 123-138

316 Vgl. ders., ebd., S. 127ff.

- *Integrierte Maßnahmen* der Beratung, Fortbildung und Förderung neuer Arbeitsplätze sind zwar aufwendig, aber effektiv im Sinne dauerhafter Beschäftigung.
- *Beratung, Fortbildung* und mobilitätsfördernde Maßnahmen sind darüber hinaus in Bereichen wirksam, in denen bislang nicht zu vermittelnde Arbeitsplatzangebote vorhanden waren.
- Auch *Jobsharing* kann dazu beitragen, der Verhärtung der Arbeitslosigkeit in Problemgruppen entgegenzuwirken.
- *Lohnsubventionen und Sozialarbeit* wirken nur selektiv, entscheidend sind bedarfsgerechte Beratungs- und Fortbildungsangebote.

Das Beispiel der französischen und dänischen Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass die Zielgruppen dieser Maßnahmen nur vage benannt werden. Die dänischen Erfahrungen weisen zudem darauf hin, dass Prämien zur Schaffung „neuer“ Arbeitsplätze Mitnahmeeffekte (dänisch: „*Kuckuck-Effekt*“) begünstigen, da es sich hierbei um Arbeitsplätze handelt, die ansonsten mit einem anderen Mitarbeiter besetzt worden wären. Insgesamt hängt der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik von der Konjunktur und der Feinabstimmung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ab. Aber auch Interventionen mit nur zeitlich befristeten Beschäftigungseffekten sind einer Verfestigung der Dauerarbeitslosigkeit von Problemgruppen vorzuziehen.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit, ist in den beiden letzten Jahrzehnten in vielen europäischen Ländern gestiegen. Länder mit erfolgreichen Bilanzen der Arbeitsmarktpolitik wie Dänemark, Irland und die Niederlande konnten die strukturelle Arbeitslosigkeit deutlich zurückführen.<sup>317</sup> Deutschland befindet sich – auch unter dem Einfluss der Kosten der Wiedervereinigung – mit einem unterdurchschnittlichen realen Wachstum hinsichtlich der Wohlstands- und Wachstumsindikatoren im unteren Bereich der Industrieländer. Der Anteil der staatlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt liegt mit 46 % dicht am Mittelwert. Defizite sind im Bereich der staatlichen Investitionen festzustellen: Ein günstigeres Verhältnis zwischen staatlichem Konsum und staatlichen Investitionen weisen die USA, Japan, Neuseeland und die Schweiz auf.

Die Lohnquote ist in allen Industrieländern als Folge anhaltender Substitution von Arbeit durch Kapital, intensiveren Wettbewerbs, einer Schwächung der Gewerkschaften und höherer Kapitalmobilität zwischen 1980 und 2000 deutlich gesunken. Das Ausmaß an Lohnspreizung ist dabei unterdurchschnittlich. Beteiligungen von Arbeitnehmern am Unternehmenserfolg in Form von Gewinn- und Kapitalbeteiligungen sind wenig verbreitet und insgesamt schwächer ausgeprägt als etwa in Frankreich und Großbritannien. Experten fordern daher u. a. eine konsequenter

---

317 Vgl. Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, Benchmarking Deutschland, a. a. O., S. 18 ff.

Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an der Eingliederung der Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt, bedarfsgerechte berufliche Qualifizierungsangebote und eine dezentralisierte Arbeitsmarktpolitik unter Einbeziehung privater Akteure.<sup>318</sup>

Der deutsche Arbeitsmarkt weist – trotz einer hohen Zahl gut qualifizierter, integrationsfähiger Arbeitsloser – eine „verfestigte Segmentierung“ auf. Ursachen dieser Verfestigung sind die Lasten der deutschen Einheit, Schwächen der Hochtechnologie, hohe Barrieren für Unternehmensgründer und das starre Regelwerk des Arbeitsmarktes sowie der sozialen Sicherungssysteme. Die OECD konstatiert in Deutschland „unzureichende Anreize zur Aufnahme einer Arbeit und zur Einstellung von Arbeitskräften im Verein mit einem hohen Steuer- und Abgabenkeil, der die Arbeitskosten in die Höhe treibt“ als Ursache einer schwachen Beschäftigung.<sup>319</sup> Erforderlich seien Reformen der Arbeits- und der Produktmärkte für einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit. Kurz gesagt: Die Wirtschaftspolitik benötigt eine neue „Agenda für Wachstum und Chancengleichheit“<sup>320</sup> und neue Formen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.<sup>321</sup> Die schon vorhandene, hohe Arbeitszeitflexibilität und eine gute Berufsausbildung dürften der Verwirklichung dieser Forderung entgegenkommen.

Im internationalen Standortwettbewerb ist Deutschland deutlich zurückgefallen.<sup>322</sup> Nach Aussagen des „World Competitiveness Yearbook 2013“ des *International Institute for Management Development (IMD)* nimmt Deutschland hinter den führenden Ländern USA, Schweiz, Hongkong, Schweden, Singapur, Norwegen, Kanada und Vereinigten Arabischen Emiraten den 9. Rangplatz ein. Bewertungsmaßstäbe sind insbesondere die Effizienz der Regierungspolitik, die allgemeine Finanzpolitik und das gesetzliche Regelwerk für die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere hohe Steuerlast und Sozialabgaben. Nach dem „Global Competitiveness Report 2013-2014“ des *World Economic Forums* belegt Deutschland zwar makroökonomisch den 4. Platz fällt aber bei der Prognose der Wachstumschancen auf Platz 14 zurück: Das Land zehrt offensichtlich von seiner Substanz und Erfolgen der Vergangenheit, während die Autoren für die ungünstigen Zukunftsaussichten den verkrusteten

---

318 Vgl. dies., ebd., S. 29

319 OECD, Übersicht OECD-Wirtschaftsbereiche: Deutschland 2002, Paris 2003, S. 3; [www.oecd.org](http://www.oecd.org). [14.3.2003]

320 Vgl. Martin Neil Baily/Gary Burtles/Robert E. Lintan, *Growth with Equity. Economic Policymaking for the Next Century*, Washington, D. C. 1993, S. 198 ff.

321 Vgl. Neil Gilbert/Rebecca A. Van Voorhis (Hrsg.), *Activating the Unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick/London 2001

322 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.4.2002, S. 17

Arbeitsmarkt und eine verfehlte Steuer- und Finanzpolitik verantwortlich machen.<sup>323</sup> Hinzu kommt eine hohe staatliche Regelungsdichte (etwa im Baubereich).

Die hohe Arbeitslosigkeit in Europa ist mehr auf strukturelle als auf zyklische Komponenten der Konjunktur zurückzuführen. Es wäre daher verfehlt, einen Abbau der Arbeitslosigkeit vorrangig von einer Konjunkturbelebung zu erhoffen. Die beschäftigungspolitische Reichweite der Konjunkturpolitik bleibt somit kurz. Entscheidende Bedeutung kommt dagegen Strukturreformen der Arbeitsmärkte zu, deren Flexibilität erhöht werden muss. Diese Notwendigkeit stellt sich im Gemeinsamen Europäischen Markt vordringlicher denn je. Notwendig ist daher der Abbau von Rigiditäten der Arbeitsmärkte.

Welche Lektionen können aus der internationalen Bilanz der Beschäftigungspolitik führender Industrieländer gezogen werden?<sup>324</sup>

- Die *Arbeitslosigkeit* hat sich in einigen Ländern (USA, Dänemark, Großbritannien) in den letzten Jahren deutlich verringert.
- In den europäischen Ländern ist der Anteil der *Langzeitarbeitslosen* sehr hoch (zwischen 30 % und 50 %).
- Die deutlichsten *Zunahmen der Beschäftigung* haben die USA und die Niederlande erzielen können, während der Beschäftigungsgrad in Deutschland kontinuierlich zurückgegangen ist.
- Sowohl die USA als auch Großbritannien weisen eine weit *höhere Spreizung der Löhne* auf als die kontinentaleuropäischen Staaten. Wenn diese Lohnspreizung Bedingung des Abbaus der Arbeitslosigkeit ist, ließe sich das Vollbeschäfti-

---

323 Vgl. Ralf Fendel/Michael Frenkel, Deutschlands Abschneiden im „Global Competitiveness Report 2002-2003“, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 83. Jhg., Heft 1/2003, S. 30-37; Vgl. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2013-2014. Full Data Edition, 2013, S. 15; Vgl. ZEIT Online, Deutsche Wirtschaft steigert Wettbewerbsfähigkeit, 2013, im Internet: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-09/wef-deutschland-wettbewerb> [19.11.2013]

324 Während viele Länder in den vergangenen Jahren bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums Erfolge erzielt haben, treten Frankreich, Italien und Deutschland auf der Stelle. Das von der Bertelsmann-Stiftung 2009 vorgelegte Standort-Ranking der Industrienationen weist Norwegen, der Schweiz und Australien Spitzenplätze zu, während die USA, Schweden, Kanada, Dänemark und Großbritannien mittlere Rangplätze einnehmen. Deutschland reiht sich hinter Frankreich und vor Italien, Spanien und Portugal in die hinteren Plätze ein. Bertelsmann Stiftung, Standort Check Deutschland. Deutschland im internationalen Vergleich-Von der Finanz- zur Wirtschaftskrise, Gütersloh 2009, S. 6. – Zu beachten ist dabei auch, dass die Bundesrepublik im Unterschied zu den USA durch eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik gekennzeichnet ist.

gungsziel in vielen Staaten Europas nur um den Preis größerer Ungleichheit der Einkommensverteilung erzielen.

Insgesamt drängen sich folgende Lehren aus dieser Analyse der Benchmarking-Gruppe auf:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Investitionen,
- Liberalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte,
- Dezentralisierung der Lohnfindung,
- Senkung der Lohnnebenkosten,
- Moderate Lohnsteigerungen,
- Mindestmaß an Lohnspreizung.

---

#### 4.4 Erfolgsbedingungen: politische Strukturen und Programme

Die vergleichende Politikfeldanalyse vermag unterschiedliche Entwicklungen des Wohlfahrtsstaates mit Zusammenhängen zwischen sozialen Bedingungen, politischen Ideen und der Struktur politischer Institutionen zu erklären. Diese Bedingungen führen in den europäischen Staaten zu insgesamt stabileren Ergebnissen als etwa in den Vereinigten Staaten, in denen die Tradition hoher persönlicher Eigenständigkeit und Unabhängigkeit sowie die Fragmentierung der Regierungsinstitutionen, der Verwaltung und politischen Vorhabenprogramme eine distanzierte Einstellung zur Politik zur Folge hat.<sup>325</sup>

Als bedeutende institutionelle Determinante des Wirtschaftswachstums gilt das Niveau der wirtschaftlichen Freiheit. Wie aber wirkt sich die wirtschaftliche Freiheit auf die Einkommensverteilung und die physische Lebensqualität aus? Mit Hilfe von international vergleichenden Analysen für den Zeitraum 1975 bis 1997 ist der Soziologe Guido Mehlkop diesen Zusammenhängen nachgegangen.<sup>326</sup> Dabei hat er das Niveau wirtschaftlicher Freiheit durch den Index wirtschaftlicher Freiheit des *Fraser-Institutes*, das Ausmaß der Einkommensungleichheit durch den *Gini-Koeffizienten* und die Einkommensanteile der vier unteren Einkommensgruppen

---

325 Vgl. Arnold J. Heidenheimer/Hugh Hecllo/Carolyn Teich-Adams, *Comparative Public Policy, Politics of Social Choice in Europe and America*, New York 1975, S. 90

326 Vgl. Guido Mehlkop, *Wirtschaftliche Freiheit, Einkommensungleichheit und physische Lebensqualität. Eine international vergleichende Studie*, Opladen 2002

und das Niveau physischer Lebensqualität durch die Höhe der Lebenserwartung, der Kindersterblichkeit und der Alphabetisierung erfasst. Kritiker dieses Ansatzes bemängeln allerdings, dass in dieser Definition wichtige Indikatoren wie sozialer Schutz als Voraussetzung persönlicher Entscheidungsfreiheit fehlten.

Die Querschnittsanalysen *Mehlkops* weisen keinen robusten Zusammenhang zwischen dem Niveau der wirtschaftlichen Freiheit und der Einkommensverteilung aus. Dagegen zeigen sie einen starken und stabilen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Freiheit und physischer Lebensqualität: Je höher das Niveau wirtschaftlicher Freiheit, desto größer die durchschnittliche Lebenserwartung, desto niedriger die Kindersterblichkeit und umso höher der Anteil derjenigen Erwachsenen, die lesen und schreiben können.<sup>327</sup> Damit ist der Grad der wirtschaftlichen Freiheit eines Landes einer der bedeutendsten Indikatoren für die Qualität der politischen Entscheidungen und ihres Ergebnisses: vor allem des wirtschaftlichen Wohlstandes und der physischen Lebensqualität. Das Politikergebnis der Wirtschaftspolitik hängt damit maßgeblich von dem institutionellen Rahmen und der dadurch gewährleisteten Freiheit ab.

**Tabelle 17 Der Index der wirtschaftlichen Freiheit des Fraser-Institutes\***

I.	<b>Geld und Inflation</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Staatsausgaben am BIP</li> <li>• Wachstumsrate der Geldmenge</li> <li>• Jährliche Inflationsrate</li> <li>• Freiheit der Bürger (Konto mit ausländischer Währung im Inland, Konto im Ausland)</li> </ul>
II.	<b>Staatstätigkeit und Regulationen</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Staatsausgaben am BIP</li> <li>• Bedeutung staatlicher Unternehmen</li> <li>• Preiskontrollen</li> <li>• Freiheit privater Unternehmer auf dem Markt</li> <li>• Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz</li> <li>• Freiheit vor staatlichen Regulationen</li> </ul>
III.	<b>Abgaben und Steuern</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil von Transferleistungen und Subventionen am BIP</li> <li>• Höchster Grenzsteuersatz</li> <li>• Wehrpflicht</li> </ul>
IV.	<b>Behinderungen des internationalen Tausches</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuern auf internationalen Handel</li> <li>• Differenz zwischen offiziellem Wechselkurs und Schwarzmarkt</li> <li>• Tatsächliche Größe des Handelssektors</li> <li>• Einschränkungen der Freiheit zu Kapitaltransaktionen mit Ausländern</li> </ul>

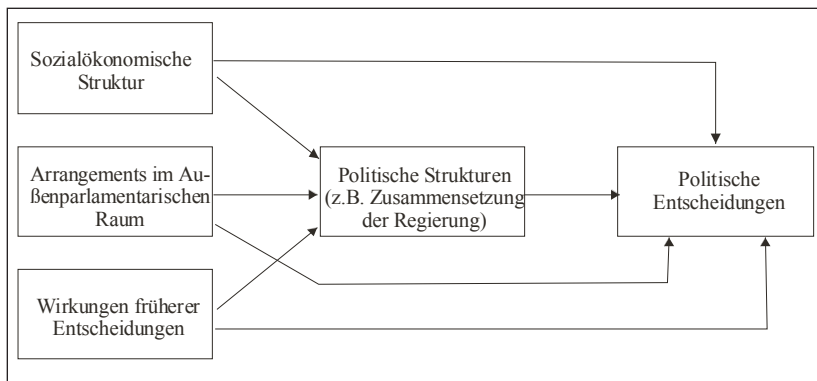
Quelle: James Gwartney/Robert Lawson/Walter Block, *Economic Freedom of the World 1975-1995*, Vancouver, B.C., 1996, S. 16; Guido Mehlkop, *Wirtschaftliche Freiheit, Einkommensungleichheit und physische Lebensqualität*, a. a. O., S. 223

327 Vgl. ders., ebd., S. 9f.



Die *vergleichende politikwissenschaftliche Wohlfahrtsstaat-Forschung* hat sich in den vergangenen Jahrzehnten rasch entwickelt und folgende Fragen in den Mittelpunkt gerückt:<sup>328</sup> Lässt sich das unterschiedliche politische Leistungsprofil von Regierungen durch ihre Zusammensetzung erklären? Wie und in welchem Umfang wirken sich andere politische, wirtschaftliche und sozialökonomische Faktoren auf die staatliche Politik aus? Amerikanische Untersuchungen haben gezeigt, dass Unterschiede der politischen Leistungsprofile in erster Linie durch sozioökonomische Faktoren und erst in zweiter Linie durch politische Variablen zu erklären seien. Je nach Politikbereich, Untersuchungsperiode und Variablen variiert die Erklärungskraft sozialökonomischer und politischer Faktoren allerdings sehr stark.

Die von Manfred G. Schmidt durchgeführte, international vergleichende Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Politik kommt zu dem Ergebnis, dass „... der Grad der politischen Steuerung der Ökonomie in hohem Maße von den Mustern der außerparlamentarischen und parlamentarisch vermittelten Machtverteilung abhängt.“ Die meisten Länder seien durch eine „partielle, selektive politische Steuerung der Ökonomie“<sup>329</sup> gekennzeichnet. Insgesamt gesehen ist nach den Ergeb-



**Abb. 22** Integriertes sozialökonomisch-politisches Policy-Modell

Quelle: Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/New York 1982, S. 104

328 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/New York 1982

329 Ders., ebd., S. 219

nissen dieser Studien die Zusammensetzung von Regierungen gewiss bedeutsam für die Erklärung von Unterschieden staatlicher Politik, aber doch von geringerer Erklärungskraft als gemeinhin angenommen. Bedeutsamer – als intervenierende Variable – sind jedenfalls die tradierten Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, die Muster der Konfliktregelung, die Stärke der Gewerkschaften, der Grad der korporatistischen Politikentwicklung und schließlich die jeweilige Integration der Wirtschaft in den Weltmarkt. Dass diese Faktoren aber wiederum von der Struktur des politischen Systems abhängen und auch insoweit „politikbestimmt“ sind, sollte freilich nicht übersehen werden. Drei theoretische Perspektiven können diese Zusammenhänge deuten.

Die Anhänger der *Parteiendifferenztheorie* (Hibbs, Castles, Schmidt, Garret) suchen den Schlüssel zur Staatstätigkeit im Zusammenwirken von Wählerpräferenzen und der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung sowie im Stimmenvorsprung der Regierung vor der Opposition.<sup>330</sup> Aus der Sicht dieser Theorie spiegelt sich in der Staatstätigkeit die parteipolitische Färbung der Regierung wider. Zwischen linken Regierungen und Regierungen der Mitte seien beträchtliche Unterschiede der Politikergebnisse zu erwarten.

Demgegenüber erklären die Vertreter der *Theorie der gesellschaftlichen Machtressourcen* (Korpi, Esping-Andersen) unterschiedliche Profile der Staatstätigkeit mit der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Klassen und der Markt- und Verbandsmacht gesellschaftlicher Interessen.<sup>331</sup> Hierbei interessieren insbesondere der Organisationsgrad der Gewerkschaften, Streiktätigkeit und die außerparlamentarische wie parlamentarische Präsenz der organisierten Sozialinteressen.

Ein anderer Theorieansatz erklärt die Staatstätigkeit mit der Wirkungsweise politischer Institutionen (Scharpf, Rosenow, Naschold).<sup>332</sup> Hierzu zählen die klassischen Staatsstrukturen im Sinne der älteren Institutionenkunde sowie die Regeln

---

330 Vgl. Manfred G. Schmidt, Einführung, in: Manfred G. Schmidt u. a. (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2007, S.23; Douglas A. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, a. a. O., S. 1467-1487; Francis G. Castles (Hrsg.), *The Impact of Parties*, Beverly Hills u. a. 1982; Manfred G. Schmidt, *When parties matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy*, in: *EJPR* 30, 1996, S. 155-183. Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge 1998

331 Vgl. Manfred G. Schmidt, Einführung, a. a. O., S. 22f.; Walter Korpi, *Un Etat-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède*, in : *Revue Française de Science Politique* 45, 1995, S. 632-667; Gösta Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990

332 Vgl. Manfred G. Schmidt, Einführung, a. a. O., S. 24; Fritz W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im internationalen*

des politischen Entscheidungsprozesses, insbesondere das strategische Handeln individueller und kollektiver Akteure aus der Sicht des Neoinstitutionalismus. Als wichtige Determinanten der Staatstätigkeit erweisen sich die Beziehungen zwischen Staat und Verbänden, die jeweilige konkordanz- oder wettbewerbsdemokratische Ausgestaltung der repräsentativdemokratischen Ordnung, der Einfluss direkt-demokratischer Regeln und die politische Rolle von Vetospielern.<sup>333</sup>

Wie ist die Erklärungskraft dieser Theorien einzuschätzen? Zur Erklärung der unterschiedlichen Erfolgsbilanzen der Wirtschaftspolitik kann die *Parteiendifferenzthese* nur begrenzt herangezogen werden.<sup>334</sup> Die wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen von bürgerlichen und linken Parteien weichen in den meisten Industriestaaten nicht mehr fundamental voneinander ab. Trotz dieses Einwandes, der auch durch eine programmatische Konvergenz sozial- und christdemokratischer Parteien in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten gestützt wird, hat eine von Fredrik Carlsen in 18 OECD-Ländern für den Zeitraum von 1980 bis 1992 durchgeführte Analyse der Zusammenhänge zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung und der Richtung ihrer Konjunktur- und Haushaltspolitik ergeben, dass Linksregierungen ganz im Sinne der *Parteiendifferenzthese* mehr zu einer antizyklischen Konjunkturpolitik und einer expansiven Haushaltspolitik neigten als bürgerliche Regierungen.<sup>335</sup> Mit anderen Worten: Ist die Arbeitslosigkeit niedrig (oder rückläufig), hat die ideologische Orientierung der Parteien keinen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik. Bei höherer Arbeitslosigkeit aber scheuen Linksregierungen weniger als bürgerliche Regierungen vor strukturellen Haushaltsdefiziten zurück.

Dem Zusammenhang zwischen staatlichen Programmen der Einkommensumverteilung und den Funktionen politischer Parteien ist eine vergleichende Untersuchung am Beispiel Kanadas, Großbritanniens, Australiens und der Vereinigten Staaten nachgegangen.<sup>336</sup> Wie die parlamentarische Demokratie

---

Vergleich, Frankfurt a. M. 1987; Joachim Rosenow/Frieder Naschold, Die Regulierung von Altersgrenzen: Strategie von Unternehmen und die Politik des Staates, Berlin 1994

333 Vgl. George Tsebelis, Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: American Political Science Review, vol. 93, 1999, S. 591-608

334 Zur Kritik siehe Reimut Zohlnhöfer, Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben? Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik, Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, S. 228-234

335 Vgl. Fredrik Carlsen, Counterfiscal policies and partisan politics: evidence from industrial countries, in: Applied Economics, 1997, vol. 29, S. 145-151

336 Vgl. Rosa Mulé, Political Parties, Games and Redistribution, Cambridge 2001, S. 181-197

Großbritanniens gezeigt hat, entfaltet der demokratische Wettbewerb keinen Automatismus größerer Gleichheit. Redistributive Programme waren keine Folge stärkeren politischen Nachfragedrucks, sondern eine Konsequenz strategischer Überlegungen zugunsten neuer Wähler-Koalitionen. Im Gegensatz zur Klassen- und Schichtungsperspektive der Politik (*Hibbs, Dennis*) konsolidiert sich die jeweils regierende Koalition nach den Erfahrungen dieser Länder nicht durch den Entwurf neuer Programme der Umverteilung, die bestehende soziale Konfliktlinien widerspiegeln, sondern *durch Konstruktion neuer gesellschaftlicher Allianzen*, die ihre Vormachtstellung sichern. Die Allianzen sind keineswegs durch Konfliktlinien sozialer Klassen oder Schichten vorgegeben, sondern politischer Ansprache und Strukturierung unterworfen.

Auch die Theorie der gesellschaftlichen Machtressourcen ist nicht ausreichend in der Lage, unterschiedliche Ergebnisse und Wirkungen der Wirtschaftspolitik zu erklären. Ebenso wenig ist dieser Ansatz in der Lage, den Wechsel politischer Kräftekonstellationen vor dem Hintergrund *gleichbleibender* wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse angemessen zu erfassen. Demgegenüber verweist der institutionelle Ansatz der Policy-Analyse auf die „Pfadabhängigkeit“ der Politikformulierung in einem Geflecht institutioneller Gegebenheiten und bürokratischer Routine, die rasche Innovationen erschweren. Anders gesagt: Neue Lösungen werden immer an früheren gemessen und stoßen daher in vielen Politikfeldern – von der Wirtschafts- bis zur Gesundheitspolitik – auf fast unüberwindliche Barrieren. Hinzu kommen neue Handlungszwänge unter dem Einfluss der Globalisierung und der Europäischen Integration: Die EU nimmt schon jetzt starken Einfluss auf den „Pfad“ einzelner Länder. Man kann den Erkenntniswert des institutionellen Ansatzes auch auf folgende Formel bringen: *Das politische und administrative Gewicht der Institutionen, der in ihnen verfestigten Traditionen und der von ihnen verkörperten Routinen begründet ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit, das Fundamentalreformen erheblich erschwert und so den Status quo begünstigt.*

Sind diese Barrieren überhaupt zu überwinden? Ökonomen haben mit dem „*Comparative Institution Approach*“ Bedingungen für die Vorteilhaftigkeit staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsbereich benannt:<sup>337</sup> Der Staat solle die Märkte offen halten, d. h. auf Marktzugangsbeschränkungen verzichten. Er müsse gegen das Problem der Ausbeutung der Nachfrager durch Monopolisten vorgehen. Ferner solle

---

337 Vgl. Michael Fritsch/Thomas Wein/Hans-Jürgen Ewers, Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München 1993, S. 268, 279

er Externalitäten mithilfe marktwirtschaftlicher Verfahren internalisieren und bei Marktversagen die Möglichkeiten des Marktes gegen eigene Fähigkeiten abwägen.

Die strukturellen Determinanten einer leistungsfähigen Wirtschaftspolitik sind bisher von der Politikwissenschaft nur ansatzweise untersucht worden. Franz *Lehner* hat zur Beantwortung der Frage, wie sich unterschiedliche politische Vermittlungsstrukturen auf die wirtschaftspolitische Steuerungskapazität auswirken, für 17 OECD-Länder Zusammenhänge zwischen politischen Vermittlungsstrukturen und der wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung analysiert.<sup>338</sup> Diese Untersuchung geht der Vermutung nach, dass Länder mit integrierenden Vermittlungsstrukturen hinsichtlich Wachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit besser abschneiden würden als Länder mit pluralistischen, segmentierten Strukturen. Die Zuordnung der Länder zu diesen beiden Polen ergibt sich aus der folgenden Tabelle (18).

Im Gegensatz zur Ausgangshypothese weisen die pluralistischen Länder eher günstige Werte für Geldwertstabilität und Arbeitslosigkeit auf. Insgesamt neigen jedoch die strukturell stärker integrierten Länder zu einer besseren Leistung, aber auch zu stärkerer fiskalischer Expansion. Auf's Ganze gesehen, erscheint der Zusammenhang zwischen der strukturellen Integration politischer Interessenvermittlung und der wirtschaftspolitischen Steuerungskapazität nicht eindeutig und weist ein erhebliches Maß an Ambivalenz auf.

**Tabelle 18** Skala der Wechselwirkungen zwischen Privatem und Öffentlichem Sektor

1.	Pluralismus	fragmentierte und segmentierte Interessenvermittlung	USA Kanada Frankreich
2.	Schwacher Korporatismus	institutionalisierte Partizipation der organisierten Arbeiterschaft in bestimmten Bereichen; Begrenzter Spielraum für kollektive Verhandlungen	Großbritannien Italien
3.	Mittlerer Korporatismus	sektorale Partizipation; aber breiter Spielraum für kollektive Verhandlungen	Irland Belgien Deutschland Dänemark Finnland Australien

338 Vgl. Franz Lehner, Konkurrenz, Korporatismus und Konkordanz. Politische Vermittlungsstrukturen und wirtschaftspolitische Steuerungskapazität in modernen Demokratien, in: Max Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise, Opladen 1986, S. 146-170

4. Starker Korporatismus	paritätische Konzentration mit breitem Spielraum; umfassende Koordination der Einkommenspolitik	Österreich Schweden Norwegen Niederlande
5. Konkordanz	umfassende Koordination der Interaktionen von Privatem und Öffentlichem Sektor	Japan Schweiz

Quelle: Franz *Lehner*, Konkurrenz, Korporatismus und Konkordanz, a. a. O., S. 156; in Anlehnung an: Roland *Czada*, Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung, in: *Journal für Sozialforschung*, vol. 23, 1983, S. 421-444; Gerhard *Lehmbruch*, Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: J. Golthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of West European Nations*, London 1984, S. 60-80

Grundidee des *Korporatismus* ist es, die wirtschaftspolitische Steuerung durch gemeinsam getragene politische Programme effektiver zu gestalten.<sup>339</sup> Das Beispiel der Niederlande zeigt, dass korporatistische Prozesse dann erfolgreich verlaufen, wenn die Strategiekompetenz der Regierung mit drohenden Legitimationsverlusten der Gewerkschaften einhergeht. Mit anderen Worten: Die beteiligten Verbände müssen bereit sein, institutionelle Reformen mitzutragen, um ihre verbandspolitische Bedeutung aufrechtzuerhalten. Korporatistische Arrangements stehen allerdings in vielen Ländern vor dem Problem der allmählichen Entmachtung der Verbände durch Mitgliederschwund, internationale Absprachen etc.<sup>340</sup>

An die Stelle oligopolistischer Verbandskooperationen treten zunehmend netzwerkartige Koordinations- und Kooperationsformen. Die Arbeitgeberorganisationen wandeln sich von geschlossenen zu offenen Netzwerken. Gewerkschaften sehen sich mit der Notwendigkeit konfrontiert, weniger die vorhandenen Arbeitsverträge zu schützen als die Vermittelbarkeit ihrer Mitglieder auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Verbände werden durch diese Netzwerke nicht ersetzt, wohl aber ergänzt. Die in allen Industriestaaten zu beobachtende Lockerung der Bindungen an Großorganisationen wird die Verbände künftig veranlassen, sich stärker zu öffnen und – je nach Anforderungen – mit unterschiedlichen Partnern zu kooperieren. Aus starren korporatistischen Strukturen entwickelt sich so ein *flexiblerer Korporatismus*.

339 Vgl. Birger P. Priddat, Der Stellenwert korporatistischer Wirtschaftspolitik vor geänderten Rahmenbedingungen, in: Theresia Theurl/Christian Smekal (Hrsg.), „Globalisierung“. Globalisierung und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 2001, S. 189-199

340 Zur Kritik am Neo-Korporatismus siehe Klaus Schubert, Korporatismus und was dann?, in: Wichard Woyke (Hrsg.), *Verbände*, Schwalbach 2005, S. 9-36

Nach den Ergebnissen der Untersuchung von *Schmidt* gibt es zwischen der Entwicklung der Inflationsraten und der Arbeitslosigkeit keine Beziehung. Wohl aber besteht ein Zusammenhang zwischen der Wirtschaftspolitik und den außerparlamentarischen Machtverhältnissen. Niedrige Inflationsraten sind immer dann zu erwarten, wenn starke Gewerkschaften in korporatistische Arrangements eingebunden sind, das industrielle Konfliktniveau niedrig ist und die jeweilige Volkswirtschaft eine starke Stellung auf dem Weltmarkt einnimmt. Ergänzend zu der außerparlamentarischen Kräftekonstellation, dem industriellen Konfliktniveau und der Stellung der nationalen Ökonomien auf dem Weltmarkt können die parlamentarischen Kräfteverhältnisse, insbesondere die Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer oder bürgerlicher Parteien, zur Erklärung von Erfolgen der Politik der Inflationsbekämpfung herangezogen werden.<sup>341</sup> Es sei allerdings dahingestellt, ob sich auch noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Behauptung rechtfertigen lässt, „... dass der Grad der korporatistischen Regulierung des Klassenkonflikts zentrale Weichen für den Erfolg einer Vollbeschäftigungssicherung und einer Inflationsbekämpfung darstellt.“<sup>342</sup>

Immerhin zeigt die Diskussion, dass sich die von Douglas A. *Hibbs* 1977 vorgelegte These, dass sozialdemokratische Regierungen niedrige Arbeitslosigkeit auf Kosten hoher Inflationsraten und bürgerliche Regierungen hohe Arbeitslosigkeit zugunsten niedriger Inflationsraten in Kauf nehmen, nicht halten lässt.<sup>343</sup> Betrachtet man alle fortgeschrittenen, demokratisch verfassten Industriegesellschaften, so lässt sich ein Primat politischer Determinanten nicht halten. Stattdessen ist davon auszugehen, dass eine größere Breite politischer *und* sozialökonomischer Bestimmungsfaktoren über Erfolge und Misserfolge staatlicher Wirtschaftspolitik entscheidet: Auch sozialdemokratische Regierungen verfolgen das Ziel der Inflationsbekämpfung – auch bürgerliche das Ziel der Vollbeschäftigung.

Die politische Vermittlung und Regulierung gesellschaftlicher Interessenstrukturen und Verteilungskonflikte bleibt ein zentrales ordnungspolitisches Problem. Denn in den modernen Demokratien ist die Regelung gesellschaftlicher Verteilungskonflikte in institutionelle Strukturen eingebunden. Ein Vergleich der Interessenvermittlung in Ländern mit kompetitiven, pluralistischen Strukturen, wie sie in den meisten OECD-Staaten gegeben sind, und in Ländern mit nichtkompetitiven Strukturen, seien es nun korporatistische Systeme oder Konkordanzsysteme

---

341 Vgl. Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, a. a. O., S. 212

342 ders., ebd. S. 224

343 Vgl. Douglas A. Hibbs, Political Parties and Macroeconomic Policy, a. a. O., S. 1467 – 1487; zur Kritik siehe Klaus Schubert, Politikfeldanalyse, a. a. O., S. 114 ff.

wie Japan und die Schweiz, zeigt, dass in sämtlichen demokratisch verfassten Wohlfahrtsstaaten institutionelle Strukturen die Auswahl politischer Strategien und damit staatliches Handeln in erheblichem Maße beeinflussen.<sup>344</sup> Mit anderen Worten: *Die wirtschaftliche Entwicklung demokratischer Industriestaaten wird weniger durch gesellschaftliche Verteilungskonflikte und mehr durch institutionelle Strukturen der politischen Interessenvermittlung beeinflusst.*

Weisen Demokratien höhere Inflationsraten auf als autoritäre Staatsformen? Nach der *Populismus-Hypothese* begünstigt der Wettbewerb um Wählerstimmen steuerpolitische Maßnahmen, die die Inflation anheizen. Der *Eliten-Hypothese* („*state-capture approach*“) zufolge begünstigt das Profilinteresse der Führungsgruppen Geldschöpfung und dadurch inflationäre Prozesse. Betrachtet man mit einer Forschergruppe der Georgetown University beide Erklärungsansätze im Zusammenhang und wertet die Daten der Inflationsentwicklung in 100 Staaten unterschiedlicher Staatsformen für den Zeitraum von 1960 bis 1999 aus, so zeigt sich, dass Demokratien mit relativ niedriger Ungleichheit der Einkommensverteilung durch niedrige Inflationsraten gekennzeichnet sind, während Demokratien mit hoher Einkommensungleichheit deutlich höhere Inflationsraten aufweisen.<sup>345</sup> Der Gegensatz zwischen den Staaten Lateinamerikas (relativ hohe Ungleichheit) und den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa (niedrige Ungleichheit) unterstreicht: Demokratische Staatsform und politischer Wettbewerb wirken sich je nach gegebener Ungleichheit der Einkommensverteilung uneinheitlich auf inflationäre Prozesse aus.

---

## 4.5 Wie nachhaltig ist die Wirtschaftspolitik?

Im Bereich der Wirtschaftspolitik zielt Nachhaltigkeit auf die Schaffung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die der Erhaltung und Weiterentwicklung des individuellen Arbeitsvermögens und des gesellschaftlichen Beschäftigungspotentials zugutekommen.<sup>346</sup> Dabei geht es einerseits um die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen betrieblichen Handelns und die Gestaltungsmöglichkeiten von Arbeitsprozessen, andererseits um Erfordernisse zukünftiger Arbeitszeitregulie-

---

344 Vgl. Franz Lehner/J. Nordhause-Janzen, Die politische Ökonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte: Möglichkeiten, Grenzen und Defizite staatlicher Wirtschaftspolitik, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit, Opladen 1988

345 Vgl. Raj M. Desai/Anders Olofsgård/Tarik M. Yousef, Democracy, Inequality, and Inflation, in: American Political Science Review, vol. 97, No. 3, August 2003, S. 391-406

346 Vgl. Institut Arbeit und Technik (Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen), Mittelfristiger Forschungsplan 2004-2009, Gelsenkirchen 2003



rung insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungssicherung sowie der Verbindung von Erwerbstätigkeit und Qualifikation. Fundamentale Herausforderungen stellen dabei der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft dar, ferner die Folgen einer alternden Gesellschaft und der ständige Wandel der Organisationsformen von Unternehmen. Von einer neuen Balance von Arbeitsanforderungen und Ressourcen hängen sowohl Umfang als auch Qualität zukünftiger Beschäftigung ab. Der Beschäftigungspolitik stellt sich die Aufgabe, die Entwicklung von Arbeitssystemen zu fördern, die nicht nur die maximale Ausschöpfung des Potentials der Beschäftigten anstreben, sondern auch die Regeneration des Arbeitsvermögens und den Aufbau neuer Ressourcen in den Arbeitsprozess integrieren. Daraus ergibt sich die Frage nach dem Sinn und den möglichen Konturen künftiger gesellschaftlicher Arbeitszeitstandards und darüber hinaus nach notwendigen Reformen der Regulierung von Arbeit.

Von welchen politischen Bedingungen hängt eine erfolgreiche, langfristig tragfähige Wirtschaftspolitik ab? Nach der *These der koordinierten Politischen Ökonomie* ist die erfolgreiche Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation auf eine leistungsfähige Koordination der wirtschaftspolitischen Teilpolitiken (Haushalts-, Lohn-, Geld- und Arbeitsmarktpolitik) zurückzuführen.<sup>347</sup> Zu den Staaten mit koordinierten Ökonomien zählen die skandinavischen Länder, die Beneluxstaaten, Deutschland, Japan, Österreich und die Schweiz. Ein geringeres Maß wirtschaftspolitischer Konzertierung kennzeichnet demgegenüber die angloamerikanischen und südeuropäischen Staaten. Entscheidende Voraussetzung langfristiger und stabiler wirtschaftspolitischer Konzertierung sind vor allem Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Staatstätigkeit.

So zeigen sich vielfach auf dem Arbeitsmarkt Fehlentwicklungen, die auch in anderen Politikbereichen zu beobachten sind: die Dominanz einer auf Erhaltung bedachten Strukturpolitik und die lähmenden Wirkungen einer über Jahrzehnte verursachten institutionellen Verkrustung.<sup>348</sup> Die auf Erhaltung gerichtete

---

347 Vgl. Manfred G. Schmidt, Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, a. a. O., S. 384. ders., Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985), in: Journal für Sozialforschung, Nr. 26, 1986, S. 251-274; Roland Czada, Zwischen Arbeitsplatzinteresse und Modernisierungszwang. Bestandsbedingungen und Auswirkungen gewerkschaftlicher Politikeinbindung im internationalen Vergleich, Konstanz 1986 (Diss.); Klaus Armingeon, Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich, Heidelberg 1992 (Habilitationsschrift); Michael Nollert, Interessenvermittlung und sozialer Konflikt. Über Bedingungen und Folgen neokorporatistischer Konfliktregelung, Pfaffenweiler 1992

348 Vgl. Manfred E. Streit, Wirtschaftspolitik im demokratischen Wohlfahrtsstaat – Anatomie einer Krise, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft,

Strukturpolitik ist vor allem auf den massiven Einfluss der Interessenverbände auf wirtschaftspolitische Entscheidungen zurückzuführen. Nach der *Theorie des Public Choice* versuchen die wirtschaftspolitischen Akteure durch die Gewährung gruppenspezifischer Privilegien die Chancen ihrer Wiederwahl zu verbessern. Allerdings stoßen politische Begründungen einer expansiven Fiskalpolitik mit weitreichenden Folgen für den Umfang staatlicher Verschuldung auf erheblichen institutionellen Widerstand (Maastricht-Kriterien) und auch auf politisch-psychologische Barrieren, die auf Ängsten vor Geldentwertungen und Währungskrisen beruhen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Widerstände auch durch die Forderungen nach einer nachhaltigen Wirtschafts- und Haushaltspolitik aktiviert werden, die der Schuldenbelastung künftiger Generationen engere Grenzen auferlegen will.

Die neuere Diskussion um die Reformfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaftspolitik ist von Ökonomen, Soziologen und Politikwissenschaftlern stärker mit der sozioökonomischen Wirklichkeit der unterschiedlichen Spielarten des Kapitalismus konfrontiert worden.<sup>349</sup> So werden unterschiedliche institutionelle Strukturen westlicher Marktwirtschaften aufgezeigt und Vor- wie Nachteile der Kapitalismustypen herausgearbeitet. Die sozialen Institutionen stehen im Mittelpunkt, die ökonomisches Handeln einbetten und dadurch Erwartungssicherheit sowie Stabilität gewährleisten. Komplementäre Institutionen stellen dabei einen stabilen Zusammenhang der Teile her, so dass deren Summe in der Wirkung größer ist als ihre bloße Addition.<sup>350</sup> Die wirtschaftlichen Akteure zeigen daher ein großes Interesse an der Aufrechterhaltung der bestehenden Strukturen der Vermittlung sozioökonomischer Interessen als Grundlage stabiler Erwartungssicherheit.

Zu unterscheiden sind zwei Prototypen westlicher Marktwirtschaften: die liberalen Marktökonomien wie insbesondere Großbritannien und die USA, die die Eigentümerfunktion in den Mittelpunkt wirtschaftlichen Geschehens stellen, die Koordination der Marktbeziehungen durch deregulierte Märkte sichern, die Versorgung der Ökonomie mit „öffentlichen Gütern“ als eine anhaltende Leistungs- und Versorgungsschwäche akzeptieren, ein niedriges Qualifikations- und Lohnniveau hinnehmen und darüber hinaus durch eine starke Einkommensspreizung zwischen den Lohngruppen geprägt sind. Deutschland gehört wie auch die Niederlande und die skandinavischen Staaten zur Gruppe der koordinierten Marktwirtschaften.

---

Stuttgart 2002, Bd. 53, S. 24f.

349 Vgl. Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford 2003; für eine Würdigung dieser Forschungsperspektive vgl. auch Jürgen Hoffmann, *Der kleine Unterschied: Varieties of Capitalism*, in: WSI-Mitteilungen 2/2003, S.124-130

350 Vgl. Peter A. Hall/David Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in: dies. (Hrsg.), *Varieties of Capitalism*, a. a. O., S. 17 ff.

Diese sichern die Koordination der ökonomischen Handlungen durch Unternehmensverbände, lösen kollektive Handlungsprobleme durch Zusammenarbeit und stellen dadurch öffentliche Güter wie Berufsausbildung, Forschung und Entwicklung bereit. Zugleich ist die Spreizung der Einkommen im Vergleich zu den liberalen Marktökonomien aufgrund der Lohnpolitik der Gewerkschaften und sozialstaatlicher Umverteilung eher gering.<sup>351</sup>

Auch das duale Ausbildungssystem in Deutschland trägt dazu bei, dass hier der Arbeitsmarkt durch hohe Qualifikation und hohe Löhne geprägt ist, während etwa dem britischen Arbeitsmarkt niedrigere Qualifikation und niedrigere Löhne attestiert werden. Während die liberalen Marktwirtschaften die Unternehmensebene gegen die Gewerkschaften einsetzen und deren Rechte nach Möglichkeit ignorieren oder bekämpfen, versuchen koordinierte Marktwirtschaften wie Deutschland und Schweden die Dezentralisierung zusammen mit den Gewerkschaften zu regulieren und zu kontrollieren. Erstrebenswert erscheinen den koordinierten Marktökonomien Formen der Dezentralisierung, die eine flexible Unternehmenspolitik mit branchenbezogenen Tarifverhandlungen verbinden.

Unter diesen Bedingungen haben Gewerkschaften, Unternehmer und Politiker in Deutschland gute Gründe sich für den „Rheinischen Kapitalismus“ einzusetzen. Das wirtschaftliche Handeln bleibt somit in den unterschiedlichen Spielarten der Marktwirtschaft auf verschiedene Weise sozial eingebettet. Anders gesagt: Eine Konvergenz der Systeme- etwa durch eine allgemeine, umfassende Tendenz zur Deregulierung- findet nicht statt.<sup>352</sup> Stattdessen werden sich die koordinierten Marktwirtschaften durch institutionelle Reformen ändern und eigene Anpassungsstrategien an die Anforderungen der Globalisierung entwickeln, ohne sich vollständig zu liberalisieren.<sup>353</sup>

Arbeitslosigkeit lässt sich auf Dauer nur dann erfolgreich bekämpfen (und ein Neuentstehen erfolgreich verhindern), wenn eine einfache Rückkopplung wirksam wird: die Rückwirkung der Arbeitslosigkeit auf den Lohndruck.<sup>354</sup> Anders gesagt: Die Zunahme der Arbeitslosigkeit wirkt sich negativ auf die Lohnsetzung aus, der

---

351 Vgl. Jürgen Hoffmann, *Der kleine Unterschied: Varieties of Capitalism*, a. a. O., S. 125 f.

352 Vgl. Kathleen Thelen, *Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies*, in: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism*, a. a. O., S. 75 f.

353 Vgl. Peter Hall, *Stabilität und Wandel in den Spielarten des Kapitalismus*, Köln 2004, S. 199 f.; ders., *Spielarten des Kapitalismus und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie: Eine empirische Analyse*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1, 2004, S. 5-32

354 Vgl. Aloy Prinz, *Reform der Arbeitsmarktpolitik: Alter Wein in neuen Schläuchen?*, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Deutschland nach den Wahlen“ im Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, Dezember 2002 (Manuskript)

Lohnzuwachs nimmt ab und die Beschäftigung steigt an. Wenn die Arbeitslosen nicht in der Lage sind, Druck auf die Lohnsetzungsparteien auszuüben, wird der Rückkoppelungsmechanismus empfindlich gestört: Die Arbeitslosigkeit wird nicht in erwünschtem Umfang abgebaut. Diese These von der beschäftigungssteigernden Wirkung einer größeren Lohnspreizung ist jedoch umstritten: Positive Arbeitsmarktentwicklungen lassen sich in Ländern mit hoher *und* niedriger Einkommensgleichheit beobachten.<sup>355</sup>

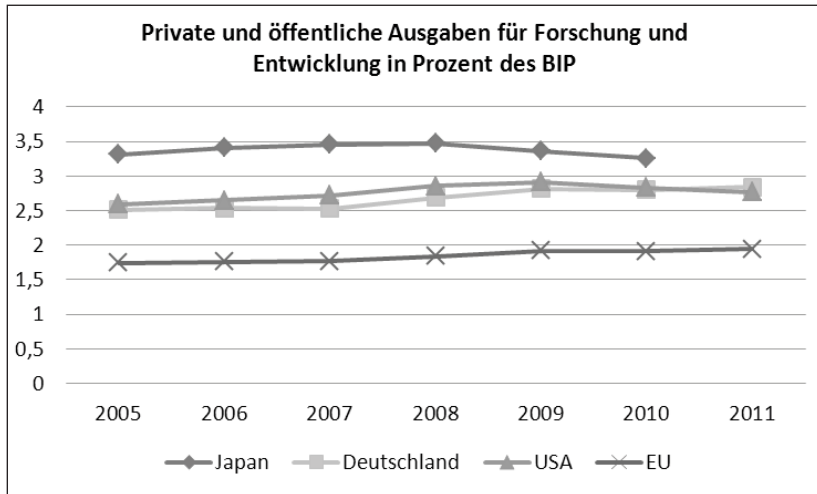
Eine *nachhaltige* Wirtschaftspolitik zielt auf eine langfristig wirksame wirtschaftliche Zukunftsvorsorge.<sup>356</sup> Entscheidende Voraussetzung dieser Politik ist die Schaffung günstiger Investitionsbedingungen. Nur wenn diese und leistungsfähiges Humankapital vorhanden sind, ist eine Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus und einer innovativen Wirtschaftsstruktur auf Dauer möglich. Im internationalen Vergleich werden die Investitionsbedingungen in Deutschland eher ungünstig eingeschätzt: Vom Jahr 1992 bis zum Jahr 2001 ist hier der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen (d.h. Ausrüstungen, Bauten und sonstige Anlagen der Unternehmen und des Staates) am Bruttoinlandsprodukt von 23,4 % auf 21,3 % zurückgegangen.

Die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft hängt insbesondere von der Erforschung und Entwicklung neuer, innovativer Technologien ab. Ein wichtiger Gradmesser für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sind daher die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt in Deutschland zwar über dem Durchschnitt der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, aber immer noch unter dem der USA und vor allem Japans – auch wenn eine Steigerung auf 3 % angestrebt wird (Abb. 23).

---

355 Vgl. Gerhard Bosch, Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: WSI Mitteilungen, Jg. 51, Heft 1, 1998, S. 15-25

356 Vgl. Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, Berlin 2002, S. 105



**Abb. 23** Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung

Quelle: OECD, Main Science and Technology Indicators (z. T. geschätzt) 2011

Weitere Merkmale einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik sind eine kontinuierliche, umwelt- und sozialverträgliche Steigerung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner und die effektive Nutzung des vorhandenen Beschäftigungspotenzials. Die Erwerbstätigenquote ist in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre mit 65,4 % (2000) in etwa konstant geblieben. Eine Erhöhung auf 70 % wird politisch angestrebt – setzt aber in erheblichem Umfang die Schaffung neuer Arbeitsplätze voraus. Andererseits weist die Bundesrepublik die höchste interne Flexibilität bei der Umsetzung von Arbeitskräften innerhalb des Unternehmens im internationalen Vergleich auf.

Ökonomen sehen in der Starrheit des Arbeitsmarktes eine der entscheidenden Ursachen der Arbeitslosigkeit in Deutschland.<sup>357</sup> Das gesetzliche Regelwerk schütze den Kollektivvertrag und die Beschäftigten, benachteilige aber die Arbeitslosen. Es gebe keinen Mechanismus, der die Interessen der Arbeitslosen bei Tarifverhandlungen berücksichtige. Eine größere Entgeltflexibilität und die Zulässigkeit von Betriebsvereinbarungen seien ein Ausweg aus diesem Dilemma. Aus politikanalytischer Sicht kann die eigentliche Ursache dieses Dilemmas in der *Kollusion* von Regierung, Regierungsparteien und Gewerkschaften gesehen werden: einem

<sup>357</sup> Vgl. Horst Siebert, Wie Deutschland aus der Krise kommt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Dezember 2002, S. 12

politischen Interessenkartell, das die Begünstigten schützt, die Arbeitslosen ausgrenzt und nur unter fundamentalen Konflikten aufgebrochen werden kann. Sein Fortbestehen garantiert nicht nur eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit, sondern auch eine geringe Nachhaltigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

Als Barrieren einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik sind ferner die hohe Staatsquote (Anteil der Ausgaben der öffentlichen Hand an der gesamtwirtschaftlichen Leistung von fast 50 %), der Spitzensteuersatz, vielfältige Marktzugangsbarrieren für Unternehmensgründer und die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge zu nennen. Finanzwissenschaftler weisen auf einen weiteren Grundsatzkonflikt einer langfristigen wirksamen, wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik hin: Aus einer kurzfristigen Perspektive, die durch den Zeitpunkt der nächsten Wahl bestimmt werde, eigneten sich *Verteilungsziele* besser für eine erfolgreiche Ansprache von Wählern als Wachstumsziele. Verteilungspolitische Ziele seien sofort, Wachstumsziele aber nur über eine längere Frist zu verwirklichen.<sup>358</sup> Chancen einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik eröffneten sich nur bei einer stärkeren Selbstbindung der Politik auf der Grundlage eines breiten demokratischen Konsensus: etwa durch verfassungsrechtlich verankerte Regelwerke zur Kontrolle der Staatsverschuldung.

Doch sind die Realisierungschancen wirksamer Verschuldungsschranken derzeit eher gering. Denn aus dem gleichen Grunde, aus dem die politischen Akteure in der Vergangenheit gerne auf Staatskredite zurückgegriffen haben, dürften sie sich mit allen Kräften gegen jede Einschränkung ihrer Verschuldungsmacht sperren. Eine Partei, die die nächste Wahl gewinnen will, hat so einen Anreiz, Schulden aufzunehmen oder zukünftige Einnahmen vorzuziehen, statt gegenwärtige Ausgaben zu kürzen. Versiegen die bislang üppig fließenden Krediteinnahmen, bleiben der Regierung nur zwei Entscheidungsalternativen. Entweder orientiert sie sich an den nunmehr geringeren Staatseinnahmen und senkt entsprechend die Ausgaben oder erhöht die Steuern (bzw. Abgaben). Beide Optionen schmälern jedoch die Chancen ihrer Wiederwahl erheblich.<sup>359</sup>

Weitere Herausforderungen kommen hinzu: Einerseits wird sich die Erwerbsbevölkerung der Dynamik des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels stärker anpassen müssen. Andererseits kommt es für die Wirtschaftspolitik darauf an, Erwerbspotentiale außerhalb des Arbeitsmarktes zu erschließen, denn ein großes Arbeitsvolumen wird derzeit als Eigenarbeit erbracht, obwohl es ebenso

---

358 Vgl. Horst Zimmermann, Viel zu wenig Wachstumspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Januar 2003, S. 11

359 Vgl. Florian Boettcher/Jörg Tremmel, Generationengerechtigkeit in der Finanzverfassung. Studie der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, Oberursel 2005, S. 9

gut über den Markt abgewickelt werden könnte.<sup>360</sup> Die Chance der Wirtschaftspolitik besteht darin, durch Reformen des Arbeitsmarktes einen Teil der bisherigen „Schwarzarbeit“ und der nicht zwangsläufig als Eigenarbeit zu erbringenden Tätigkeiten in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine produktivitätsorientierte und zugleich differenzierte Entlohnung scheint besonders im Bereich personenbezogener Dienstleistungen notwendig, um die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte zu verringern und zugleich den Arbeitskräftemangel bei wenig produktiven Tätigkeiten zu beseitigen. Ökonomen schlagen vor, an die Stelle von Sozialleistungen stärker Maßnahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik zu setzen, um Anreize zu intensiverer Suche nach Arbeitsplätzen zu verstärken.<sup>361</sup> Maßnahmen, die Vermittlungschancen senken (Zumutbarkeitskriterien, Mobilitätsbarrieren), sollten abgebaut werden. Bestimmte Transferleistungen sollten von der Übernahme auch gering bezahlter Arbeit abhängig gemacht werden („negative Einkommenssteuer“).

Eine nur nachsorgende Arbeitsmarktpolitik reicht in der Wissensgesellschaft nicht mehr aus. Denn die Wirtschaftspolitiker stehen vor der Aufgabe, Beschäftigten, die durch den wirtschaftlichen Wandel, die Folgen der Globalisierung oder eine ökologische Steuerreform ihren Arbeitsplatz verlieren, einen Zugang zu neuen Beschäftigungsverhältnissen zu verschaffen.<sup>362</sup> Die Politik hat nicht alleine die Aufgabe, beschäftigungsfördernde Rahmenbedingungen zu setzen, sondern sollte durch die Förderung von Modelllösungen und unterstützenden Dienstleistungen Innovationen ermöglichen. Zu starre Institutionen büßen schnell an Effizienz und Legitimität ein. Daher müssen offensive Formen der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt – durch höhere Innovation und Qualifikation – verstärkt werden: die Überprüfung von Lohn- und Gehaltsstrukturen, die Reorganisation von Unternehmen und die Verankerung neuer Leitbilder für neue Arbeitsformen und Unternehmensstrukturen in der Aus- und Weiterbildung.<sup>363</sup>

---

360 Vgl. Meinhard Miegel/Stefanie Wahl, *Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit. Probleme und Perspektiven*, München 2002, S. 11 ff.

361 Vgl. Aloys Prinz, *Reform der Arbeitsmarktpolitik: Alter Wein in neuen Schläuchen?*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*; 2004, 5 (3), S. 320

362 Vgl. Gerhard Bosch, *Einleitung*, in: ders. (Hrsg.), *Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt*, Frankfurt/New York 1998, S. 50

363 Vgl. ders., *Ist Vollbeschäftigung nur auf Kosten des sozialen Gleichgewichts möglich? Empirische Befunde zu einem wirtschaftsliberalen Mythos*, in: ders. (Hrsg.), *Zukunft der Erwerbsarbeit*, a. a. O., S. 239

## Literatur

- Charles B. *Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München 2011, 8. Aufl.
- Gerhard *Bosch* (Hrsg.), Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt, Frankfurt/New York 1998
- Gustav *Dieckheuer*, Makroökonomik – Theorie und Politik, Berlin u. a. 2003, 5. Aufl.
- Werner *Eichhorst* / Stefan *Profit* / Eric *Thode*, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin u. a. 2001
- Wolfgang *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, Berlin 2013, 8. überarb. u. erw. Aufl.
- Bodo B. *Gemper*, Wirtschaftspolitik. Ordnungspolitische Grundlagen, Heidelberg 1999
- Paul R. *Gregory* / Robert C. *Stuart* u. a., Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century, Boston 2004
- Peter A. *Hall* / David *Soskice* (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage, Oxford 2003
- Tim *Jackson*, Wohlstand ohne Wachstum- Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt, Bonn 2013
- Guido *Mehlhop*, Wirtschaftliche Freiheit, Einkommensungleichheit und physische Lebensqualität. Eine international vergleichende Studie, Opladen 2002
- Meinhard *Miegel*, Exit. Wohlstand ohne Wachstum, Berlin 2011
- Bruno *Molitor*, Wirtschaftspolitik, München/Wien 2006, 7. Aufl.
- Manfred G. *Schmidt*, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Bewegungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/New York 1982
- Manfred G. *Schmidt* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001
- Manfred G. *Schmidt* / Tobias *Ostheim* / Nico A. *Siegel* / Reimut *Zohlnhöfer* (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden 2007
- J. M. *Wildeboer Schut* / J. C. *Vrooman* / P.T. *de Beer*, The Worlds of Welfare, The Hague 2001
- Jürgen *Zerche* / Werner *Schöning* / David *Klingenger*, Arbeitsmarktpolitik und –theorie, München/Wien 2000



„Wir gehen mit dieser Welt um,  
als hätten wir noch eine zweite im Kofferraum“  
Jane Fonda

---

## 5.1 Energiepolitischer Handlungsbedarf

Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften haben lange Jahrzehnte nur ein geringes Interesse an der Energiepolitik gezeigt.<sup>364</sup> Erst die 1990er Jahre, gekennzeichnet durch ein gewachsenes öffentliches Interesse an Umweltproblemen der Energieproduktion und des Energieverbrauchs, der globalen Erwärmung und nicht zuletzt an der langfristig begrenzten Verfügbarkeit fossiler Brennstoffe, haben das Interesse der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften neu entfacht. Im Folgenden geht es aus politikanalytischer Sicht um zwei Fragen: 1. Vor welche Probleme sieht sich die globale Energieversorgung auf Dauer gestellt? 2. Wie sind die energiepolitischen Weichenstellungen aus der Sicht nachhaltiger Politik auf Dauer zu bewerten?

Der Energieverbrauch ist in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg jährlich zwischen 3 und 10 Prozent gewachsen.<sup>365</sup> Das Erdöl verdrängte die Kohle als dominierenden Energieträger. Eine Grenze des Energiebedarfs schien nicht sichtbar, zugleich wurde immer klarer erkannt, dass das Angebot von fossilen Brennstoffen begrenzt war. Die politische Klasse war sich dieses Dilemmas schon frühzeitig bewusst, ohne zugleich die Grundlagen für eine nachhaltige Energiepolitik zu legen. *Henry Kissinger* hatte als Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten schon zu Beginn der

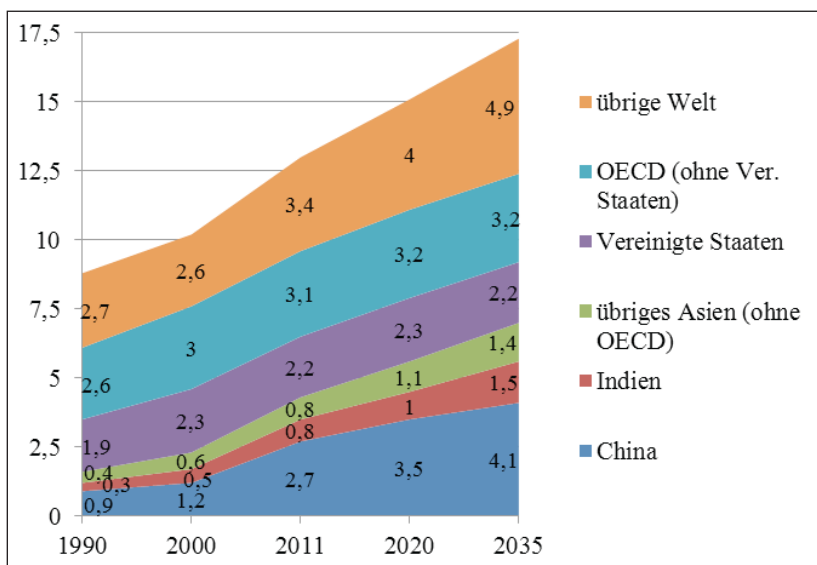
---

364 Vgl. Guido Buenstorf, *The Economics of Energy and the Production Process. An Evolutionary Approach*, Cheltenham/Northampton 2004, S. 1

365 Vgl. Ernst Ulrich von Weizsäcker, *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, Darmstadt 1994, 4. Aufl., S. 69

1970er Jahre beklagt, dass die niedrigen Ölpreise den Verbrauch stark stimulierten und die Abhängigkeit der Vereinigten Staaten von der Golfregion vergrößerten.

Das folgende Schaubild versucht, die Entwicklung der Nachfrage nach Energie durch unterschiedliche Ländergruppen zu veranschaulichen (von 2020 an auf der Grundlage von Szenarien der Internationalen Energieagentur [IEA]).<sup>366</sup> Danach wird sich der Energiemarkt durch zwei unterschiedliche Entwicklungstendenzen verändern: durch die Verschiebung der Nachfrage nach Asien und durch die Gewinnung von Öl und Schiefergas aus tiefen Gesteinsschichten (Fracking). Der Exportanteil aus Europa und Gütern, die mit hohem Energieaufwand hergestellt werden, wird nach Schätzung von IEA-Experten um etwa ein Drittel zurückgehen. Viele Möglichkeiten eines intelligenteren Umgangs mit Energie würden noch nicht genutzt; fossile Brennstoffe würden noch zu stark und erneuerbare Energien nicht intelligent genug subventioniert.



**Abb. 24** Globale Nachfrage nach Energie (in Mrd. Tonnen Öläquivalenten im Jahr)

Quelle: FAZ, 13. November 2013, S.1; Internationale Energieagentur (IEA), World Energy Outlook 2013

<sup>366</sup> Vgl. Die Welt braucht alle Energieträger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. November 2013, S. 1

Die Umweltschutzdiskussion schuf zwar ein größeres öffentliches Problembewusstsein. Aber keine der konventionellen Umweltmaßnahmen hatte sich eine Verminderung des Energiebedarfs zum Ziel gesetzt.<sup>367</sup> Es ging vor allem darum, die Energieversorgung „sicher“ und „umweltverträglich“ zu gestalten. In der Folgezeit hat aber die Sorge vor dem *Treibhauseffekt* Energieeinsparung inzwischen zu einem Eckpunkt der Energie- und Umweltpolitik gemacht.<sup>368</sup>

Eine bloße Fortschreibung des bisherigen Energiesystems ist nicht möglich. Bei wachsender Weltbevölkerung stößt der notwendige Energieverbrauch an seine ökonomischen, ökologischen und rohstofflichen Grenzen.<sup>369</sup> Diese Erkenntnis ist bereits mehrere Jahrzehnte alt und zwingt die Energiepolitik seit langem dazu, auf eine einfache Fortschreibung von Trends des Energieverbrauchs und des Energieangebots zu verzichten und ihre Perspektiven auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen. Hieran schließt sich die Frage an, welchen Maßstäben eine *nachhaltige Energiepolitik* verpflichtet ist, die einen rationellen Umgang mit Energie ermöglichen, Versorgungssicherheit gewährleisten und unnötige ökologische Belastungen vermeiden will. Dabei muss es auch darum gehen, bruchartige Entwicklungen beim Übergang zu einem neuen Energiesystem zu vermeiden und zugleich einen Ordnungsrahmen für die sich verschärfenden Verteilungskonflikte um Energie und Rohstoffe zu entwickeln.

Hinter den bisher erörterten Szenarien des Energiebedarfs und Energieverbrauchs stehen Projektionen insbesondere der Kohlendioxidemissionen für das gesamte Verkehrssystem und einzelne Verkehrsbereiche und damit Annahmen über unterschiedliche Entwicklungen im Personen- und Güterverkehr.<sup>370</sup> Diese Entwicklungen hängen zugleich von der staatlichen Steuer- und Subventionspolitik sowie von nationalen Selbstverpflichtungen und Selbstverpflichtungen der Industrie entsprechend den Vorgaben der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls ab.<sup>371</sup> (Das Kyoto-Protokoll ist ein Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klima-Rahmenkonvention der Vereinten Nationen.)

Wichtig ist die politische Grunderkenntnis, dass der Wohlstand weltweit nicht an den unbeschränkten Ausstoß von Treibhausgasen gebunden ist. Auf dieser

---

367 Vgl. ders., ebd., S. 73

368 Vgl. hierzu auch: Christian-Dietrich Schönwiese, *Klima. Grundlagen, Änderungen, menschliche Eingriffe*, Mannheim u. a. 1994, S. 106 ff.

369 Vgl. Alfred Geißler/Botho Riegert, *Energiepolitik für eine lebenswerte Zukunft. Kohle contra Super-Gau*, Bonn 1988, S. 137, 148

370 Vgl. Rainer Hopf/Ulrich Voigt, *Verkehr – Energieverbrauch – Nachhaltigkeit*, Heidelberg 2004, S. 135 ff.

371 Vgl. Jörg Langenhorst, *Die europäische CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer: Sackgasse oder komplexes Instrument zur Energiepolitik der EU-Staaten?*, Münster 2001, S. 377

Einsicht beruht das Kyoto-Protokoll, das als „Meilenstein in der Geschichte des Klimaschutzes“ angesehen werden kann.<sup>372</sup> Nach der Formulierung und Umsetzung der Regeln und Sanktionen für die Kyoto-Mechanismen, die ein hohes Maß von Verhaltenswirksamkeit und Umweltwirksamkeit gewährleisten, stellt dieses ein verlässliches Fundament dar, auf dem die internationale Klimapolitik den energie- und umweltpolitischen Umbau der Industriegesellschaft im 21. Jahrhundert in Angriff nehmen kann.

Die Steigerung der Energieeffizienz und die kritische Überprüfung des Energiekonsums sind in den letzten Jahrzehnten zu breitenwirksamen Themen der politischen Debatte geworden, seit die erste Ölkrise die Stabilität einer dauerhaften Energieversorgung nachhaltig in Frage gestellt hat.<sup>373</sup> Daraus leitet sich die energiepolitische Schlussfolgerung ab, die Abhängigkeit der Industrieländer von Erdölimporten zu verringern, künftig weniger nichterneuerbare Energie einzusetzen, die Umweltschäden des Verbrauchs fossiler Brennstoffe zu verringern und die Energieeffizienz auch durch staatliche Programme zu erhöhen.<sup>374</sup>

---

## 5.2 Nachhaltige Energiepolitik: Startbedingungen und Anforderungen

Die Energiepolitik sieht sich weltweit zwei Grundsatzproblemen gegenübergestellt:

1. Angebot und Nachfrage können im Energiesektor künftig erheblichen geopolitischen Veränderungen unterworfen sein, die die Sicherheit der Energieversorgung in Frage stellen.
2. Die energiepolitischen Entscheidungsprozesse zeigen eine gewisse, selbstsichere Zurückhaltung von politischen Entscheidern und Verbrauchern, langfristige

---

372 Vgl. Sebastian Oberthür/Hermann E. Ott, Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Opladen 2000, S. 347 ff.

373 Vgl. John G. Clark, The Political Economy of World Energy. A Twentieth-Century Perspective, New York/London u. a. 1990, S. 365 ff.; Thomas Sterner (Hrsg.), International Energy Economics, London u. a. 1992

374 Vgl. Walter Rosenbaum, Energy, Politics, and Public Policy, Washington D. C. 1987, 2. Aufl., S. 190 f.; Eileen Marshall/Colin Robinson, The Economics of Energy Self-Sufficiency, London 1984, S. 136-147

Bedingungen globaler Energieversorgung ernst zu nehmen und in kurzfristigen Kalkülen der Außenpolitik und Energiepolitik zu berücksichtigen.<sup>375</sup>

Dabei hätten kurzfristige Angebotsschwankungen in der Vergangenheit, wie sie in kurzfristigem Anstieg der Rohölpreise immer wieder zum Ausdruck gekommen sind, ein behutsameres Vorgehen der energiepolitischen Entscheider aus einer Langfristperspektive nahe gelegt. Daraus ergeben sich zwei Fragen: 1. Wie nachhaltig ist die gegenwärtige Energiepolitik aus einer globalen Sicht? Und 2. Welchen Anforderungen muss eine nachhaltige Energiepolitik genügen?

Eine Untersuchung des *Center for Strategic and International Studies (CSIC)* geht davon aus, dass das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Energiemarkt in den ersten beiden Jahrzehnten dieses Jahrhunderts in etwa gleich bleiben wird – geopolitische Entwicklungen das Gleichgewicht aber stören können. Nach den Projektionen des CSIC wird die Nachfrage nach Energie in den nächsten 20 Jahren um mehr als 50 Prozent steigen.<sup>376</sup> Die Nachfragesteigerung ist jedoch ungleich verteilt: In den Industrieländern wird die Nachfrage um 23 Prozent wachsen, während sie sich in den Entwicklungsländern mehr als verdoppeln wird. Der größte Teil der Nachfrageexpansion in der „Dritten Welt“ wiederum wird auf die Länder Asiens entfallen.

Die Angebotsstruktur wird in den kommenden beiden Jahrzehnten im Kern gleich bleiben: Der hohe Anteil fossiler Brennstoffe wird sogar noch geringfügig zunehmen, und zwar von 86 auf 88 Prozent. Der Anteil des Erdgases wird ansteigen, während der Anteil der Nuklearenergie abnehmen wird. Alternative, erneuerbare Energien werden zwar absolut an Bedeutung gewinnen, aber ihr Anteil an der gesamten Energieversorgung wird nicht steigen. Das globale Umfeld der Energiepolitik soll durch einige Schlaglichter beleuchtet werden:<sup>377</sup>

- Im Zeitraum von 2000 bis 2020 werden die Anbieter am Persischen Golf ihre Produktion um 80 Prozent erhöhen müssen.
- Demgegenüber nimmt der Anteil europäischer und nordamerikanischer Anbieter im gleichen Zeitraum ab.
- Die Abhängigkeit der Länder Asiens von den Produzenten am Persischen Golf wird beträchtlich zunehmen.

---

375 Vgl. Center for Strategic and International Studies (CSIS), *The Geopolitics of Energy into the 21st Century. Vol. 1: An Overview and Policy Considerations*, Washington D.C., November 2000, S.XV

376 Vgl. dies., ebd.

377 Vgl. CSIS, a. a. O., S.XVI

- Russland stabilisiert seine Stellung als Anbieter von Erdgas.
- Der am raschesten wachsende Sektor auf dem Energiemarkt ist die Nachfrage nach Elektrizität.

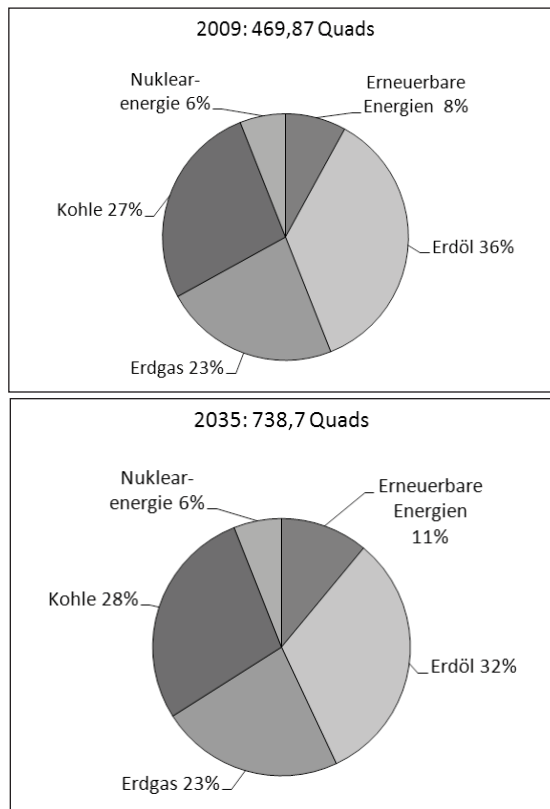
Diese Tendaussagen können allerdings dadurch in Frage gestellt werden, dass noch nicht vorauszusehende technologische Veränderungen und damit einhergehende Verbesserungen der Energieeffizienz das Gleichgewicht von Nachfrage und Angebot stören und neue Entwicklungen freisetzen können. Andererseits sind mehrere Ausgangsbedingungen dieses Marktgleichgewichts fragil:

- Bis zur Hälfte der Energienachfrage richtet sich auf instabile Staaten.
- Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Globalisierung werden die führenden Nachfragen und Anbieter stark unter Druck setzen. Aus landesspezifischen oder regionalen Gründen werden sich starke Schwankungen der Nachfrage wie der Energiepreise ergeben.
- Terroristische Gruppen werden die Sicherheit der Energieversorgung immer wieder in Frage stellen. Damit wächst das Risiko militärischer Auseinandersetzungen gerade in den Produktionszentren der globalen Energieversorgung. Die Energieproduktion in Staaten Zentralasiens wird sich zudem im Fadenkreuz der energiepolitischen Interessen Russlands, der USA und benachbarter Regionalmächte befinden.

Weitere Unwägbarkeiten kommen hinzu: Konjunktureinbrüche können dramatische Nachfragerückgänge verursachen und dadurch gerade die größeren energieexportierenden Staaten ökonomisch und politisch destabilisieren. Die starke Abhängigkeit von den Energieanbietern am persischen Golf könnte etwa China veranlassen, Militärallianzen mit einigen dieser Anbieterstaaten einzugehen und dadurch das internationale Machtgleichgewicht zu gefährden. Diese Risikofaktoren, die sowohl die Nachfrageseite als auch die Angebotsseite auf dem globalen Energiemarkt betreffen, müssen von einer langfristig tragfähigen, nachhaltigen Energiepolitik berücksichtigt werden. Welche energiepolitischen Optionen und Instrumente stehen dieser Politik zur Verfügung?

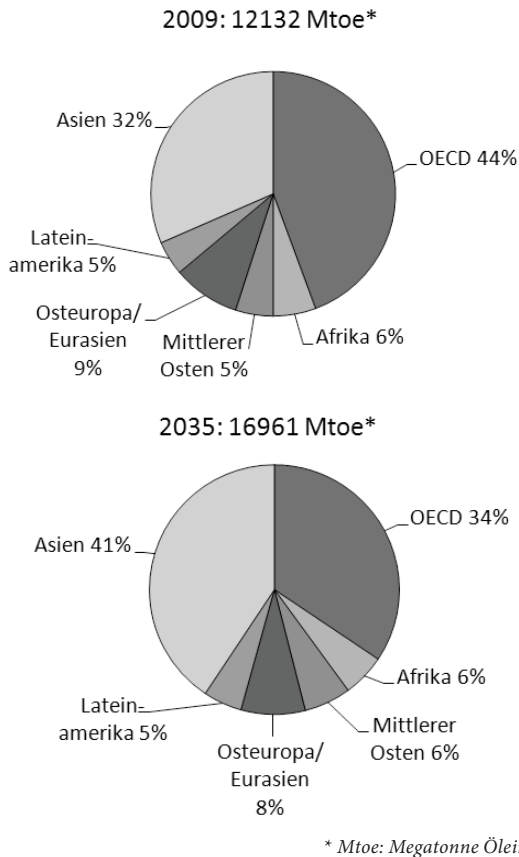
Der Anteil fossiler Brennstoffe (Kohle, Erdgas, Rohöl) am weltweiten Energieverbrauch wird zwischen 2009 und 2035 voraussichtlich von 86 % auf 83 % sinken, der Anteil der Nuklearenergie bleibt voraussichtlich konstant bei 6 %. Der Anteil erneuerbarer Energien hingegen wird mit 11 % im Vergleich zu 2009 um 3 % leicht ansteigen. Unter den fossilen Brennstoffen wird der Anteil des Erdöls leicht sinken, während der Anteil von Kohle und Erdgas nahezu gleich bleibt. Die beiden folgenden Schaubilder geben diese Entwicklungstendenzen wieder.

Einige politische Auswirkungen dieser Veränderungen deuten sich bereits an: der stärkere Wettbewerb asiatischer Länder um Energieimporte; die Integrationseffekte starker Abhängigkeit von Energieimporten im globalen Rahmen; der stärkere internationale Druck auf eine Abstimmung der nationalen Energiepolitiken; schließlich die intensivere Auseinandersetzung zwischen Politikern um den Stellenwert einzelner Träger der Energieversorgung und des Umweltschutzes.



**Abb. 25** Der Wandel des Energieverbrauchs von 2009 bis 2035 (nach Energieträgern)

Quelle: CSIS, The Geopolitics of Energy, Washington D.C. 2010, S. 2



**Abb. 26** Der Wandel des Energieverbrauchs von 2009 bis 2035 nach Regionen

Quelle: IEA, World Energy Outlook, S. 81, eigene Darstellung

Das gegenwärtige System der weltweiten Energieversorgung erweist sich, wie die Studie *World Energy Assessment* (WEA) der Vereinten Nationen und des World Energy Council gezeigt hat, nicht als Stimulus globalen Wachstums.<sup>378</sup> Ein Drittel der Weltbevölkerung hat keinen und ein weiteres Drittel nur unzureichenden

<sup>378</sup> Vgl. Economist, Power to the Poor, 10. Februar 2001, in: Martha Hostetter, Energy Policy, Washington D. C. 2002, S. 124 – 128



Zugang zu Energiequellen und Energieangeboten. Dadurch vergrößert sich die ohnehin bestehende Kluft zwischen dem wohlhabenden Norden und dem armen Süden. Die Geberländer Öffentlicher Entwicklungshilfe und die multilateralen Organisationen haben diese Kluft dadurch noch weiter vergrößert, dass sie in den vergangenen Jahren von großen Projekten der Energieversorgung in den armen Ländern mehr und mehr Abstand genommen haben.

Sieht man Probleme des globalen Klimawandels und globaler Armut im Zusammenhang, so ist nur ein Übergang zu *sauberen Energiequellen* auf Dauer in der Lage, den wirtschaftlichen Wohlstand weltweit zu fördern, die weitere Erwärmung des globalen Klimas abzubremesen und eine langfristig sichere Energieversorgung im Norden wie im Süden zu gewährleisten.<sup>379</sup> Eine *nachhaltige Energiepolitik* muss sich im internationalen Maßstab von folgenden Handlungsmaximen leiten lassen<sup>380</sup>:

- Die Bevölkerungsentwicklung darf die ökonomische und ökologische Tragfähigkeit der Erde nicht überfordern.<sup>381</sup>
- Die Belastung von Ökosystemen mit Schadstoffen muss ihrer Aufnahme- und Regenerationskapazität entsprechen. Die Emissionsrate nicht abbaubarer Schadstoffe muss daher gegen Null tendieren.
- Der Verbrauch von erneuerbaren Energiequellen und erneuerbaren Stoffen, darf das zur Verfügung stehende Reproduktionspotential nicht übersteigen.
- Die Verbrauchsrate nicht erneuerbarer Ressourcen sollte durch Substitution, Effizienzsteigerung und Recycling so weit wie möglich reduziert werden.<sup>382</sup>
- Das Zeitmaß der menschlichen Eingriffe muss sich an dem Zeitmaß der natürlichen Prozesse orientieren (z. B. Zeitmaß des Abbauprozesses von Abfällen oder des Regenerationsprozesses von Ökosystemen).
- Risiken, deren ökologische Folgen gegen einzelne dieser Forderungen verstoßen, müssen auf ein kalkulierbares Maß reduziert werden.
- Ein Schwergewicht der Entwicklung sollte auf der intensiven Nutzung umwelt- und sozialverträglicher Ressourcen, Technologien und Produkte liegen.

---

379 Vgl. im gleichen Band (Hostetter, 2002): Paul R. Epstein/Ross Gelbspan, A Worldwide Goal of Clean Energy [Boston Globe, Oct. 24, 2001], S. 112/113

380 Vgl. Ansgar Peiß, Nachhaltige Entwicklung und Internationalisierung in der Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Energieversorgung in der Tschechischen Republik, Sternenfels/Berlin 1999, S.- 42 f.

381 Vgl. Bruno Streit, Ökologie kurzgefasst, Mannheim u. a. 1994, S. 103 ff.

382 Vgl. ders., ebd., S. 111

Eine nachhaltige Energiepolitik orientiert sich an folgenden Prinzipien:<sup>383</sup>

1. Die Nutzung einer Ressource darf auf Dauer nicht größer sein als die Rate ihrer Erneuerung.
2. Die Freisetzung von Stoffen darf langfristig die Aufnahmefähigkeit der Umwelt nicht überschreiten.
3. Unvertretbare Risiken für Menschen und Umwelt sind zu vermeiden.
4. Menschliche Eingriffe in die Umwelt müssen die Zeitspanne berücksichtigen, die die Umwelt zur Selbststabilisierung benötigt.

Da sich die Energieversorgung überwiegend auf den Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger stützt, erhält die Frage nach den Ressourcen und der Reichweite dieser Energieträger zusätzliches Gewicht. Die Zeitdauer, in der diese Reserven beim gegenwärtigen Verbrauch erschöpft sein werden, beträgt 40 Jahre beim Erdöl, 150 Jahre bei der Steinkohle und 50 Jahre bei der Nutzung von Uran im Leichtwasserreaktor und ohne Aufbereitung der Kernbrennstoffe.<sup>384</sup> Schon in dieser Zeitdimension zeigt sich eine große, langfristig wirksame Herausforderung für den Grundwert der intergenerativen Gerechtigkeit.

Die Interdependenz von Energie- und Umweltpolitik liegt auf der Hand: Die Verringerung des Energieverbrauchs je Produktionseinheit birgt ein erhebliches Potential für Umweltverbesserungen. So verringert die Steigerung der Energieeffizienz die Umweltbelastung, senkt die Intensität der Ressourcenbeanspruchung und begrenzt die Umwelttrisiken auf ein Minimum.<sup>385</sup> Die Substitution zwischen einzelnen Energieträgern beeinflusst ganz wesentlich die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele. Es muss daher der Energie- und Umweltpolitik darum gehen, Umweltbelange in die Energiepolitik zu integrieren – durch eine entsprechende Verkehrsplanung, die Förderung des technischen Fortschritts zur Entwicklung energiesparender Fahrzeuge und die Widerspiegelung verkehrsbedingter Umweltbelastungen in den Preisen des Verkehrssystems.

Zwischen dem Energieverbrauch und der wirtschaftlichen Entwicklung hat in Europa in den letzten fünf Jahrhunderten immer ein enger Zusammenhang bestanden. Seit 1970 hat sich jedoch der Energieverbrauch auf einem hohen Niveau

---

383 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Erneuerbare Energien und Nachhaltige Entwicklung, Berlin 2000, S. 6

384 Vgl. ders., ebd., S. 7

385 Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Umweltpolitik auf dem Prüfstand. Bericht der OECD zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland, Bonn 1993, S. 128 ff.

verstetigt. Bei dieser Stabilisierung hat die „Dritte Industrielle Revolution“ durch die weite Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien eine wichtige, stabilisierende Rolle gespielt.<sup>386</sup> Zwar hat die wirtschaftliche Entwicklung für die Steigerung und Stabilisierung des Energieverbrauchs eine zentrale Bedeutung, aber zur Zeit kommt es vor allem auf die Förderung der Energieeffizienz an, wenn es darum geht, das wirtschaftliche Wachstum zu stimulieren und die künftige Energienachfrage zu bremsen. Erforderlich ist daher ein neuer, pragmatischer Ansatz der Energiepolitik, der nicht so sehr darauf setzt, die Nachfrage nach fossiler Energie zu regulieren, als vielmehr darauf, das Wachstum des fossilen Energieangebots abzubremesen.<sup>387</sup>

---

## 5.3 Benchmarking

Setzt man das Ergebnis energiepolitischer Entscheidungen zu den institutionellen Rahmenbedingungen politischer Systeme in Beziehung, kann man nach den Befunden einer von *Feigenbaum*, *Samuels* und *Weaver* durchgeführten vergleichenden Untersuchung der energiepolitischen Regelungskapazität der Regierungssysteme in den USA, Kanada, Frankreich, Deutschland und Japan folgende Thesen aufstellen:<sup>388</sup>

- Entscheidender als die Steuerungskapazität der Regierung und institutionelle Arrangements sind überkommene Ressourcenausstattung und politische Routinen.
- Parteienregierungen in der parlamentarischen Demokratie bieten bedeutsame Chancen politischer Innovation, beschwören aber auch hohe Risiken politischer Instabilität herauf.
- Das Präsidialsystem der Vereinigten Staaten eröffnet eine Vielzahl von Chancen politischer Innovation, die aber keineswegs effektiv, koordiniert oder stabil sind.
- Eine erhebliche Bandbreite parlamentarischer Arrangements bieten Chancen dauerhafter politischer Innovation, wie die Beispiele Japans, Frankreichs und Deutschlands unterstreichen.

---

386 Vgl. Astrid Kander/Paolo Malanima/Paul Warde, *Power to the People: Energy in Europe over the Last Five Centuries*, Princeton (N.J.) 2014

387 Vgl. Hans-Werner Sinn, *The Green Paradox. A Supply-Side Approach to global Warming*, Cambridge (Mass.), London, 2012

388 Vgl. Harvey Feigenbaum/Richard Samuels/R. Kent Weaver, *Innovation, Coordination, and Implementation in Energy Policy*, in: R. Kent Weaver/Bert A. Rockman (Hrsg.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C. 1993, S. 42-109

- Der Umfang der Innovations- und Koordinationsprobleme hängt – auch in der Energiepolitik – von der Zahl der Vetopositionen und der Vetospieler ab.

**Tabelle 19** Energiepolitische Regelungskapazität des Regierungssystems in fünf OECD-Staaten

Regelungskapazität			
Land	Innovation	Koordination konfligierender Ziele	Implementation
USA	<i>gemischt:</i> schwierige Durchsetzung umfassender Programme; Blockaden bei Preis- und Steuerproblemen	<i>niedrig:</i> bei Statusnachteilen für größere Gruppen Blockaden durch Veto-Spieler	<i>gemischt:</i> Umkehr bei Energieverbrauch durch PKWs wünschbar; Konflikte zwischen Legislative und Exekutive
Kanada	<i>hoch, aber instabil:</i> größere Innovation durch New Energy Policy; Verunsicherung des Energiesektors	<i>gemischt:</i> Konflikte und Korrekturen bei Preisen und Steuern. Konflikte zwischen Behörden wegen Umweltschutz und Preisen	<i>ziemlich hoch:</i> Implementationsprobleme zwischen verschiedenen Regierungsebenen und Provinzen
Frankreich	<i>ziemlich hoch:</i> höhere Verbrauchssteuern, zurückfahren des Kohleverbrauchs, Ausbau der Nuklearenergie	<i>ziemlich hoch:</i> Widerstand der Umweltschutzbewegungen gegen Ausbau der Atomenergie. Effizienz der Energieversorgung nachgeordnet	<i>hoch:</i> Platzierung von Atomreaktoren
Deutschland	<i>gemäßigt:</i> Abbau der heimischen Kohle erfolgreich	<i>ziemlich hoch:</i> Koordination im privaten Sektor statt zentraler Rolle der Regierung	<i>gemischt:</i> Gerichte und Länder verzögern Implementation; erfolgreiche Politik der Anhebung der Energiepreise
Japan	<i>hoch:</i> starkes Commitment für Atomenergie, neue Technologien und Ölreserven	<i>sehr hoch:</i> Proteste gegen Atomenergie durch Politik des wirtschaftlichen Wachstums aufgefangen	<i>ziemlich hoch:</i> Erfolg bei Konservierung von Energieressourcen. Ausbau der Atomenergie

Quelle: Feigenbaum/Samuels/Weaver, a. a. O., S. 98

Ein großer Teil der Öl- und Gasexporte wird auch künftig auf Iran, Irak und Libyen entfallen. Von der weiteren Entwicklung dieser Staaten und ihrer Einbindung in Netzwerke internationaler Kooperation unter besonderer Beteiligung der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union wird auch weiterhin die globale Energieversorgung abhängen. Die zentralasiatischen Staaten sind darauf angewiesen, beim

Aufbau eigener Exportnetze für die Ausfuhr von Öl und Gas unterstützt zu werden. Die Erschließung neuer Auslandsmärkte durch diese Staaten sollte mit Bestrebungen verbunden werden, den Energiesektor für Auslandsinvestitionen zu öffnen.<sup>389</sup>

In den nächsten Jahrzehnten werden noch mehr Staaten noch mehr Energie nachfragen. Dem Schutz der Seewege und der Öffnung der Energiemärkte ist daher eine große Bedeutung für die internationale Politik beizumessen. Damit kommen noch höhere Kosten für die damit verbundenen Sicherungsmaßnahmen auf die Vereinigten Staaten, die Europäische Union und die Länder mit der größten Energienachfrage in Asien zu. Da die Entwicklungsländer bis zum Jahre 2020 einen größeren Energiebedarf aufweisen werden als die Industriestaaten, sollten die Länder der „Dritten Welt“ beim Zugang zu wirtschaftlich effizienten und umweltverträglichen Energien besonders unterstützt werden.

---

## 5.4 Leitplanken nachhaltiger Energiepolitik

Die Enquetekommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages hat in Einzelstudien das wirtschaftliche und technische Potential der Energieeinsparung ermittelt und im Ergebnis Potentiale zwischen 30 und 70 Prozent errechnet.<sup>390</sup> Besonders große Einsparpotentiale bieten dabei PKW und Flugzeuge, der Kleinverbrauch, Elektrogeräte, Neubauten und der Gebäudebestand. Es ist daher insbesondere von Ernst Ulrich von Weizsäcker schon frühzeitig eine *Erhöhung der Energieproduktivität* gefordert worden.<sup>391</sup> Dabei geht es um die Menge Wohlstand, die aus einer Energieeinheit erzeugt werden können. Der technische Fortschritt bestehe ja nicht nur in einer Effizienzsteigerung von Einzelprozessen, sondern im Austausch energieaufwendiger Verfahren, Materialien und Verhaltensweisen durch Verfahren mit deutlich niedrigerem Energieverbrauch. Die erneuerbaren Energiequellen könnten ihre Wirksamkeit nur bei einer stark verbesserten Energienutzung – also deutlich höherer Energieproduktivität – voll entfalten.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ hat in seinem Bericht *„Energiewende zur Nachhaltigkeit“* wesentliche Probleme der bestehenden Energiesysteme dargestellt, Kriterien einer nachhaltigen Energiewende ermittelt und einen möglichen Pfad für die Transformation des

---

389 Vgl. CSIS, *The Geopolitics of Energy*, a. a. O., S. XXII

390 Vgl. Ernst Ulrich von Weizsäcker, *Erdpolitik*, a. a. O., S. 73

391 Vgl. ders., a. a. O., S. 75

globalen Energiesystems im 21. Jahrhundert aufgezeigt.<sup>392</sup> Diese *Energiewende* sei notwendig, um die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit zu schützen und die Energiearmut in den Entwicklungsländern zu beseitigen. Die Nutzung fossiler Energieträger (heute 80 Prozent der weltweiten Energienutzung) gefährde die natürlichen Lebensgrundlagen durch Emissionen, die Luftverschmutzung, Krankheiten und Klimaveränderungen auslösten. Zudem nehme das Risiko einer irreversiblen Schädigung von Ökosystemen mit zunehmender Erwärmung der Emission langlebiger Treibhausgase immer mehr zu. Etwa zwei Milliarden Menschen fehle ein Zugang zu modernen Energieformen. In Entwicklungsländern würden durchschnittlich 35 % der Energie aus Biomasse gewonnen. Eine *Energiewende* sei folglich auch notwendig, um die Probleme der Entwicklungsländer zu überwinden. Sie ist damit auch Voraussetzung für die Erreichung der Millenniumziele der Vereinten Nationen.

Der Wissenschaftliche Beirat hat im Interesse einer globalen *Energiewende* „*Leitplanken*“ vorgeschlagen, mit denen nachhaltige Transformationspfade begrenzt werden sollen. Diese den Korridor nachhaltiger Energiepolitik sichernden Handlungsschranken legen die Schadensgrenzen fest, deren Verletzung schwere wirtschaftliche und soziale Verwerfungen zur Folge hätte. Auch kurzfristige Nutzenvorteile könnten diese Schäden nicht ausgleichen. Letztlich markieren die *Leitplanken* keine Garantien für die Realisierung energie- und umweltpolitischer Ziele, sondern lediglich *Minimalanforderungen einer nachhaltigen Energiepolitik*.

Ein exemplarischer Pfad auf dem durch die *Leitplanken* begrenzten Korridor würde beispielsweise das Ziel einer globalen *Energiewende* über einen Zeitraum von hundert Jahren anstreben. Er würde vier Komponenten aufweisen:

1. eine stark verringerte Nutzung fossiler Energieträger,
2. die auslaufende Nutzung nuklearer Energieträger,
3. den breiten Auf- und Ausbau erneuerbarer Energieträger und
4. die deutliche Steigerung der Energieproduktivität weit über bisherige Steigerungsraten hinaus.<sup>393</sup>

In Verbindung mit einer starken Erhöhung der Energieproduktivität kann hohes Wirtschaftswachstum die Durchsetzung einer nachhaltigen Energieversorgung gewährleisten. Dazu sind flankierende Maßnahmen zur Verringerung von Treibhaus-

---

392 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit*, Heidelberg 2003, S. 1 f.

393 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Energiewende zur Nachhaltigkeit*, a. a. O., S. 2

gasen auch in der Landwirtschaft zu ergreifen. Ein fossil-nuklearer Pfad erscheint dem Wissenschaftlichen Beirat selbst unter Einhaltung der Klimaschutzziele mit weit größeren Risiken und Umweltbelastungen verbunden. Wegen langer Vorlaufzeiten einerseits und unverhältnismäßig hoher Kosten in einer fernerer Zukunft andererseits stellen die beiden nächsten Jahrzehnte daher „das entscheidende Zeitfenster für den Umbau der Energiesysteme“ dar.<sup>394</sup>

**Tabelle 20** Leitplanken nachhaltiger Energiepolitik\*

Ökologische Leitplanken	Sozioökonomische Leitplanken
<ul style="list-style-type: none"><li>• Klimaschutz</li><li>• Nachhaltige Flächennutzung</li><li>• Schutz von Flüssen und ihren Einzugsgebieten</li><li>• Schutz der Meeresökosysteme</li><li>• Schutz der Atmosphäre vor Luftverschmutzung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zugang zu moderner Energie für alle Menschen</li><li>• Deckung des individuellen Mindestbedarfs an moderner Energie</li><li>• Begrenzung des Anteils der Energieausgaben am Einkommen</li><li>• Gesamtwirtschaftlicher Mindestentwicklungsbedarf</li><li>• Risiken im Normalbereich halten</li><li>• Erkrankungen durch Energienutzung vermeiden</li></ul>

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat, Energiewende zur Nachhaltigkeit, a. a. O. S. 3

Da die *Europäische Union* in steigendem Maße von Energieimporten aus Drittländern abhängig wird und sich damit wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Risiken unterwirft, hat die Europäische Kommission ihre Absicht bekundet, die Versorgungssicherheit auf dem Energiemarkt durch die Senkung der Energienachfrage, die Verbesserung der Energieeffizienz und die Förderung erneuerbarer Energien zu stärken.<sup>395</sup> Durch ein neues Programm („Intelligente Energie für Europa“: 2003-2006) hat sie damit begonnen, lokale, regionale und nationale Initiativen im Bereich der erneuerbaren Energiequellen, der Energieeffizienz und der energiespezifischen Aspekte des Verkehrswesens zu unterstützen. Die *Internationale Energie-Agentur* (IEA) hat in einem alternativen Szenario errechnet, dass die Gesamtinvestitionen

394 ders., ebd.; ähnlich argumentiert auch Schönwiese (Klima, a. a. O., S. 117): „Festzuhalten bleibt, dass es eine Reihe von Indizien seitens der Klimabeobachtungsdaten dafür gibt, dass die Lawine globaler anthropogener Klimaänderungen bereits rollt, auch wenn dies mit Sicherheit heute noch nicht gesagt werden kann.“

395 Vgl. Europäische Kommission, Programm „Intelligente Energie für Europa“ (2003-2006), Brüssel 2002; <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lob,127046.htm> [17.11.04]

in die Energieinfrastruktur der nächsten drei Jahrzehnte unter Berücksichtigung nationaler Aktionspläne und Investitionen in Stromerzeugung und erneuerbare Energien 20 Prozent weniger betragen als ein Szenario, das die bisherige Energiepolitik fortsetzt.<sup>396</sup>

## 5.5 Der nachhaltige Umbau des Energiesystems

Eine Energiepolitik, die eine Stabilisierung des Weltklimas und eine nachhaltige Entwicklung durch weltweit abgestimmtes Handeln anstrebt, ist auf einen tragfähigen Nord-Süd-Pakt angewiesen.<sup>397</sup> Komponenten eines solchen Abkommens sind beispielsweise die Aufnahme neuer Immissionsgrenzwerte und internationaler Umweltauflagen in die nationalen Entwicklungsprogramme im Norden und Süden und Einschränkungen der Treibhausemissionen. Darüber hinaus kommt es darauf an, dass die Industriestaaten eine Vorreiterrolle bei der Einleitung dieser Schritte unternehmen und die Entwicklungsländer überzeugende Kampagnen zur Eindämmung des Bevölkerungswachstums unternehmen. Kurz gesagt: Es geht um den Einstieg in ein neues Wirtschafts- und Wohlstandsverständnis, das einen nachhaltigen Umbau des Energiesystems ermöglicht.

Vor zwei Jahrzehnten hat schon Ernst Ulrich von Weizsäcker die Konturen eines politisch konsensfähigen Einstiegs in ein neues Wohlstandsmodells umrissen:<sup>398</sup>

- den jährlichen Abbau von Subventionen über einen Zeitraum von drei bis vier Jahrzehnten,
- die Erhebung von Umweltsteuern, die die Endverbrauchspreise nicht erneuerbarer Energie um jährlich 5 Prozent anheben,
- mit dem Umweltsteueraufkommen sollten keine zusätzlichen Staatsfunktionen finanziert werden,
- Anpassungsreaktionen der Verbraucher (Wärmedämmung, Müllvermeidung etc.) machten eine Erhöhung der Energieproduktivität um 3 Prozent pro Jahr möglich,

396 Vgl. Klaus Töpfer, Erneuerbare Energien und Globales Lernen. Chancen, Vorreiterrollen und Engagement – Schlüssel für eine Nachhaltige Energie der Zukunft, in: Rundbrief Bildungsauftrag Nord-Süd, Nr. 45, August 2004, S. 1-3

397 Vgl. Florentin Krause, Energiepolitik im Treibhauszeitalter: Maßnahmen zur Eindämmung der globalen Erwärmung, Karlsruhe 1992, S. 335 ff.

398 Vgl. Ernst Ulrich von Weizsäcker, Erdpolitik, a. a. O., S. 164 f.



- Ziehe man diese 3 % Erhöhung der Energieproduktivität von der Preissteigerungsrate in Höhe von 5 % der Energie ab, ergebe sich eine Verteuerung der Energiedienstleistungen von durchschnittlich 2 % pro Jahr.
- Daraus ergebe sich eine Mehrbelastung des gesamten industriellen Energieverbrauchs in Höhe von 0,08 % und 0,12 % bei den Privathaushalten.

Zieldimension	Konkretisierung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcenverfügbarkeit</li> <li>• Energiesystem</li> <li>• Umwelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeit sicherer Praxis der Energienutzung, Beschaffungssicherheit</li> <li>• Verlässlichkeit für Endverbraucher, Optionsoffenheit, Risikovermeidung</li> <li>• Klimawandel, Emissionen, Flächenverbrauch</li> </ul>

**Abb. 27** Zielbündel für einen nachhaltigen Umbau des Energiesystems

Quelle: Ulrich Steger u. a., Nachhaltige Entwicklung und Innovation im Energiebereich, Heidelberg 2002, S. 5

Leitindikator des hier wiedergegebenen Zielbündels ist die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die Ziele selbst entsprechen sowohl den normativen Vorgaben des Kyoto-Protokolls wie auch dem Art. 20a des Grundgesetzes („Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“). Wie lässt sich unter diesen Bedingungen das Leitbild einer nachhaltigen Energiepolitik konkretisieren? Dies kann durch zwei Schritte geschehen:<sup>399</sup>

1. Die Praxis der Energienutzung ist dann nachhaltig, wenn die Zeit sicherer Praxis konstant bleibt oder wächst.
2. Die Zeit sicherer Praxis der Energienutzung muss größer sein als die Trägheit des betrachteten Systems.

Ein nachhaltiges Energiesystem muss sich auf zwei Pfeiler stützen: den effizienten Umgang mit Energie und auf die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energie. Derzeit werden die Energiekosten bei energiepolitischen Entscheidungen vielfach nicht angemessen berücksichtigt und positive externe Effekte – wie etwa geringere Emissionen – vom Markt nicht ausreichend honoriert. Neue Energiequellen

<sup>399</sup> Vgl. Ulrich Steger u. a., Nachhaltige Entwicklung und Innovation im Energiebereich, a. a. O., S. 8

müssen zudem nicht nur wirtschaftlich konkurrenzfähig sein, sondern auch noch zusätzliche Vorteile bieten.

Auf der Angebots- und Nachfrageseite sind in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern Maßnahmen zu ergreifen, die den Zugang zu modernen Energieformen mit geringen Emissionen sowie zu erneuerbaren Energien verbessern und die Effizienz der Energienutzung erhöhen.<sup>400</sup> Auf der *Angebotsseite* gilt es, Privatisierung und Liberalisierung so mit regulatorischen Eingriffen des Staates zu verbinden, dass die Erschließung internationaler Kapitalquellen, attraktive Rahmenbedingungen für private Investoren und ein Ausbau von Public-Private-Partnerships gewährleistet werden. Auf der *Nachfrageseite* kommt es darauf an, die für Energienachfrage verfügbare Kaufkraft insbesondere armer Bevölkerungsgruppen zu erhöhen. Instrumente zur Verwirklichung dieses Zieles sind einmal zielgruppenspezifische Subventionen und zum anderen der Ausbau von Mikrofinanzierungssystemen. Parallel hierzu sind bildungspolitische Maßnahmen zu ergreifen, die auf eine nachhaltigere Nutzung der Energie zielen.

*Nachhaltige Energiepolitik* bedeutet, dass die Energieversorgung der Zukunft den Maßstäben der Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit gerecht wird. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob ein Energiesystem wie das gegenwärtige, das zu über 97 auf fossilen (fossil-biogenen und fossil-mineralischen) Vorräten beruht, diesen Maßstäben entspricht.<sup>401</sup>

- Die Nutzung von fossil-biogenen Rohstoffen beeinflusst durch die Freisetzung von CO<sub>2</sub> („Treibhauseffekt“) den weltweiten Klimawandel. Je mehr Treibhausgase in die Atmosphäre gelangen, umso stärker der Klimawandel.<sup>402</sup> Dadurch wird die *Umweltverträglichkeit* des gegenwärtigen Energiesystems grundsätzlich in Frage gestellt.
- Da die fossil-biogenen Vorräte auf Dauer nur begrenzt verfügbar sind, ist auch der Maßstab der Versorgungssicherheit auf Dauer unter den gegebenen Bedingungen nicht einzuhalten. So wird die Förderhöchstgrenze des Erdöls bereits in den nächsten Jahren erreicht sein.

---

400 Vgl. ders., ebd.

401 Vgl. Volker Hoppenbrock, Wird die rot-grüne Bundesregierung ihrem Ziel einer nachhaltigen Energiepolitik gerecht? Universität Münster/Institut für Politikwissenschaft, 2004 (Seminararbeit), S. 1 ff.

402 Vgl. Sven Geitmann, Erneuerbare Energien und Alternative Kraftstoffe, Norderstedt 2004, S. 30

- Ebenso bestehen Zweifel, ob ein Energiesystem, das auf Dauer den Kriterien Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit nicht gerecht wird, dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung genügen kann.

Eine Energiepolitik, die dem Anspruch der Nachhaltigkeit genügen soll, muss unter diesen Bedingungen auf die weitaus stärkere Nutzung erneuerbarer Energien setzen – wenn nicht auf den weitgehenden Umstieg zugunsten dieser Energiequellen.<sup>403</sup> Doch wie realistisch ist diese Perspektive? Zwar bieten die regenerativen Energiequellen ein unerschöpfliches Energiepotential, das den gegenwärtigen Energieverbrauch um ein Mehrfaches übertrifft. Einer verstärkten Nutzung stehen jedoch zwei Probleme entgegen: die zu geringe Leistungsdichte und die jahres- und tageszeitlichen Schwankungen des Energieangebots. Wenn das Kriterium der Wirtschaftlichkeit an den Einsatz fossiler und erneuerbarer Energie angelegt wird, ist zu beachten, dass die volkswirtschaftlichen – und nicht nur die betriebswirtschaftlichen – Kosten der konkurrierenden Angebote verglichen werden. Denn fossile Energien schneiden bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen oft besser ab, weil ihre volkswirtschaftlichen Kosten nicht vollständig berücksichtigt werden. Ein solcher Kostenvergleich macht es erforderlich, die vielfältigen direkten und indirekten Subventionen für unterschiedliche Energiequellen in Rechnung zu stellen und auf Dauer abzubauen.

Die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages hat die Beschleunigung und Intensivierung einer globalen Politik zur Eindämmung des Treibhauseffektes gefordert. Die Industrieländer sollten verbindliche Reduktionsverpflichtungen eingehen und auch Entwicklungs- und Schwellenländer sich verbindlich verpflichten, ihre Emissionen in Grenzen zu halten.<sup>404</sup> Die Staaten,

---

403 Vgl. Harry Lehmann, *Zukunftsenergien: Strategien einer neuen Energiepolitik*, Berlin u. a. 1995, S. 251. Die Förderung erneuerbarer Energien stößt allerdings auch international auf starke Widerstände. So gibt es in den Leitungsgremien der Weltbank Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedern der „Johannesburg Renewable Energy Coalition“ einerseits und den OPEC-Ländern sowie den USA andererseits. Im Zentrum der Debatte stehen dabei die Konsequenzen der Unterstützung erneuerbarer Energien für die Politik der Weltbank: Diese muss bei ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Energiebereitstellung darauf achten, dass notwendige Investitionen in den Energiesektor auch in entwicklungspolitische Strategien integriert werden. Auch im Energiebereich kommt es daher darauf an, künftige von der Weltbank geförderte Infrastrukturmaßnahmen mit sozialen und ökonomischen Entwicklungsvorhaben enger zu verknüpfen. Vgl. hierzu den Jahresbericht/Geschäftsjahr 2004 des Deutschen Exekutivdirektors der Weltbank, The World Bank Group/Office of the German Executive Director, Washington D.C. 2004, S. 25 ff.

404 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages, *Mehr Zukunft für die Erde: Nachhaltige Energiepolitik für*

die der Klimarahmenkonvention der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro beigetreten sind, sollten ihren Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen klimaschädlicher Spurengase dadurch nachkommen, dass sie Maßnahmen ergreifen, die auch andere Staaten, die der Konvention beigetreten sind, zu angemessenen Reduktionen veranlassen. Dies sollte auf der Grundlage freiwilliger Selbstverpflichtungen, Rahmenbedingungen und eines Regelwerks geschehen, das die Einrichtung von Clearingstellen für die Anbahnung von Kooperationen und die Einsetzung einer Evaluations- und einer Kontrollinstanz für die Verwendung von Fremdmitteln vorsieht.

Die Kommission hat ihre zeitlich weiterreichenden Empfehlungen in einer *VISION 2050* zusammengefasst und folgenden Rahmen für die Energiepolitik im 21. Jahrhundert abgesteckt:<sup>405</sup>

- In der Energiewirtschaft sind höchste Wirkungsgrade bei der Bereitstellung technischer Arbeitsfähigkeit anzustreben.
- Niedertemperatur-Wärmeproduktion unter Verwendung technischer Arbeitsfähigkeit ist auf ein Minimum zurückzudrängen.
- Erforderlich sind möglichst kurze Energiewandlungsketten, die es erlauben, die von Energiewandlungsschritt zu Energiewandlungsschritt zwangsläufig zunehmende Energie- und Stoffentwertung vermindern.
- Höchsteffiziente Energiewandlungssysteme rationeller Energieanwendung und erneuerbare Energien sind zu entwickeln und in wirtschaftlich vertretbarer Weise zu nutzen.
- Im Sinne der *Nachhaltigkeit* sind Stoffströme möglichst weitgehend im Kreis zu führen (Kreislaufwirtschaft).
- Fossile Energierohstoffe sind durch Energiewandlungstechnologien zurückzudrängen.

Die *Internationale Energieagentur* (IEA) hat sich in ihrem „*World Energy Outlook 2004*“ mit den Herausforderungen der Energiepolitik im 21. Jahrhundert auf der Grundlage von zwei Szenarien befasst.<sup>406</sup> Das erste, das *Referenzszenario*, stellt alle politischen Maßnahmen in Rechnung, die bis Mitte 2004 ergriffen worden sind und berücksichtigt nicht politische Initiativen in der Zukunft. In diesem Szenario wachsen Energieverbrauch und Emissionen kontinuierlich; fossile Brennstoffe do-

---

dauerhaften Klimaschutz, Bonn 1995, S. 1064 ff.

405 Vgl. dies., ebd., S. 1068 ff.

406 Vgl. International Energy Agency, *World Energy Outlook 2004*, OECD/IEA, Paris 2004, S. 367 ff.

minieren den Energiemix. Das zweite, das *Alternativszenario*, zeigt demgegenüber, wie sich der Weltenergiemarkt entwickelt, wenn die Industrieländer energiepolitische Maßnahmen ergreifen, welche die Energieeffizienz ebenso steigern wie die Nutzung erneuerbarer Energie und Luftverschmutzung sowie den Treibhauseffekt dadurch reduzieren. Im Falle der Europäischen Union hat dies eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie an der Elektrizitätserzeugung von 13,9 % im Jahre 1997 auf 22,1 % im Jahre 2010 bedeutet.

In jedem Fall würde die Nachfrage nach Energie unter den Bedingungen des Alternativszenarios weit weniger schnell steigen als im Referenzszenario: Allein das Transportgewerbe würde danach im Jahre 2030 im Vergleich zu den Werten des Referenzszenarios 64 % weniger Erdöl nachfragen.<sup>407</sup> Die globale Energienachfrage wäre in diesem Fall 10 Prozent niedriger als unter den gegebenen Bedingungen. Die Nachfrage nach Kohle würde stark sinken, und die Nachfrage nach Erdöl wäre um einen Betrag niedriger, der der gesamten gegenwärtigen Erdölproduktion Saudi-Arabiens, der Vereinigten Arabischen Emirate und Nigerias entspricht. Maßnahmen wirtschaftlicher Energienutzung in den OECD-Ländern und die Entwicklung von Fahrzeugen mit höherer Energieeffizienz in den Nicht-OECD-Ländern könnten zwei Drittel dieser Einsparungen erklären. Das Alternativszenario würde aber auch auf (um 12 %) höheren Elektrizitätspreisen in den Staaten der Europäischen Union beruhen.

Inzwischen prägen die Anforderungen an eine nachhaltige Energiepolitik den Zielhorizont der Politik: Die Bundesrepublik Deutschland will den Anteil erneuerbarer Energien bis zum Jahre 2020 auf mindestens 20 % steigern. Dänemark will demgegenüber den Anteil erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2030 auf 30 % erhöhen.<sup>408</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland unternimmt vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und insbesondere unter dem Einfluss der Krise von *Fukushima* den ehrgeizigen Versuch, ihre weitgehend auf fossilen Brennstoffen beruhende Energieversorgung bis zum Jahre 2050 auf größtenteils regenerative Energien umzustellen. Zur Verwirklichung dieser *Energiewende* ist freilich nach den Studien von Klaus-Dieter Maubach ein kurzfristiger Aktionsplan erforderlich, der die volkswirtschaftlichen Kosten eindämmt und die Energiewende für die Verbraucher tragbar und bezahlbar macht.<sup>409</sup>

---

407 Vgl. dies., ebd., S. 375

408 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Erneuerbare Energien und Nachhaltige Entwicklung, a. a. O., S. 72

409 Vgl. Klaus-Dieter Maubach, *Energiewende. Wege zu einer bezahlbaren Energieversorgung*, Berlin 2013

Die Europäische Union sieht sich in einer Vorreiterrolle für den Klimaschutz und strebt die Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien auf 20 % an. Bestrebungen der EU-Kommission, die Vorgaben zur Umsetzung nicht zu konkretisieren und somit die Ausgestaltung den Mitgliedstaaten zu überlassen, gefährden jedoch dieses Ziel.<sup>410</sup>

## Literatur

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Erneuerbare Energien und Nachhaltige Entwicklung, Berlin 2000
- Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, The Geopolitics of Energy into the 21<sup>st</sup> Century, Washington D.C. 2000
- John G. Clark, The Political Economy of World Energy. A Twentieth-Century Perspective, New York /London u. a. 1990
- Sven Geitmann, Erneuerbare Energien und Alternative Kraftstoffe, Norderstedt 2004
- Rainer Hopf/Ulrich Voigt, Verkehr – Energieverbrauch – Nachhaltigkeit, Heidelberg 2004
- International Energy Agency*, World Energy Outlook 2012, Paris 2012
- Harry Lehmann, Zukunftsenergien: Strategien einer neuen Energiepolitik, Berlin u. a. 1995
- Klaus-Dieter Maubach, Energiewende. Wege zu einer bezahlbaren Energieversorgung, Berlin 2013
- Sebastian Oberthür /Hermann E. Ott, Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Opladen 2000
- Ernst Ulrich von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1994
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*, Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit, Heidelberg 2003

---

410 Vgl. Gregor Peter Schmitz, EU verabschiedet sich von Klimaschutzzielen, Spiegel Online, 15. Januar 2014, Im Internet: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-kommision-will-ziele-fuer-oeko-strom-und-klimaschutz-abschaffen-a-943595.html> [Stand: 10.03.2014]

*„However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results.“*  
Winston Churchill

Die Bilanz der staatlichen Entwicklungspolitik ist seit Jahrzehnten unter Praktikern der Öffentlichen Entwicklungshilfe wie Beobachtern in Medien und Wissenschaft äußerst umstritten. Fehlschläge von Programmen und Projekten („*Weißer Riesen*“) haben große Aufmerksamkeit auf sich gezogen und teilweise vernichtende Pauschalurteile provoziert. Fundamentalkritik fand auch in der Wissenschaft weite Verbreitung. Einige Autoren wie Myrdal<sup>411</sup> und Seers<sup>412</sup> kamen zu dem Ergebnis, Entwicklungshilfe nütze vor allem den herrschenden Eliten, stabilisiere verkrustete Machtstrukturen und hemme politische und institutionelle Reformen. Rüland,<sup>413</sup> Oberndörfer<sup>414</sup> und Simonis<sup>415</sup> machten geltend, wegen der Korruptheit und Reformunwilligkeit der politischen Eliten in diesen Ländern sei eine kontinuierliche entwicklungspolitische Aufbauarbeit weitgehend ausgeschlossen. Die Konsequenz: Entwicklungshilfe sei strikt auf Armuts- und Katastrophenhilfe zu beschränken.

---

411 Vgl. Gunnar Myrdal: Politisches Manifest über die Armut in der Welt. Frankfurt a. M. 1970.

412 Vgl. Dudley Seers: Time for a Second Look at the Third World, in: Development Policy Review, 1. Jg, Heft 1 (1983).

413 Vgl. Jürgen Rüland / Nikolaus Werz: Von der „Entwicklungsdiktatur“ zu den Diktaturen ohne Entwicklung – Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte-Welt-Forschung, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Opladen 1985, S. 211-233.

414 Vgl. Dieter Oberndörfer, Das Entwicklungsproblem aus heutiger Sicht, in: Karl Kaiser / Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik: Strukturen – Akteure – Perspektiven, Bonn 1987, S. 189 – 208. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 217).

415 Vgl. Georg Simonis, Der Entwicklungsstaat in der Krise, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Opladen 1985, S. 157-183.

Wie ist diese Grundsatzkritik im Lichte unserer heutigen Kenntnisse der Lage der Entwicklungsländer und der Situation der Entwicklungspolitik zu beurteilen? Um diese Frage beantworten zu können, wollen wir einen Blick auf die Gesamtentwicklung der Entwicklungsländer werfen und ihre Lage bilanzieren (*Makroperspektive*). Ebenso notwendig ist aber auch ein Blick auf die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit, d. h. die Wirkungsbilanzen von Programmen und Projekten (*Mikroperspektive*). Eine nüchterne Bilanz der Entwicklungspolitik weist für die letzten Jahrzehnte Erfolgsgeschichten und Krisenszenarien aus. Wie sehen diese Erfolge und Rückschläge im Einzelnen aus?<sup>416</sup> Eine Bilanzierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erfordert zunächst einen Blick auf die frühere und jetzige Lage in den Entwicklungsländern wie in den Geberländern.

In allen Industriestaaten stehen die Geber der Entwicklungshilfe unter starkem öffentlichen Druck, der auf die kurze Formel gebracht werden kann: *Mit weniger Mitteln mehr erreichen*.<sup>417</sup> Gegenüber skeptischen Bürgern, kritischen Medien und den Akteuren anderer Politikfelder müssen sie bei schrumpfenden Haushaltsmitteln gute Ergebnisse vorzeigen. Leistungsmanagement und Leistungsmessung sollen wirksamere Maßnahmen zu niedrigeren Kosten ermöglichen. In organisatorischer Hinsicht gibt es zwei Stoßrichtungen dieses öffentlichen Meinungsdrucks und politischen Rechtfertigungszwangs: die Reorganisation der Institutionen mit dem Ziel einer stärkeren Verzahnung von Monitoring, Evaluierung und Programmplanung und der Aufbau neuer Kooperationsnetze von öffentlichen und privaten Trägern. Zudem wird sich die Öffentliche Entwicklungshilfe solchen Feldern zuwenden müssen, die nicht allein vom Markt gesteuert werden können: der Entwicklung menschlicher Ressourcen und den Voraussetzungen einer „guten Regierungsführung“ (good governance) im Sinne einer *erfolgreichen Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns*.

Damit wird zugleich eine *neue Stufe institutionellen Denkens* in der Entwicklungspolitik erreicht: In den *1950er und 1960er Jahren* ging es zunächst darum, die Verwaltung in den Partnerländern einschließlich Haushaltsplanung und Rechnungsprüfung aufzubauen. In den *1960er und 1970er Jahren* kam es darauf an, diese Organisationen zu konsolidieren und ihr Personal aus- und fortzubilden. Am Ende der Projektarbeit sollte das jeweilige Projekt lokalen Partnern übergeben werden können. In den *1970er Jahren* trat dann die Fähigkeit der Zentralverwaltung zur erfolgreichen Ansprache von Zielgruppen, insbesondere der Ärmsten der

---


416 In Anlehnung an: Reinhard Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung, Opladen 1996, S. 19

417 Vgl. United Nations Development Programm / Management Development and Governance Division/Bureau for Policy Development, Capacity Development, New York 1997 (Technical Advisory Paper 2), S. 2, 5



Armen, und zur Förderung der Entwicklung menschlicher Ressourcen stärker in das Blickfeld. Die Leistungsfähigkeit stark zentralisierter Verwaltungen – vielfach ein Erbe der Kolonialzeit und der Politik der ersten Entwicklungsdekade – erwies sich vor diesen Herausforderungen aber als zu begrenzt.

Daher wurden freie gesellschaftliche Trägerorganisationen, insbesondere Selbsthilfeorganisationen, in den 1980er Jahren wieder neu entdeckt. Entwicklungsprozesse wurden mehr und mehr als langfristige Prozesse erkannt und leistungssteigernde Reformen der öffentlichen Verwaltung angestrebt. Auf dieser Grundlage sind die 1990er Jahre durch vertiefte Einsichten in die Notwendigkeit *guter Regierungsführung und institutionellen Wandels* im Hinblick auf die Förderung nachhaltiger Entwicklungsprozesse geprägt.<sup>418</sup> Institutionenaufbau und -förderung rückten in den Mittelpunkt des entwicklungspolitischen Interesses: Dabei geht es vorrangig um Leistungsfähigkeit und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung, die Legitimität ihres Handelns, den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen und die Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf Unternehmen und Verbraucher. Es kommt daher aus dieser Sicht vor allem auf das Zusammenspiel von Regierung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft an. Soweit der Hintergrund des gegenwärtigen entwicklungspolitischen Denkens.

Arten der Beeinflussung	Grade der Beeinflussung
1. <b>Diskurs</b> (Agenda-Setting, Dialogpartner)	 <p>geringer Einfluss</p> <p>großer Gestaltungseinfluss</p>
2. <b>Moden</b> (Konzepte und Begriffe)	
3. <b>Institutionen</b> (neue Netzwerke und Organisationen)	
4. <b>Normbildung</b> (Regelwerke für Regierungspolitik)	
5. <b>Bindende Netzwerke</b> (Novellierung der Gesetzgebung, Anstoß von Reformen)	
6. <b>Einsatz von Politikinstrumenten</b> (Institutionalisierung angestrebter Instrumente)	
7. <b>Umsetzung in die Praxis</b> (Anwendung von Politikinstrumenten)	

**Abb. 28** Politikeinfluss – Grade der Beeinflussung und ihre Intensität

Quelle: In Anlehnung an Susanne Neubert, Erfassung der Wirkungen von (Multi-) Sektorprogrammen, in: DeGEval, Verfahren der Wirkungsanalyse – eine Landkarte für die entwicklungspolitische Praxis, Arzbach 2003, S. 128

418 „Gute Regierungsführung“ wird hier verstanden als „Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“. Zum Verständnis siehe auch: Hiltrud Naßmacher: Politikwissenschaft, München/Wien 2004, 5. Aufl., S. 163 und 448 ff.

Dieses schlägt sich besonders deutlich in der Bestandsaufnahme der Leistungsbilanz der Entwicklungspolitik durch die *Weltbank* nieder:<sup>419</sup>

- Eine gute Wirtschaftspolitik des Nehmerlandes erhöht die Katalysatorwirkung der Programme und Projekte erheblich: Erhält ein solches Land Entwicklungshilfe im Umfang von 1 % seines Bruttosozialprodukts, werden seine Armut und seine Säuglingssterblichkeit um 1 % verringert.
- Die Verbesserung der Institutionen der Wirtschaftspolitik in den Nehmerländern könnte jährlich die Armut von je 60 Millionen Menschen beseitigen.
- Wirksame Entwicklungshilfe ergänzt private Investitionen, ersetzt sie aber nicht. Bei überzeugender Wirtschaftspolitik zieht 1 Dollar Entwicklungshilfe 2 Dollar Privatinvestitionen nach sich.
- Entwicklungshilfe ist dann besonders wirksam, wenn sie Institutionen stärkt, deren Leistungsfähigkeit verbessert und das Engagement einer aktiven Zivilgesellschaft für die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen nutzt.
- Das Ziel des Kapazitätsaufbaus von Institutionen ist nur durch eine langfristige Projekt- und Programmförderung zu verwirklichen.

An welchen Zielen sind diese Bemühungen zu messen? Wieweit lässt sich die politische Messlatte der Entwicklungspolitik wissenschaftlich bestimmen?

---

## 6.1 Das „magische Fünfeck“

*Entwicklung* ist ein normativer Begriff, der Vorstellungen über die gewünschte Richtung des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandels bündelt und auf theoretischen Annahmen der Ursachen von Unterentwicklung und typische Ablaufmuster sozioökonomischer Transformation beruht. Der Entwicklungsbegriff des ersten Berichtes der Vereinten Nationen im Jahre 1951 hatte noch Entwicklung mit wirtschaftlichem Wachstum gleichgesetzt. Aus der Sicht der *Wachstumstheorien* war die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens der entscheidende Indikator der Entwicklung. Wenn das Wachstum nur hoch genug sei, würden auch andere Probleme des Entwicklungslandes lösbar.

Das Ausbleiben sozialer Entwicklungsfortschritte führte dann in den 1960er Jahren zu einer Ausweitung des Entwicklungsbegriffs: Wachstum und Wandel.

---

419 Vgl. World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. A World Bank Policy Research Report, Oxford/New York 1998, S. 2 ff.

Erkannt wurde nun die entwicklungsstrategische Schlüsselrolle politischer, administrativer und gesellschaftlicher Modernisierung sowie gerechter Einkommens- und Vermögensverteilung. Folglich forderten die *Modernisierungstheorien* auch Investitionen in die Weiterentwicklung von Ernährung, Gesundheit und Bildung sowie von Politik und Verwaltung. Demgegenüber führten die *Dependenztheorien* die Unterentwicklung auf Folgen der internationalen Arbeitsteilung im Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie zurück: Ohne ein Mindestmaß an Eigenständigkeit könne sich die Wirtschaft der Entwicklungsländer nicht entfalten.

An die Stelle dieser Perspektiven trat seit den 1970er Jahren die *Grundbedürfnisstrategie*, die auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Beschäftigung, Wohnen und Bildung zielte. Wirtschaftliches Wachstum und soziale Teilhabe wurden in einen größeren Rahmen entwicklungspolitischer Ziele eingeordnet.<sup>420</sup> Der Brundtland-Bericht hat schließlich das Konzept *nachhaltiger Entwicklung* in den Vordergrund des entwicklungspolitischen Denkens gerückt, das ein Mindestmaß an Eigenständigkeit der politischen Entscheider voraussetzt und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit den Zielen der Entwicklungspolitik verbindet. Vorrangiges Ziel ist die Beseitigung der *Unterentwicklung* der Partnerländer, d. h. vor allem die Beseitigung von Hunger, Analphabetismus und Krankheit, wie sie der frühere Weltbankpräsident *Robert McNamara* in seiner Nairobi-Rede von 1973 gefordert hat. Der Unterentwicklung liegen Strukturdefizite zugrunde, die die Entwicklungspolitik herausfordern und nur langfristig zu beheben sind, wie insbesondere eine niedrige Spar- und Investitionsquote, eine hohe Konsumquote, eine niedrige Kapitalausstattung, unzureichende Markt- und Kreditorganisation und eine ungenügende Infrastruktur (Verkehr, Energie). Diese Defizite verbinden sich vielfach mit den Strukturmustern traditionaler Gesellschaften. Gleichgültig, wie groß die Erklärungskraft von *Modernisierungstheorien* einzuschätzen sein mag, der Entwicklungspolitik stellt sich die Aufgabe, Programme einer nachhaltigen, d. h. dauerhaften Entwicklung zu fördern.

---

420 Zu dem normativen Rahmen der Entwicklungspolitik siehe insbesondere Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 11. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik, Bonn 2001; ders. (Hrsg.), Medienhandbuch Entwicklungspolitik, Bonn 2002; Hans-Rimbert Hemmer, Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung, München, Vahlen, 2002, 3. Neubearb. und erw. Aufl.; Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, Reinbek bei Hamburg 2002, 12. Aufl.; Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1 (Grundprobleme – Theorien – Strategien), Bonn 1992, 3. Aufl.; Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn, Dietz 2012, 7. Aufl.

Was bedeutet diese Zielvorgabe im Einzelnen? Ziel der Entwicklungspolitik ist nach breiter, grundsätzlicher Übereinstimmung die Befriedigung der Grundbedürfnisse Nahrung, Arbeit, soziale Gleichheit, Partizipation, Freiheit, gesunde Umwelt. Die allgemeinen strategischen Voraussetzungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse haben *Nohlen* und *Nuscheler* 1992 zu einem *magischen Fünfeck von Entwicklung* zusammengefügt (von allen angestrebt und niemals vollständig verwirklicht):

1. *Wachstum* als „gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsmeldung“,
2. *Arbeit* als gesamtgesellschaftliche Entwicklungsressource, Voraussetzung zur Überwindung der Armut und zugleich Chance der Selbstverwirklichung,
3. *Gleichheit/Gerechtigkeit* zur Sicherung eines gleichen Zugangs zum materiellen Wohlstand und eines Mindestmaßes an Verteilungsgerechtigkeit, die wirtschaftliches Wachstum weder behindert noch bremst,
4. *Partizipation* als politische Mitwirkung und soziale Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern einer Gesellschaft. Entsprechend fordert die *Grundbedürfnisstrategie* neben einer Entwicklungspolitik für die Armen eine Entwicklung durch die Armen.
5. *Unabhängigkeit/Eigenständigkeit* als Fähigkeit eines Staates, sein politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches System ohne Einmischung, Zwang oder Drohung von außen zu gestalten.

Fügt man diese Komponenten zusammen, so ist *Entwicklung* zu verstehen als

„die eigenständige Entfaltung der Produktivkräfte zur Versorgung der gesamten Gesellschaft mit lebensnotwendigen materiellen sowie lebenswerten kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Rahmen einer sozialen und politischen Ordnung, die allen Gesellschaftsmitgliedern Chancengleichheit gewährt, sie an politischen Entscheidungen mitwirken und am gemeinsam erarbeiteten Wohlstand teilhaben läßt.“<sup>421</sup>

In diesem normativen Rahmen handelt etwa die deutsche Entwicklungspolitik insoweit, als sie es als ihre Aufgabe betrachtet, „zur Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse in den Partnerländern im Süden und im Osten und zur Zukunftssicherung auch für uns beizutragen“.<sup>422</sup> Sie orientiert sich am Leitbild der

421 Dieter *Nohlen*/Franz *Nuscheler*, Handbuch der Dritten Welt, a. a. O., S. 73.

422 Elfter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik, a. a. O., 8. XVII.

global nachhaltigen Entwicklung und fördert die Verbesserung der politischen Voraussetzungen (gute Regierungsführung, Konfliktprävention). Daraus ergeben sich vier Dimensionen entwicklungspolitischer Zielsetzungen:

- *soziale Gerechtigkeit* (armutsmindernde Rahmenbedingungen und sozialer Ausgleich),
- *wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* (armutsorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit),
- *politische Stabilität* (Frieden, Menschenrechte, Demokratie, Gleichberechtigung),
- *ökologisches Gleichgewicht* (Bewahren der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage).

Da Armut zugleich Ursache und Folge gewaltsam ausgetragener Konflikte und ökologischer Zerstörung sei, komme der *Armutsbekämpfung* eine überwältigende Aufgabe in der Entwicklungspolitik zu.

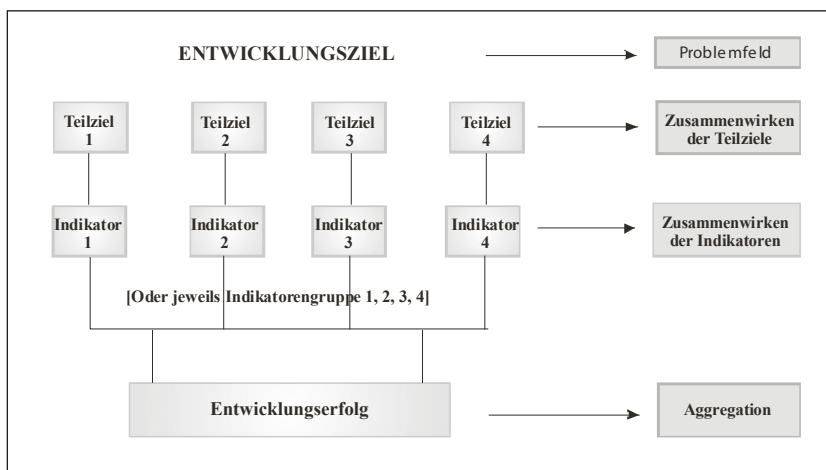
Schwerpunkte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Bildung und Ausbildung. Im Rahmen dieser Schwerpunktbereiche werden mit den Instrumenten der Öffentlichen Entwicklungshilfe folgende Einzelziele angestrebt:

<i>Armutsbekämpfung</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• menschenwürdiges Leben,</li><li>• Strukturreformen zugunsten der Armen</li><li>• Beteiligung der Armen</li><li>• Förderung der Selbsthilfe- und Produktivkräfte</li></ul>
<i>Umwelt- und Ressourcenschutz</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• globaler Umweltschutz</li><li>• regionale Schutzmaßnahmen</li><li>• Aufbau von Umweltschutzmaßnahmen</li></ul>
<i>Bildung und Ausbildung</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausbau der Grundbildung</li><li>• Verbesserung der beruflichen Bildung</li><li>• Qualifizierung der natur- und ingenieurwissenschaftlichen Hochschulbildung</li></ul>

## 6.2 Wirkungsketten der Entwicklungszusammenarbeit

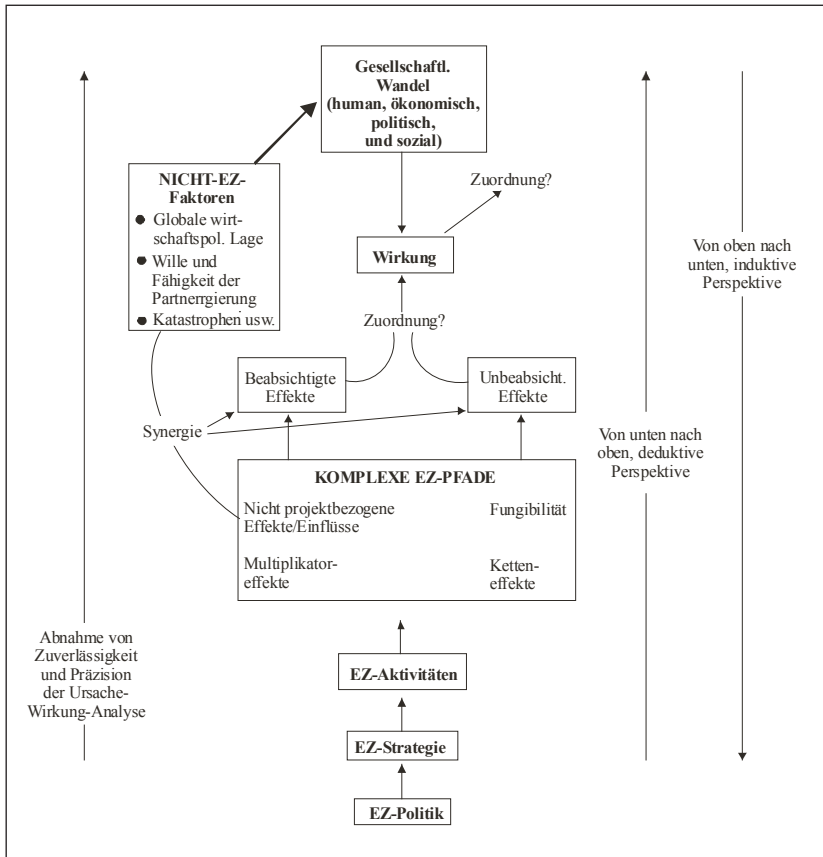
Um eine Wirkungsbilanz der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu ermitteln, ist zunächst eine Analyse ihrer Wirkungsketten erforderlich. Dazu müssen entwicklungspolitische Ziele in Teilziele aufgebrochen und deren Zusammenwirken in den einzelnen Problemfeldern untersucht werden. Die Aggregation dieser Bereichswirkungen bestimmt dann den Entwicklungserfolg (Abb. 29).

Wirkungsketten müssen den Kausalzusammenhang zwischen den Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungen von Wirtschaft und Gesellschaft von globalen und nicht EZ-bedingten Faktoren abgrenzen. So ergeben sich komplexe Pfade der Entwicklungszusammenarbeit (Abb. 30).



**Abb. 29** Entwicklungspolitische Erfolgsbilanz

Quelle: nach: Werner Voss, Statistische Methoden und Probleme bei der Bemessung von Entwicklungsfortschritten, in: *Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik* (Hrsg.), Rahmenbedingungen von Entwicklung – Festschrift zum achtzigsten Geburtstag von Willy Kraus –, München/Bochum 1998, S. 350



**Abb. 30** Konzeptuelles Modell des Kausalzusammenhangs zwischen EZ-Leistungen und Entwicklung

Quelle: Bearbeitet nach OECD (1999), „Evaluation Country Programmes, Vienna Workshop 1999“ in *Evaluation and Aid Effectiveness Series*, No. 2; siehe: Jean-Claude Faure, Entwicklungszusammenarbeit. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe, OECD, Paris 2000, S. 119

Die Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit sind Gegenstand der *Wirkungsanalysen* und *Evaluationen*, die Wirkungsketten von Projekten und Programmen anhand folgender Dimensionen und Theoriebausteine untersuchen. Zentraler Maßstab ist dabei die *Nachhaltigkeit* politischer Programme.

Um die Wirkungen der Programme der Entwicklungszusammenarbeit zu bestimmen, müssen mehrere Theoriebausteine zusammengefügt werden:<sup>423</sup> Im Rahmen des *Lebensverlaufsmodells* wird der gesamte Prozess eines Programms untersucht. Das *Wirkungsmodell* zeigt Parameter auf, mit denen der Träger und seine Beziehungen zur Zielgruppe und zur Umwelt untersucht werden. Das *Diffusionsmodell* wiederum setzt Parameter ein, mit denen die Ausbreitung von Innovationen erklärt werden kann. Schließlich stellt das *Nachhaltigkeitsmodell* Bewertungsmaßstäbe auf, mit denen die Wirksamkeit bzw. Nachhaltigkeit politischer Programme eingeschätzt werden kann. So gelingt es, die Wirkungskette der Entwicklungszusammenarbeit zu ermitteln: von dem Einsatz von Experten und ihrer Ausrüstung und einem stärkeren Mitteleinsatz in Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung über einen verbesserten Ausbildungs- und Kenntnisstand der Zielgruppe und ein wachstumsfreundlicheres institutionelles Umfeld bis zur Steigerung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung neuer Arbeitsplätze und schließlich bis hin zur Anhebung des Gesundheitsniveaus und zur Verbesserung sozialer Aufstiegschancen. Entscheidend ist dabei für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit, dass es dem Träger eines Programms im Rahmen seiner Organisationsstruktur, seiner Ziele, finanziellen und personellen Ressourcen, seiner Technologie und seiner Projektkonzeption gelingt, enge Beziehungen zur Umwelt, d. h. Zielgruppen, soziokulturellem Umfeld und politischem System aufzubauen.

Der Politikanalyse stellt sich die Aufgabe, die relevanten Wirkungen politischer Programme zu erfassen und Ursachen dieser Wirkungen möglichst eindeutig zu bestimmen. Dabei ist von der Annahme auszugehen, dass Projekte und Programme Prozesscharakter aufweisen (*Lebenslaufmodell*). Sie sind ferner in ein Organisationsgefüge eingebettet, das Teil des politisch-administrativen Systems ist. Diesen Zusammenhang sucht ein *organisationstheoretischer Kontingenzansatz* zu berücksichtigen. Die Trägerorganisation des jeweiligen politischen Programms ist nicht nur Durchführungsinstanz, sondern auch Instrument politischen und sozialen Wandels, das Innovationen auslösen und die Verbreitung dieser Impulse sichern soll. Mit diesen Fragen befasst sich die *Diffusionsforschung*. Bei der Analyse der *Nachhaltigkeit* politischer Programme, wirken diese drei theoretischen Perspektiven zusammen:

- Das *Lebensverlaufsmodell* weist auf die Entwicklungsphasen eines Programms hin.
- Der *organisationstheoretische Ansatz* ermittelt den Zusammenhang zwischen organisationsinternen Bedingungen und Wirkungsfaktoren.

---

423 Vgl. Reinhard Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung, a. a. O.



- Der *diffusionstheoretische Ansatz* geht der Frage nach, wie weit die durch das politische Programm ausgelösten Innovationen in die Umwelt hinein ausstrahlen.

Die Nachhaltigkeit politischer Programme ist interner und externer Natur: Die interne Nachhaltigkeit besteht im Aufbau dauerhafter und tragfähiger Trägerorganisationen, die problemadäquate Strukturen aufbauen. Dagegen äußert sich *externe Nachhaltigkeit* in Diffusionseffekten in externen Umweltbereichen, die durch das jeweilige Programm ausgelöst werden. Was folgt aus diesen Überlegungen für eine Analyse, die den gesamten Prozess eines politischen Programms betrachtet, nach Parametern sucht, mit denen die Beziehungen zwischen den Durchführungsorganisationen zur Zielgruppe des jeweiligen Programms und seiner Umwelt untersucht werden können, Maßstäbe ermittelt, mit denen die Ausbreitung von Innovationen erklärt werden können und Bewertungsmaßstäben aufzeigen will, mit denen die Wirksamkeit von Programmen beurteilt werden kann?

Wie erfolgreich sind die Programme der Entwicklungszusammenarbeit? Die Beantwortung dieser Frage setzt die Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele in Evaluierungskriterien voraus. Einem Vorschlag des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD folgen die wichtigsten Geberländer und unterscheiden folgende Evaluierungskriterien:

- Die *Effizienz* misst das Ergebnis der Intervention im Verhältnis zum Ressourceneinsatz. Die *Effektivität* bestimmt den Umfang, in dem Projektziele durch das Projektergebnis verwirklicht wurden.
- Die *Wirkung* bezeichnet vorhersehbare und unvorhergesehene, positive und negative Auswirkungen des Projektes auf Zielgruppen und andere Personen.
- Die *Relevanz* benennt den Grad, in dem das Projekt im Sinne entwicklungspolitischer Prioritäten gerechtfertigt werden kann.
- Die *Nachhaltigkeit* erfasst den Umfang, in dem positive Projektwirkungen nach Projektende fortbestehen.

Für die Aufstellung entwicklungspolitischer Erfolgsbilanzen ist es notwendig, auf dieser Grundlage Entwicklungsziele in einem gegebenen Problemfeld in Teilziele umzusetzen und diesen einzelne Indikatoren oder Indikatorengruppen zuzuordnen. Aus dem Zusammenwirken der Indikatoren, d. h. dem Zusammenwirken der Teilziele eines Problemfeldes, kann durch Aggregation der Entwicklungserfolg oder –misserfolg ermittelt werden. Dieses Vorgehen lässt sich am Beispiel der *Bilanz der menschlichen Entwicklung* veranschaulichen, die das Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) jährlich aufstellt. Hier werden die Gesundheit am Anstieg der Lebenserwartung gemessen, die Erziehung am Anteil der Menschen mit

Lese- und Schreibfähigkeit, die Ernährungssituation am Anteil der Unterernährten, die Einkommensentwicklung am Bruttosozialprodukt pro Kopf, die Gleichstellung der Frauen am Anteil der Mädchen in weiterführenden Schulen, die Situation der Kinder an der Säuglingssterblichkeit sowie dem Umfang der Unterernährung, die Situation der Umwelt am Volumen belastender Brennstoffe sowie dem Umfang der Luftverschmutzung und schließlich die allgemeinen Lebensbedingungen an der Zahl der Flüchtlinge usw.

Wesentliche Voraussetzung erfolgreicher Entwicklungspolitik ist eine ergebnisorientierte Entwicklungsplanung, die auf Seiten der Partnerländer eine klare Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (*good governance*) erfordert. Oberziel dieser Politik ist eine am Ziel der Förderung menschlicher Ressourcen orientierte Regierungsführung im Dienste nachhaltiger menschlicher Entwicklung. Wichtige Unterziele dieser Politik sind die Förderung eines dezentralen Verwaltungsaufbaus, der partizipatorische kommunale Politik ermöglicht und Gemeinden sowie lokale Organisationen stärkt, und der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Hieraus ergeben sich für die praktische Entwicklungszusammenarbeit zwei strategische Kooperationsfelder: die Unterstützung einer konsequenten Dezentralisierungspolitik und die Stärkung des Managements kommunaler Dienstleistungen.

---

### 6.3 Makrobilanz der menschlichen Entwicklung

Mehr als eine Milliarde Menschen ist von der Befriedigung von Grundbedürfnissen weit entfernt.<sup>424</sup> Nahezu drei Fünftel der in den Entwicklungsländern lebenden 4,4 Mrd. Menschen haben keinen Zugang zu sanitären Anlagen, ein Drittel hat keinen Zugang zu sauberem Wasser, ein Viertel verfügt über keine Wohnung, und ein Fünftel hat keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten und ärztlicher Versorgung. Ein Fünftel aller Schüler besucht die Schule nicht bis zur Klasse 5.

Auch in weiteren Indikatoren kommt die ungleiche Verteilung des Verbrauchs zum Ausdruck: 86 % aller globalen Konsumausgaben werden von 20 % der Weltbevölkerung in den Ländern mit den höchsten Einkommen getätigt. Auf das wohlhabendste Fünftel der Erdbevölkerung entfallen 45 % aller Ausgaben für Fleisch und Fisch, 58 % des gesamten Energieverbrauchs, 74 % aller Telefonverbindungen, 84 % des Papierverbrauchs und 87 % aller Fahrzeuge, auf das ärmste Fünftel entfallen in diesen Konsumfeldern nur 5 %, 4 %, 15 %, 11 % und weniger als 1 % der Bevölkerung.

---

424 Vgl. United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 1998, New York 1998, S. 1 f.

Andererseits sind auch in den Industrieländern zwischen 7 % und 17 % der Bevölkerung als arm einzustufen. Am niedrigsten ist dieser Bevölkerungsanteil in Schweden, am höchsten dagegen in den USA. Insgesamt sind nach den Erhebungen von UNDP auch in den wohlhabenden Industrieländern 100 Millionen Menschen als arm zu bezeichnen. Die Explosion des Konsums hat das Ökosystem erheblich belastet, wenn man bedenkt, dass der Verbrauch von Holz heute 40 % höher ist als vor 25 Jahren und dass sich der Verbrauch fossiler Brennstoffe seit 1950 verfünffacht hat. Andererseits hat sich das Wachstum des Ressourcenverbrauchs inzwischen deutlich verlangsamt.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind jedoch *globale Fortschritte* unübersehbar. Die Länder Ost- und Südasiens haben den Rückschlag durch die Finanzkrise 1997/98 überwunden und erzielen inzwischen wieder jährliche Wachstumsraten von durchschnittlich sieben Prozent.<sup>425</sup> Die Entwicklungsländer insgesamt konnten beachtliche Fortschritte in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Bevölkerungsentwicklung erzielen. Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ist auch in den Entwicklungsländern die Säuglingssterblichkeit deutlich zurückgegangen, und 49 Entwicklungsländer erreichten 1997 eine durchschnittliche Lebenserwartung von mehr als 70 Jahren. Die Alphabetisierungsrate hat sich in diesen Ländern von 1990 bis 1998 von 69 auf 74 Prozent erhöht. Die Einschulungsquote für Grundschüler erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 85 auf 88 Prozent und die für Sekundarschüler von 55 auf 63 Prozent. Der Anstieg des Bevölkerungswachstums hat sich verlangsamt, auch wenn die absolute Zahl der Weltbevölkerung weiterhin zunehmen wird.

Diesen Fortschritten stehen jedoch dauerhafte Entwicklungsprobleme gegenüber: Die Einkommenslücke zwischen dem reichsten Fünftel der Weltbevölkerung und dem ärmsten Fünftel hat sich in den letzten Jahrzehnten beträchtlich vergrößert. Einigen Regionen ist die Integration in die Weltwirtschaft nicht gelungen, und der Anteil der ärmsten Entwicklungsländer am Welthandel ist rückläufig. Schließlich leben 90 Prozent der Internetnutzer in den Industriestaaten. Zentrale gesellschaftliche Problemfelder der Entwicklungsländer bleiben daher Armut, Bildung, Bevölkerungsentwicklung, Verstädterung und nicht zuletzt die Ausbreitung von HIV-Infektionen, insbesondere AIDS, die einen Großteil der gerade erzielten Entwicklungsfortschritte vor allem in südlichen Afrika wieder zunichte macht.

Fortschritte globaler Armutsbekämpfung sind zudem ungleich verteilt.<sup>426</sup> In den 20 reichsten Ländern ist das Durchschnittseinkommen 37 mal höher als in den 20 ärmsten, und dieser Abstand hat sich in den letzten vier Jahrzehnten

---

425 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a. a. O., S. 1-11

426 Vgl. Weltbank, Weltenentwicklungsbericht 2000/2001. Bekämpfung der Armut, Bonn 2001, S. 4.

verdoppelt. Sehr unterschiedlich verlief diese Entwicklung in den verschiedenen Regionen: In Ostasien hat sich die Zahl der Personen, die von weniger als einem US-Dollar täglich leben müssen, trotz der Finanzkrise von 1987 bis 1998 von 420 Millionen auf 280 Millionen verringert. Dagegen ist die Zahl der absolut Armen in Lateinamerika, in Afrika südlich der Sahara und in Südasien beträchtlich gestiegen. Mehr als verzwanzigfacht hat sich die Zahl der Armen in den europäischen und zentralasiatischen Transformationsländern.

Die Entwicklungsländer haben als *Gruppe* bisher von der zunehmenden Integration von Handel, Produktion und Kapital, die den Prozess der Globalisierung kennzeichnet, kaum profitiert.<sup>427</sup> Seit mehr als drei Jahrzehnten macht ihr Anteil an den weltweiten Güterexporten nur 30 Prozent aus, und rund ein Drittel dieses Anteils entfällt wiederum auf sechs ost- und südostasiatische Staaten. Entsprechend entfallen 70 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern auf nur zwölf Schwellen- und Transformationsländer: China, Mexiko, Brasilien, Malaysia, Indonesien, Thailand, Argentinien, Indien, Russland, Türkei, Chile und Ungarn. Vor allem diejenigen Staaten waren entwicklungspolitisch erfolgreich, die ihre Integration in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung konsequent verfolgt und den Zufluss globaler Ressourcen durch eine wachstumsfreundliche Wirtschafts- und Finanzpolitik vorangetrieben haben.

Inzwischen fällt *Afrika* noch weiter zurück. Von den 580 Millionen Menschen in Subsahara-Afrika muss etwa die Hälfte mit einem Durchschnittseinkommen von weniger als einem Dollar täglich auskommen.<sup>428</sup> 124 Millionen werden sterben, ohne das 40. Lebensjahr vollendet zu haben, 205 Millionen haben keinerlei Zugang zur Gesundheitsversorgung, 139 Millionen können nicht lesen und schreiben, und 249 Millionen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Was Säuglingssterblichkeit, den Besuch von Grundschulen und absolute Armut angeht, fällt Afrika gegenüber den anderen Entwicklungsregionen – Lateinamerika, Ost- und Südasien – immer weiter zurück. Die Ursachen: wirtschaftliche Stagnation und eine sich verschlechternde Einkommensverteilung, die die Entwicklungsverspätung weiter verschlimmert. Staat und Markt haben die Armen nicht erreicht und vergessen. Eine Verbesserung der sozialen Situation der Armen aber erfordert sowohl nachhaltige Einkommenssteigerungen als auch bessere staatliche Dienstleistungen, vor allem im Bildungswesen und im Gesundheitssektor.

---

427 Vgl. Hans-Helmut Taake, Globalisierung und Entwicklungspolitik, in: Steffen Wippel/Inge Cornelsen (Hrsg.), Entwicklungspolitische Perspektiven im Kontext wachsender Komplexität, Bonn 2001, Festschrift für Dieter Weiss, S. 11-23

428 Vgl. Howard White/Tony Killick, African Poverty at the Millenium. Causes, Complexities, and Challenges, Washigton, D. C., 2001

Trotz dieser niederdrückenden Bilanz gibt es auch auf dem afrikanischen Kontinent bescheidene entwicklungspolitische Erfolge bei der Überwindung dieses Engpasses: Botswana, Ghana, Mali, Namibia, Lesotho und Uganda werden von Afrikaexperten genannt. Wo Erfolge zu verzeichnen sind, haben Regierungen zielstrebig politische Reformen durchgeführt, die Inflation bekämpft, den Außenhandelsmarkt geöffnet, das Bildungssystem verbreitert und rechtsstaatliche Institutionen geschaffen.<sup>429</sup> Anders gesagt: Entgegen pauschaler Urteile über die fehlende Wirksamkeit Öffentlicher Entwicklungshilfe hat die Entwicklungszusammenarbeit auch in Afrika einen positiven Einfluss auf wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung, *wenn* die Regierungen dieser Länder die Staatstätigkeit entwicklungsorientiert gestalten – insbesondere dann, wenn sie eine konsequente Haushalts-, Geld- und Außenhandelspolitik durchführen.<sup>430</sup> Die Entwicklungshilfe selbst beeinflusst das Staatshandeln kaum, sondern folgt vielmehr dem politischen, ökonomischen und strategischen Eigeninteresse der Geber.

Hauptursachen der internationalen Wettbewerbsschwäche afrikanischer Staaten bleiben auch weiterhin die Verluste an Humanressourcen, die Rentenorientierung der Staatsklasse, die sich u. a. in der Besteuerung des Außenhandels und des Agrarsektors niederschlägt, und das Versagen des Staates in den zentralen, entwicklungsrelevanten Politikfeldern.<sup>431</sup> Hinzu kommt, dass die Globalisierung den ohnehin schwachen Nationalstaat weiter schwächt und die Reaktionsfähigkeit der Institutionen vielfach überfordert. Die Folge sind hohe Transaktionskosten, die sich in Informalität, Illegalität und Kriminalität niederschlagen.

In der *Entwicklungsökonomie* hat sich seit langem die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich der Entwicklungsstand eines Landes nicht nur an der Höhe der Durchschnittseinkommen und des entsprechenden Konsumpotentials messen lässt, sondern mehr noch am durchschnittlichen Bildungsgrad, Gesundheitsniveau und an Qualitätsstandards der natürlichen Umwelt.<sup>432</sup> Diesen Zusammenhang gilt es besonders zu beachten,

---

429 Vgl. Shantayanan Devarajan/David Dollar/Torgny Holmgren (Hrsg.), *Aid and reform in Africa: a report from ten countries*, Washington, D.C., 2001

430 Vgl. Craig Burnside/David Dollar, *Aid, Policies and Growth*, World Bank, Policy Research Paper 1777, Washington, D. C., 1997; vgl. Ferner hierzu: The World Bank, *Can Africa Claim the 21st. Century*, Washington, D. C., 2000

431 Vgl. Robert Kappel, *Wirtschaftsperspektiven Afrikas zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Strukturfaktoren und Informalität*, in: ders. (Hrsg.), *Afrikas Wirtschaftsperspektiven. Strukturen, Reformen und Tendenzen*, Hamburg 1999, S. 5-46

432 Vgl. Hierzu insbesondere Gerald M. Meier/Joseph E. Stiglitz (Hrsg.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Washington, D. C. /New York 2001; Robert H. Bates, *Prosperity and Violence. The Political Economy of Development*, New York/London 2001

denn Fortschritte des Lebensstandards werden immer wieder in Frage gestellt. Das Niveau der menschlichen Entwicklung und den Umfang der Armut haben vor allem die Untersuchungen des United Nations Development Programme aufgezeigt.

**Tabelle 21** Verpflichtungen im Rahmen der International Aid Effectiveness Agenda

1. Ziele:	Millenniumsentwicklungsziele der UN (Halbierung der weltweiten Armut bis 2015)
2. Ressourcen:	0,7 %-Ziel bis 2015
3. Grundsätze:	die Erklärungen von Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit , von 30 bilateralen Gebern angenommen
4. Politikkohärenz:	Forderung nach größerer Entwicklungsorientierung anderer Politiken (von UN, OECD und EU anerkannt)

Quelle: Guido *Ashoff*, Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Analysen und Stellungnahmen, 5/2008, S. 2

**Menschliche Entwicklung:  
der Human Development Index (HDI) der UNDP**

Der *Human Development Index* (HDI) erfasst den durchschnittlichen Entwicklungsstand eines Landes in drei gleichgewichteten Dimensionen: Lebenserwartung bei der Geburt; gesellschaftliches Wissen, d. h. Alphabetisierung der Erwachsenen und die Einschreibungsquote im sekundären und tertiären Bildungssystem; Bruttosozialprodukt pro Kopf (bei Kaufkraftparität). Die Maximalwerte betragen bei der Lebenserwartung 85 Jahre, beim Bildungs- bzw. Wissensniveau 100 % und beim BSP pro Kopf 40.000 Dollar. Mit anderen Worten: Der Gesamtindex und seine Teil-Indizes messen nichts anderes als die *prozentuale Erreichung des jeweiligen Höchstwertes als eines realisierbaren Zieles*. So ergaben sich etwa für die Türkei folgende Indexwerte: 1. Lebenserwartung 0,773; 2. Wissensindex 0,812 (Alphabetisierung 0,874, Einschulungsraten 0,687); 3. Einkommensindex 0,740. Der Gesamtindex-Wert setzt sich zu gleichen Teilen aus diesen drei Indizes zusammen und beträgt im gewählten Beispiel 0,775.

**Menschliche Armut:  
der Human Poverty Index (HPI) der UNDP**

Der Armutsindex erfasst die Verteilung des Fortschritts menschlicher Entwicklung entsprechend den Kategorien des HDI. Ungleichverteilungen und Entwicklungsrückschläge werden so sichtbar gemacht. Die erste Form des Index (HPI-1) misst den Anteil der Bevölkerung, der das 40. Lebensjahr

nicht überlebt, nicht alphabetisiert ist, keinen Zugang zur Wasserversorgung und Gesundheitsversorgung hat und den Anteil der unterernährten Kinder im Alter von 5 Jahren. Die zweite Fassung (HPI-2) erfasst den Anteil derjenigen, die das 60. Lebensjahr nicht überleben, funktionale Analphabeten sind, unterhalb der Grenze der Einkommensarmut leben und langfristig (12 Monate und länger) arbeitslos sind.

Quelle: UNDP, Human Development Report 2007/2008, New York 2008, S. 356; UNDP, Human Development Report Oxford/New York 1998, S. 14f.

Die folgenden Übersichten (Tab. 22) geben Daten der „Bilanz der menschlichen Entwicklung“ nach der Untersuchung des „Human Development Report“ der Vereinten Nationen (UNDP) wieder.<sup>433</sup> Sie stellen den globalen Fortschritten der menschlichen Entwicklung auf der „Habenseite“ der Entwicklungspolitik die „Sollseite“ in Gestalt von Entwicklungsrückschlägen als Ausdruck globaler Fragmentierung in den Bereichen „Demokratie und Partizipation“, „Wirtschaftliche Gerechtigkeit“, „Gesundheit und Bildung“ und „Frieden und persönliche Sicherheit“ gegenüber.

Die Zahl der absolut Armen, die von weniger als 1,25 US-Dollar am Tag leben hat sich halbiert, doch leben immer noch 1,2 Milliarden Menschen in extremer Armut (Tab.23). Die Lebenserwartung variiert erheblich von Ländern mit niedriger menschlicher Entwicklung (53 Jahre) bis zu OECD-Ländern mit hohem Einkommen. Entsprechend groß ist die Spannweite des Umfanges der Alphabetisierung (Abb. 31).

**Tabelle 22** Bilanz der menschlichen Entwicklung: Gesundheit, Bildung und Frieden

Globaler Fortschritt	Globale Fragmentierung
GESUNDHEIT UND BILDUNG	
Der Anteil unterernährter Menschen an der Gesamtbevölkerung sank zwischen 1990-1992 und 2010-2012 von 23,2 % auf 14,9 %.	Immer noch sind mehr als 100 Millionen Kinder unter fünf Jahren unterernährt und unterge- wichtig.
Zwischen 2000 und 2011 stieg die bereinigte Netto-Bildungsbeteiligungsquote von 83 % auf 90 %, und die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, schrumpfte um beinahe die Hälfte – von 102 Millionen auf 57 Millionen.	Kinder und Jugendliche aus den ärmsten Haushalten besuchen mit dreimal höherer Wahr- scheinlichkeit keine Schule als Kinder aus den reichsten Haushalten. Weltweit verfügen 123 Millionen Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren nicht über grundle- gende Lese- und Schreibfähigkeiten; 61 % davon sind junge Frauen.

433 Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 2002. Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt, insb. S. 12, 13, 21, 26, 31

Globaler Fortschritt	Globale Fragmentierung
Die Kindersterblichkeitsrate sank zwischen 1990 und 2011 von 87 auf 51 pro 1000 Lebendgeburten.	Von den Kindersterbefällen entfallen immer mehr auf die ärmsten Regionen und den ersten Lebensmonat.
Der Zahl der der HIV/AIDS-Erkrankten in Entwicklungsländern, die Zugang zu lebensverlängernden Medikamenten erhalten hat sich zwischen 2001 und 2011 von 0,4 auf 8 Mio. erhöht.	Die Zahl der Kinder, die einen oder beide Elternteile durch AIDS verloren haben stieg 2011 weltweit auf 17,3 Mio. Kinder, wobei fast alle (16 Mio.) in Afrika südlich der Sahara lebten.
Der Anteil der Menschen mit Zugang zu Trinkwasser in Entwicklungsländern stieg zwischen 1990 und 2010 von 76 % auf 89 %. Damit wurde die Trinkwasser-Zielvorgabe trotz erheblichen Bevölkerungswachstums fünf Jahre vor Fristende erreicht.	Von 1990 bis 2011 erlangten 1,9 Milliarden Menschen Zugang zu einer Latrine, Spültoilette oder anderen verbesserten Sanitäreinrichtung. Dennoch ist die Millenniumszielvorgabe nur mit rascheren Fortschritten zu erreichen.
Fortschritte bei der Senkung der Müttersterblichkeitsrate gab es in allen Regionen, wobei der Rückgang in Ostasien (69 %), Nordafrika (66 %) und Südasien (64 %) am deutlichsten war.	Das Stadt-Land-Gefälle besteht unter anderem beim Zugang zu Diensten für reproduktive Gesundheit und zu sauberem Trinkwasser fort. 2011 wurden nur 53 Prozent der Entbindungen in ländlichen Gebieten, aber 84 Prozent in städtischen Gebieten von medizinischen Fachkräften betreut. 83 Prozent der Bevölkerung ohne Zugang zu einer verbesserten Trinkwasserquelle lebten auf dem Land.
FRIEDEN UND PERSÖNLICHE SICHERHEIT	
Von den bisherigen 68 Friedenssicherungseinsätzen wurden 50 seit 1990 eingerichtet.	2012 gab es weltweit 396 Konflikte, davon wurden 314 innerstaatlich ausgetragen. Die meisten Konflikte sind in der Region Asien/Ozeanien zu verzeichnen, gefolgt von Sub-Sahara-Afrika und dem Mittleren Osten.
Mit dem UN Mine Action Service (UNMAS) von 1997 verstärkt die UNO den Anti-Minen-Einsatz. Weitere Abkommen in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts unterstreichen dieses Bemühen, wie die Streubomben-Konvention, die 2013 von 82 Staaten ratifiziert wurde.	Einige der weltweit wichtigsten Hersteller bzw. Anwender von Streumunition wie die Vereinigten Staaten, Russland, China, Israel, Indien, Pakistan und Brasilien unterstützen die Streubomben-Konvention nicht.
Die UN gründete 1996 das „Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict“. Der internationale Strafgerichtshof sowie der Sicherheitsrat der UN legen einen besonderen Fokus auf den Schutz von Kindern in gewalttätigen Konflikten, z.B. durch die Gründung der Security Council Working Group on Children and Armed Conflict (SCWG/CAAC).	Unter den zivilen Opfern der Kriege sind zum großen Teil Kinder, weltweit gibt es schätzungsweise 250.000 Kindersoldaten. Ein Schwerpunkt für die Rekrutierung von Kindersoldaten liegt in Afrika.



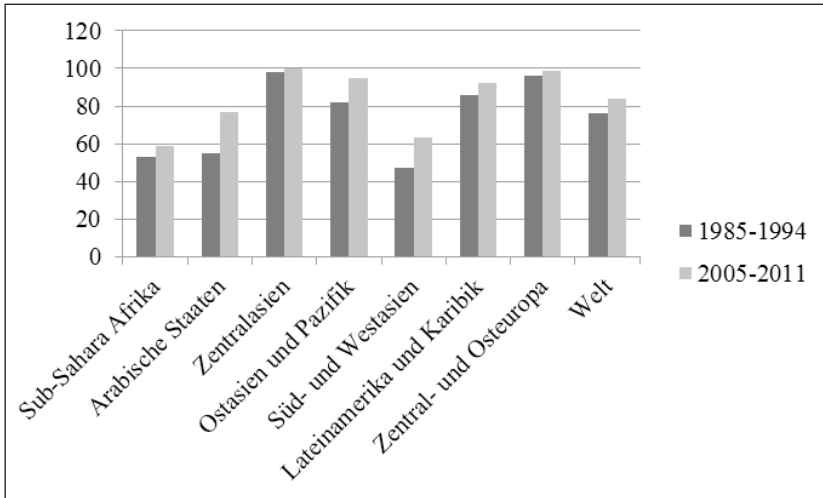
Globaler Fortschritt	Globale Fragmentierung
	Ende 2012 gab es weltweit etwa 45,1 Millionen durch Konflikte oder Verfolgung vertriebene Menschen, darunter 15,4 Millionen Flüchtlinge. Die Entwicklungsregionen tragen bei der Aufnahme von Vertriebenen die größte Last. Entwicklungsländer beherbergten Ende 2012 8,5 Mio. Flüchtlinge.

Quelle: UNDP, Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2013, New York 2013; UNDP, Human Development Report Oxford/New York 2013; Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2012, Nr. 21, Heidelberg 2012; UN, The Strategy of the United Nations on Mine Action 2013-2018, 2013; Terre des hommes, Themenheft Kindersoldaten, Wallenhorst 2008, 3. Aufl.

**Tabelle 23** Weltweit hat sich die Zahl der Menschen, die von weniger als 1,25 Dollar pro Tag leben, halbiert

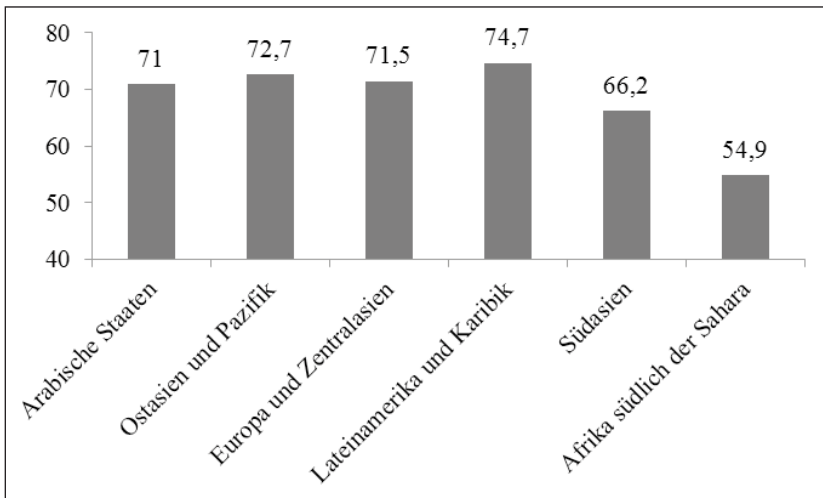
Region	Anteil (Prozent)		
	1990	2005	2011
Afrika südlich der Sahara	56	52	48
Südostasien	45	19	14
Ostasien, nur China	60	16	12
Südasien	51	38	30
Westasien	5,1	4,6	4
Lateinamerika und Karibik	12	9	6
Nordafrika	5	3	1
<b>Insgesamt</b>	<b>47</b>	<b>27</b>	<b>22</b>
ohne China	41	31	26

Quelle: UNDP, Millennium-Entwicklungsziele. Bericht 2013, a. a. O., S. 6



**Abb. 31** Weltweite Unterschiede in der Alphabetisierung von Erwachsenen

Quelle: UNESCO, Education for All Global Monitoring Report 2013/2014. Teaching and Learning: Achieving quality for all, Paris 2014, S. 70



**Abb. 32** Weltweite Unterschiede bei der Lebenserwartung 2012 (in Jahren)

Quelle: UNDP, Human Development Report 2013, a. a. O., S. 179

In ihrer klassischen Untersuchung der Krisen und Verlaufsformen politischer Entwicklung haben *Binder, Coleman, La Palombara, Pye, Verba und Weiner* den Zusammenhang zwischen politischer Modernisierung und Entwicklung durch das „*Entwicklungssyndrom*“ bestimmt, das sich aus den drei Begriffen „Chancengleichheit“ (*equality*), Entscheidungskapazität (*capacity*) und Differenzierung (*differentiation*) ergibt.<sup>434</sup> Dieses Syndrom ist einerseits gekennzeichnet durch den Gegensatz zwischen wachsenden Forderungen nach Chancengleichheit, wie sie sich aus zunehmender Bürgerbeteiligung, der Übernahme universalistischer Normen und der Leistungsorientierung ergeben, und dem Bedarf größerer Entscheidungskapazität eines effizienten und nahezu allzuständigen Regierungssystems. Dieser Zielkonflikt wird zusätzlich verstärkt durch wachsende gesellschaftliche Differenzierung als Ergebnis wachsender Arbeitsteilung und Spezialisierung. Während auch traditionale Gesellschaften innere Spannungen und Widersprüche ertragen müssen, besteht das Charakteristikum der Modernisierung gerade darin, dass der dynamische Staat die mit dem Entwicklungssyndrom verbundenen Spannungen meistern muss. Wenn hochentwickelte Gesellschaften weniger Spannungen aushalten müssen als Entwicklungsländer, so vor allem deswegen, weil in ihnen mehr Ressourcen für die Bewältigung derjenigen Krisen eingesetzt werden, die sich aus der Konfliktstruktur des Entwicklungssyndroms ergeben.

Setzt man das Entwicklungssyndrom zu den grundsätzlichen Erfordernissen der Staats- und Nationenbildung in Beziehung, ergeben sich fünf Krisen der

- Identität,
- Legitimität,
- Partizipation,
- Penetration und
- Verteilung.

Es ist zwar möglich, analytisch jeweils zwei Krisen miteinander zu verbinden, aber unmöglich, alle fünf in eine Sequenz einzufügen.<sup>435</sup> Weitere Entwicklungsschübe hängen in der Regel davon ab, dass die politischen Systeme der Entwicklungsländer eine Krise bewältigen und ihre Entscheidungskapazität in dem jeweiligen Politikfeld deutlich verbessern. Dieser Ausbau kommt wiederum der weiteren Entwicklung anderer Politikfelder zugute und so fort. Es lassen sich somit drei mögliche Konsequenzen der künftigen institutionellen Entwicklung ermitteln: 1. die Auswirkungen

---

434 Vgl. Leonard Binder u. a., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, N.J., 1971, S. VII-X.

435 Vgl. Sidney Verba, *Sequences and Development*, in: Leonard Binder u. a., a. a. O., S. 309

auf die Lage der Gesellschaftsmitglieder, 2. der anhaltende Druck auf die Steigerung der Leistungskapazität des Regierungsapparates und 3. die Auswirkungen auf die Problemlösungskapazität der Regierung. Verteilungs- und Partizipationsprobleme können im Allgemeinen nur gelöst werden, wenn das politische System nicht zur gleichen Zeit eine Identitäts- oder Legitimitätskrise durchmacht. Werden beide Krisenstränge miteinander verbunden, besteht die Gefahr, dass sich die verschiedenen Krisen aufschaukeln: Das Krisenmanagement wird ausweglos.

**Tabelle 24** Bilanz der menschlichen Entwicklung: Demokratie und wirtschaftliche Gerechtigkeit

Globaler Fortschritt	Globale Fragmentierung
DEMOKRATIE UND PARTIZIPATION	
Von den fast 200 Ländern der Welt veranstalten 140 jetzt Wahlen mit mehreren Parteien, mehr als je zuvor in der Geschichte	Nur 82 Länder mit 57 Prozent der Weltbevölkerung sind voll und ganz demokratisch
Im Jahr 2000 waren 37.000 internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) registriert, ein Drittel mehr als 1990. Über 2.150 NRO haben Konsultativstatus beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat, 1.550 sind mit der UN-Hauptabteilung Presse und Information assoziiert	51 Länder haben das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit der internationalen Arbeitsorganisation und 39 das Übereinkommen über Kollektivverhandlungen nicht ratifiziert.  Die NRO haben immer noch keinen Konsultativstatus beim UN-Sicherheitsrat und bei der UN-Generalversammlung. Nur 251 der 1.550 mit der UN-Hauptabteilung Presse und Information assoziierten NRO kommen aus Entwicklungsländern
125 Länder mit 62 Prozent der Weltbevölkerung haben eine ganz oder teilweise freie Presse	61 Länder mit 38 Prozent der Weltbevölkerung haben immer noch keine freie Presse
Seit 1990 hat sich die Zahl der Länder, die die sechs wichtigen Menschenrechtsübereinkünfte und –Pakte ratifiziert haben, dramatisch erhöht. Die Ratifikationen der Internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) beziehungsweise über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) stiegen von etwa 90 auf fast 150	2004 kamen 53 Journalisten bei der Ausübung ihres Berufes ums Leben, 907 wurden inhaftiert und über 1100 Journalisten oder Nachrichtenorganisationen wurden physisch angegriffen oder bedroht

<b>Globaler Fortschritt</b>	<b>Globale Fragmentierung</b>
In zehn Ländern sind über 30 Prozent der Parlamentarier Frauen	Weltweit sind nur 14 Prozent der Parlamentarier Frauen, in zehn Ländern gibt es überhaupt keine Frauen im Parlament
Im UN-Sicherheitsrat wurden zwischen 1996 und 2001 nur sechs Vetos eingelegt, im Vergleich zu 243 zwischen 1946 und 1995 (im Durchschnitt 50 pro Jahrzehnt)	Bei der Welthandelsorganisation hat zwar jedes Land eine Stimme, aber die meisten wichtigen Entscheidungen werden von den führenden Wirtschaftsnationen in „Green Room“-Treffen gefällt
	Die Exekutivdirektoren aus Deutschland, Frankreich, Japan, der Russischen Föderation, Saudi-Arabien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten haben bei der Weltbank 46 Prozent der Stimmrechte, beim Internationalen Währungsfond 48 Prozent

#### WIRTSCHAFTLICHE GERECHTIGKEIT

Das Millenniumsziel zur Halbierung der Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen (weniger als 1,25 USD/Tag) wurde erreicht.	Es leben immer noch 1,2 Milliarden Menschen in extremer Armut.
Ostasien und der Pazifik erreichten in den 1990er Jahren ein jährliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von 5,7 Prozent, Südasien von 3,3 Prozent	In Mittel- und Osteuropa und der GUS sank das Pro-Kopf-Einkommen in den 1990er Jahren um 2,4 Prozent jährlich, in Afrika südlich der Sahara um 0,3 Prozent
	20 Länder in Afrika südlich der Sahara mit mehr als der Hälfte der Bevölkerung der Region sind heute ärmer als 1990, 23 sind sogar ärmer als 1975
Heute gibt es über 500 Millionen Internet-Nutzer, bis 2005 werden es wahrscheinlich fast eine Milliarde sein	72 Prozent der Internet-Nutzer leben in den OECD-Ländern mit hohem Einkommen, die 14 Prozent der Weltbevölkerung umfassen. Allein in den Vereinigten Staaten sind es 164 Millionen

Quelle: *UNDP*, Bericht über die menschliche Entwicklung 2002 und 2004, Bonn 2003 und 2005, *UNDP*, Millennium-Entwicklungsziele. Bericht 2013, a. a. O., S. 6

Eine Studie der Weltbank zur entwicklungspolitischen Qualität des Wirtschaftswachstums hat nachgewiesen, dass dieses grundsätzlich mit einer Verringerung der Massenarmut, der Ungleichheit der Einkommensverteilung und der Säuglings-

sterblichkeit sowie einem Anstieg der Lebenserwartung und der Reinhaltung des Wassers verbunden ist.<sup>436</sup> Diese Wachstums- und Entwicklungsimpulse sind umso nachhaltiger, je gleichmäßiger die Zugangschancen zu den Bildungseinrichtungen verteilt sind. So konnten in den letzten Jahrzehnten (1960-1990) Länder mit relativ gleichen Zugangschancen zu Bildungsinstitutionen wie Korea, China und Venezuela beträchtlich größere Wachstums- und Entwicklungserfolge erzielen als etwa Indien und Mali. In Indien erhält die Hälfte der Bevölkerung keinerlei Ausbildung, und die Bildungsausgaben im Bereich der schulischen Bildung kommen nur 10 Prozent der gesamten Bevölkerung zugute.<sup>437</sup>

---

## 6.4 Entwicklungspolitische Leistungsprofile

Im Mittelpunkt eines internationalen Vergleichs muss die über den bloßen Vergleich von Gesamtsummen Öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA/Official Development Assistance) und ihres jeweiligen Anteils am Bruttosozialprodukt des Geberstaates hinausweisende Frage stehen, welche Geber mit ihrer Entwicklungspolitik, Außenwirtschafts-, Umwelt-, Außen- und Migrationspolitik den Entwicklungsländern am nachhaltigsten helfen. Zur Beantwortung dieser Frage haben das *Center for Global Development* in Washington D.C. und die Zeitschrift *Foreign Policy* einen *Index der Entwicklungsförderung* (*Commitment to Development Index*) erarbeitet, der neben Umfang und Qualität der Öffentlichen Entwicklungshilfe folgende fünf Faktoren berücksichtigt, von denen die Entwicklungschancen der Partnerländer abhängen:<sup>438</sup>

- die Öffnung der Grenzen (der Geberländer) für Importe,
- das Volumen der Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern,
- die Bereitschaft zur Aufnahme von Migranten,
- Beiträge zur Friedenssicherung und
- Ökologisches Wohlergehen.

---

436 Vgl. Vinod Thomas/Mansoor Dailami/Ashok Dhareshwar u. a., *The Quality of Growth*, Washington D.C./New York 2000, S. 4

437 Vgl. dies., ebd., S. 58

438 Vgl. Hans Dembowski, Wer der armen Welt wirklich hilft. Neuer Index bewertet die Politik der reichen Nationen, in: *E+Z*, Jg. 44, 2003, S. 250/251; Ranking the Rich, in: *Foreign Policy*, June 26, 2003, Washington D.C. [[www.foreignpolicy...ESSID](http://www.foreignpolicy...ESSID), 26.6.2003]

**Tabelle 25** Index des entwicklungspolitischen Engagements der Geberstaaten  
(Commitment to Development Index)

---

1	Anteil der Öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttoinlandsprodukt (bereinigt um Umfang der Lieferbindungen, unter Berücksichtigung der Armutsorientierung)
2	Handelsbarrieren gegen Importe aus Entwicklungsländern (bereinigt um Anteil der Importe aus den ärmsten Ländern)
3	Direktinvestitionen aus Geberstaaten in Empfängerstaaten (bereinigt um Bestechungen seitens der beteiligten Unternehmen)
4	Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung (bereinigt um Unterstützungsleistungen an Einwanderer aus armen Ländern)
5	Beiträge zu internationalen Umweltinitiativen und Regierungsmaßnahmen zugunsten „sauberer“ Umwelttechnologien
6	Anteil der Ausgaben der Geberstaaten für Maßnahmen der Friedenssicherung in Partnerländern am Bruttoinlandsprodukt
7	Technologietransfer zugunsten der Entwicklungsländer

---

Quelle: Ranking the Rich, a. a. O., S. 59; David *Roodman*, The Commitment to Development; Index: 2005 Edition; Washington D.C., Center for Global Development, August 2005, S. 7-27

Das Ergebnis der Bewertungen überrascht: Zwar nehmen mit Dänemark und den Niederlanden zwei Geberstaaten einen Spitzenplatz ein, denen schon oft eine hohe Qualität ihrer ODA-Leistungen attestiert wurde. Aber Norwegen erreicht nach Australien nur den 5. Rangplatz. Die Gründe: Norwegen betreibt eine rigide Außenhandels- und Zuwanderungspolitik. Schweden ist zwar stets großzügiger Geber öffentlicher Entwicklungshilfe gewesen, hat sich aber bei Direktinvestitionen und Beiträgen zu multilateralen Militäreinsätzen zur Friedenssicherung lange Zeit sehr zurückgehalten, nimmt jetzt aber auch nach diesen Maßstäben einen vorderen Rangplatz ein.

**Tabelle 26** Staatliche Entwicklungshilfe der DAC-Länder; ODA, netto in Mio US \$

	2010		2011	
	ODA	ODA/BNE	ODA	ODA/BNE
Australien	3 826	0,32	4 799	0,35
Belgien	3 004	0,64	2 800	0,53
Kanada	5209	0,34	5291	0,31
Dänemark	2871	0,91	2981	0,86
Finnland	1333	0,55	1409	0,52
Frankreich	12 915	0,50	12 994	0,46
Deutschland	12 985	0,39	14 533	0,40
Griechenland	508	0,17	331	0,11
Irland	895	0,52	904	0,52
Italien	2 996	0,15	4 241	0,19
Japan	11 021	0,20	10 604	0,18
Luxemburg	403	1,05	413	0,99
Niederlande	6 357	0,81	6 324	0,75
Neuseeland	342	0,26	429	0,28
Norwegen	4 580	1,10	4 936	1,00
Österreich	1 208	0,32	1 107	0,35
Portugal	649	0,29	669	0,29
Spanien	5 949	0,43	4 264	0,29
Schweden	4 533	0,97	5 606	1,02
Schweiz	2 300	0,40	3 086	0,46
Großbritannien	13 053	0,57	13 739	0,56
USA	30 353	0,21	30 745	0,20
<b>DAC Total</b>	<b>90970.79</b>	<b>0,32</b>	<b>94433.08</b>	<b>0,31</b>
<b>EU-15 gesamt</b>	<b>43616.71</b>	<b>0,46</b>	<b>44582.88</b>	<b>0,45</b>

Quelle: OECD/DAC \*(DAC ist der Entwicklungshilfesausschuss der OECD), 2013; OECD, „Official development assistance“, in: OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics, 2013

Deutschland wird vor allem wegen seiner Umweltpolitik, Außenhandelsöffnung und auch seiner Migrationspolitik von den Gutachtern besser bewertet als andere Länder der G7. Auch das mittlere Abschneiden der Schweiz ist – trotz ihrer rigiden Einwanderungspolitik – auf den hohen Anteil ausländischer Arbeitnehmer zurückzuführen.

Die Beiträge zur Friedenssicherung werden danach bewertet, mit welchem Materialaufwand und mit welcher Personenstärke in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und Bevölkerungszahl sich das jeweilige Land an multilateralen Friedenseinsätzen



zen beteiligt. Die entwicklungspolitische Qualität der Außenwirtschaftspolitik wird wiederum am Umfang der Zölle, nichttarifären Importbarrieren und der Subventionen festgemacht, mit denen die Geberstaaten ihre Unternehmen gegen Konkurrenz aus Entwicklungsländern abschirmen.<sup>439</sup> Die entsprechenden Daten werden von UN-Organisationen, der OECD, Weltbank, IMF und nationalen Regierungen zur Verfügung gestellt.

**Tabelle 27** Die Qualität der Entwicklungspolitik der Geberstaaten auf der Grundlage des Commitment to Development Index (CDI) 2012

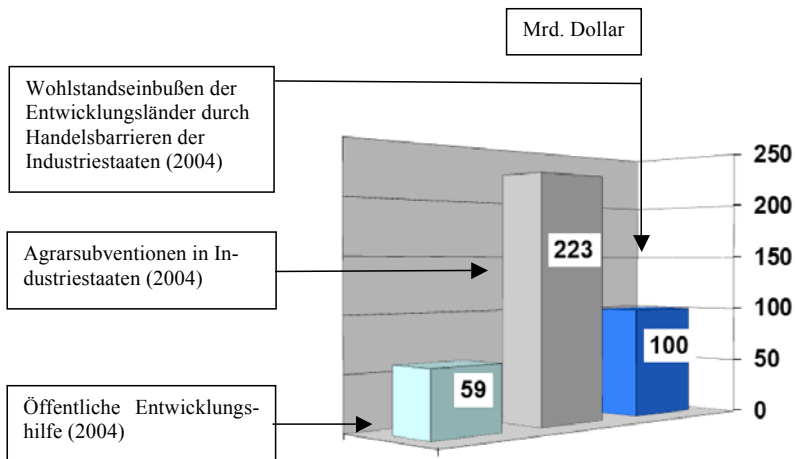
Land	Rang	Entwicklungs- hilfe	Handel	Investition	Migration	Umwelt	Sicherheit	Technologie	Durchschnitt	Entwicklung 2003- 2012
Dänemark	1	11,5	5,3	4,7	6,2	6,8	7,7	6,6	7,0	-0,2
Norwegen	2	13,0	1,1	6,1	9,9	3,2	7,6	5,7	6,6	+ 0,7
Schweden	3	12,6	5,8	5,3	7,8	7,3	1,2	4,7	6,4	- 0,3
Luxemburg	4	13,0	5,3	4,2	6,8	5,5	5,0	4,2	6,3	N/A
Österreich	5	3,1	5,6	4,8	11,7	6,2	6,1	5,7	6,2	+0,7
Niederlande	6	9,5	5,9	6,3	5,5	6,7	3,2	5,4	6,1	-0,1
Finnland	7	6,6	5,8	5,1	4,4	7,4	6,6	5,9	6,0	+1,0
Neuseeland	8	3,3	8,1	4,3	6,4	6,2	7,3	4,8	5,8	0
Großbrit.	9	6,8	5,5	6,3	4,7	7,2	5,4	4,3	5,7	+0,7
Portugal	10	3,1	5,6	5,2	4,0	7,2	6,0	7,4	5,5	+1,1
Kanada	11	5,0	6,2	6,1	7,0	2,5	5,7	5,5	5,4	+0,3
Deutschland	12	3,9	5,5	6,3	6,9	6,9	3,7	5,0	5,4	+0,5
Belgien	13	6,4	5,5	5,3	5,0	7,0	3,6	4,6	5,3	+0,5
Frankreich	14	4,2	5,6	6,1	4,0	6,9	3,7	6,6	5,3	+ 1,0
Australien	15	4,3	7,4	6,1	4,2	3,8	5,1	5,2	5,2	+0,2
Spanien	16	4,0	5,5	5,9	5,4	6,4	3,4	5,8	5,2	+ 0,7
Irland	17	7,5	5,2	2,9	2,8	6,5	6,9	3,9	5,1	0
Schweiz	18	5,2	1,5	4,4	8,6	5,8	4,4	4,8	5,0	+0,2
USA	19	3,2	6,7	5,0	5,2	4,3	4,6	4,9	4,8	+0,8
Italien	20	1,3	5,7	5,4	4,7	6,7	5,0	4,2	4,7	+0,7
Griechenland	21	1,6	5,3	4,0	6,4	5,9	5,7	2,8	4,5	+0,7
Ungarn	22	0,8	5,4	3,6	1,7	7,9	5,4	3,4	4,0	k.A.

Quelle: *Center for Global Development*, Commitment to Development Index, Washington D.C. 2012

439 Dies wird eindrucksvoll am Beispiel der staatlichen Subventionierung der Rinderproduktion illustriert. Die Regierungen der Schweiz, Norwegens und Japans überweisen den Landwirten mehr als 1.000 Dollar je Rind, die Europäische Union jeweils 435 Dollar.

Die beiden Geberstaaten mit den höchsten ODA-Beiträgen weltweit – USA und Japan – nehmen in diesem Ranking nur einen mittleren und hinteren Rangplatz ein. Die entwicklungspolitische Qualität der japanischen Migrationspolitik und ODA wird niedrig eingestuft; das gleiche gilt für die Qualität der amerikanischen Entwicklungshilfe.

Das folgende, der gleichen Untersuchung entnommene Schaubild veranschaulicht die Tatsache, dass die entwicklungshemmenden internationalen Handelsbarrieren (100 Mrd. Dollar) und die jährlichen landwirtschaftlichen Subventionszahlungen in den wohlhabenden Ländern (223 Mrd.) den Umfang der jährlichen Öffentlichen Entwicklungshilfe (59 Mrd.) bei weitem überschreiten.



**Abb. 33** Öffentliche Entwicklungshilfe, Agrarsubventionen und Handelsbarrieren

Quelle: *Center for Global Development, Global Trade and Development, Washington D.C. 2005; OECD Development Assistance Committee, Paris 2005*

## 6.5 Mikrobilanz: Wie nachhaltig wirkt die Entwicklungszusammenarbeit?

Die OECD hat die Anforderungen an die Evaluation entwicklungspolitischer Programme in ihren „Grundsätzen für die Evaluation der Entwicklungshilfe“ folgendermaßen umrissen:<sup>440</sup>

„Eine Evaluation ist eine möglichst systematische und objektive Bewertung des Entwurfs, der Durchführung und der Ergebnisse eines laufenden oder abgeschlossenen Projektes, eines Programmes oder eines Politikentwurfs. Sie soll die *Relevanz* und Zielerreichung, entwicklungsbezogene *Effizienz*, *Effektivität*, *Wirkung* und *Nachhaltigkeit* bestimmen. Eine Evaluierung sollte glaubwürdige und nützliche Informationen bereitstellen, die es Gebern wie Empfängern ermöglicht, in ihren Entscheidungsprozessen entwicklungspolitische Folgerungen („*lessons learned*“) zu berücksichtigen.“

Die Durchführung der Evaluation müsse „unparteiisch“ und „unabhängig“, ihre Ergebnisse offen zugänglich und Grundlage politischer Verantwortung wie künftiger Entwicklungsplanung sein. Eine ihrer Hauptaufgaben sei ihre Signalfunktion für Geber wie Empfänger zur Identifizierung von Entwicklungsengpässen und Entwicklungsbarrieren. Das *Development Assistance Committee* empfiehlt, der Evaluation folgende Kriterien zugrunde zu legen:<sup>441</sup>

### I. **Relevanz** [Umfang, in dem die Hilfe den Prioritäten und der Politik der Zielgruppe, des Empfängers und Gebers entspricht]

1. Inwieweit sind die Ziele des Programms noch relevant?
2. Stimmen Programmaktivitäten und –ergebnisse mit dem Oberziel und den Programmzielen überein?
3. Stimmen sie mit den beabsichtigten Wirkungen überein?

---

440 Vgl. OECD/DAC; Principles for Evaluation of Development Assistance, Paris 1991, ECDE/GD (91) 208 (Übersetzung Verf.)

441 Vgl. DAC/Evaluation Group, DAC Evaluation Criteria, 22. Januar 1999 (<http://www.oecd.org/dac/Evaluation/htm/evalcrit.htm>, 24.3.2000; siehe hierzu auch: Jody Zall Kusek/Ray C. Rist, The Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. A Handbook for Development Practitioners, Washington D.C. (The World Bank) 2004

**II. Effektivität** [Umfang, in dem ein Hilfefprogramm seine Ziele verwirklicht]

1. In welchem Umfang werden die Ziele (wahrscheinlich) verwirklicht?
2. Welche Faktoren haben hierzu – oder zur Nichtverwirklichung der Ziele – beigetragen?

**III. Effizienz** [Verhältnis der Ergebnisse – quantitativ und qualitativ – zum Mitteleinsatz]

1. Waren Programmmaßnahmen kosteneffizient?
2. Wurden Ziele fristgerecht und zu den geringstmöglichen Kosten erreicht?
3. War die Implementation auch im Vergleich zu alternativen Verfahren kostengünstig?

**IV. Wirkung** [Direkte und indirekte Wirkungen sowie Multiplikatoreffekte des Projektbeitrages auf das Umfeld in technischer, wirtschaftlicher, soziokultureller, institutioneller und ökologischer Hinsicht]

1. Was hat das Programm oder Projekt tatsächlich bewirkt?
2. Inwiefern hat sich die Situation der Empfänger verändert?
3. Wie viele Menschen wurden erreicht?

**V. Nachhaltigkeit** [Ausmaß, in dem die Projektziele auch nach dem Ende des Projektes fortbestehen und von der Zielgruppe bzw. dem Partner aufrechterhalten werden]

1. In welchem Umfang wurde das Projekt nach der Beendigung der Hilfeleistungen fortgesetzt?
2. 2. Welches waren die Hauptfaktoren, die die Erreichung der Nachhaltigkeit förderten oder gefährdeten?

In der wissenschaftlichen Diskussion ist das Ziel der Nachhaltigkeit noch weiter präzisiert und konkretisiert worden, damit es für die Prüfung und Bewertung entwicklungspolitischer Programme und Projekte in jedem Einzelfall herangezogen

werden kann.<sup>442</sup> Die neuere Evaluationsforschung fragt – in Abgrenzung zu dem Begriff der ‚langfristigen Wirksamkeit‘ – nach der *projektorientierten Nachhaltigkeit* („Führt die Zielgruppe die Neuerung im eigenen Interesse durch?“), der *output- bzw. produktionsorientierten Nachhaltigkeit* („Verfügt die Zielgruppe über eine Struktur, die den Nutzen für andere dauerhaft sichert?“), der *systemorientierten Nachhaltigkeit* („Führt die Innovation zu Diffusionsprozessen im gesamten Zielsystem?“) und der *innovationsorientierten Nachhaltigkeit* („Besitzt die Zielgruppe ein Innovationspotential, mit dem sie auf veränderte Umweltbedingungen flexibel reagieren kann?“). Verschiedene Kombinationen dieser Nachhaltigkeitsdimensionen sind zulässig. Zwar weist ein Projekt im Idealfall nachhaltige Wirkungen auf *allen* vier Ebenen auf, aber auch eine positive Bewertung nach nur *einer* Dimension erlaubt es, von einer *bedingten Nachhaltigkeit* zu sprechen.

Welche kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen sind auf das einzelne Projekt zurückzuführen, und wie ist die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen nach Förderungsende zu beurteilen? Zur Beantwortung dieser Fragen reichen Abschlussevaluationen der Projekte im letzten Jahr ihrer Förderung oder kurz nach Förderungsende nicht aus. Ex-post-Analysen mit einem deutlichen Abstand zum Projektende (5 – 10 Jahre) stellen jedoch bisher in der Entwicklungszusammenarbeit eine Ausnahme dar. Solche Ex-post-Analysen sind aber erforderlich, um Zusammenhänge zwischen Projektleistungen und Projektwirkungen systematisch erfassen zu können. Das gleiche gilt für den Zusammenhang zwischen den Wirkungen projektübergreifender Programme und hoch aggregierten Entwicklungsfortschritten etwa im Bereich der Aus- und Fortbildung, der Basisgesundheitsförderung etc. Dabei ist stets auf Hypothesen über Ursachen von Entwicklungsfortschritten und -rückschritten in einzelnen Feldern zurückzugreifen.

---

442 Vgl. Reinhard Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung, a. a. O., S. 74 ff.

**Tabelle 28** Logframe-Matrix zu Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen am Beispiel der Bildungspolitik\*

Wirkungs-ebene	Wirkungshypothese	Risiken	Indikatoren	Daten
Wirkung	Alphabetisierung von Schülern (1)	Ausblendung anderer Förderbereiche	Alphabetisierungsquote	HDI, Evaluationen
☐ Ergebnis	Umfang und Qualität des Unterrichts (2)	Willkürliche Einschätzungen	Unterrichtsstatistik, Qualitätseinschätzungen	Monitoring
☐ Leistung	Bau von Schulen, Ausbildung von Lehrkräften (3)	Zurechnung zu Programmaktivitäten	Schulquoten; Beteiligung der Lehrer an Aus- und Fortbildung	Schulstatistik
☐ Input	Umfang und Gewicht der sachlichen und personellen Fördermittel (4)	Negative Wirkung auf andere Förderbereiche	Höhe und Konzentration der Haushaltsmittel im Projektbereich	Haushaltsdaten

Quelle: In Anlehnung an A. Caspary/ R. Barbu, *Wirkungsevaluierung*, a. a. O., S. 18; vgl. hierzu auch Reinhard Stockmann/Wolfgang Meyer, *Evaluation. Eine Einführung*, Opladen/Farmington Hills 2010, S. 170 f.

**Wirkungshypothesen**

1. Die Alphabetisierung von Schülern wirkt sich positiv auf die Wohlfahrt und Gesundheit, die Gleichstellung der Geschlechter und letztlich auf Bildung und Partizipation in Politik und Gesellschaft aus.
2. Die Steigerung des Umfangs und der Qualität des Unterrichts eröffnen umfangreiche Chancen der Steigerung des Bildungsgrades (Alphabetisierung).
3. Der Bau von Schulen und die verbesserte Aus- und Fortbildung von Lehrkräften sind entscheidende Voraussetzungen einer breiteren und anspruchsvolleren Schulausbildung.
4. Hoher Umfang und großes Gewicht der Fördermittel machen eine Zurechnung der verschiedenen Stufen der Wirkungskette zum Volumen und zur Qualität von Programm- und Projektaktivitäten möglich.

Zum ersten Mal wurde die Frage nach langfristigen Wirkungen entwicklungspolitischer Vorhaben in Deutschland in den Jahren 1998 – 2000 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum Gegenstand einer breit angelegten Untersuchung der Wirkung von 32 Projekten der technischen und finanziellen Zusammenarbeit gemacht, die in den achtziger Jahren durchgeführt

wurden und seit mindestens fünf Jahren abgeschlossen waren.<sup>443</sup> Anders gesagt: Sämtliche untersuchten Vorhaben sind zwischen 1982 und 1993 durchgeführt und abgeschlossen worden. In die Studie wurden lediglich Vorhaben aus vier Förderbereichen einbezogen, die für das entwicklungspolitisch unumstrittene Ziel der Grundbedürfnisbefriedigung eine strategische Schlüsselrolle spielen: Landwirtschaft, Basisgesundheit, Wasserversorgung und Grundbildung. Sämtliche Förderregionen in Afrika, Asien und Lateinamerika wurden berücksichtigt. Die Fördersummen bewegten sich zwischen 2 und 20 Millionen Mark, die Laufzeit zwischen 2 und 20 Jahren. Drei zentrale Wirkungsfelder standen im Blickpunkt der Untersuchung: Zielgruppen, Träger und Sektor.

Die Ergebnisse der Untersuchung sollen hier vorgestellt werden, soweit sie einen Bezug zur Langfristigkeit der Projektwirkungen aufweisen. Insgesamt erwies sich die Qualität der Projekte, gemessen an Maßstäben professioneller Planung, Durchführung und Nachbetreuung, als zufriedenstellend. Mit „gut“ oder „sehr gut“ wurde etwa die Hälfte der Projekte von unabhängigen Gutachtern bewertet. Auf den Erfolg hatten Planung und Durchführung der Projekte allerdings oft nur einen mittelbaren Einfluss.

Partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit setzt ein weitgehendes Einverständnis mit dem Projektträger des Partnerlandes über Ziele und Bedingungen des jeweiligen Vorhabens voraus. Diese Voraussetzung war jedoch teilweise nicht gegeben: Etwa ein Viertel der übergeordneten politischen Träger akzeptierten Ziele und Maßnahmen zu Projektbeginn nicht. Eine derart geringe Zielakzeptanz zeigte nur jeder sechste Durchführungspartner. In jedem dritten Projekt fehlte eine gründliche Trägeranalyse. Häufig ging die Projektinitiative auf deutsche Interessen zurück: Der Partner teilte diese nicht, wies sie aber auch nicht offen zurück.

Profitierte der Träger in organisatorischer Hinsicht von dem Projekt dauerhaft? In vielen Projekten wurde die Organisationsstruktur des Trägers leistungsfähiger – wenn auch häufig nur in geringem Umfang. Zwar fiel die Leistungsfähigkeit nach dem Förderende wieder ab, war aber auch nach mehreren Jahren noch höher als zu Projektbeginn. Allerdings ist ein *Zurechnungsproblem* an dieser Stelle nicht zu übersehen: Die Zunahme der Leistungsfähigkeit der Trägerorganisation ist nur zur einen Hälfte auf Projektinterventionen, zur anderen jedoch auf günstige politisch-administrative und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen. War die Organisationsentwicklung das eigentliche Ziel eines Projektes der Trägerförderung, so scheiterte diese, wenn das Ziel verfehlt wurde, in der Regel an ungünstigen Rahmenbedingungen.

---

443 Vgl. Paul Kevenhörster/Reinhard Stockmann, Was bleibt von der Hilfe?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Dezember 2000, S. 10

Die Leistungsfähigkeit der Trägerorganisation hängt von der Qualifizierung des Trägerpersonals ab. Zwar wurde die Qualifikation dieses Personals in zwei von drei Vorhaben durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen verbessert, aber Personalfluktuation und Personalabbau beeinträchtigten die Aufrechterhaltung des Qualifikationsniveaus. Allerdings war die finanzielle Situation der Träger in den drei Entwicklungsregionen unterschiedlich, und zwar in Asien zu Projektbeginn und Förderende wesentlich besser als in Afrika und Lateinamerika. Das gleiche gilt auch für die technische Ausstattung der Trägerorganisation in den drei Kontinenten.

Haben die Projekte darüber hinaus im Sinne ihrer eigentlichen entwicklungs-politischen Legitimation die Armut in den Partnerländern wirksam bekämpft? Die Armutsorientierung der untersuchten Projekte erwies sich als eindrucksvoll: Mehr als die Hälfte der Projekte richtete sich an arme Bevölkerungsgruppen, und mehr als ein Drittel der untersuchten Vorhaben war in ressourcenarmen ländlichen oder städtischen Gebieten angesiedelt. Auf der Habenseite der Armutsorientierung der Projekte sind folgende Punkte zu vermerken: Fast alle erreichten ihre Zielgruppen, drei Viertel der neu geschaffenen Einrichtungen wurden den Projektzielen entsprechend genutzt, und mehr als jedes dritte Projekt trug konkret und unmittelbar nachvollziehbar zur Bekämpfung der Armut und zur Erhöhung des Lebensstandards der Zielgruppe bei. Andererseits zeigt die Sollseite der Projektevaluationen folgende Schwachpunkte: Viele Verbesserungen war nur punktuell wirksam und lösten keine zusätzlichen Innovationsprozesse aus. Nur wenigen Projekten gelang es außerdem, das Selbsthilfepotential der Zielgruppen zu stärken. Allerdings waren die meisten Projektkonzeptionen nicht auf das Ziel der Selbsthilfeförderung hin angelegt.

Zur Habenseite der Erfolgsbilanz ist aber andererseits zu vermerken, dass immerhin ein Drittel der Projekte direkte, positive Einkommenswirkungen entfaltet hat – durch Steigerung landwirtschaftlicher Produktion, verbesserten Zugang zu Dienstleistungen und eine Senkung der Ausgaben für Wasserversorgung. Zudem kamen die Ertragssteigerungen, wenn auch nicht gleichmäßig verteilt, überwiegend den ärmeren Bevölkerungsgruppen zugute. Die positiven Wirkungen eines Teils der Projekte auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung werden dadurch erklärlich, dass mehr als ein Drittel der Vorhaben im Ergebnis den Zugang benachteiligter Gruppen zu Trinkwasser und medizinischen Leistungen erheblich verbessert hat. Ferner zeigt sich, dass die Beteiligung der Zielgruppen an der Planung und Durchführung der Projekte zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für den Projekterfolg gewesen ist.

Diese Auswirkungen der Projekte auf den Lebensstandard der Zielgruppe sollen an drei Beispielen verdeutlicht werden:

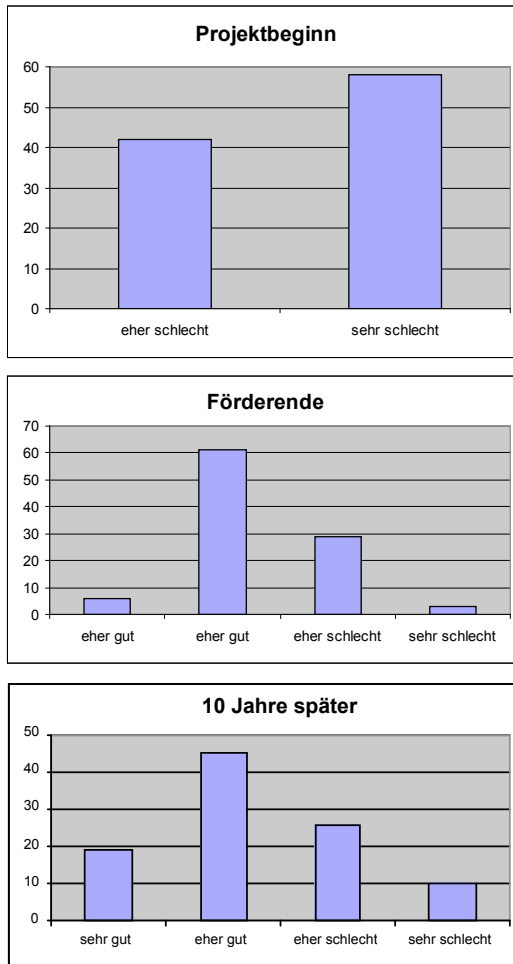


- Die ganzjährige, niederschlagsunabhängige Trinkwasserversorgung mit Hausanschlüssen hat in *Marokko* die Lebensbedingungen der Zielgruppen deutlich verbessert.
- In *Niger* können sich bäuerliche Familien nur mit der Bewässerungslandwirtschaft behaupten. Für Bauern in der Region von Tillabeéry und Niamey ist daher der Bewässerungsperimeter wichtigste Existenzgrundlage geworden.
- Die Förderung der Pflanzenquarantäne in *Tunesien* stellt die gelungene Förderung eines Schlüsselbereichs dar. Nur durch einen internationalen Standards entsprechenden Pflanzenquarantänedienst kann die Landwirtschaft des Landes konkurrenzfähig bleiben.

Welche Impulse haben die untersuchten 32 Vorhaben dem jeweiligen Sektor der Entwicklungszusammenarbeit gegeben? Etwa zwei Drittel der Projekte haben neue Produkte, neue Technologien und neue Organisationsstrukturen eingeführt, aber nur wenige Projekte konnten dieses Innovationspotential auch in die Praxis umsetzen. Trotz dieser Einschränkung gingen die Sektorwirkungen über die Laufzeit der Projekte hinaus. Weiterhin nutzten Projektträger und Zielgruppe die neugeschaffene Infrastruktur, Technik, Ausrüstungsgüter und die neuen Institutionen. Auch wenn die Kapazität des jeweiligen Sektors dadurch gestärkt wurde, so gelang es andererseits nur in wenigen Fällen, neue Strukturen mit Breitenwirkung aufzubauen. Bemerkenswert ist, dass die Projekte zusätzliche Wirkungen erzielten, die über die unmittelbare Förderung der Sektoren – Grundbildung, Landwirtschaft, Wasserversorgung und Basisgesundheitsdienste – hinausreichen. Auch regional und national wurden unter dem Einfluss der Projekte mehr und vielfältigere Nahrungsmittel produziert. So wurden der Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln erhöht, die Devisenbilanz entsprechend entlastet und darüber hinaus positive Beschäftigungseffekte verursacht.

Worin sind nun nach den Befunden dieser Breitenuntersuchung die wichtigsten Schlüsselgrößen für Entwicklungserfolge zu sehen? Die Ziele der Projektarbeit werden nur erreicht, wenn der Projektträger sie von Beginn an voll akzeptiert; denn ein zu Beginn der Projektdurchführung fehlender Zielkonsens lässt sich später nicht mehr herstellen. Eine reine Billigung der Ziele reicht nicht aus. Ist der Zielkonsens mangelhaft, so ist mit entsprechenden Defiziten der Personalausstattung, der Entscheidungskompetenz der Durchführungsorganisation vor Ort und mit Finanzengpässen zu rechnen. Ein weiteres kommt hinzu: Für den Projekterfolg sind fundierte Zielgruppenanalysen und umfassende Zielgruppenbeteiligungen vor Projektbeginn ausschlaggebend. Mit nachhaltigen Wirkungen auf die Zielgruppe ist nur dann zu rechnen, wenn die Zielakzeptanz schon zu Projektbeginn gegeben war und das Förderende überdauerte. Für die Zielgruppen waren die Projektleis-

tungen attraktiver, wenn die damit verbundenen staatlichen Versorgungsleistungen zuverlässig angeboten wurden und die entsprechende Kostenbelastung tragbar war.



**Abb. 34** Lebensbedingungen der Zielgruppe zu drei Zeitpunkten (in %)

Quelle: BMZ, Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen. Oktober 2000

In der BMZ-Studie sind die untersuchten Projekte jedoch nicht konsequent anhand der vier Nachhaltigkeitsdimensionen – Projektorientierung, Produktionsorientierung, Systemorientierung und Innovationsorientierung – evaluiert worden. Alexandra Caspari und Reinhard Stockmann haben daher die 32 untersuchten Projekte einer Sekundäranalyse unterzogen, um die Nachhaltigkeit deutscher Entwicklungsprojekte genauer bestimmen zu können. Das Ergebnis zeigt ein differenzierteres Bild: Ein Fünftel der Projekte weist keinerlei Nachhaltigkeit auf, d. h. konnte auf keiner Nachhaltigkeitsdimension punkten. 17 % der Projekte erfüllen wenigstens eine Nachhaltigkeitsdimension, 23 % zwei und 13 % drei Dimensionen. Nur ein Viertel der Projekte erreicht alle vier Dimensionen. Wird geprüft, welche Dimensionen dies im Einzelnen sind, wird deutlich, dass die ‚projektorientierte Nachhaltigkeit‘, bei der die Zielgruppe und/oder der Träger durch das Projekt eingeführte Neuerungen in eigenem Interesse und zum eigenen Nutzen fortführt, mit Abstand am weitesten verbreitet ist. Nur in gut einem Drittel der Projekte gelang es hingegen, systemisch wirksam zu werden, also langfristig über die Diffusion der eingeführten Innovationen zu einer Leistungssteigerung eines gesamten Systems (z. B. des Bildungssystems oder des Gesundheitssystems) beizutragen. Weniger als die Hälfte der Projekte konnte die Zielgruppe und/oder die Träger dazu befähigen, langfristig auf veränderte Umweltbedingungen flexibel und angemessen zu reagieren. Die Reichweite der Projekte blieb eng beschränkt: Sie erreichten kaum Breitenwirksamkeit und verfügten über wenig ‚Erneuerungspotential‘.<sup>444</sup>

---

444 Für eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der Sekundäranalyse vgl. Alexandra Caspari, *Evaluation der Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit*. Wiesbaden 2004

**Tabelle 29** Die Nachhaltigkeitsprofile

Profil				Dimension <sup>1)</sup>				Hfkt.	%
-	-	-	-	Keine				6	20
+	-	-	-	I				3	10
-	+	-	-	II				2	7
+	+	-	-	I	II			3	10
+	-	+	-	I	III			1	3
+	-	-	+	I	IV			3	10
+	+	+	-	I	II	III		1	3
+	+	-	+	I	II	IV		2	7
+	-	+	+	I	III		IV	1	3
+	+	+	+	I	II	III	IV	8	27
Summe								30	100

1) Die Dimensionen: Projektorientierung, Produktionsorientierung, Systemorientierung und Innovationsorientierung

Quelle: Alexandra Caspari, Evaluation der Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit, a. a. O., S.206- 214

**Tabelle 30** Nachhaltigkeit der untersuchten Projekte

Additiver Nachhaltigkeitsindex				Hfkt.	%
0				6	20
+				5	17
+		+		7	23
+	+	+	+	4	13
+	+	+	+	8	27
Summe				30	100

Quelle: Berechnungen Alexandra Caspari

Welche Folgerungen ergeben sich aus diesen Befunden für das Management der Entwicklungsprojekte? Es gibt offenbar nicht den „Königsweg“ zum Projekterfolg, wohl aber Schlüsselfaktoren, die vor dem Hintergrund entwicklungsfördernder politisch-administrativer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen über die Nachhaltigkeit der Vorhaben entscheiden: die Zielakzeptanz des politischen Trägers, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Projektträgers und schließlich die Akzeptanz der Projektkonzeption in der Zielgruppe.

Für die künftige Orientierung der Entwicklungspolitik ergeben sich hieraus – und aus weiteren Evaluierungen der technischen, finanziellen und personellen Zusammenarbeit – einige grundsätzliche Konsequenzen. Angesichts unrealistisch hoher Erwartungen an die langfristigen Wirkungen einzelner Projekte als punktueller Interventionen in einem gegebenen, umfassenden Aktionsfeld ist auf die *Schlüsselrolle der Rahmenbedingungen* hinzuweisen, die stärker als bisher in die Projektplanung einbezogen werden müssen. Denn die Erfolge der Projekte stehen und fallen mit der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und mit der Berechenbarkeit sektoraler Politik im Partnerland. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, können sich auch anfangs positive Projektwirkungen in ihr Gegenteil verkehren. Besteht zudem kein Konsens mit den Partnern über Projektziele, Projektdurchführung, Ressourcenausstattung und organisatorische Reformen, sollten Projekte nicht begonnen werden. Mit anderen Worten: Analyse und Auswahl der Träger erfordern größere Sorgfalt als bisher. Wenn keine leistungsfähige Durchführungsorganisation für die Zusammenarbeit zur Verfügung steht, sollte auf ein Projekt verzichtet werden.

Und ein Letztes: Die Partizipation der Zielgruppen ist mehr als ein partnerschaftliches Ritual. Die Kenntnis ihrer Problemsicht, ihrer Ressourcen und kulturell geprägten Verhaltensweise ist für die Zusammenarbeit unerlässliche Erfolgs Voraussetzung. Werden sie nicht ausreichend einbezogen, können die Wirkungen der Projekte nicht von Dauer sein. So wird die Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit zur unmittelbaren Folge ihrer partnerschaftlichen Orientierung.

Ein Dilemma aber bleibt, auf das die Gutachter in erfreulicher Klarheit hinweisen. Mehr als zuvor – so ihre Empfehlung – sollten Projekte nicht auf Blaupausen bestehender Probleme aufbauen, sondern vielmehr an „in Gang gesetzten Prozessen“ ansetzen. An die Stelle von *Problemanalysen* sollten *Potentialanalysen* treten. Nur so, durch die Integration der Projekte in größere Programme, ließen sich Synergieeffekte erzielen. Vielleicht lässt sich dadurch die Erfolgsquote der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erhöhen – aber nur um den Preis neuer Ungleichgewichte. Denn die „Erfolgsländer“ mit günstigen Rahmenbedingungen und großen Entwicklungspotentialen dürften konzentrierter Förderung weniger bedürfen als gerade die ärmsten Länder. Armutsbekämpfung ist somit eine langwierige Aufgabe, und ihr Aufwand-Ertrags-Verhältnis wird immer ungünstig bleiben. *Dieser Konflikt zwischen effektiven Projektstrategien mit hohem Wirkungsgrad und armutsorientierten Förderstrategien mit ungewissem Ergebnis scheint unlösbar.* Es wird die Erfolgsbilanz der Entwicklungspolitik auf Dauer trüben.

Die Befunde der BMZ-Untersuchung entsprechen durchaus dem zentralen Stellenwert entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen, den die Weltbank in ihrer Bestandsaufnahme der Entwicklungshilfe (*Assessing Aid: What Works, What Doesn't*

and Why) in den Blickpunkt gerückt hat. Die knapper werdenden Mittel müssen auf diejenigen Länder konzentriert werden, die günstige Rahmenbedingungen für eine effektive Verwendung bieten: stabilitätsorientierte Geldpolitik, Rechtssicherheit, Schutz des Privateigentums, transparente Gesetzgebung, Bekämpfung der Korruption. Erforderlich sind zudem aufseiten der Geber weitere Nachhaltigkeitsanalysen, die Auskunft darüber geben, wie wirksam die Entwicklungszusammenarbeit überhaupt ist. Diese Frage stellt sich auch für die Entwicklungszusammenarbeit der Nichtregierungsorganisationen, der Kirchen und der politischen Stiftungen. Gewiss: Die Analyse langfristiger Wirkungen setzt den Einsatz eines aufwendigen Untersuchungsinstrumentariums voraus. Aber kurzatmige Erfolgsmeldungen entwicklungspolitischen Marketings stellen hierfür keinen Ersatz dar. Vor allem aber gilt: Programme beruflicher Bildungsförderung verdienen als langfristig wirksame Förderungsmaßnahme einen höheren Stellenwert – entsprechend der Mahnung des chinesischen Philosophen *Kuan-Tzu* aus dem sechsten Jahrhundert vor Christus:

„Wenn du für ein Jahr planst, sähe die Saat. Planst du für 10 Jahre, pflanze einen Baum. Willst du aber für 100 Jahre planen, dann lehre das Volk.“

Qualitative Verbesserungen der Entwicklungspolitik setzen aber nicht nur fundierte Bedarfsanalysen, bessere Planung, Monitoring und Evaluationen der Projekte voraus, sondern auch neue Prioritätensetzungen in den Industrieländern durch Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklungsstrategien; politische und sozioökonomische Reformen in den Entwicklungsländern durch Dezentralisierung von Politik und Verwaltung und entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen; schließlich die Schaffung fairer weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Sinne sozialer und ökologischer Marktwirtschaft, nachhaltiger Bekämpfung der Korruption, wirksamer Entschuldung, Ausbau der Konfliktprävention und Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit.<sup>445</sup> Den globalen Dimensionen dieser Probleme muss dabei durch bessere Koordination, die Stärkung internationaler Regime und durch regionale Integrationsprojekte begegnet werden. Die Berechtigung dieser Forderung unterstreichen vor allem die Erfahrungen der afrikanischen Entwicklungsländer.<sup>446</sup>

445 Vgl. Uwe Holtz, *Entwicklungspolitik – Bilanz und Herausforderungen*, Bonn 1995, S. 503.

446 In der europäischen Politik ist weiterhin eine Neuausrichtung der Agrarpolitik im Sinne des Weltnachrichtendienstes erforderlich. (Vgl. hierzu Klemens van de Sand, Editorial, in: *Germanwatch*. Weitblick 1/2013, S. 1) Denn der Export billiger Fleisch- und Milchprodukte aus der Europäischen Union gefährdet die Existenz vieler Bauern in Entwicklungsländern. Anreize zur Drosselung der Milcherzeugung werden nicht

Entwicklungspolitische Projekte und Programme entfalten nur dann nachhaltige Wirkungen, wenn sie durch Maßnahmen *globaler Strukturpolitik* gestützt werden. Hier sind folgende Schritte zu erwähnen.<sup>447</sup>

- 1. Förderung der Stabilität des globalen Finanzwesens und Öffnung der Märkte der Industriestaaten für Agrar- und Industrieprodukte sowie Dienstleistungen aus Entwicklungsländern,
- 2. Überbrücken der Wissenskluft und insbesondere der „*Digital Divide*“,
- 3. Erhöhung des Ressourceneinsatzes in der medizinischen und landwirtschaftlichen Forschung,
- 4. Erhöhung des Umfangs Öffentlicher Entwicklungshilfe und Entschuldungshilfe zur Unterstützung der Verringerung absoluter Armut gerade in den ärmsten Ländern,
- 5. Zuerkennung von mehr Mitspracherechten für arme Länder in globalen Formen und Förderung der internationalen Zusammenarbeit mit Armenorganisationen.

Dieser Ansatz betont den Vorrang entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen in Politik und Wirtschaft vor der Durchführung einer Vielzahl von Projekten. Bei den Rahmenbedingungen handelt es sich um folgende Entwicklungsvoraussetzungen:

**Tabelle 31** Rahmenbedingungen der Entwicklung

1. Makroökonomische Bedingungen	Stabilitätsorientierte Geldpolitik, ausgeglichener Staatshaushalt, liberales Handelsregime
2. Politische Rahmenbedingungen	Offene Gesetzgebung und Verwaltung, qualifiziertes Verwaltungspersonal, Bekämpfung der Korruption, institutioneller Schutz der Menschenrechte, Rechtssicherheit, Privateigentum, Überwachung der Finanzinstitutionen
3. Soziale Rahmenbedingungen	Soziale Sicherheit, Bildung und Wissen, Gesundheit, Familienplanungen
4. Infrastrukturelle, kulturelle und ökologische Bedingungen	Wasser, Kanalisation, Transport, Wahrung der kulturellen Identität

Quelle: in Anlehnung an *BMZ, Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005*, Bonn 2004, S. 190 ff

gegeben, entwicklungspolitisch problematische Exportsubventionen bleiben als Instrument erhalten, und die weitere industrielle exportorientierte Tierhaltung gefährdet die Überlebenschancen der Kleinproduzenten von Milch und Fleisch in Entwicklungs- und Schwellenländern.

447 Vgl. James D. Wolfensohn, Vorwort, *Weltentwicklungsbericht 2000/2001*, a. a. O., S. VI/ VII.

Diese Perspektive strebt eine größere *Selektivität* der Mittelvergabe an: Es sollen grundsätzlich nur noch Länder unterstützt werden, die diese Rahmenbedingungen herstellen. Dazu ist aber eine bessere Koordinierung und wirksamere Arbeitsteilung der Geber erforderlich. Ausschlaggebende Kriterien der Kooperation und Arbeitsteilung sind die nachhaltige Bekämpfung der Massenarmut, die Herstellung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen in Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Kultur und die Förderung der menschlichen Entwicklung. Damit ist ein verbindlicher Zielrahmen abgesteckt, an den sich die Messung und Beurteilung langfristiger Wirkungen von Programmen und Projekten, d. h. ihrer Nachhaltigkeit, zu orientieren hat.

## Literatur

- Alexandra Caspari, Evaluation der Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit. Zur Notwendigkeit angemessener Konzepte und Methoden, Wiesbaden 2004
- Center for Global Development, Commitment to Development Index, Washington D.C. 2012
- Center for Global Development, Global Trade and Development, Washington D.C. 2005
- Uwe Holtz, Entwicklungspolitik – Bilanz und Herausforderung, Bonn 1995
- Benjamin Laag/Janina-Lorena Obermeyer (Hrsg.), Europa in der Verantwortung. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Perspektiven, Münster/New York 2013
- Paul Kevenhörster, Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand. Entwicklungspolitische Bilanzen führender Geberstaaten, Münster/New York 2014
- Paul Kevenhörster/ Dirk van den Boom, Entwicklungspolitik. Wiesbaden 2009
- Gerald M. Meier/ Joseph E. Stiglitz (Hrsg.), Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective, Washington D.C. /New York 2001
- Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn 1992, 3. Aufl.
- Franz Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Opladen 1985
- Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn, Dietz 2012, 7. Aufl.
- Vinod Thomas/Mansso Dailami/Ashok Dharieswar u. a., The Quality of Growth, Washington D.C. /New York 2000
- Reinhard Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung, Opladen 1996
- UNDP, Human Development Report 2013, Oxford/New York 2013
- UNDP, Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2013
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2000 /2001. Bekämpfung der Armut, Bonn 2001
- Steffen Wippel/Inge Conelsen (Hrsg.), Entwicklungspolitische Perspektiven im Kontext wachsender Komplexität, Bonn 2001
- World Bank, Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why, Oxford /New York 1998



*„Freimütig auch unheilschwangere Tatbestände aufzuzeigen, war noch nie so nötig wie heute, denn es scheint, wir haben den Escapismus, die Flucht vor der Wirklichkeit, zu einem neuen Denksystem entwickelt.“*

Joseph Schumpeter

## 7.1 Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität

*Sozialpolitik* bezeichnet „jenes politische Handeln, das darauf abzielt, erstens die wirtschaftliche und soziale Stellung von wirtschaftlich und/oder sozial absolut oder relativ schwachen Personenmehrheiten durch den Einsatz geeignet erscheinender Mittel im Sinne der Gesellschaft (freie Entfaltung der Persönlichkeit, soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, Gleichbehandlung) zu verbessern und zweitens den Eintritt wirtschaftlicher und/oder sozialer Schwäche im Zusammenhang mit dem Auftreten existenzgefährdender Risiken zu verhindern.“<sup>448</sup> Dieses Verständnis der Sozialpolitik wirft die Frage auf, welchen Zielen diese Politik verpflichtet ist und welche Prinzipien für sie maßgebend sind.<sup>449</sup>

Die Ziele staatlicher Sozialpolitik werden in vielen Ländern durch die Verfassung festgelegt. So werden sie in Deutschland durch sozialpolitisch relevante Grundrechte wie die Menschenwürde, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, den Schutz von Ehe und Familie, die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, die Berufsfreiheit und den Schutz und die Verpflichtung des Eigentums gestützt. Ihre normative Grundlage findet die staatliche Sozialpolitik in den sozialstaatlichen Zentralnormen (Art. 20 I GG: sozialer Bundesstaat; Art 28 II GG: sozialer Rechtsstaat): Der *Sozialstaat* ist *Staatszielbestimmung* des Grundgesetzes. Der Begriff *Sozialstaat* soll im Fol-

448 Heinz Lampert/Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg 2001, 6. Aufl. S.4

449 Die Darstellung folgt im wesentlichen Lampert/Althammer, a. a. O., S. 421-425

genden einen demokratischen Staat bezeichnen, der als Rechtsstaat nicht nur die freiheitlichen Grundrechte schützt, sondern auch rechtliche und finanzielle Maßnahmen ergreift, um soziale Spannungen auszugleichen.<sup>450</sup> Er wird im Folgenden bedeutungsgleich mit dem des *Wohlfahrtsstaates* verwendet.

Das Sozialstaatsgebot (Art. 20, 28 GG) ist neben dem Demokratie-, Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzip gleichrangige Staatszielbestimmung. Es erteilt einen grundsätzlichen Auftrag zur Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Wie immer die Sozialstaatsklausel inhaltlich bestimmt wird – der grundsätzliche Gestaltungsauftrag des Sozialstaatsprinzips verpflichtet den Staat, gefährdete und benachteiligte gesellschaftliche Gruppen zu schützen und ihre Lebenslage zu verbessern. So wenig die Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen im Kern bestritten wird, so umstritten sind jedoch Umfang, Form und Wirkungen dieser Einrichtungen.<sup>451</sup>

Welches sind die verbindlichen Zielvorstellungen des Gesetzgebers? Staatliche Sozialpolitik ist den Grundwerten *Freiheit* und *Sicherheit* verpflichtet: Freiheit meint hier – negativ – die Abwesenheit von Not und – positiv – die Freiheit der Berufswahl. *Sicherheit* wiederum zielt auf soziale Absicherung: die Beseitigung oder Minderung von Lebensrisiken. Neben diesen Grundwerten sind drei *Finalziele* für die staatliche Sozialpolitik in besonderer Weise maßgebend: Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

- *Gleichheit* zielt auf gleiche Voraussetzungen für alle, d.h. letztlich auf Chancengleichheit im Sinne der Gleichheit von Startchancen im gesellschaftlichen Wettbewerb.
- *Gerechtigkeit* stellt sich auf dieser Grundlage als Start-, Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit, ferner als Geschlechter-, Generationen- und distributive Gerechtigkeit dar.
- *Solidarität* ist ein Grundprinzip des Sozialstaates und stellt eine Wechselbeziehung zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft her: durch Anspruch auf Zuwendung und Hilfe zumindest bei allen nicht allein individuell zu tragenden Existenzrisiken im Rahmen kollektiver Verantwortlichkeit, daneben aber auch durch das Entstehen des Einzelnen für die Gesellschaft im Rahmen der Individualverantwortlichkeit.

---

450 Vgl. Josef Schmid/Rainer Niketta (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*, Marburg 1998, S. 14

451 Vgl. Peter Flora, *Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive*, in: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*, Frankfurt/New York 1979, S. 82-136

Den *Finalzielen* sind mehrere *Instrumentalziele* vorgelagert: der Schutz der Gesundheit, die freie Persönlichkeitsentfaltung innerhalb und außerhalb des Arbeitslebens, die Schaffung sozialer Sicherheit durch eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik und ein System interpersoneller und intertemporaler Einkommensumverteilung, d. h. durch einen Ausgleich von Einkommens- und Vermögensunterschieden. Die *Prinzipien* des Sozialstaates geben jene Maximen wieder, die bei der Umsetzung der sozialpolitischen Ziele beachtet werden müssen.<sup>452</sup>

- Das *Solidaritätsprinzip* ist Ausdruck wechselseitiger Verbundenheit zwischen Einzelnen und sozialen Gruppen im Sinne ethisch begründeter, gegenseitiger Verantwortlichkeit.
- Das *Subsidiaritätsprinzip* soll die Entfaltung der personalen Kräfte ermöglichen, sowie Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Menschen in ihrem sozialen Handlungsfeld fördern. Keine politische Ebene soll Entscheidungen an sich ziehen, die genauso gut oder besser von einer niedrigeren Einheit oder den Einzelnen bewältigt werden können.
- Das Prinzip der *Selbstverantwortung* stellt sicher, dass die Leistungstätigkeit des Wohlfahrtsstaates Freiheit und Selbstverantwortung des Einzelnen nicht beschneidet.
- Das Prinzip *sozialer Selbstverwaltung* gewährleistet, dass im Bereich der sozialen Sicherung die selbstverantwortliche, dezentralisierte Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben im Rahmen gesetzlicher Aufgaben gesichert ist.

Sozialpolitik bezeichnet aus politikwissenschaftlicher Sicht „... jene politischen Institutionen, Vorgänge und Entscheidungsinhalte, die – erstens – auf Schutz vor Not im Sinne der Garantie eines Existenzminimums und – zweitens – auf Sicherung gegen jene Wechselfälle des Lebens oder Risiken, welche die Kräfte des Einzelnen und seiner Nächsten übersteigen, gerichtet sind“.<sup>453</sup> Aufgabe der Sozialpolitik ist es, die Bürger vor vermeidbaren Risiken zu schützen und ihnen in Notlagen Hilfe zu geben. Zu diesen Risiken zählen nach der Feststellung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) insbesondere Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und Unfall. Wir gehen im Folgenden von diesem engeren Verständnis des Begriffes aus und verstehen daher unter *Sozialpolitik institutionelle und entscheidungsinhaltliche Dimensionen der verbindlichen Regelung sozialer Sicherheit ... durch Staat, Verbän-*

452 Vgl. Heinz Lampert/Jörg Althammer, ebd., S. 422 ff.

453 Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1998, 2. Aufl., S. 17

de, Betriebe, Familien und Eigenvorsorge.<sup>454</sup> Die Handlungsfelder des Sozialstaates umfassen sowohl die staatliche als auch die betriebliche Sozialpolitik.<sup>455</sup>

Wir wollen im Folgenden nach der Leistungsbilanz der staatlichen Sozialpolitik fragen. Deren Aktionsfelder erstrecken sich auf arbeitsweltorientierte Aufgabenbereiche (Arbeitnehmerschutz, Sozialversicherung, Arbeitsmarktpolitik, Betriebsverfassung), gruppenorientierte Handlungsbereiche (Jugend-, Altenhilfe- und Familienpolitik, Mittelstandspolitik und Sozialhilfepolitik im engeren Sinne) und auf sonstige Aufgaben wie Wohnungspolitik, Vermögenspolitik und Bildungspolitik. Wegen dieser großen Breite des Zugriffs der Sozialpolitik ist es um so vordringlicher, ihren Aufgabenbereich enger zu fassen und ihre Ziele so zu formulieren, dass die Wirkungen der staatlichen Sozialpolitik tatsächlich im internationalen Vergleich gemessen werden können. Zuvor aber ist zu fragen: Wie lassen sich die normativen Vorgaben der Sozialpolitik begründen?

In politisch-philosophischer und in politisch-praktischer Hinsicht können wir uns auf die Gerechtigkeitsprinzipien, insbesondere auf das *Differenzprinzip* von John Rawls stützen.<sup>456</sup> Hierbei geht es nicht einfach um Umverteilung, sondern um *Gerechtigkeit durch Verfahren*. Die Grundstruktur einer Gesellschaft ist so zu gestalten, dass keine ungerechtfertigten Ungleichheiten entstehen, die umfangreiche Korrekturen erzwingen. Herkunfts- und klassenbedingte Startvorteile im gesellschaftlichen Wettbewerb sind so weit wie möglich auszugleichen. Einen „natürlichen Anspruch“ gibt es nicht, denn nur unter „gerechten“ Rahmenbedingungen kann jeder Bürger seine Ansprüche bestimmen und festlegen, was er „verdient“.<sup>457</sup>

**Tabelle 32** Egalität, Leistung und Gerechtigkeit

	Egalitätsprinzip	Leistungsprinzip	Maximin-Kriterium (Rawls)
Konkretisierung	„Jedem das Gleiche“ Probleme: Was wird gleichverteilt? Wer ist Einkommensbezieher	„Wenn gleiche Leistung, dann gleiches Einkommen“ zumeist marktbezogen definiert: Marktpreise (auch Löhne) werden als leistungsgerecht angesehen	„Den Ärmsten so viel wie möglich“ bei minimaler Einkommensdifferenzierung

454 Vgl. hierzu Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, hier: ders., Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich, S. 33-53

455 Vgl. Heinz Lampert/Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., 6. Aufl., S. 159

456 Vgl. John Rawls, Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf, Frankfurt a. M. 2003

457 Vgl. Rainer Forst, Im Spiegel der Gerechtigkeit, in: DIE ZEIT, 8. Mai 2003, S. 43

	<b>Egalitätsprinzip</b>	<b>Leistungsprinzip</b>	<b>Maximin-Kriterium (Rawls)</b>
Begründung	Höhere soziale Gerechtigkeit. Eine instrumentelle Begründung ist z. B. die Behauptung einer beschäftigungsfördernden Wirkung	Verteilung muss nicht politisch hergestellt werden, sondern kann dem Markt überlassen werden. Dies führe zu einem hohen Maß an individueller Freiheit, optimaler Allokation und Wachstum.	Kompromissformel im klassischen Gleichheit-Effizienz-Konflikt.
Zielkonflikte	Negative Auswirkungen auf Leistungsbereitschaft. Produktivitäts- und Wachstumshemmend.	Konflikt mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs und der sozialen Sicherheit (was passiert in Zeiten ohne Leistung?)	Klassischer Leistungs-Gleichheits-Konflikt soll durch Kompromiss befriedigt werden.
Aktualität/ (Zielerreichungsgrad) (Ist-Analyse)	Geringer Zielerreichungsgrad, da die tatsächliche Verteilung weit vom Egalitätsprinzip abweicht.	Hoher Zielerreichungsgrad: Leistung „das“ zentrale Prinzip unserer Gesellschaft	Kontrovers, je nachdem, ob untere Einkommen bei gleicher Effizienz als noch steigerbar angesehen werden. – In der konkreten Anwendung mangelhaft operationalisierbar.
Popularität/ Akzeptanz	Niedrige Popularität wegen verbreiteter Akzeptanz des Leistungsprinzips. Gewinner-Verlierer-Problematik	Hoher Popularitätsgrad, allerdings unter der Voraussetzung sozialer Korrektur	Rawls behauptet, dass unter der Voraussetzung fairer Abstimmung alle dafür sind.

Quelle: Lothar F. Neumann/Klaus Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990, S. 51

Nach der *Theorie sozialer Gerechtigkeit* von Rawls liegt eine Politik der Umverteilung von Einkommen und Vermögen durchaus im Interesse aller nutzenmaximierenden Bürger. Diese wissen nicht, welche Stelle der gesellschaftlichen Ordnung sie künftig einnehmen werden. Sie stehen daher unter einem „*Schleier des Nichtwissens*“. In diesem Urzustand sind alle Menschen völlig gleich und verfolgen keine gegeneinander gerichteten Interessen. Sie werden daher ihre Auffassungen von Grundsätzen der Gerechtigkeit nicht verfälschen und sich für einen gerechten Gesellschaftsvertrag entscheiden. Die Regierung soll die *Maximin-Regel* (vgl. Tab. 32) beachten, die den Nutzen der am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder mehren soll. Die übrigen Bürger verhalten sich als Risikominimierer und kalkulieren die Möglich-

keit ein, an das Ende der Einkommensverteilung zurückzufallen. Schon deswegen wollen sie, dass das Mindesteinkommen so hoch wie möglich ist. Auch aus diesem Grunde stimmen sie dem Grundsatz der gleichen Verteilung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Chancen unter allen Gesellschaftsmitgliedern im Kern zu. Die Anwendung der *Maximin-Regel* gewährleistet eine weitaus bessere Ausstattung der einkommensschwächsten Gesellschaftsmitglieder als eine utilitaristische, am Prinzip der individuellen Nutzenmaximierung orientierte Perspektive. Zugleich besteht sie grundsätzlich auf Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums und genereller Einkommenssteigerungen.

Rawls' Theorie der Gerechtigkeit schafft eine stabile Wertgrundlage für freiheitliche Gesellschaften.<sup>458</sup> Denn wenn die Wertorientierungen in einer Gesellschaft unvereinbar sind, werden die praktischen Folgerungen der Gesellschaftsmitglieder ebenso unversöhnlich. Zwei Grundsätze dieser Theorie sind für eine am Ziel der Verteilungsgerechtigkeit orientierte Politik maßgeblich: Der erste ist die *gleiche Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder*, und der zweite besagt, dass einerseits die Positionen in einer Gesellschaft im Sinne der *Chancengleichheit für alle* offen sind und wirtschaftliche Ungleichheiten auch den besonders benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern zugute kommen („*Differenzprinzip*“). *Gerechtigkeit ist daher nichts anderes als die Summe von Chancengleichheit und Fairness der Ergebnisse des gesellschaftlichen Wettbewerbs und seiner Verteilung.*

Da man sich in der politischen Praxis über die Grundsätze der *Verteilungsgerechtigkeit* nicht in einem direkten Zugriff verständigen kann, hat Otfried Höffe vorgeschlagen, strittige Fragen sozialer Gerechtigkeit aus der Perspektive nicht umstrittener Gerechtigkeitsprinzipien zu betrachten: der *Tauschgerechtigkeit*, der diese ergänzenden *ausgleichenden Gerechtigkeit* und schließlich der sich aus dem Prinzip der Unparteilichkeit ergebenden *Verfahrensgerechtigkeit*.<sup>459</sup> Dabei geht der Begriff der sozialen Gerechtigkeit über das kollektive Wohl hinaus: durch den normativen Maßstab eines distributiven Vorteils im Sinne eines „gut für jeden“. Die Sorge für künftige Generationen reicht über den Horizont einer bloßen Tauschgerechtigkeit weit hinaus und lässt sich normativ noch am ehesten mit den Anforderungen einer korrektiven Gerechtigkeit begründen.

---

458 Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Ma.) 1971, S. 118; ders., *Political Liberalism*, New York 1996 (2. Aufl. Mit neuer Einführung); George Klosko, *Political Constructivism in Rawls's Political Liberalism*, in: *American Political Science Review*, September 1997, vol. 91 No. 3, S. 635 – 646

459 Vgl. Otfried Höffe, *Das Prinzip Gerechtigkeit*, in: Bernd von Maydell/Walter Kanningeier (Hrsg.), *Handbuch Sozialpolitik*, Pfullingen 1988, S. 69; vgl. hierzu auch Wolfgang Kersting, *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart 2000

*Tauschgerechtigkeit* beruht auf dem Prinzip der Wechselseitigkeit, das sich beispielsweise im Verhältnis der Generationen als soziale Aufgabe der Verantwortung und als phasenverschobener Erfahrungsaustausch niederschlägt.

Die *ausgleichende Gerechtigkeit* sieht beispielsweise eine Entschädigung für die Wahrnehmung von Aufgaben vor, für die die Familien nicht mehr eintreten können. Weitere Entschädigungsaufgaben ergeben sich aus Folgen und Risiken der gesellschaftlichen Entwicklung.

*Verfahrensgerechtigkeit* versteht das Prinzip der Chancengleichheit formal: Die angewendeten politischen und administrativen Verfahren sollen alle Bürger gleich behandeln.<sup>460</sup>

Wie aber kann ausgleichende Gerechtigkeit konkretisiert werden? Wie kann gemessen werden, ob Chancengleichheit überhaupt besteht? Einen Satz von Indikatoren zur Beurteilung stellt der Human Development Index (HDI) des Entwicklungshilfeprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) bereit.<sup>461</sup> Anhand einer Vielzahl sozialer Indikatoren (Schulbesuch, Gesundheitsversorgung, Bildungsgrad etc.) kann ermittelt werden, welche Lebenschancen einzelne Bevölkerungsgruppen besitzen. Dabei wird Chancengleichheit von den fortgeschrittenen Industriegesellschaften und ihrer politischen Klasse verschieden interpretiert und die politische Führung in unterschiedlichem Umfang für die Verwirklichung dieses Zieles verantwortlich gemacht. Bei Repräsentativumfragen haben in Italien 81 % der Bürger, in den Niederlanden 64 % und in Großbritannien 63 % der Befragten die Reduzierung der Einkommensungleichheit als Regierungsaufgabe bezeichnet, in Deutschland (West) 59 % und in den Vereinigten Staaten nur 28 %.<sup>462</sup>

Die Bürger akzeptieren Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung, wenn diese auf freien Einzelentscheidungen beruhen, unterschiedliche Leistungsbeiträge zum Ausdruck bringen (d. h. „auf Verdiensten beruhen“) und der Allgemeinheit nützen (d. h. wenn etwa wirtschaftliche Wachstumsgewinne aufgrund der Ungleichheit dennoch der gesamten Bevölkerung zugute kommen).<sup>463</sup>

460 Vgl. Otfried Höffe, *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, München 2001, S. 85 ff.

461 Vgl. UNDP, *Bericht über menschliche Entwicklung*, Bonn 2001

462 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, *Public Policy. Perspectives and Choices*, a. a. O., S. 189

463 Der Umfang der Ungleichheit wird durch die Lorenzkurve dargestellt und anhand des Gini-Koeffizienten gemessen. Die Lorenz-Kurve zeigt die Abweichung der Einkom-

Dies ist der Kern der „*Funktionalen Theorie der Ungleichheit*.“<sup>464</sup> Danach weist jede Gesellschaft ihren Mitgliedern durch Wettbewerb auf den Märkten Arbeitsplätze und entsprechende soziale Rollen zu. „Optimale“ Wettbewerbsbedingungen hängen allerdings auch davon ab, dass die Zugangschancen funktional geregelt und die Markteintrittsbedingungen niedrig sind. Der Bildungssektor bietet hierfür anschauliche Beispiele. Unter diesen Voraussetzungen sorgt ein System ungleicher Belohnungen und Anreize dafür, dass die wichtigsten Aufgaben kompetent wahrgenommen werden und den qualifiziertesten Bürgern die wichtigsten Aufgaben und Arbeitsplätze zugeordnet werden. Auf diese Weise begründete Status- und Chancenunterschiede werden von der Bevölkerung akzeptiert.

Der moderne Wohlfahrtsstaat sieht sich ganz allgemein drei politischen Anforderungen an die Tätigkeit des Steuerungsstaates gegenübergestellt:<sup>465</sup>

- Im Bereich des *Schutzes natürlicher Ressourcen* werden neue Staatsaufgaben formuliert (Umweltschutz etc.)
- Sozialpolitische Ansprüche verschieben sich aus dem Bereich kontrollierenden, korrigierenden und kompensierenden Eingreifens in den Bereich der *Prävention*: Dem Staat wird die Fähigkeit abgefordert, der Entstehung von Schäden durch Intervention im Bereich der Gefahrenquellen vorzubeugen. Dadurch erhalten qualifizierende und beratende Dienstleistungen ein noch stärkeres Gewicht.
- Während rechtsstaatliche Formen der Kontrolle der neuen Staatsaufgaben immer wieder leerlaufen, haben Soziologie und Politikwissenschaft neue, *nicht-hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten* des Staates aufgezeigt.

---

## 7.2 Konzeptionen des Wohlfahrtsstaates

In den westlichen Industrieländern lassen sich drei Konzeptionen sozialer Sicherung unterscheiden:<sup>466</sup>

mens- oder Vermögensverteilung von der völligen Gleichverteilung an. Je stärker sich die Kurve von der Geraden exakter Gleichverteilung entfernt, desto größer ist der Grad der Einkommens- oder Vermögenskonzentration. Der Gini-Koeffizient stellt dabei die aus diesem Kurvenverlauf abzuleitende Kennzahl wirtschaftlicher Konzentration dar.

464 Vgl. Kingsley Davis/Wilbert Moore, *Some Principles of Stratification*, New York 1993

465 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Wiesbaden 2009, 3. Aufl., S. 393f.

466 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, a. a. O.



### 1. Staatsbürgerversorgung

In diesem System ist das Sozialstaatsprinzip am stärksten ausgeprägt. Ein erheblicher Teil der Sozialausgaben wird unmittelbar aus dem Steueraufkommen finanziert.

### 2. Versicherungssysteme

Die Sozialleistungen bemessen sich vorrangig nach den einkommensabhängigen Beiträgen der Versicherten. Die Versicherungen gliedern sich wiederum nach Risikoart und Berufsgruppenzugehörigkeit. Vorrangige Aufgabe des Staates ist in diesem System die Regulierung der Finanzströme, nicht aber das Angebot von Sozialleistungen selbst.

### 3. Selektive Sicherungssysteme

Sozialleistungen werden hierbei auf der Grundlage freiwilliger Versicherungen erbracht. Der Staat beschränkt sich auf ordnungspolitische Vorgaben und nur in begrenztem Umfang auf die Einrichtung staatlicher Programme (*sog. „residuelle Wohlfahrtsstaaten“*).

In der Gegenwart sind die sozialstaatlichen Prinzipien jedoch nicht in reiner Form, sondern immer lediglich als Mischformen verwirklicht worden. Im Folgenden sollen die verschiedenen Systeme sozialer Sicherung und deren Mischformen an drei Länderbeispielen verdeutlicht werden.

## Schweden

Der schwedische Sozialstaat beruht auf einer Mischform: Einerseits sieht er eine Staatsbürgerversorgung als Volksversorgung vor, andererseits wendet er das Versicherungsprinzip für Arbeitslosigkeit und Altersversicherung (Zusatzrente) an. Zur Finanzierung hoher sozialer Standards und einer egalitären Einkommensverteilung ist ein hohes Steuerniveau notwendig. Die Sozialpolitik beruht auf einer Kombination von Grundversorgung und leistungsorientierter Versicherung. Die Grundversorgung erfolgt einkommensunabhängig, aber lebensstandardsichernde Elemente werden einkommensabhängig finanziert. Die wirtschaftliche Krise in den 1990er Jahren hat die ökonomischen Grundlagen des Sozialstaates erschüttert: Steigende Arbeitslosigkeit und staatliche Neuverschuldung haben tiefe Einschnitte in das System der Sozialleistungen erzwungen, insbesondere Kürzungen der Kinderbeihilfe und eine Einkommensgrenze für den Bezug der Wohnbeihilfe sowie verschärfte Regelungen im Falle der Erwerbslosigkeit zur schnellen Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

## Deutschland

Beim deutschen Sozialstaat handelt es sich grundsätzlich um einen Sozialversicherungsstaat, der durch Elemente des Versorgungsprinzips und der Fürsorge ergänzt wird. Die Sozialbudgets werden durch ein Mischsystem finanziert: etwa zwei Drittel durch Beiträge und ein Drittel aus öffentlichen Haushalten. In diesem Finanzierungsmodus spiegelt sich die *korporatistische Verflechtung von Staat und Gesellschaft* wider. Die Sozialversicherung als Kernstück der sozialen Sicherung ist an die Erwerbstätigkeit gebunden, so dass sich ungleiche Positionen auf dem Arbeitsmarkt im sozialen System niederschlagen. Das trotz gravierender Finanzierungsprobleme vor dem Hintergrund des demographischen Wandels politisch noch nicht grundsätzlich in Frage gestellte System beschreitet einen Mittelweg zwischen einer sozialen Sicherung nach dem liberalen Marktmodell und dem Modell einer wohlfahrtsstaatlichen Rundumversorgung aller Bürger.

## USA

Die amerikanische Sozialpolitik ist im Rahmen des politischen Mehrebenensystems durch ein Nebeneinander zahlreicher bundesstaatlicher und einzelstaatlicher Sozialprogramme gekennzeichnet. Das Ergebnis ist ein Wohlfahrtsstaat, der dem liberalen Modell zugeordnet werden muss und auch als *selektives Sicherungssystem* bezeichnet werden kann. Mit anderen Worten: Soziale Leistungen werden nur angeboten, wenn Markt, Familie und private Hilfe versagen, bundesstaatliche Hilfe greift nur dann, wenn Einzelstaaten und Gemeinden diese Leistungen nicht erbringen können. Zwischen gruppenbezogenen und für alle geltenden Sozialleistungen wird strikt unterschieden. Die Rentenversicherung und die Bundeskrankenversicherung für Ältere sind Kern einer Sozialpolitik, deren Aktionsfeld sich seit den 1960er Jahren ausgeweitet hat. Dennoch gibt es keine Verpflichtung zur Aufstellung von Sozialplänen bei Kündigungen, keine Arbeitslosenversicherung, keine Krankenversicherung für alle und auch keine gesetzlich vorgeschriebene Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall.

Einem weitverbreiteten Missverständnis ist entgegenzutreten: Der amerikanische Wohlfahrtsstaat ist keineswegs schwach, sondern beruht auf einem komplexen Arrangement zwischen öffentlichen und privaten Anbietern.<sup>467</sup> Sozialleistungen entstammen nur in geringem Umfang der staatlichen Hand, sondern weitaus mehr dem Arbeitsplatz und dem jeweiligen Unternehmen. Dieser „*Wohlfahrtsstaat im Schatten*“ wird leicht übersehen: Er besteht aus Betriebsrenten privater Arbeitgeber, der Krankenversicherung und Vergünstigungen für Behinderte. Nach Berechnun-

---

467 Vgl. Marie Gottschalk, *The Shadow Welfare State: Labor, Business and the Politics of Health Care in the United States*, Ithaca (N.Y.) 2000

gen von *Gottschalk*<sup>468</sup> wird etwa ein Drittel der Sozialleistungen in den USA durch Arbeitsverträge festgelegt, die von Unternehmen und Gewerkschaften abgeschlossen werden. (In Schweden liegt dieser Anteil nur bei 4 %). Die staatlichen Sozialleistungen (Sozialversicherung, Medicare und zeitlich befristete Hilfeleistungen an bedürftige Familien/TANF) füllen im Wesentlichen die Lücken aus, die sich aus dieser privaten Vorsorge ergeben.

Inzwischen erodiert dieses öffentlich-private System, weil es der Entwicklung der postindustriellen Arbeitsmärkte mit häufigerem Arbeitsplatzwechsel nicht ausreichend Rechnung trägt. Der amerikanische Wohlfahrtsstaat wird jedoch vielfach als relativ stabil bezeichnet. *Hacker* hat aber nachgewiesen, dass die meisten Sozialprogramme in den letzten drei Jahrzehnten zwar nicht zurückgeschraubt worden sind, der Risikoschutz in Zeiten eines dramatischen sozialen Wandels aber immer lückenhafter geworden ist.<sup>469</sup> In diesen Defiziten schlugen sich die strategischen Überlegungen der Wohlfahrtsstaatskritiker nieder.

Wie lassen sich diese Länderbeispiele systematisch einordnen? *Wildeboer Schut*, *Vrooman* und *de Beer* unterscheiden den liberalen, korporatistischen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat.<sup>470</sup> Aufgrund der Tradition der Sozialstaatlichkeit

---

468 Vgl. dies., ebd., S. 21

469 Vgl. Jacob S. Hacker, Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: the Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, in: *American Political Science Review*, vol. 68, No. 2, May 2004, S. 243; siehe hierzu auch die grundlegende Studie von Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge 1994.

470 Vgl. J. M. Wildeboer Schut/J. C. Vrooman/P.T. de Beer, *On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states*, The Hague 2001, S. 140 ff.; Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990; ders., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999, S. 74 ff.; Esping-Andersen bezeichnet den zweiten Typ als „konservativen Wohlfahrtsstaat“ (conservative welfare regime). Die Klassifikation Esping-Andersens hat eine breite Diskussion ausgelöst. Nicht immer werde deutlich – so die Kritiker – ob diese auf empirischen Ergebnissen beruhen oder eher eine idealtypische Illustration der drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus darstellen. Darüber hinaus erweckten die Typen den Eindruck dauerhafter Gültigkeit, obwohl sie nur das Abbild des Wohlfahrtsstaates zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellten. Zu Unrecht gehe Esping-Andersen von einer starken Pfadabhängigkeit der Wohlfahrtsstaattypen aus. Vgl. hierzu Jürgen Kohl, *Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersen's „The Three Worlds of Welfare Capitalism“*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 39, 1993, S. 67-82; Jens Borchert, *Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime*, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, Frankfurt a. M. 1998, S. 137-176; Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, a. a. O.

in Deutschland, insbesondere der Regelung der „Arbeiterfrage“ durch die Sozialversicherung mit korporatistischer Organisation im 19. Jahrhundert, sprechen wir im Folgenden von der *konservativ-korporatistischen* Form des Wohlfahrtsstaates. Dieser verbindet hierarchische Organisation und Subsidiaritätsprinzip (korporatistisch) mit ständischen Auffassungen und der institutionellen Verfestigung von Gruppeninteressen (konservativ).

- Der *liberale Wohlfahrtsstaat* richtet sich an eine eng umrissene Zielgruppe: die Armen. Zugangsbedingung ist die Unfähigkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung. Entsprechend niedrig ist das Niveau der Leistungen, aber auch der Beitragszahlungen. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt über Steuern. Zusätzliche Arbeitsplatzangebote werden nicht geschaffen.
- Der *konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaat* ist hierarchisch-selektiv, d. h. an Berufsgruppen orientiert. Die Zugangsbedingungen sind an die Beschäftigung und Beitragszahlungen gebunden. Entsprechend groß ist die Höhe der Beiträge und Leistungen. Haupteinnahmequellen sind Beiträge der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und des Staates. Für Arbeitssuchende mit geringen Vermittlungschancen werden in begrenztem Umfang zusätzliche Arbeitsplatzangebote geschaffen.
- Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* erfasst alle Bürger eines Staates für einen bestimmten Zeitraum und sieht einen relativ hohen Mindestlohn für alle vor. Entsprechend hoch sind die durchschnittlichen Belastungen, denn die Sozialleistungen werden aus dem Steueraufkommen bestritten. Die Beschäftigungsgarantie ist extensiv. Konflikte entstehen zwischen den Öffentlich Bediensteten und den Beschäftigten des privaten Sektors.

Dreh- und Angelpunkt aller Sozialstaatsmodelle auf Versicherungsbasis sind ein funktionierender Arbeitsmarkt und durchgängige Berufsbiographien mit wenigen Arbeitsplatzwechseln. Dies gilt sowohl für die Vereinigten Staaten wie für Deutschland. Sozialstaatsmodelle kollabieren daher, wenn diese Grundlagen nicht mehr bestehen. Da die meisten Industriestaaten inzwischen über ein gut ausgebautes System der Alterssicherung verfügen, sind die Unterschiede zwischen den Rentenbeziehern in allen drei Varianten des Wohlfahrtsstaates deutlich geringer als insbesondere für jüngere Menschen ohne Arbeitsplatz. Das Armutsrisiko einzelner Beschäftigter der Altersgruppe von 30 bis 64 Jahren ist im sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat und im korporatistischen Wohlfahrtsstaat durchaus vergleichbar, aber in den Ländern des liberalen Modells relativ hoch.<sup>471</sup> Im Unterschied zu den

---

471 „Dekommodifizierung“ bezeichnet den Umfang, in dem der Lebensunterhalt unabhängig vom Markt gesichert werden kann. Damit wird das Ausmaß beschrieben, in dem

Mitgliedern der jüngeren Altersgruppe hat diese Gruppe in den korporatistischen Ländern genügend Leistungsansprüche durch Beitragszahlungen aufgebaut.<sup>472</sup>

Relativ häufig zählen Alleinerziehende in den liberalen und korporatistischen Wohlfahrtsstaaten zu den Armen, können vollständige Arbeitsplätze weniger häufig in Anspruch nehmen und hängen zudem von niedrigen Sozialleistungen ab. Deren unzureichender Umfang bemisst sich nach der relativ kurzen Beschäftigungsdauer und der entsprechend kurzen Phase von Beitragsleistungen dieser Gruppe. Der Anteil armer Alleinerziehender an der Gesamtzahl der jeweiligen Altersgruppe ist entsprechend in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten am niedrigsten. Die international vergleichenden Messungen der Armut ergeben für die drei Typen des Wohlfahrtsstaates keineswegs das vielfach erwartete, kontrastreiche Bild.<sup>473</sup> Die Erhebungen mit Hilfe der *Armutschwelle der OECD* weisen vielmehr eine Kluft zwischen liberalen Wohlfahrtsstaaten auf der einen und den korporatistischen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten auf der anderen Seite aus. Diese Diskrepanz entspricht den Rangunterschieden der erfassten Länder in der Frage der Ungleichheit der Einkommensverteilung. Die Armutsrate ist relativ hoch in Großbritannien, einem Land mit einer hohen Ungleichheit der Einkommensverteilung und unter den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten in Schweden höher als in Norwegen und in diesem Land wiederum höher als in Dänemark. „Arme Beschäftigte“ (*working poor*) sind zwar in den Vereinigten Staaten eine große Gruppe, nicht aber in allen liberalen Wohlfahrtsstaaten. In jedem Fall ist das Armutsrisiko für Arbeitslose in mittleren Altersgruppen in diesen Ländern deutlich größer als in korporatistischen und sozialdemokratischen Ländern.

---

## 7.3 Der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich

Die Steuerungsfähigkeit der staatlichen Sozialpolitik wird in allen Wohlfahrtsstaaten vor allem dadurch in Frage gestellt, dass eine Vielzahl sozialpolitischer Aktivitäten

---

Einkommensausfälle bei der Erwerbsarbeit durch Einkommensersatzquoten bei Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit kompensiert werden. Ein hohes Maß an Dekommodifizierung kennzeichnet den sozialdemokratischen, ein niedriges Maß dagegen den liberalen Wohlfahrtsstaat. Vgl. hierzu Jürgen Kohl, Leistungsprofil wohlfahrtsstaatlicher Regimetypes, in: Peter Flora/Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen, Frankfurt/New York 1999, S. 115

472 Vgl. J. M. Wildeboer Schut u. a., a. a. O., S. 143

473 Vgl. dies., ebd., S. 144f.

mangelhaft koordiniert, durchgesetzt und auch noch dann aufrechterhalten wird, wenn die ursprüngliche Rechtfertigung entfallen ist. Das gesetzgeberische Prinzip des geringsten Widerstandes dürfte zur Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit der sozialen Sicherung wesentlich beigetragen haben. Dieser Tatbestand einer von Publizitäts- und Opportunitätsgesichtspunkten vorangetriebenen Ausweitung des Sozialstaates kann mit dem „*Modell des pluralistischen Verteilungskampfes*“ interpretiert werden:<sup>474</sup> Sozialpolitische Entscheidungen sind weitgehend das Ergebnis von Aushandlungsprozessen, Drohhaltungen und Anreizsystemen (Streik-, Preis- und Investitionspolitik, Entzug der Wählergunst, Subventionspolitik). Dieses in Zeiten kontinuierlichen Wirtschaftswachstums erklärungskräftige Modell verstärkt die „politische Schlagseite“ (*Achinger*) der staatlichen Sozialpolitik zugunsten organisations- und durchsetzungsstarker Gruppen.<sup>475</sup>

Im Mittelpunkt neuerer Kontroversen in den Vereinigten Staaten steht die Frage, ob die bisherigen Sozialleistungsprogramme ihre eigentlichen Zielgruppen wirklich erreichen.<sup>476</sup> Diese Frage ist umso drängender, als die Kosten dieser Programme im vergangenen Jahrzehnt explodierten (insbesondere die Gesundheitsfürsorge MEDICAID). Die Folge: Große Programme wurden zwar beibehalten, aber das Förderungssystem wurde stärker auf die bedürftigen Sozialhilfeempfänger ausgerichtet, die sich außerhalb der traditionellen Förderprogramme befinden. Neue, drängende Herausforderungen des amerikanischen Wohlfahrtsstaates sind die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Ein Fünftel der Haushalte erzielt nahezu die Hälfte aller Nettoeinkommen.<sup>477</sup> Zu Lasten der Erwerbschancen schlecht oder gar nicht ausgebildeter Arbeitskräfte steigen die Erwerbschancen gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik, die Sozialversicherung und die Umverteilung von Einkommen, d. h. letztlich an die Steuerpolitik.

---

474 Vgl. Bernhard Badura/Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976

475 Vgl. Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968

476 Vgl. R. Kent Weaver, Ending Welfare as We Know It, Washington, D. C. 2000

477 Vgl. Benjamin I. Page/James Simmons, What Government Can Do: Dealing with Poverty and Inequality, Chicago 2000, S. 293

Die Vereinigten Staaten sind gelegentlich als „Wohlfahrtsstaat wider Willen“<sup>478</sup> oder auch als „halber“ oder „verspäteter Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet worden.<sup>479</sup> Die folgende Übersicht (Tab. 33) stellt diese Aussage in Frage:

- Einerseits ist der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den USA lediglich etwas niedriger als in den korporatistischen Wohlfahrtsstaaten.
- Andererseits liegt der Umfang der Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung leicht unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder.

Insgesamt können wir seit den 1990er Jahren eine *Konvergenz* des Größenumfangs der Wohlfahrtsstaaten feststellen.<sup>480</sup> Selbst wenn die obigen Behauptungen in der Vergangenheit plausibel gewesen sind,<sup>481</sup> so sind sie es in der Gegenwart nicht mehr. Vielmehr stellt sich die Frage, warum in den modernen Wohlfahrtsstaaten durchaus vergleichbare Beträge der Sozialausgaben für ähnliche, wenn nicht gleiche sozialpolitische Ziele so unterschiedlich erhoben und verteilt werden.

**Tabelle 33** Der Wohlfahrtsstaat in Zahlen

Typ des Wohlfahrtsstaates	Indikatoren Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (%) (2013)	Sozialausgaben pro Kopf (US Dollar) (2009)
<b>Sozialdemokratisch</b>		
Schweden	28,6	11 134,7
Dänemark	30,8	11 564,0
Finnland	30,5	10 506,9
Norwegen	22,9	12 742,1
<b>Korporatistisch</b>		
Deutschland	26,2	10 013,4
Österreich	28,3	11 308,1
Niederlande	24,3	9 525,5
Belgien	30,7	10 912,0

478 Harold L. Wilensky hat von dem „reluctant welfare state“ in den USA gesprochen: ders., *The Problems and Prospects of the Welfare State*, in: ders./Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1965

479 Christopher Howard, *Is the American Welfare State Unusually Small?*, in: *Political Science & Politics*, vol. 36, No. 3, July 2003, S. 411 – 416

480 Siehe hierzu auch: Christian Aspalter (Hrsg.), *Discovering the Welfare State in East Asia*, Westport (Co.)/ London 2002, S. 28 f.

481 Vgl. Robert S. Magill, *United States of America*, in: John Dixon/Robert P. Scheurell (Hrsg.), *Social Welfare in Developed Market Countries*, London/New York, S. 379 f.

<b>Liberal</b>		
USA	20,0	8 713,3
Japan	22,3*	7 209,2
Großbritannien	23,8	8 365,9
Australien	19,5	7 130,6
Neuseeland	22,4	6 201,9
Kanada	18,2	7 326,9
Durchschnitt	24,9 %	9 475,3

\* Stand 2010

Quelle: OECD.Stat, Dataset: Social Expenditure, Stand: 2013

Soweit der „Wohlfahrtsstaat in Zahlen“. Worauf sind die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Sozialpolitik zurückzuführen? Welchen Gesetzmäßigkeiten folgt die Entwicklung der Sozialleistungen? Und welche Handlungsspielräume und Gestaltungschancen eröffnen sich hieraus für die Zukunft? Die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung bietet hierzu unterschiedliche Hypothesen an, die dem Blickwinkel ihrer jeweiligen Denkschule folgen.<sup>482</sup> Höhe und Veränderung der Sozialleistungsquote sind in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nach den Aussagen von sechs politikwissenschaftlichen Denkschulen durch folgende Faktoren bestimmt worden:<sup>483</sup>

- Die *sozioökonomische Schule* erklärt die Höhe der Sozialleistungsquote durch sozioökonomische Faktoren: den Modernisierungsstand der Wirtschaft, Arbeitslosenquote, Altersstruktur.
- Die Vertreter der *Machtressourcentheorie* betrachten die politische Stärke oder Schwäche der Gewerkschaften als maßgebliche Ursache des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates.<sup>484</sup>
- Von einer dritten Gruppe wird die Höhe der Sozialausgaben auf die *parteipolitische Zusammensetzung der Regierung* zurückgeführt, wobei eine längere Dauer der Regierungsbeteiligung von Linksparteien oder sozialpolitisch aufgeschlossenen christdemokratischen Parteien für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates verantwortlich gemacht wird.
- Vertreter einer *institutionalistischen Perspektive* weisen auf politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren der Sozialausgaben hin: Einheitsstaat oder

482 Vgl. Herbert Obinger/Uwe Wagschal (Hrsg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt/New York 2000

483 Vgl. Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, a. a. O., S. 36 ff.

484 Vgl. Alexander Hicks, Social Democracy and Welfare Capitalism, Ithaca/London 1999



Föderalismus, Vernetzung der Politik mit Interessengruppen, Traditionen des Wohlfahrtsstaates.<sup>485</sup>

- Weitere Denkschulen führen den Ausbau des Wohlfahrtsstaates auf sozialpolitische Folgen der *Weltmarktintegration der Wirtschaft* oder auf die Bindungswirkung vergangener staatlicher Entscheidungen zurück.<sup>486</sup>
- Eine sechste Gruppe weist auf den *Demokratietypp* hin: *Konsensusdemokratien* neigen stärker zum Ausbau der Sozialpolitik als *Mehrheitsdemokratien*.<sup>487</sup> So erscheint das Sozialstaatsprofil der angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten aus dieser Sicht „flacher“ als das der kontinentaleuropäischen Staaten der Europäischen Union.

Um die Bedeutung dieser und anderer Determinanten des modernen Wohlfahrtsstaates zu ermitteln, hat Manfred G. Schmidt die öffentlichen Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung in 21 OECD-Staaten im Rahmen einer Regressionsanalyse zu folgenden Bestimmungsfaktoren in Beziehung gesetzt: Pro-Kopf-Sozialausgaben im Vorjahr; Stand der wirtschaftlichen Entwicklung; Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr; Kostendruck des öffentlichen Sektors; Vetospielerindex; Regierungsbeteiligung christdemokratischer und sozialdemokratischer Parteien; Alleinregierung; Maastricht-Faktor. In diese Analyse wurden Daten aus dem Zeitraum von 1960 bis Mitte der 1990er Jahre einbezogen.

Der Untersuchungsbefund lautet:<sup>488</sup> Die Sozialausgaben pro Kopf erreichen in den OECD-Ländern umso höhere Werte,

- je höher sie schon in der Vorperiode waren: ein Hinweis auf institutionelles Beharren und budgetären Inkrementalismus,
- je höher entwickelt die Wirtschaft des Landes ist,
- je stärker die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahr ansteigt,
- je höher die personelle Kostenbelastung des Staates ist,
- je heterogener die Koalitionsregierung ist (Alleinregierungen erzeugen die niedrigsten Konsensbildungskosten),

---

485 Vgl. Herbert Obinger, Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz, Frankfurt a.M. 1998

486 Vgl. Richard Rose/Phillip L. Davis, *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven/London 1984

487 Vgl. Arend Lijphardt, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London 1999

488 Vgl. Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Wohlfahrtstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozeß und Leistungsprofil*, Opladen 2001, S.41f.

- je schwächer Zahl und Gewicht der politischen Vetospieler (Föderalismus, Zentralbank) sind,
- je stärker linke Parteien in der Regierung vertreten sind,
- je stärker christdemokratische Parteien an der Regierung mitwirken<sup>489</sup> und
- je stärker die Kriterien des Maastricht-Vertrages die Haushaltsdisziplin der Finanzpolitik der EU-Staaten auch im Bereich der Sozialpolitik prägen.

Kurz gesagt: Höhe und Wandel der Sozialleistungsquote können nur durch eine Kombination der o.a. Erklärungsansätze befriedigend gedeutet werden.<sup>490</sup>

Die drei Varianten des Wohlfahrtsstaates (liberal, korporatistisch, sozialdemokratisch) repräsentieren nach den Befunden vergleichender Studien nur teilweise unterschiedliche Arten der Einkommenssicherung und Umverteilung.<sup>491</sup> Von diesem Bild weichen am stärksten die USA mit dem höchsten Grad an Ungleichheit der Einkommensverteilung ab. Die Untersuchung von *Wildeboer Schut* u. a. weist keine systematischen Unterschiede des Wohlstandes und der Einkommensverteilung zwischen den sozialdemokratischen und korporatistischen Wohlfahrtsstaaten auf.<sup>492</sup> Unter den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten schneidet Schweden in der Frage der Gleichheit der Einkommensverteilung relativ gut ab, Dänemark bei der Armutsbekämpfung und Norwegen hinsichtlich des allgemeinen Wohlstandsniveaus. Unter den korporatistischen Ländern weist Belgien die gleichmäßigste Einkommensverteilung und niedrigste Armut auf, gefolgt von der Bundesrepublik Deutschland, während Frankreich eine mittlere Position einnimmt. Hinsichtlich der Wirkungen der sozialen Sicherungssysteme, der Höhe und Dauer von Unterstützungszahlungen, der Selektivität oder Universalität sozialer Sicherung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Regulierung des Arbeitsmarktes bestehen somit trotz mancher Konvergenzen immer noch deutliche Unterschiede zwischen

---

489 Nach den Befunden einer von Uwe Wagschal durchgeführten Korrelationsanalyse zwischen der Sozialleistungsquote und der Regierungszusammensetzung in den 1990er Jahren besteht eine negative Korrelation zwischen der Quote und der Regierung(sbeteiligung) konservativer Parteien (-0,653), und eine positive Korrelation zwischen der Quote und der Regierungsbeteiligung linker (0,542) und christdemokratischer Parteien (0,336). Vgl. Uwe Wagschal, Schub- und Bremskräfte sozialstaatlicher Anstrengungen, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal (Hrsg.), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt/New York 2000, S. 77

490 Vgl. Uwe Wagschal, Schub- und Bremskräfte sozialstaatlicher Anstrengungen, a. a. O., S. 91f.

491 Vgl. J. M. Wildeboer Schut u. a., *The Worlds of Welfare*, a. a. O., S. 149 ff.

492 Vgl. dies., ebd., S. 157 f.

den drei Modellen des Wohlfahrtsstaates. Am geringsten ist der Umfang sozialer Sicherung in den liberalen Wohlfahrtsstaaten.

Wie ist dieser Unterschied zu erklären? In politischen Systemen, die den Langfristwirkungen der Politik nur wenig Beachtung schenken und daher zur Gestaltung nachhaltiger Politik kaum imstande sind, kommt der Gruppenmacht eine große Bedeutung für den Entwurf politischer Programme zu.<sup>493</sup> Denn Interessengruppen zeigen sich im Allgemeinen vorrangig daran interessiert, den Nutzen ihrer Mitglieder in der Gegenwart zu steigern, aber auch in der Zukunft ihren politischen Einfluss zu sichern. Dieses Orientierungsmuster begünstigt ineffiziente Muster der Einkommensumverteilung, so dass es für Außenstehende und Grenzgänger attraktiv ist, sich der jeweiligen Gruppe anzuschließen. Insbesondere das Beispiel der Landwirtschaft in den führenden Industriestaaten zeigt, dass ineffiziente Maßnahmen der Umverteilung wie etwa Flächensubventionen mehr Nutznießer anziehen, als für den Erhalt der Gruppenmacht erforderlich sind. Damit hebt sich der eigentliche Förderungszweck der Maßnahme wieder selbst auf: Diese vergrößert das Problem, statt es zu lösen. Solche ineffiziente Programme der Umverteilung kennzeichnen insbesondere Landwirtschaft, Handel und Arbeitsmarkt.

Von allen Messtabellen der international vergleichenden Wohlstandsmessungen (OECD, UNDP) werden die OECD-Staaten immer wieder als wohlhabendste und modernste Gesellschaften ausgewiesen. Beide Elemente verstärken sich gegenseitig, denn die Wohlfahrtsentwicklung wird gemeinhin als eine Voraussetzung der Modernisierung verstanden. Darunter wird keineswegs Wohlstand nur im materiellen Sinne verstanden. Vielmehr – so stellen *Zapf* und *Habich* fest – „ist damit gemeint, dass Massenwohlstand und soziale Sicherung diejenigen gesellschaftlichen Leistungen zu sein scheinen, die der größten Zahl das größte Glück materiell, handgreiflich, tangibel zuwachsen lassen und damit zu einer zentralen Quelle der Legitimation moderner Gesellschaften werden.“<sup>494</sup>

#### **Das International Social Justice Project \***

Bei dem International Social Justice Project handelt es sich um ein vergleichendes Forschungsprogramm zur Untersuchung von Gerechtigkeitsvorstellungen und -konzepten in zwölf Ländern. Ziel der an diesem Projekt beteiligten Sozialwissenschaftler war die Ermittlung weit verbreiteter Einstellungen zu

---

493 Vgl. Daron Acemoglu/James A. Robinson, Inefficient Redistribution, in : American Political Science Review, vol. 95, No. 3, September 2001, S. 649 – 661

494 Wolfgang Zapf/Roland Habich, Das größte Glück für die größte Zahl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Juni 1999, S 11

wirtschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit. Das Projekt hat herausgefunden, dass in allen fortgeschrittenen Industrieländern die Bevölkerung zwar die Ziele des Wohlfahrtsstaates unterstützt, aber die Festlegung von Einkommensgrenzen durch den Staat ablehnt. So grundsätzlich und breit verankert die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit ist, so unterschiedliche Folgerungen werden aus dieser Norm in Großbritannien, den USA, Japan, den Niederlanden und Deutschland gezogen. Die staatliche Festsetzung von Mindesteinkommen wird in Deutschland, Japan und den Niederlanden eher befürwortet, trifft in Großbritannien auf eine gespaltene Resonanz und in den Vereinigten Staaten auf weitgehende Ablehnung. In Japan und den Niederlanden findet die Philosophie des Wohlfahrtsstaates mehr Zustimmung als gelegentlich erwartet. In den traditionell stark entwickelten, „klassischen“ Wohlfahrtsstaaten stellt der Grundsatz der Ungleichheit der Ergebnisse gesellschaftlichen Wettbewerbs die Herausforderung egalitärer Normen dar, während in den kapitalistischen Staaten die Ideologie der Ungleichheit durch egalitäre Vorstellungen herausgefordert wird. In den Transformationsländern stellen demgegenüber Normen der Ungleichheit vielfach den Kern einer „neuen Ideologie“ dar.

Quelle: James R. *Kluegel*/David S. *Mason*/Bernd *Wegener* (Hrsg.), *Social Justice and Political Change. Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States*, Berlin/New York 1995, insb. S. 100 ff., 230 f.

Wieweit ist die Integration von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der Rückschau auf die letzten drei Jahrzehnte gelungen? Bezogen auf die Sozialausgaben hat die Bundesrepublik Deutschland dicht hinter den Niederlanden und weit vor Großbritannien gelegen, aber ein schlechteres Ergebnis der Arbeitsmarktpolitik aufgewiesen. Am günstigsten war das Verhältnis zwischen dem Anteil der Sozialleistungen an den Staatsausgaben und der Arbeitslosenquote in den Niederlanden. Der Begriff „Polder-Modell“ steht für ein niederländisches Konzept der Wirtschafts- und Sozialpolitik: Regierung und Sozialpartner einigten sich auf unpopuläre Maßnahmen wie Zurückhaltung bei Lohnforderungen, Lockerung des Kündigungsschutzes, den Abbau von Subventionen und die Kürzung von Sozialleistungen. Ziele waren die Ankurbelung der Konjunktur und die Senkung der Arbeitslosigkeit. So wurde in den Niederlanden durch Arbeitszeitverkürzung, intensive Vermittlungsdienstleistungen im Rahmen der staatlichen Arbeitsverwaltung sowie nichtstaatliche Agenturen und eine ergebnisorientierte Budgetierung eine höhere Erwerbsbeteiligung erreicht. Dies war aber auch mit einem hohen Anteil an geringfügigen

Arbeitsverhältnissen und dem Anschluss älterer und behinderter Arbeitnehmer an dem Arbeitsmarkt verbunden.<sup>495</sup>

Das „Poldermodell“ könnte somit auch als Konzeption eines neuen Wohlfahrtsstaates verstanden werden, der am Gemeinwohl orientierte, flexible Problemlösungen sucht und diese durch die Einbindung von korporatistischen Strukturen findet. Wie kritisch-differenziert man auch immer die Übertragbarkeit des niederländischen „Polder-Modells“ bewerten mag, der niederländische Wohlfahrtsstaat ist ein Beispiel dafür, dass die Suche nach einem neuen Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, sozialpolitischem Leistungsniveau und hohem Beschäftigungsgrad erfolgreich sein kann, ohne die normative Basis der Sozialpolitik im Allgemeinen und des europäischen Wohlfahrtsstaates im Besonderen zu gefährden.<sup>496</sup>

---

## 7.4 Wirkungsbilanzen: Leistungen und Fehlleistungen

Die Abkehr von früheren hohen Raten wirtschaftlichen Wachstums hat das öffentliche Augenmerk verstärkt auf Verteilungsziele gelenkt, die lange Zeit, so schien es, gewissermaßen „nebenbei“ verwirklicht werden konnten. Ist eine Ausweitung von sozialpolitischen Leistungen wegen Mangels an Ressourcen nicht möglich, so drängt sich die Frage auf, ob die bestehenden Leistungsangebote von den Zielgruppen auch optimal genutzt werden. Sozialleistungen sind daher daraufhin zu überprüfen, ob sie den eigentlichen Zielgruppen zugute kommen, und ob diese oder die Rahmenbedingungen sich geändert haben.<sup>497</sup> Stellt man das politische Durchsetzungsvermögen organisations- und artikulationsstarker Interessen in Rechnung, so macht es die „Asymmetrie des Pluralismus“ notwendig, dass die Träger der Sozialpolitik verstärkt diejenigen Gruppen unterstützen, die ihre Bedürfnisse und Probleme selbst nicht mit Nachdruck vertreten können. Da Partizipations- und Durchsetzungschancen ungleich verteilt sind, muss die Sozialpolitik Instrumente einer „Gegenlagerung“ zugunsten artikulationsschwacher Gruppen entwickeln. Aufgrund dieses Zusammenhangs ist zu erwarten, dass eine Gleichheit des Leistungsangebots vorhandene

---

495 Vgl. Günter Schmid, Können wir von den Niederlanden lernen? in: Bernd Müller (Hrsg.), Vorbild Niederlande? Tipps und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft, Münster 1998, S. 97 ff.

496 Vgl. Rolf G. Heinze/Josef Schmid/Christoph Strünck, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen 1999, S. 121

497 Vgl. Frank S. Levy/Arnold J. Meltsner/Aaron Wildavsky, Urban Outcomes – Schools, Streets and Libraries, Berkeley/Los Angeles, London 1974

Beteiligungs- und Durchsetzungsunterschiede verstärkt, wenn kompensatorische Maßnahmen zur zielgruppenspezifischen Durchsetzung fehlen.

Diesen Widersprüchen muss das Erkenntnisinteresse einer Politikforschung gelten, die einen Beitrag zur Klärung der Funktionsbedingungen einer „*verteilungsgerechten Sozialpolitik*“ liefern will. Jede Bereitstellung öffentlicher Güter ist bei (lokal, zeitlich oder gruppenspezifisch) ungleichem oder gleichem Angebot und ungleicher Nutzungsintensität mit einer anderen Verteilung realer Versorgungsleistungen und dadurch mit einer anderen Gewichtung von Lebenschancen verbunden. Die so ausgelösten lokalen, regionalen, sektoralen und gruppenspezifischen Verteilungseffekte der Sozialpolitik sind aber weithin unbekannt. Eine solche Fragestellung muss grundsätzlich die Normen und ihren materialen Gehalt einbeziehen, die für die Regelung von Verteilungsproblemen bestimmend sind (Leistungsprinzip – Bedarfsprinzip), beschränkt sich hier jedoch auf die (programmspezifische) Analyse des Instrumentariums einer solchen Politik.

*Komplexe Dienstleistungsprogramme*, wie zum Beispiel die im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes erbrachten persönlichen Hilfen in Form pflegerischer, heilender und bildender Leistungen, beruhen auf einer individuellen, differenzierten Interaktion zwischen Programmdurchführendem und Programmklienten. Diese zentralen Programmmerkmale lassen spezifische Implementationsschwierigkeiten vermuten:

- Das Programmziel kann nicht präzise formuliert werden. Vielmehr muss die Programmstrategie den Durchführenden größeren Spielraum eröffnen, der eine Anpassung des Programmziels an die besondere Situation des Klienten erlaubt.<sup>498</sup> Die erfolgreiche Erbringung einer solchen Dienstleistung setzt ein intensives soziales und professionelles Engagement des Durchführenden voraus.<sup>499</sup>
- Bürokratische Organisationsweise, Arbeitsteilung und berufliche Karriereprinzipien stehen häufig nicht in Einklang mit den Anforderungen dieses Programmtyps und den Bedürfnissen der Programmklienten.<sup>500</sup> Organisatorische Eigen-

---

498 Vgl. Paul Berman, The Study of Macro- and Micro-Implementation, in: Public Policy, vol. 26, 1978, S. 157-186; ders./Milbrey Wallin McLaughlin, Federal Programs Supporting Educational Change. Factors Affecting Implementation and Continuation, Washington D. c. 1977, Dept. of Health, Education and Welfare; Willis D. Hawley, Horses Before Carts: Developing Adaptive Schools and the Limits of Innovation, in: Policy Studies Journal, vol. 4, 1976, S. 335-347

499 Vgl. Willian R. Rosengren/Mark Lefton, Organizations and Clients. Essays in the Sociology of Service, Columbus (Ohio) 1970

500 Vgl. Friedhart Hegner, Das bürokratische Dilemma. Zu einigen unauflösbaren Widersprüchen zwischen Organisationen, Personal und Publikum, Frankfurt a. M./New York 1978

interessen der Bestandswahrung widersprechen partiell den Programmzielen. Das gilt insbesondere für den Zwang, „Fälle zu maximieren“, der dem Ziel der Rehabilitation, der Hilfe zur Selbsthilfe, eindeutig widerspricht.

- Auch auf Seiten des Programmklienten sind für die erfolgreiche Durchführung eines solchen Programms entsprechende Grundkenntnisse und aktive Mitarbeit erforderlich, da die Leistung „an seiner Person“ erbracht werden muss.<sup>501</sup> Die Voraussetzungen eines solchen Programmengagements sind häufig nicht gegeben. Die Gründe dafür liegen einerseits in dem Mittelschichten-Bias und andererseits in der mangelnden (z. B. sprachlichen) Nutzungskapazität solcher Programme (Therapie von Drogenabhängigen). Komplexe Dienstleistungsprogramme werden erfahrungsgemäß umso stärker in Anspruch genommen, je höher der Bildungsgrad der Adressaten ist.<sup>502</sup> Mit steigender Komplexität und Differenzierung der Verhaltensanforderungen sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sozial benachteiligte Schichten das Programmangebot nutzen. Die „Nutzungslücke“ durch Unterschichtsangehörige liegt jedoch nicht nur in mangelnder Nutzungskapazität, sondern auch in unterschiedlichen Präferenzen begründet: Manche Dienstleistungen entsprechen nicht den gesellschaftlichen Zielvorstellungen dieser Gruppe (Bsp. Qualifikationsangebote an Jugendliche mit schlechten Chancen auf dem Markt für Ausbildungsplätze). Die mangelnde Inanspruchnahme kann zur Folge haben, dass politische Programme, die eine Lösung komplexer sozialer Probleme anstreben und hohe Anforderungen an die Programmadressaten stellen, eine *Abwandlung ihrer ursprünglich redistributiven in eine distributive Zielsetzung* erfahren.

Bei einem weiteren Programmtyp, den *standardisierten Einkommensprogrammen*, werden im Unterschied zu den kommunikativen Dienstleistungen aufgrund der schematisierten Bearbeitungsverfahren (Formulare-Ausfüllen) standardisierte und formalisierte Verhaltensanforderungen gestellt.

- Die Programme setzen kein sozial-emotionales Engagement des Verwaltungsklienten, sondern kognitives ‚Verfahrenswissen‘ voraus. Die mangelnde Kenntnis komplizierter Bestimmungen der Anspruchsberechtigung wird den Program-

---

501 Vgl. Arthur Ringeling, *The Passivity of the Administration*, ECPR-Workshop, Fierence, Italy, 1980 (mimeo); Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, London 1979, 2. Aufl.

502 Vgl. Bernhard Badura/Peter Gross, *Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen*, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 1977, S. 361-385

madressaten angelastet. Dieser Zusammenhang lässt den Empfängerkreis zwangsläufig erheblich kleiner werden als den Kreis der Berechtigten.<sup>503</sup>

- Auch der situative Kontext, das mangelnde sprachliche Ausdrucksvermögen und die „Fall-Maximierungs-Rationalität“ (*Grunow/Hegener*) der Beamten spielen eine abschreckende Rolle für die Programmzielgruppen.

Im Vergleich zu Dienstleistungsprogrammen ist die Umverteilungswirkung von Einkommensprogrammen sicherer, da weniger Spielraum für Uminterpretationen vorhanden ist. Die Anforderungen an die Adressaten sind vergleichsweise gering. Der Handlungsablauf zur Abwicklung eines Einkommensprogramms ist schematisch, standardisierbar und routinisierbar. Nicht zu übersehen ist, dass redistributive Programme mit Steuerungsinstrumenten, die nur einen geringen Verbindlichkeitsgrad aufweisen, während der Durchführung häufig ihren ursprünglichen Zielcharakter verlieren und sich in distributive Programme bzw. Niveauprogramme umwandeln. Der Anspruch der Umverteilung wird aufgegeben und das bestehende Programm nur auf ein höheres Niveau angehoben. Diese *Tendenz der Transformation redistributiver in distributive Programme* beruht auf mehreren Ursachen: der nur rahmenartigen Festlegung von Programmzielen, der flexiblen Handhabung eines Programms, dem geringen Einsatz staatlicher Zwangsmittel und nicht zuletzt der bereitwilligen Anpassung aller Akteure an gegebene Verteilungsmuster.

Für redistributive Programme bieten sich somit nicht beliebige Implementationsstrukturen an, sondern nur ein Muster: der zentralistische Implementationskontext mit detaillierten Anweisungen und systematischer Erfolgskontrolle. Diese Voraussetzung ist bei Einkommensprogrammen noch am ehesten erfüllt. Komplexe soziale Probleme („soft problems“) sind aber durch solche Verfahrensweisen nicht zu lösen. Ihre differenzierende und individuelle Behandlung erfordert vielmehr großen Handlungsspielraum und beträchtliches Adaptionvermögen der Beteiligten. Die Umverteilungswirkung kann bei diesen Problemtypen nur durch „*Mobilisierung von unten*“ erreicht werden: Die Zielgruppen müssen sich organisieren, um ihren Programmanspruch durchzusetzen. Diese Funktion erfüllt beispielsweise der Betriebsrat für die Arbeitnehmer bei der Implementation des Arbeitssicherheitsgesetzes von 1973.<sup>504</sup>

---

503 Vgl. Dieter Lucht, Organisationsprobleme in der Leistungsverwaltung, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann, *Soziologie und Sozialpolitik*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 1977, S. 353-360

504 Vgl. Adrienne Windhoff-Héritier, *Politik-Implementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Königstein 1980



Die Auswirkungen bereits seit längerem angewandter politischer Programme zu ermitteln, ist Aufgabe der *Wirkungsforschung* und *Evaluationsforschung*. Ihre Instrumente sind Repräsentativumfragen, Fallstudien, Simulationen und ökonomische Modelle. Die Wirkungen alternativer, noch nicht praktizierter Programme aufzuzeigen, ist nur durch kontrollierte Experimente, d. h. die Erprobung neuer wirtschafts- und sozialpolitischer Lösungsansätze in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu sorgfältig kontrollierten Bedingungen, möglich.<sup>505</sup> Wirtschaft und Gesellschaft werden so zu einem Laboratorium, das es möglich macht, die Wirkungen neuer Programme der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu ermitteln. Seit Anfang der 1970er Jahre sind – vor allem in den Vereinigten Staaten – viele Hundert Millionen Dollar in solche Experimente geflossen.

Was ist aus diesen Experimenten zu lernen? Zwar kann die allgemeine Richtung der durch diese Experimente bewirkten Veränderungen auch durch Ableitungen aus ökonomischen, soziologischen und politikwissenschaftlichen Theorien bestimmt werden – aber Vielfalt und Größenordnungen dieser Wirkungen bleiben unbestimmt.<sup>506</sup> Dies kann am Beispiel zweier Experimente in den USA aufgezeigt werden:

- Im Staate New Jersey und danach in anderen Einzelstaaten wurde Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre das Konzept einer „negativen Einkommenssteuer“ getestet: Allen Familien wurde ein Mindesteinkommen garantiert, dessen Höhe von der Familiengröße und dem Alter der Familienmitglieder abhängig war. Die staatlichen Zuwendungen (Einkommenstransfers) wurden um einen Anteil zusätzlicher Einkünfte reduziert, so dass sie von einer bestimmten Einkommenshöhe ganz entfielen. Als Ergebnis des Experiments ist festzuhalten, dass die negative Einkommenssteuer die Arbeitsbereitschaft des wichtigsten Einkommensbeziehers in einer Familie nur geringfügig, die des zweiten Einkommensbeziehers aber erheblich reduzierte. Dieser Rückgang war relativ gering in einem angespannten Arbeitsmarkt, in einem Arbeitsmarkt mit großem Arbeitsplatzangebot dagegen größer. Da Arbeitsplätze in der Hochkonjunktur noch mehr nachgefragt wurden als in der Depression, wirkte die negative Einkommenssteuer kontrazyklisch. Weitere positive Wirkungen waren zu beobachten: Die Bereitschaft zum Schulbesuch stieg bei den jungen Familienmitgliedern in denjenigen Familien, die sich an dem Programm beteiligten, ihr Ernährungszustand verbesserte sich und im Allgemeinen auch der Zustand der Wohnungen. Konjunktur- und beschäftigungspolitisch bemerkenswert war vor

---

505 Vgl. Robert Ferber/Werner Z. Hirsch, *Social experimentation and social policy*, Cambridge/London/New York u. a. 1982, S. 1 ff.

506 Vgl. dies., ebd., S. 206-216

allem aber die Tatsache, dass dieses Programm die Armut der von ihm erfassten Familien beseitigte, das Arbeitskräfteangebot in der Zielgruppe aber um 5-10 Prozent und des gesamten Arbeitskräfteangebots um 1-2 Prozent einschränkte.

- Das zweite Programm sah Mitte der 1970er Jahre direkte zweckgebundene Miet- und Wohnungsbausubventionen an Haushalte der unteren Einkommensklassen vor (Experimental Housing Allowance Program). Dieses Programm wurde vom U.S. Department of Housing and Urban Development finanziert. Dabei ging es vor allem um die Klärung der Frage, wem diese Transferleistungen letztlich zugute kamen, wie die Wohnungsqualität und das Wohnumfeld beeinflusst, ob Instandhaltungsmaßnahmen dadurch gefördert wurden und wie sich der Wohnungsmarkt unter dem Einfluss dieses Programms verändert. Wenn dieser Markt günstig ist – so das Ergebnis des Tests – werden diese Transferleistungen am stärksten nachgefragt und genutzt. Ist der Wohnungsmarkt dagegen angespannt, nutzen die geförderten Haushalte die Subvention nicht vorrangig zur Verbesserung der Wohnqualität, sondern vielmehr als ein Instrument vermehrten Konsums in anderen Bereichen. Eigentümer sind dann ohnehin in einer günstigeren Situation als Mieter. In beiden Fällen des Arbeitsmarktes aber tragen die Subventionen nennenswert zur Steigerung der Wohnqualität bei, auch wenn die Veränderungen insgesamt nur gering waren. Nur die Hälfte der berechtigten Haushalte beteiligte sich an dem Programm, so dass dieses Experiment so gut wie keine Auswirkung auf die Immobilienpreise, die Mietenhöhe und die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes ausgeübt hat.

Vor Verallgemeinerungen dieser Erfahrungen muss jedoch gewarnt werden: Die geringe Reichweite der Experimente, die mangelnde Berücksichtigung der Angebotsseite und fehlende Repräsentativumfragen machen es schwer, hieraus allgemeine Empfehlungen für eine tragfähige, gesamtstaatliche Wohnungsbau-, Transfer- und Steuerpolitik abzuleiten.

### **Familienpolitik in den USA**

In den Vereinigten Staaten waren Sozialleistungen an Familien (*Aid to Families with Dependent Children/AFDC*) häufig umstritten. Würden sich die so unterstützten Familien – so lautete ein vielfach geäußelter Vorbehalt – nicht an die Transferzahlungen gewöhnen? Würde sich so nicht über Generationen hinweg ein Kreislauf von Armut und Sozialhilfeabhängigkeit verfestigen? In einer Fallstudie wurden diese Einwände am Beispiel zweier Städte *Wisconsin* Ende der 1980er Jahre getestet.<sup>507</sup> Im Vordergrund der Untersuchung stand dabei die Frage nach der Dauer der Hilfeleistungen und ihren Bestimmungsgründen. Es zeigte sich,

dass diese Dauer im Durchschnitt 6-10 Monate ausmache, je nachdem, ob diese Hilfeleistungen auch Einkommensausfälle wegen Arbeitslosigkeit ausgleichen mussten. Familien mit afroamerikanischen Müttern mit niedrigem Bildungsgrad wiesen dabei eine *längere Förderungsdauer* auf als andere Familien. Aus diesen Befunden leiten die Sozialforscher die politische Empfehlung ab, Sozialhilfeempfänger sollten zur *Teilnahme an Aus- und Fortbildungsprogrammen* verpflichtet werden. Dabei komme es besonders auf die *Aus- und Fortbildung der Mütter* an. Bei der Durchführung dieser Programme sollten staatliche und nichtstaatliche Träger zusammenwirken.

Wie diese Beispiele zeigen, sieht sich die Sozialpolitik in den modernen Wohlfahrtsstaaten mit einer Vielzahl alter und neuer Herausforderungen konfrontiert: Die industrielle Lohnarbeit verliert an Bedeutung; die Familienbindungen werden schwächer; die Reichweite nationalstaatlicher Politik verringert sich; die Voraussetzung stabilen wirtschaftlichen Wachstums ist nicht mehr gegeben, und die demographische Entwicklung („Überalterung der Gesellschaft“) überfordert die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme.<sup>508</sup> Diese Veränderungen lassen sich in vielen Ländern wie in einem Brennspiegel am Beispiel der Rentenversicherung veranschaulichen. Hinzu kommen weiterreichende Mentalitätsveränderungen, insbesondere ein anderes Verständnis von gesellschaftlicher Solidarität und ein festgefügtes Anspruchsdenken.

Die Ziele „soziale Gerechtigkeit“ und „soziale Sicherheit“ sind dann verwirklicht, wenn alle Bürger über einen „*soziokulturellen Mindeststandard*“ verfügen. Dies setzt die Überwindung der Armut voraus, die in einem zweifachen Sinne verstanden werden kann: als *absolute Armut*, die eine existenzielle Notlage beschreibt und die Bedrohung der physischen Subsistenz anzeigt (Subsistenzansatz) und als *relative Armut*, die sich darin äußert, dass sich Arbeitsbedingungen und Lebensbedingungen weit vom gesellschaftlichen Durchschnittsstandard entfernen. Weltbank und Vereinte Nationen definieren diejenigen Menschen als absolut arm, die weniger als den Gegenwert von 2 US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben. Der *Human Development Index* von UNDP geht demgegenüber vom Konzept einer erweiterten

507 Vgl. Thomas R. Barton/Vijayan K. Pillai, Welfare As We Know It. A Family-Level Analysis of AFDC Receipt, Lewiston/Queenston/Lampeter 1997, S. 149-155

508 Siehe hierzu u. a. Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M. 2003, S. 317 ff; Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989, S. 199 ff; Gregory J. Kasza, The Illusion of Welfare Regimes, in: Journal of Social Politics, 2002, S. 217-287

Armutsmessung aus, die neben der ökonomischen Dimension (BSP, Einkommen) auch die soziale Dimension (Bildungsniveau, Lebenserwartung) und die politische Dimension (politische Freiheit, Chancen politischer Partizipation) mit erfasst.

In der neueren Diskussion um den amerikanischen Wohlfahrtsstaat kündigt sich indessen eine Kurskorrektur an: Statt nur einzelnen Bedürftigen zu helfen, sollten vielmehr die politisch-ökonomischen Startbedingungen verbessert werden.<sup>509</sup> Die Armen verdienen eine bessere Chance und Unterstützung.<sup>510</sup> Seit mehr als einem Jahrhundert prägen diese unterschiedlichen soziokulturellen Perspektiven die Debatte um die Zukunft der Sozialpolitik. In der aktuellen politischen Debatte stehen aber mehr Analysen im Vordergrund des öffentlichen Interesses, die aufzeigen wie vergangene Entscheidungen die Argumente zugunsten konfligierender politischer Optionen in der Gegenwart formen und wie organisatorische Eigeninteressen wohlfahrtsstaatliche Koalitionen bestimmen – von der Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Programme bis hin zu ihrer Behauptung mit allen internen Widersprüchen.

Sanford Schram hat in der inneramerikanischen Debatte um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates vehement die konservative Perspektive attackiert, die er als „paternalistisch“ bezeichnet und die soziale Probleme mit Kategorien wie „Tugend“ und „Verantwortlichkeit“ interpretiert.<sup>511</sup> Aus dieser Sicht diene eine paternalistische Sozialpolitik der Verdrängung von Folgen gesellschaftlichen Wandels, die sich in dauerhafter Armut, wachsender Ungleichheit, dem Zusammenbruch des traditionellen Marktes für manuelle Arbeit und der Auflösung der Familienstrukturen niederschlagen. Vielmehr machten es wirtschaftlicher und sozialer Wandel Arbeitnehmern mit niedrigen Einkommen immer schwerer, den Lebensunterhalt ihrer Familien zu bestreiten. Das Arbeitspotential der Frauen dagegen würde vom Arbeitsmarkt wie von der staatlichen Sozialpolitik immer noch notorisch vernachlässigt. Die staatlichen Rahmenbedingungen, die Sozialreformen bedingen und begrenzen, seien künftig von Forschern und Politikern stärker zu beachten.

In den europäischen Ländern steht der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand. Ein Vergleich der Reformanstrengungen in Dänemark, den Niederlanden und Deutschland geht zu Lasten der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik aus.<sup>512</sup>

---

509 Vgl. James A. Morone, *American Ways of Welfare*, in : *American Political Science Association, Perspectives on Politics*, vol. 1, No. 1, März 2003, S. 137-146

510 Vgl. Benjamin I. Page/James Simmons, *What Government Can Do : Dealing with Poverty and Inequality*, Chicago 2000

511 Vgl. Sanford Schram, *After Welfare: The Culture of Postindustrial Society Policy*, New York 2000, S. 57, 87

512 Vgl. Robert Henry Cox, *The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands, but not in Germany*, Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 1999, Atlanta GA

Der Reformpolitik in Dänemark und den Niederlanden standen zwar keine umfangreicheren Ressourcen zur Verfügung, wohl aber konnte sie sich hier auf einen breiteren und stabileren politischen Konsensus stützen. Anders gesagt: Die politische Klasse hat eindringlicher, nachdrücklicher und schließlich auch erfolgreicher als in Deutschland die öffentliche Unterstützung für ihr Reformprogramm mobilisiert. Durch die Aktivierung dieses Diskurses konnte die politische Führung in den Niederlanden und in Dänemark die *Pfadabhängigkeit* der eigenen Sozialpolitik erfolgreich überwinden – im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland, wo sich die Standortdebatte als eine weithin öffentlichkeitswirksame Chiffre der Reformdiskussion, nicht aber als geeigneter konzeptioneller Hebel einer systematischen Reform des Wohlfahrtsstaates erwies.<sup>513</sup>

Versucht man diese wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wirkungen der Sozialpolitik zu gewichten, so sind die wirtschaftlichen Wirkungen – insbesondere die auf den Arbeitsmarkt – äußerst umstritten.<sup>514</sup> Dagegen sind soziale Wirkungen auf den ersten Blick weniger strittig: der Schutz gegen materielle Not, das Auffangen von Folgen der Modernisierung, Umverteilungswirkungen in intertemporaler, horizontaler und vertikaler Hinsicht.<sup>515</sup> In politischer Hinsicht stehen politische Stabilisierungseffekte wie die Sicherung der Massenloyalität, die Entschärfung von Klassenkonflikten und die Dämpfung von Arbeitskämpfen auf der Habenseite der Bilanz, auf der Sollseite aber schwerwiegende Finanzierungsprobleme, die Beeinträchtigung sozialer Mobilität, die demographischen Probleme und die Gefahr der Verlagerung der öffentlichen Finanzierungsanteile durch Ausweitung der Staatsschulden auf künftige Generationen.

Die Leistungen des Wohlfahrtsstaates lassen sich zusammenfassend an zwei Maßstäben messen: 1. der Bekämpfung der Armut und 2. der Verringerung der Einkommensungleichheit.

1. Geht man von einem Wert von 40 % oder 50 % der Durchschnittseinkommen eines Landes als Armutsgrenze aus, ist die Armuthäufigkeit in Schweden am geringsten: Unter den Älteren gibt es kaum Personen mit Einkommen unter der 50 %-Grenze. Auch in Großbritannien war die Armutsbekämpfung (hier gemessen an der 40 %-Grenze) durchaus wirksam, während in Deutschland 5 %

---

513 Vgl. hierzu auch: Hans D. Barbier, Die Notwendigkeit und Schwierigkeit von Reformen, in: Bernd von Maydell/Walter Kannengießer (Hrsg.), Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen 1988, S. 398-403

514 Vgl. Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik, a. a. O., S. 188 ff.

515 Vgl. hierzu auch: Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983, S. 103 f.

der über 70jährigen mit ihrem Einkommen unter diesem Grenzwert liegen. Hier hat sich die kombinierte Wirkung von Sozialversicherung und Sozialhilfe – wie etwa auch in der Schweiz – als wirksam erwiesen; denn die Armutsquoten steigen auch auf dem 50 %- und 60 %-Niveau nur geringfügig an.<sup>516</sup>

2. Nach Angaben von Eurostat ist die Einkommensnivellierung in den skandinavischen Ländern am größten, gefolgt von Deutschland, Frankreich und Belgien, während Großbritannien, Griechenland und Portugal die höchste Ungleichheit der Einkommensverteilung aufweisen. Insgesamt wird vielfach folgender Trend behauptet: Je höher die Sozialleistungsquote, desto nivellierter die Einkommensverteilung, und je höher die Einkommensgleichheit, umso niedriger die Armutsquote.<sup>517</sup>

Besteht überhaupt ein Zusammenhang zwischen dem Umfang wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und dem durchschnittlichen Niveau individueller Wohlfahrt (Lebensqualität, well-being), gemessen an Lebenserwartung, Lebenszufriedenheit und Gesundheit? Dieser Frage ist Ruut Veenhoven in insgesamt 40 Staaten anhand der Datensätze von UNDP, der ILO und der World Value Survey für den Zeitraum von 1980 bis 1990 nachgegangen und zu folgendem Ergebnis gekommen:<sup>518</sup> Ein systematischer Zusammenhang zwischen dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der persönlichen Lebensqualität der Bürger besteht *nicht*. In Staaten mit großzügiger Sozialversicherung leben die Bürger keineswegs länger, zufriedener und gesünder. Mehr noch: Zuwächse oder Kürzungen der Sozialversicherungsausgaben stehen in keinem Zusammenhang mit Veränderungen der Lebenserwartung, der Gesundheit und des individuellen Wohlbefindens. Ebenso wenig ist nach dieser Studie ein systematischer Zusammenhang zwischen dem Umfang der Sozialbudgets und der Gleichheit der Lebensqualität der Bürger zu erkennen: *In Ländern mit großzügigen staatlichen Sozialleistungen ist die Streuung von Wohlstand und Wohlbefinden nicht geringer als in wirtschaftlich gleich gestellten Ländern mit geringeren Sozialversicherungsleistungen.*

Ob die Geschichte der europäischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahrzehnten eher konvergenzorientierte Perspektiven im Sinne einer vor-

---

516 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, a. a. O., S. 315

517 Vgl. ders., ebd., S. 317

518 Vgl. Ruut Veenhoven, Well-Being in the Welfare State: Level Not Higher, Distribution Not More Equitable, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 2, 2000, S. 91-125

anschreitenden europäischen Integration bietet, ist umstritten. Hartmut Kaelble<sup>519</sup> sieht die Länder Europas auf dem Weg zu einem „europäischen Wohlfahrtsstaat“, nachdem sich unterschiedliche Startpositionen mit fortschreitender Industrialisierung abgeschliffen hätten. Demgegenüber kommt Klaus Armingeon<sup>520</sup> zu dem Ergebnis, dass über einen langen Zeitraum die meisten der von ihm untersuchten 34 politisch-sozialen Indikatoren keine wesentlichen Änderungen aufwiesen, so dass die Wohlfahrtsstaaten in Europa ihre Unterschiede beibehalten, erst recht, wenn man bedenkt, dass die Nationalstaaten derzeit unterschiedlich auf die Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates reagieren.

Worauf ist es zurückzuführen, dass Staaten, die (nach dem Index des Fraser-Instituts, s. o.) durch ein hohes Maß unternehmerischer Freiheit gekennzeichnet sind, keine größere Gleichheit der Einkommensverteilung erzielen – trotz Steuerpolitik, Transferleistungen und Subventionen? Auf diese Frage können mehrere Antworten gegeben werden:<sup>521</sup>

- Die staatlichen Leistungen erreichen gerade diejenigen nicht ausreichend, die sie am dringendsten benötigen.
- Ein breites Angebot wohlfahrtsstaatlicher Leistungen stellt dann keine bessere Versorgung sicher, wenn private Anbieter verdrängt werden und das Gesamtangebot kleiner wird.
- Die Qualität staatlicher Leistungen kann schlechter sein als die privater Anbieter.
- Eine Überversorgung kann Eigenverantwortung und Arbeitsethik aushöhlen und zu hohe Leistungserwartungen begründen.

Daher muss die Hoffnung relativiert werden, ein starker Staat könne durch einen großen Transfer- und Subventionssektor die Einkommensungleichheit verringern und die Wohlfahrt seiner Bürger steigern. Denn nach der Untersuchung von Mehlkop im Zeitraum von 1975 bis 1997 wirkt sich der Umfang staatlichen Konsums und staatlicher Umverteilung negativ auf das wirtschaftliche Wachstum aus, bleibt andererseits aber ohne nennenswerte Wirkung auf die Gleichheit der Einkommensverteilung und die Höhe der Lebensqualität. Diesen Befund kann man in Überein-

---

519 Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München 1987

520 Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System: in: Journal für Sozialforschung, Nr. 33, 1993, S. 255-271

521 Vgl. Guido Mehlkop, Wirtschaftliche Freiheit, Einkommensungleichheit und physische Lebensqualität, a. a. O., S. 218 ff; Ruut Veenhofen, Well-Being in the Welfare State: Level Not Higher, Distribution Not More Equitable, a. a. O., S. 91 ff.

stimmung mit *Public-Choice-Theoretikern*<sup>522</sup> auch so deuten, dass ein *umfassendes System staatlicher Transferleistungen unbeabsichtigte Wirkungen zeitigt, die den eigenen wohlfahrtstaatlichen Zielen zuwiderlaufen*: wie etwa die Eröffnung neuer Chancen der Rentensuche, den systematischen Abbau von Arbeitsanreizen und die Stimulierung immer weiterer Nachfrage nach Transferleistungen. Diese Befunde und Interpretationen sind keine Argumente für den Abbau des Wohlfahrtsstaates – wohl aber ein Plädoyer für die Überprüfung seiner Größe und seiner Instrumente.

Bei der *Public-Choice-Theorie* handelt es sich um den Ansatz ökonomischer Theorien, der sich mit der Analyse kollektiver Entscheidungen befasst. Hierbei geht es insbesondere um die Ermittlung und Aggregation individueller Präferenzen für öffentliche Güter durch Abstimmungsverfahren, die Festlegung eines optimalen Budgets und die Ermittlung der optimalen Größe von Entscheidungseinheiten.

Die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten zu beobachtende Kombination von Vollbeschäftigung, steigendem Massenwohlstand und geringerer Einkommensungleichheit (im Vergleich zur Vorkriegszeit) war somit eher auf funktionsfähige Arbeitsmärkte, starke Wachstumsimpulse und günstige demographische Ausgangsbedingungen zurückzuführen als auf die Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates. Dieser konnte eine solche Entwicklung aber immerhin in zweifacher Hinsicht unterstützen: durch die feste Verankerung sozialer Rechte, vor allem aber durch den wirksamen Schutz des Einzelnen vor sozialen Risiken.<sup>523</sup> Diese Schutzwirkung teilt sich der Wohlfahrtsstaat mit zwei weiteren gesellschaftlichen Institutionen – der Familie und dem Markt. In der Gegenwart steht der Wohlfahrtsstaat aber vor neuen, nur schwer zu bewältigenden Herausforderungen: den Folgen der Globalisierung, der Überalterung der Gesellschaft und der Desintegration der Familien. *Esping-Andersen* spricht in diesem Zusammenhang vom „*Trojanischen Pferd des Wohlfahrtsstaates*“.<sup>524</sup> Das „Trojanische Pferd“ birgt – bereits erwähnte – Risiken, die die Konstrukteure des Wohlfahrtsstaates nicht vorausgesehen haben: das Beschäftigungsrisiko gering qualifizierter Arbeitssuchender, die Verlagerung von Haushaltslasten auf künftige Generationen, die wachsende Alterslastquote und die immer schwächer werdende Schutzwirkung der Familie.

---

522 Vgl. James M. Buchanan, *Argumente der Freiheit: Markt, Freiheit und Demokratie*, Sankt Augustin 1992

523 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999, S. 31, 33

524 Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, a. a. O., S. 148 ff.



Wie unterschiedlich dabei die Folgen der Globalisierung aufgefangen und wirtschaftspolitisch verarbeitet werden können, zeigen die USA und Schweden im Vergleich: Während die Vereinigten Staaten Deregulierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen ergriffen haben und damit ein breiteres, von der Mittelschicht stark in Anspruch genommenes Dienstleistungsangebot bei sinkenden Löhnen geschaffen haben, hat Schweden eine aktive Arbeitsmarktpolitik und einen Ausbau des öffentlichen Dienstes durchgeführt. Die Folge war ebenfalls ein stark in Anspruch genommenes Dienstleistungsangebot bei unverändertem Lohnniveau. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Globalisierung keineswegs – wie vielfach vermutet – auf die Einkommensverteilung durchschlägt, sondern dass diese in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern vorwiegend von innenpolitischen Strukturbedingungen abhängt.<sup>525</sup>

---

## 7.5 Wie nachhaltig ist die Sozialpolitik?

Die Eingrenzung des *Klassenkonfliktes* war seit der Entstehung des Sozialstaates im 19. und 20. Jahrhundert die wichtigste Richtschnur der Gesellschaftspolitik. Im 21. Jahrhundert kommt diese zentrale Bedeutung dem *Generationenkonflikt* zu.<sup>526</sup> Auslösende Faktoren sind die demographische Entwicklung einerseits und die in mehr als einem Jahrhundert gewachsene Struktur sozialer Sicherung andererseits. Eine Gefährdung der *Generationengerechtigkeit* ist immer dann zu erwarten, wenn die nachwachsenden Generationen zu klein sind, um die ihnen von den vorangegangenen Generationen überlassenen Verpflichtungen zu tragen. Es bedarf daher besonderer bevölkerungs- und familienpolitischer Programme, um eine nachhaltige – den Bestandserhalt der Generationen gewährleistende – Nachwuchssicherung zu erreichen. Institutionelle Reformen zugunsten der Übernahme von Elternverantwortung könnten beispielsweise die gestörte Generationenbalance wieder herstellen.

Die Zukunftsperspektiven des *Wohlfahrtsstaates* sind in neuerer Zeit zu einem „Renner“ der Medien geworden, und „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ sogar – wie Heinze, Schmid und Strünck ironisch anmerken – zu einer „neuen publizistischen

---

525 Vgl. Vincent A. Mahler, Economic Globalization, Domestic Politics, and Income Inequality in the Developed Countries, in: Comparative Political Studies, vol. 37, No. 9, November 2004, S. 1025-1053; Markus M. L. Crepaz, Global Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries, in: Comparative Politics, vol. 34, No. 2, 2002, S. 169-1988

526 Vgl. Franz Xaver Kaufmann, Gibt es einen Generationenvertrag?, in: Jahres- und Tagesbericht der Görres-Gesellschaft, Köln 2004, S. 63-89

Disziplin“ avanciert.<sup>527</sup> Das Bild wird auch dadurch verwirrender, dass es – wie gezeigt – *den* europäischen Wohlfahrtsstaat nicht gibt, wohl aber stark variierende Lösungsansätze. Vergleichende Untersuchungen europäischer Sozialpolitik kommen zu dem Ergebnis, dass das neue Europa nach seiner Osterweiterung nicht *ein* Wohlfahrtsstaat im herkömmlichen Sinne sein werde, sondern ein „funktionaler Staat“, dessen Sozialleistungen dem Aufbau eines Systems wettbewerbsorientierter Marktwirtschaft zugute komme.<sup>528</sup> Die Sozialleistungsquote werde sich bei rund 30 % des Bruttoinlandsproduktes einpendeln. Wegen des finanziellen Drucks der alternden Bevölkerung werde sich der Anteil der Sozial- und Gesundheitsausgaben zu Lasten der Bildungsausgaben erhöhen. Die Grenzen zwischen öffentlicher und privater Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen würden fließend.

Nicht nur die finanzielle Basis des europäischen Wohlfahrtsstaates wird sich ändern. Weitere Umbrüche kommen hinzu: insbesondere die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, die Qualifikationsanforderungen für die Zahlung der Arbeitslosenunterstützung werden verschärft, Sozialleistungen strenger an Einkommenshöchstgrenzen gebunden und Leistungsangebote (Alterssicherung, Gesundheitsvorsorge) in größerem Umfang privatisiert.<sup>529</sup> Zwar sind die sozialen Sicherungssysteme in nahezu allen Industriestaaten im Umbruch. Aber tiefgreifende Reformen wie die Teilprivatisierung der Rentenversicherung und die Abschaffung des Umlageverfahrens erscheinen den Regierungen wenig opportun.<sup>530</sup> Wie wenig nachhaltig die Rentenpolitik tatsächlich ist, zeigen die folgenden Berechnungen der OECD: Der Anteil der öffentlichen Rentenausgaben am Bruttoinlandsprodukt wird sich in allen Industriestaaten im Zeitraum von 2000 bis 2040 erheblich ausweiten. Soweit die Rentenzahlungen durch Staatszuschüsse bestritten und der Staatshaushalt wiederum durch Schulden finanziert wird, bedeutet dies, dass ein erheblicher Teil dieses gewichtigen Teils der Sozialausgaben künftigen Generationen aufgebürdet wird. Eine solche Sozial- und Haushaltspolitik aber wird dem Ziel der *Nachhaltigkeit nicht gerecht*. Tiefgreifende Einschnitte und Einschränkungen sind erforderlich.<sup>531</sup>

527 Rolf G. Heinze/Josef Schmid/Christoph Strünck, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, a. a. O., S. 11

528 Vgl. Richard Parry, Redefining the Welfare State, in: Jack Hayward/Edward C. Page (Hrsg.), *Governing the New Europe*, Cambridge 1995, S. 374-400

529 Vgl. Martin Rhodes, The Welfare State, in: ders./Paul Heywood/Vincent Wright (Hrsg.), *Development in West European Politics*, New York 1997, S. 57-74

530 Vgl. Claus Tigges, Fehlende Kurse und Bilanzskandale bremsen die Reform, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Dezember 2002, S. 5

531 Eine vergleichende Darstellung der Reformerfordernisse in Japan und Deutschland geben: Toshimitsu Shinkawa/Roland Sturm, *The Survival and Adaptation of the Welfare*

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit bedeutet für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, die steigenden Kosten der sozialen Sicherung in einer alternden Gesellschaft gleichmäßig zwischen allen Generationen zu verteilen.<sup>532</sup> Hierin liegt eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz und Legitimität des Systems sozialer Sicherung: Das Beitrags-Leistungs-Verhältnis darf sich nicht einseitig zu Lasten der Jüngeren verschieben. Die Berücksichtigung demographischer Verschiebungen muss durch eine intergenerative Umverteilung, d.h. durch Umschichtungen zugunsten der Jüngeren und noch nicht Geborenen erfolgen. Dementsprechend schließt das Nachhaltigkeitskonzept in der ökonomischen Theorie der Nachhaltigkeit die Berücksichtigung der Wohlfahrt künftiger Generationen als Argument in die Wohlfahrtsfunktion der lebenden Generationen ein.<sup>533</sup>

**Tabelle 34** Nachhaltigkeit der Rentenpolitik: Prognosen zu dem Anteil öffentlicher Rentenausgaben am Bruttoinlandsprodukt in %

Länder	2010	2030	2060
Österreich	14,1	16,7	16,1
Belgien	11,0	15,5	16,6
Dänemark	10,1	10,7	9,5
Frankreich	14,6	14,9	15,1
Deutschland	10,8	12,0	13,4
Italien	15,3	14,5	14,4
Schweden	9,6	10,1	10,2
Norwegen	9,3	12,9	14,2
Spanien	10,1	10,6	13,7
Großbritannien	7,7	7,7	9,2
USA	4,6	4,9	4,7

Quelle: OECD, *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing, S. 210

Bei den anstehenden Umbauten der Wohlfahrtsstaates muss es aus der Sicht einer nachhaltigen, d.h. langfristige wirksamen und tragbaren Sozialpolitik vor allem

---

State in the Era of Globalisation: The Case of Pension Reform in Japan and Germany, Joint Research Project by the European Consortium for Political Research and the Japanese. Political Science Association, Occasional Papers No. 1, Tokyo, March 1999

532 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 5 f.

533 Vgl. Dieter Ewringmann, Sustainability – Leerformel oder Forschungsprogramm?, Universität zu Köln, Sonderforschungsbereich 419, Forschungsbericht Nr. 01-99, Köln 1999

darum gehen, die Sozialhilfe von Fehlanreizen zu beseitigen und das Fehlverhalten der Akteure zu begrenzen.<sup>534</sup> Die Beiträge der Arbeitnehmer müssen stärker nach individuellem Risiko differenziert werden. Vor allem Sozialhilfeempfängern mit Familie und höherer Kinderzahl nimmt ein unzureichender Abstand zu möglichen Arbeitseinkommen jeden materiellen Anreiz, wieder eine reguläre Arbeit aufzunehmen. Das dichte Netz von Regulierungen des modernen Wohlfahrtsstaates, das diesen unbeweglich und auf Dauer unbezahlbar werden lässt, ist zu entflechten. Die „*institutionelle Verflechtungsfalle*“ des Wohlfahrtsstaates (Berthold) kann auch als Ausdruck einer *Zwei-Drittel-Gesellschaft neuen Typs* bezeichnet werden: Die Mehrheit hat sich arrangiert und fragt nicht nach der Tragfähigkeit dieses Modells für Mehrheit, Minderheit *und* künftige Generationen.

Nutznieser des Wohlfahrtsstaates sind derzeit vorrangig die Arbeitsplatzbesitzer, und zwar in zweifacher Weise: als wichtigste Zielgruppen der Maßnahmen sozialer Sicherung und als wichtigste Begünstigte der Gewerkschaften in arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Hinsicht.<sup>535</sup> Dadurch werden ihre Interessenvertreter dazu verleitet, Tarifverhandlungen zu Lasten Dritter, etwa der Arbeitslosen oder anderer Abgabenzahler, abzuschließen.<sup>536</sup> Hinzu kommt, dass sich das damit verbundene Anspruchsdenken auf Dauer weiter verfestigt: Schon kleinere Leistungskürzungen rufen heftige Abwehrreaktionen und massive politische Konflikte hervor. Nahezu in allen Ländern ging der Ausbau des Wohlfahrtsstaates mit einer beträchtlichen Zunahme der Staatsverschuldung einher. Das aber bedeutet nichts anderes als die *Externalisierung von Kosten*: Ein erheblicher Teil der Kosten dieses Ausbaus wird auf künftige Generationen verlagert. Hierzu zählt auch die an demographischen Kriterien gemessene, überproportionale Ausstattung der Alterssicherung. Schließlich geht die Ausweitung des Wohlfahrtsstaates zu Lasten notwendiger Haushaltsmittel für Investitionen in Bildung, Forschung, Sicherheit und Infrastruktur.

Ist die Bundesrepublik auf dem Weg zur „*Altenrepublik*“? Die Wochenzeitung DIE ZEIT befürchtet, dass die Politik „mit Rentengeschenken jenen selbstsüchtigen Pensionär erst [erschafft], dessen Zorn sie dann fürchtet.“<sup>537</sup> Der Generationenvertrag gilt- und das wird aus Gründen politischer Opportunität gerne übersehen- in zwei Richtungen: Die Jungen sorgen für die Alten, aber diese tun wiederum gut

534 Vgl. Norbert Berthold, Ein gefesselter Riese am Boden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. April 2002, S. 13

535 Vgl. OECD, Social Expenditure Data Base, CD-Rom, Paris 1999

536 Vgl. Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik, a. a. O., S. 47 f; siehe hierzu auch: Jens Alber, Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt? In: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York 2001, S. 59-99

537 Kerstin Bund, Die Altenrepublik, in: DIE ZEIT, 12. Dezember 2013, S. 1

darán, die Lasten der Jungen nicht noch weiter zu strapazieren. Schon jetzt tun sich erhebliche Lücken sozialer Gerechtigkeit auf. Nach einer Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung zu Fragen der *Sozialen Gerechtigkeit* in der OECD nimmt Deutschland bei diesen Fragen unter 31 Staaten der OECD den 15. Rangplatz ein, entsprechend beim Teilaspekt der *Generationengerechtigkeit* den 11. Rangplatz (hinter Schweden, Schweiz und Frankreich).<sup>538</sup> Eine Ursache des Gerechtigkeitsproblems der deutschen Rentenversicherung ist darin zu sehen, dass diese die Erziehungsleistung der Eltern zu wenig berücksichtigt und Anreize abschwächt, Kinder in die Welt zu setzen. Zudem vermitteln künftige Änderungen des Generationenvertrages den Eindruck gesetzgeberischer Willkür und vermitteln auch dadurch das Gefühl einer ungerechten Lastenverteilung.<sup>539</sup>

Der vom Forschungszentrum für Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg veröffentlichte Vorsorgeatlas weist seit längerem auf eklatante Mängel der Altersversorgung in Deutschland hin:<sup>540</sup> Nahezu die Hälfte aller Erwerbstätigen kann ihren Wohlstand im Alter nicht aufrechterhalten. Die 20-49-jährigen Beschäftigten werden nur mit Mühe 40 % ihres letzten Einkommens als Rente beziehen können.<sup>541</sup>

**Tabelle 35** Problemlösung und Problemverursachung durch den modernen Wohlfahrtsstaat

Problemlösung	Problemverursachung
<b>Politische Dimension</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schützt vor Verelendung und Einkommensausfall; dämpft Ungleichheit ein</li> <li>• Sichert Politik gegen ökonomische Krisen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anspruchsinflation; neue Ungleichheit; Versorgungsklassenmentalität</li> <li>• Blockierung von Entscheidungen jenseits der Sozialpolitik</li> </ul>
<b>Gesellschaftliche Dimension</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanalisiert den alten Klassenkonflikt</li> <li>• Verminderung gesellschaftlicher Ungewissheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neuer Klassenkonflikt zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitssuchenden</li> <li>• Kostenverlagerung auf zukünftige Generationen</li> </ul>

538 Vgl. Heike Göbel, Lücken in der sozialen Gerechtigkeit, in: FAZ, 3. Januar 2011, S. 11

539 Vgl. Kolja Rudzio, Milliarden für die Alten, in: DIE ZEIT, 23. Januar 2014, S. 23

540 Vgl. Michael Kröger/Stefan Schulz, Vorsorgestudie: Vier von zehn Deutschen droht Unterversorgung im Alter, in: Spiegel Online, 5. August 2009, Im Internet: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/vorsorgestudie-vier-von-zehn-deutschen-droht-unterversorgung-im-alter-a-640519.html> [Stand: 13.03.2014]

541 Vgl. Dirk Scherff, Gut leben im Ruhestand, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 9. August 2009, Nr. 33, S. 35

---

**Wirtschaftliche Dimension**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Krisenbewältigung durch starken Wohlfahrtsstaat</li> <li>• Konflikteindämmung, Anreize für produktivitätssteigernde Investitionen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einengung des Handlungsspielraums anderer Politikfelder</li> <li>• Zielkonflikt zwischen Sozialschutz (Bestandssicherung) und ökonomischer Effizienz durch ehrgeizigere Beschäftigungspolitik</li> </ul> |
|---|---|
- 

Quelle: in Anlehnung an Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik, a. a. O., S. 49 f.

Zur Entscheidung steht die Frage an, *wie* der Sozialstaat in der postindustriellen Gesellschaft gestaltet werden muss, um eine nachhaltige Sozialpolitik zu ermöglichen. Der dänische Soziologe Gøsta Esping-Andersen geht von folgenden Entwicklungstendenzen aus:<sup>542</sup> der Überalterung der Gesellschaft, der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors und wissensbasierter Ökonomie und der größeren Pluralität von Lebensformen. Da die „Qualität der Kindheit“ für die individuellen Lebenschancen ausschlaggebend sei, komme es in einer überalterten Gesellschaft umso mehr darauf an, eine „*kinderorientierte soziale Investitionsstrategie*“ zu entwerfen und durchzusetzen. Die Verringerung der Kinderarmut werde in der Zukunft eine „individuelle und soziale Dividende“ abwerfen.<sup>543</sup> Chancengleichheit wird so vorrangig als größere Gleichheit der Bildungschancen verstanden, als Förderung der kognitiven und sozialen Fähigkeiten der Menschen. In der Wissensökonomie bleibt das Humankapital die wichtigste Ressource.

Bei der neuen institutionellen Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaats wird – wie insbesondere Reformanstöße aus den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien zeigen – eine Herausforderung aufgegriffen werden, die darin besteht, ein neues Gleichgewicht von Rechten und Pflichten zu schaffen. Mit anderen Worten: Dem „Recht auf Arbeit“ steht eine „Pflicht zur Arbeit“ gegenüber. Diese Balance ist keineswegs nur fiskalisch begründet, sondern betont vielmehr den individuellen Beitrag zur sozialen Sicherung für eine dauerhafte und überzeugende Legitimation des Wohlfahrtsstaates. Trotz vielfältiger Krisensymptome der Arbeitsgesellschaft bleibt die Erwerbsarbeit sinnstiftendes Integrationsprinzip dieser Gesellschaft.

Das größte mittelfristige Problem des *sozialdemokratischen* Wohlfahrtsstaates ist einstweilen die Herstellung des Haushaltsgleichgewichtes, das größte langfristige Problem dagegen der Abgleich der Kostenentwicklung der Sozialpolitik mit den

---

542 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, a. a. O., S. 145-168; vgl. hierzu auch: Heinz Lampert/Jörg Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O. S. 448

543 Vgl. Rüdiger Soldt, *Der dänische Weg*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. August 2003, S. 8

ihr zugrundeliegenden Solidaritätserfordernissen.<sup>544</sup> Hierin liegt auch *die* zentrale Herausforderung der Reform des *liberalen* wie des *konservativen* Wohlfahrtsstaates, der diese mit schrittweisen Anpassungen und der Aushandlung neuer Leistungsgrenzen zu begegnen sucht. Einen „Königsweg“ dieser Reformen gibt es nicht, wohl aber konkurrierende Optionen.

Wie können diese Herausforderungen gemeistert werden? Verschiedene Lösungsstrategien werden vorgeschlagen:

- Eine größere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine größere Spreizung der Löhne,<sup>545</sup>
- die Entkoppelung der Finanzierung des Sozialstaates von der Erwerbsarbeit, da Sozialbeiträge wie Steuern auf Beschäftigung wirken – ein zentrales Problem des deutschen Wohlfahrtsstaates,<sup>546</sup>
- eine konsequente Politik der Familienförderung, deren Wirkung darin besteht, die Familien durch schulische Angebote zu entlasten, ihren Zusammenhang zu festigen und den Wunsch nach Kindern erfüllbar zu machen.

Der Staat kann die Kosten für das Erziehen von Kindern nicht allein den Familien aufbürden. Diese Risiken werden sich durch eine Privatisierung sozialer Dienstleistungen nicht allein auffangen lassen. Ein *Ausbau der Familienpolitik* und der *beruflichen Aus- und Fortbildung* würden im Ergebnis besonders den weniger qualifizierten Arbeitssuchenden zugute kommen. Soweit einige der aktuellen Reformüberlegungen: Die Wirksamkeit der verschiedenen Reformkonzepte ist jedoch noch nicht hinreichend geklärt.

Mit *Lampert* und *Althammer* kann man aus der bisherigen Diskussion folgern, „dass es nicht gerechtfertigt und nicht notwendig ist, einen Abbau des Sozialstaates anzustreben, sondern einen Umbau. Ein solcher Umbau ist aufgrund der gravierenden Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung, veränderten Erwerbsverhaltens und veränderter Lebensformen sowie aufgrund erheblich veränderter

---

544 Vgl. Paul Pierson, *Coping with Permanent Austerity*, in: ders. (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York 2001, S. 431 ff.

545 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations ...*, a. a. O., S. 173 ff; vgl. auch Tain Begg, Rund J. A. Muffels/Panos Tsakloglou, *Conclusions: Social Exclusion at the Crossroads of EU Employment and Inclusion Policies*, in: Rund J. A. Muffels/Panos Tsakloglou/David G. Mayes (Hrsg.), *Social Exclusion in European Welfare States*, Cheltenham/Northampton 2002, S. 308-339

546 Vgl. Wolfgang Streeck/Christine Trampusch, *Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State*, in: *German Politics* 14 (2) 2005, S. 174-195

weltwirtschaftlicher Bedingungen unvermeidbar.“<sup>547</sup> Prüft man die Reformansätze der Sozialpolitik im internationalen Vergleich, so schälen sich Reformperspektiven heraus, die insbesondere folgenden Prinzipien folgen:<sup>548</sup>

- Aktivierung der Zielgruppen statt des Ausbaus passiver Sozialleistungen,
- Umbau der normativen Interventionsbasis: „vom Anspruch zum Anreiz“ und
- neue Verbindungsmuster zwischen Effizienz und Chancengleichheit.

Erstrebenswert ist daher ein neues Arrangement im Rahmen des Wohlfahrtsstaates: der Umfang der Transferzahlungen ist abzubauen, zugleich sind die sozialen Dienste zu stärken. Der Wohlfahrtsstaat könnte sich von Aufgaben trennen, die außerstaatlich genauso gut oder sogar besser zu erledigen sind, und so neue Handlungsspielräume zurückgewinnen. Aus dieser Perspektive sind nicht „Deregulierung und Privatisierung um jeden Preis“ gefragt, sondern eine *Reform des Wohlfahrtsstaates durch neue Anreiz- und Steuerungssysteme*.

Unter dem Einfluss der Nachwirkungen der weltweiten Finanzkrise und der niedrigen Raten wirtschaftlichen Wachstums wird es in den kommenden Jahren – wenn auch etwas verzögert – zu erheblichen Einschnitten im Sozialbereich kommen. Dazu tragen nach einer Untersuchung von Herbert Obinger vier Faktoren bei:<sup>549</sup>

- die durch den Konjunktureinbruch ausgelöste Finanzkrise,
- das große fiskalische Gewicht reifer Wohlfahrtsstaaten,
- Haushaltskürzungen in anderen Politikfeldern und
- Einschränkungen auf der Einnahmenseite durch Globalisierung

Die dadurch bedingte Zurückdrängung des Sozialstaates wird zu einer starken Belastung der demokratischen Fundamente der wohlfahrtsstaatlichen politischen Systeme führen.

Etwa ein Viertel des Bruttoinlandsproduktes der OECD-Staaten – und damit knapp die Hälfte der Staatsausgaben – wird für sozialstaatliche Aufgaben sozialer Sicherung verwendet. Auch wenn die Bundesrepublik hier seit langem zur Spitzengruppe zählt,

---

547 Heinz Lampert/Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. V

548 Vgl. Heinze/Schmid/Strünck, a. a. O., S. 197, 209, 215

549 Vgl. Herbert Obinger, Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Leviathan, 4(3), 2012, S. 441–461; vgl. hierzu auch Herbert Obinger/Elmer Rieger (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Frankfurt/New York 2009



entsprechen die aufgewandten Forschungsenergien diesem Rangplatz keineswegs.<sup>550</sup> Dies ist umso kritikbedürftiger, als Reformen schon jetzt den politischen Alltag prägen und der Wandel der Bildungs- und Arbeitswelt, der Familienstrukturen und des demographischen Gesellschaftsaufbaus neue Herausforderungen für die Forschungsperspektiven bei der Analyse des Wohlfahrtsstaates darstellt. Wenn der Sozialstaat der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung nicht größere Aufmerksamkeit widmet, könnten „Sozialpolitik im Blindflug“ normal und etwaige Sicherungserfolge zufällig bleiben.<sup>551</sup>

## Literatur

- Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990  
 Gösta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999  
 Marius Busemeyer u. a. (Hrsg.), *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung*, Frankfurt a. M. 2013  
 Rolf G. Heinze / Josef Schmid / Christoph Strünck, *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt – und Sozialpolitik in den 90er Jahren*, Opladen 1999  
 Otfried Höffe, *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, München 2001  
 Franz-Xaver Kaufmann, *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt a. M. 2003  
 Heinz Lampert / Jörg Althammer, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin / Heidelberg 2001, 6. Aufl.  
 Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Markliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse*, Frankfurt / New York 2001  
 Rund J. A. Muffels / Panos Tsakloglou / David G. Mayes (Hrsg.), *Social Exclusion in European Welfare States*, Cheltenham / Northampton 2002  
 Herbert Obinger / Elmer Rieger (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Frankfurt / New York 2009  
 Herbert Obinger / Uwe Wagschal (Hrsg.), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*, Frankfurt / New York 2000  
 OECD, *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing  
 John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Ma.) 1971  
 Josef Schmid / Rainer Neketta (Hrsg.) *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*, Marburg 1998  
 Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen 1998, 2. Aufl.

---

550 Vgl. Marius Busemeyer u. a. (Hrsg.), *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung*, Frankfurt a. M. 2013

551 Vgl. ders., ebd.

Manfred G. *Schmidt* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001

Sanford *Schram*, After Welfare: The Culture of Postindustrial Society Policy, New York 2000

J. M. *Wildboer Schut* /J. C. *Vrooman* /P. T. *de Beer*, On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states, The Hague 2001

*„Ist es [...] wirklich denkbar, dass gerade die Wissenschaft einen Beitrag zur Lebensorientierung leisten kann? Jedenfalls nicht, wenn Wissenschaft lediglich darin besteht, Faktenberge anzuhäufen, von deren Gipfeln dennoch keine Aussicht zu gewinnen ist.“*  
Jürgen Renn

---

## 8.1 Ziele der Gesundheitspolitik

Die Politikwissenschaft hat sich bisher – soweit überhaupt – für die Gesundheitspolitik als ein Politikfeld interessiert, in dem allgemeine politikanalytische Fragen wie die nach der Steuerungsfähigkeit des Staates und den Implementationsbedingungen politischer Programme untersucht werden. Die damit zusammenhängenden institutionellen Strukturen und Akteursbeziehungen, insbesondere die Steuerung des Systems der Krankenversorgung, stehen vielfach im Mittelpunkt ihres Interesses an gesundheitspolitischen Entscheidungen.<sup>552</sup> Die zentralen Wirkungen und Determinanten dieser Entscheidungen sollen demgegenüber im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen.

Unter *Gesundheitspolitik* sind alle *staatlichen Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Lage der Bevölkerung* zu verstehen, die sich auf die *Gesund-*

---

552 Vgl. Rolf Rosenbrock/Thomas Gerlinger, *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*, Bern 2014, 3. Aufl.; Jens Alber, *Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise*, Frankfurt a. M./New York 1992; Nils C. Bandelow, *Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen*, Opladen 1998; Helga Kania/Bernhard Blanke, Von der „Korporatisierung“ zum Wettbewerb. Gesundheitspolitische Kurswechsel in den Neunzigerjahren, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.); *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*, Wiesbaden 2000, S. 567-591

heitsvorsorge, die Krankheitsbehandlung und die Krankheitsfolgen beziehen.<sup>553</sup> Diese legen in ihrer konkreten Ausformung die Struktur des Gesundheitssystems fest, das bürgerorientiert, leistungsfähig, sozial gerecht und bezahlbar sein soll. Die gesundheitspolitischen Ziele werden folglich auf mehreren Handlungsebenen formuliert: der gesellschaftlichen, medizinisch-fachlichen und ökonomischen Ebene. Die Frage nach der Erfolgsbilanz der Gesundheitspolitik lenkt unser Interesse auf die Schlüsselgrößen gesundheitspolitischer Programme und ihres institutionellen Rahmens, die im internationalen Maßstab über Erfolg oder Misserfolg des jeweiligen Gesundheitssystems entscheiden. Diese wollen wir in Übereinstimmung mit dem *Human Development Index* an zwei Indikatoren des Politikergebnisses messen: der Höhe der durchschnittlichen Lebenserwartungen und der Häufigkeit der Kindersterblichkeit.<sup>554</sup>

Die Gesundheit der Bevölkerung kann nicht allein durch einzelne, isolierte Maßnahmen individuell gesichert werden, sondern erfordert staatliche Rahmenbedingungen, die das physische, psychische und soziale Wohlbefinden der Bevölkerung sichern.<sup>555</sup> Dementsprechend hat auch die *Weltgesundheitsorganisation* (WHO) wiederholt darauf hingewiesen, dass Gesundheit mehr ist als die Abwesenheit von Krankheit, sondern ein umfassendes *Wohlbefinden* zum Ausdruck bringt. Diese holistische Perspektive lässt sich durch international vergleichende Studien zum gesundheitlichen Status der Bevölkerung nur schwer- wenn überhaupt- einlösen. Im Folgenden soll daher vornehmlich auf Operationalisierungen dieses Konzepts zurückgegriffen werden, die für eine politikanalytische Betrachtung im Rahmen eines internationalen Vergleichs geeignet sind.

Aus der Sicht der *strukturell-funktionalen Theorie der Gesellschaft* bleiben in hoch entwickelten Gesellschaften nur diejenigen Menschen körperlich und seelisch gesund, die den Anforderungen der Gesellschaft gerecht werden.<sup>556</sup> Dementsprechend ist Krankheit aus dieser Perspektive als „generalisierte Störung der Leistungsfähigkeit

---

553 Vgl. Dirk Sauerland, *Gesundheitspolitik in Deutschland. Reformbedarf und Entwicklungsperspektiven*, Gütersloh 2002; Fritz Riege, *Kurzer Abriss der Gesundheitspolitik. Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1999

554 Hierbei handelt es sich um die im internationalen Maßstab ausschlaggebenden Indikatoren gesundheitspolitischer Leistungsbilanzen. Vgl. William Jack, *Principles of Health Economics for Developing Countries*, The World Bank, Washington D.C. 1999; Rosenbrock und Gerlinger (*Gesundheitspolitik*, a. a. O., S. 24) nennen folgende Indikatoren: gewonnene Lebensjahre, vermiedene Einschränkungen, Inzidenzen, Prävalenzen, Lebensqualität, Partizipation.

555 Vgl. L. Michele Issel, *Health Program, Planning and Evaluation. A Practical, Systematic Approach for Community Health*, Burlington (MA) 2014, 3. Aufl., S. 3 f.

556 Vgl. Talcott Parsons, *Sozialstruktur und Persönlichkeit*, Frankfurt a. M. 1981, S. 345

des Individuums für die normalerweise zu erwartende Erfüllung von Aufgaben“<sup>557</sup> zu verstehen. Gesundheit und Krankheit ergeben sich somit aus dem Gleichgewicht oder Ungleichgewicht des körperlichen, psychischen und sozialen Systems. Die Wahrung dieser Balance setzt aus einer systemtheoretischen Perspektive die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse im sozioökonomischen, kulturellen und politischen Bereich voraus.<sup>558</sup> Im politischen Bereich sind Voraussetzungen für die Gesundheit der Bevölkerung: Stabilität und Transparenz, Frieden, angemessene Wohnbedingungen und intakte Umwelt.

Auf der politischen Tagesordnung der führenden Industriestaaten nimmt die Gesundheitspolitik seit mehreren Jahrzehnten einen vorderen Rangplatz ein.<sup>559</sup> In Zeiten allgemeiner Haushaltsengpässe und rückläufigen Wirtschaftswachstums geraten staatlich (mit-)finanzierte Gesundheitsprogramme zwangsläufig in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Reformen des Gesundheitssystems sind jedoch umso schwieriger, je mehr die Gesundheitspolitik in ein dichtes Netzwerk von Vor- und Mitentscheidern eingebunden ist.

Drei Phasen kennzeichnen die Entwicklung der gesundheitspolitischen Agenda:<sup>560</sup> 1. die Sicherung gleichen Zugangs zu Dienstleistungen der Gesundheitsfürsorge für alle; 2. die Kontrolle der damit verbundenen Kosten und 3. die Sicherung eines effizienten Versorgungssystems.

### 1. Gleicher Zugang

Trotz starker fiskalischer Handlungszwänge in den 1980er und 1990er Jahren hat kein Mitglied der OECD den Zugang zu öffentlich finanzierten Gesundheitsleistungen eingeschränkt. Dies schließt allerdings in vielen Fällen eine Reduzierung des *Leistungsumfangs* oder eine *Kostenbeteiligung* ein.

### 2. Kostenkontrolle

Die meisten OECD-Mitgliedstaaten reagierten in den 1980er und 1990er Jahren auf die anhaltenden Haushaltsengpässe mit einer *Budgetierung*, d. h. der Festlegung starrer Obergrenzen für die Mittelbewirtschaftung der staatlichen Gesundheitspo-

---

557 Klaus Hurrelmann, Gesundheitssoziologie. Eine Einführung in sozialwissenschaftliche Theorien von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung, Weinheim/München 2000, S. 67

558 Vgl. ders., ebd., S. 68; siehe hierzu auch: Niklas Luhmann, Soziale Systeme, Frankfurt a. M. 1984

559 Vgl. Carolyn Hughes Tuchy, Accidental Logics. The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain, and Canada, New York/Oxford 1999, S. 3ff

560 Vgl. dies., ebd., S. 19 ff.

litik. Das gilt für Großbritannien schon vom Jahre 1976 an, für Kanada verstärkt in den 1980er und 1990er Jahren, für Deutschland aufgrund von Vereinbarungen zwischen Krankenkassen und Ärzteverbänden im Rahmen gesetzlicher Vorgaben und auch für Frankreich seit den 1980er Jahren.

### 3. Kostenverlagerung

Einige Mitgliedsstaaten haben den Kostendruck auf Seiten der Zentralregierung durch eine Verlagerung der staatlichen Gesundheitskosten auf andere Ebenen des Regierungssystems oder auf den privaten Sektor verringert. In *Kanada* wurde die gesamtstaatliche Kostenbelastung durch ein *block grant system* (System zweckgebundener Finanzaufweisungen an die Provinzen) schrittweise reduziert. Ähnlich wurde in *Schweden* die politische und fiskalische Verantwortung für Gesundheitsleistungen an die Vertretungskörperschaften der Regionen übertragen. Doch war der Umfang der Reformen der Gesundheitsdienste trotz zahlreicher kritischer Medienkommentare in diesen Ländern durchaus begrenzt. Denn der Anteil der staatlich finanzierten Gesundheitsleistungen am gesamten Leistungsvolumen schwankte in den Jahren 1970 – 1980 – 1990 im Durchschnitt aller OECD-Länder nur geringfügig von 73,2 % bis 75,4 %.

Ferner geriet der Umfang der versicherten Leistungen in den Blickpunkt des politischen Interesses. Zudem wurden die Lasten von Einzelleistungen als Folge des technologischen Wandels auf die Beitragszahler übertragen. Einerseits lässt sich im internationalen Vergleich eine „Logik des Zufalls“ beobachten, die zuerst Großbritannien eine Reform seines Gesundheitssystems ermöglichte.<sup>561</sup> In anderen Ländern dagegen waren *strukturelle und institutionelle Barrieren* der Reform nur schwer zu überwinden: Hier erwiesen sich *politische Bereichskoalitionen* und *sektorspezifische Netzwerke* von Anbietern, Nachfragern und sonstigen Interessenten als weitgehend reformunwillig. Für den Nachweis dieser Zusammenhänge hat die *Policy-Analyse* als Untersuchungswerkzeug die *Netzwerkanalyse* entwickelt.<sup>562</sup>

Untersucht man beispielsweise das deutsche Gesundheitssystem mit diesem Instrumentarium, so zeigt sich, dass im Bereich der Gesundheitspolitik in Deutschland seit den 1970er Jahren ein *korporatistisches Regulierungs-Netzwerk* besteht. Dieses ist durch konfligierende Interessenlagen innerhalb eines mehrdimensionalen Ver-

---

561 Vgl. dies., ebd., S. 250 ff.

562 Vgl. Marian Döhler, Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990, S. 27 ff.

handlungssystems gekennzeichnet:<sup>563</sup> Die Kassenärztliche Bundesvereinigung und der Verband der Krankenkassen stehen sich als Verhandlungspartner gegenüber; Gewinne der einen Seite bedeuten dabei zwangsläufig Verluste der anderen. Dieses *Nullsummenspiel* entspricht den Vorgaben der staatlichen Gesundheitspolitik, die auf diesem Wege – auch durch „Konzertierte Aktionen“ im Gesundheitswesen – kostendämpfende Wirkungen erzielen will.

Ein wichtiger Indikator der Gesundheitsmessung ist die durchschnittliche Höhe der Lebenserwartung, die anhand der Daten der Einwohnerstatistik in den meisten Staaten erhoben werden kann.<sup>564</sup> Diese Daten liegen für die letzten Jahrzehnte vor und weisen erhebliche Unterschiede auf, und zwar *zwischen* den Staaten wie *innerhalb* der Länder. Letztere können mit Hilfe des *Gini-Koeffizienten* gemessen werden und weisen etwa für die Niederlande Verteilungswerte auf, die etwa viermal so gleichmäßig sind wie in Indien.<sup>565</sup>

Gesundheit kann aber nicht nur an der Lebenserwartung gemessen werden, sondern muss auch nach der Vorgabe der Weltgesundheitsorganisation (WHO) das persönliche Wohlbefinden (*well-being*) im Sinne der Abwesenheit physischer Mängel mit umfassen. Dieses kann – etwa durch den *World Values Survey*<sup>566</sup> – durch Repräsentativumfragen zur Einschätzung der eigenen Gesundheit durch die Befragten ermittelt werden.<sup>567</sup> Dem entsprechen auch die von der Bundesregierung angegebenen Merkmale des Gesundheitsstandes: insbesondere der Umfang „*vorzeitiger Sterblichkeit*“ (vor einem Alter von 65 Jahren) und die *subjektive Einschätzung der eigenen Gesundheit*. In beiden Werten spiegeln sich das Verhalten der Bevölkerung, die Wirkung vorbeugender Maßnahmen, Fortschritte der Medizin und Verbesserungen der Behandlung wider.<sup>568</sup>

---

563 Vgl. Dirk Koob, Gesellschaftliche Steuerung, Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse, Marburg 1999, S. 171 f. Die Vielfalt der gesundheitspolitischen Netzwerke kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Lobby-Liste des Deutschen Bundestages im Gesundheitsbereich allein 76 Verbände mit mehreren Hunderten von Anschlussverbänden ausweist (Soziale Ordnung, 4.2001, S. 10)

564 Vgl. Ruut Veenhoven, Welt-Being in the Welfare State, a. a. O., S. 96

565 J. Le Grand, Inequalities in Health. Some International Comparisons, in: European Economic Review, vol. 31, 1987, S. 182-191

566 WVS, World Values Survey 2, 1990-12, Cumulative file, Ann Arbor, Mi, 1994, ICPSR, file 6160; gleichfalls heranzuziehen sind die Vergleichsdaten von UNDP und ILO.

567 Fragestellung: „Taken all in all, how is your health at present? Would you say: very good, good, reasonable, poor, very poor, or don't know?“

568 Vgl. Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002, S. 117 f.

Im Rahmen der Entwicklungsstrategie der Förderung des *Humankapitals* kommt der *Gesundheitsförderung* eine strategische Schlüsselrolle zu:<sup>569</sup> Größere Gesundheit verbindet sich mit besserer Ernährung, besserer Ausbildung, höheren Haushaltseinkommen und besserer Familienplanung. Bildungsinvestitionen gelten gemeinhin als Investitionen in Humankapital, aber die monetär nicht leicht fassbaren Wirkungen der Gesundheitsförderung sind für den Ausbau des Humankapitals nicht minder bedeutsam. In vielen der ärmsten Entwicklungsländer (z. B. Elfenbeinküste, Ghana) wird das Volkseinkommen durch krankheitsbedingte Abwesenheit vom Arbeitsplatz um 5 % geschmälert. Umgekehrt: Eine bessere Gesundheitsversorgung steigert nicht nur die Lebenserwartung, sondern auch die Arbeitsproduktivität. Diese wird wiederum erheblich beeinträchtigt, wenn Krankheiten den Schulbesuch gefährden oder das Lernverhalten der Schüler beeinträchtigen.

Eine optimale Gesundheitspolitik muss daher drei Anforderungen gerecht werden<sup>570</sup>: der Abschaffung nicht vertretbarer Nachfragebarrieren, technisch-organisatorischer Effizienz und einem angemessenen Angebot medizinischer Dienstleistungen. Zusammen ergeben diese Kriterien den Maßstab *effizienter Ressourcenallokation*. Zwei weitere Anforderungen kommen hinzu: eine angemessene Qualität der Gesundheitsdienste und die restriktiven Grenzen des staatlichen Haushaltsbudgets. Zentraler verteilungspolitischer Maßstab optimaler Gesundheitspolitik ist schließlich die Gleichheit der Verteilung der Angebote von Gesundheitsdienstleistungen.

Das politische Zielspektrum staatlicher Gesundheitspolitik ist allerdings nach offiziellen Verlautbarungen noch weiter gefasst und umfasst:<sup>571</sup>

- die Erhöhung von Lebenserwartung und Lebensqualität,
- die Schaffung von Arbeitsplätzen,
- die Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums und
- die Erzeugung von Produktivitäts- und Kapazitätseffekten durch Erweiterung des Humankapitals.

---

569 Vgl. M.N. Hussain/ S., S. Moyo/ T. W. Oshikoya, Human Capital Development, in : OECD/African Development Bank (Hrsg.), *Reform and Growth in Africa*, Paris 2000, S. 138 ff.

570 Vgl. ders., a. a. O., S. 273 f.

571 Vgl. Sachverständigenrat für die konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen, Sondergutachten 1997, Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche, Bd. II, Baden-Baden 1998; Eberhard Wille, Soziale Dienste in einer integrierten Welt, in: Theresia Theurl/Christian Smekal (Hrsg.), „Globalisierung“. Globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 2001, S. 286 f.



Unter diesen kommt dem zuerst genannten Ziel Vorrang zu, weil seine Verwirklichung der Realisierung der anderen Ziele durch die Vermittlung von Arbeitsplatz- und Wachstumsimpulsen maßgeblich zugute kommt. Die Ergebnisse der Gesundheitspolitik hängen aber nicht nur von ihrer Konzentration auf diese Ziele ab, sondern auch von Nebenbedingungen wie der Effizienz der gesundheitlichen Leistungserstellung, der Effektivität der Gesundheitsversorgung sowie fiskalischen Normen und Grenzen, die sich konkret auf den Umfang globaler und sektoraler Budgets auswirken.

---

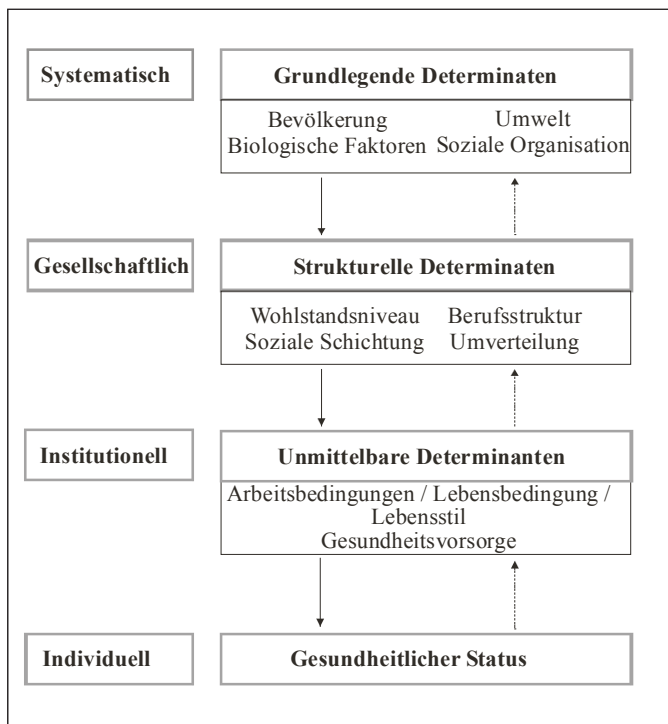
## **8.2 Wann ist die Gesundheitspolitik nachhaltig? Rahmenbedingungen und Interventionspotentiale**

Die zunehmende Komplexität des Gesundheitssektors macht es schwer, den Einfluss des Staates auf die Gesundheit der Bevölkerung im Einzelnen zu bestimmen. Dies gilt vor allem für Länder der mittleren Einkommensgruppe, die durch wachsende soziale Ungleichheit und damit durch ein buntes Mosaik unterschiedlicher Lebensbedingungen gekennzeichnet sind. In der Forschung besteht lediglich Einvernehmen darüber, dass Gesundheit und Krankheit auf einer Vielzahl von Faktoren beruhen. Versucht man, diese Faktoren in ihren Wechselbeziehungen zu erfassen, ergibt sich folgendes Bild (Abb. 35, *siehe folgende Seite*).

Aus diesem Schaubild lassen sich mehrere Kausalketten ableiten, die von der Politik zum Gesundheitsstatus der Bevölkerung führen. Da die Gesundheit von der Qualität, Sauberkeit und sanitären Installation der Wohnung abhängt, rückt die Wohnungsbaupolitik in das Blickfeld. Ebenso wirken sich die sozialen Sicherungssysteme und das Erziehungswesen auf den gesundheitlichen Status aus. Von großer Bedeutung sind ebenfalls der individuelle Lebensstil und das soziale Umfeld (z. B. überforderte Nachbarschaften). In einer Rückkopplungsschleife wirkt das Gesundheitssystem auf diese Determinanten zurück:<sup>572</sup> so beispielsweise auf die Familienplanung und die Gesundheitsleistungen des sozialen Umfeldes, die individuelle Kooperationsbereitschaft (z. B. bei Impfungen), auf das professionelle Gesundheitswesen sowie auf Diagnose und Therapie. In diesem Rahmen gilt es, die Rolle der Regierung zu bestimmen, um Reichweite und Wirkungsgrad der Gesundheitspolitik abstecken zu können.

---

572 Vgl. Julio Frenk, *Elements for a Theory of the Health Transition*, a. a. O., S. 36 f.

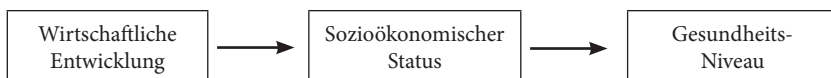


**Abb. 35** Gesundheit – Determinanten und Analyseebenen

Quelle: Vgl. Julio Frenk u. a. Elements for a Theory of the Health Transition, in: Lincoln C. Chen / Arthur Kleimann/ Norma Ware, Health and Social Change in International Perspective, Boston (Mass.) 1994, S. 31

Aufgabe der Regierung ist es, allen Bürgern einen gleichberechtigten Zugang zum Gesundheitssystem zu verschaffen und ein Marktversagen im Bereich gesundheitlicher Dienstleistungen zu verhindern. Dabei sollte sich der Staat auf das Angebot von Dienstleistungen beschränken, die private Anbieter am Markt nicht erbringen können und inverse Umverteilungseffekte („von unten nach oben“) meiden. Auch staatlich bereitgestellte Dienstleistungen sollten sich dem Markt stellen. In Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte sollte zudem die Übernahme vormals privater Dienstleistungen durch den Staat möglichst vermieden werden.

Die vorliegenden Politikfeldanalysen des Gesundheitssektors<sup>573</sup> legen die Folgerung nahe, dass diese Dienstleistung in ärmeren Ländern zugunsten benachteiligter Gruppen am ehesten durch die staatliche Gesundheitsverwaltung erbracht werden können, entweder durch ein direktes Angebot von Dienstleistungen oder durch die staatliche Trägerschaft von Gesundheitseinrichtungen. Welche Bedeutung haben die Charakteristika politischer Regime (als unabhängige Variable) auf die jeweilige Gesundheitspolitik (als abhängige Variable)? Aus der Sicht der *Politischen Ökonomie* beeinflussen drei sozioökonomische Faktoren die Gesundheit einer Bevölkerung in erheblichem Maße:<sup>574</sup> 1. Wirtschaftswachstum, Konjunktur und soziale Schichtung, 2. der Prozess von Produktion, Verteilung und Konsum und 3. die Politik der Regierung. Wichtigste Stütze der Gesundheit ist die Produktion des Wohlstandes, die Produktivität der Technologie und des Arbeitskräftepotentials. Ein zweiter Bestimmungsfaktor ist die relative Stabilität des wirtschaftlichen Wachstums und ein dritter der Grad an Ungleichheit der Verteilung des Wohlstandes und des ungleichen Konsums von Gütern und Dienstleistungen. Wichtige Indikatoren dieser Ungleichheit sind die Arbeitslosenquote und die Verteilung der Bildungsinvestitionen („Investitionen in Humankapital“). Die Marktkräfte, die Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmen den sozioökonomischen Status, und Veränderungen der sozialen Schichtung wirken sich durch Veränderungen des Lebensstandards, des Konsumverhaltens, des Selbstwertgefühls, der Leistungsorientierung, Kreativität und sozialen Netzwerke auf die Mortalität und den Gesundheitsstand aus. Vereinfachend lassen sich diese Zusammenhänge folgendermaßen veranschaulichen:



Mehrere empirische Tests haben dem Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Gesundheitsniveau der Bevölkerung ein hohes und robustes Maß an Erklärungskraft und statistischer Signifikanz zugesprochen. Diese beruhen auf zwei Zusammenhängen: Einerseits ist der sozioökonomische Status eng mit Risikofaktoren

---

573 Vgl. Michael R. Reich, *The Political Economy of Health Transitions in the Third World*, in: *Health and Social Change in International Perspective*, a. a. O., S. 416ff.

574 Vgl. M. Harvey Brenner, *Political Economy and Health*, in: Benjamin C. Amick III/Sol Levine/Alvin R. Tarlov/Diana Chapman Walsh (Hrsg.), *Society and Health*, New York/Oxford 1995, S. 211-246.

wie Alkohol, Nikotin, Fett und der Belastung durch Umweltemissionen verbunden, und zum anderen modifiziert der sozioökonomische Status in erheblichem Umfang epidemiologische Risiken im Rahmen des jeweiligen Wohlstandslevels.

Empirische Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Gesundheit haben zwei unterschiedliche epidemiologische Hypothesen zur physischen und psychischen Gesundheit bestätigt. Die erste betont die Rolle wirtschaftlicher Verluste im *Erlebnis von Stress*; die andere stellt auf die unmittelbaren *Auswirkungen wirtschaftlicher Statusverluste auf die Gesundheit* ab. Die Erklärung der meisten Krankheiten geht davon aus, dass die Wirkungen beider Faktoren – *wirtschaftlicher Einbußen und psychischer Belastungen* – eng miteinander verknüpft sind. Dies gilt etwa für Erklärungen des Suizids, von Nervenerkrankungen, des Alkoholmissbrauchs, von Herzleiden und der Säuglingssterblichkeit. Hier wirken sich wirtschaftliche Einbußen bei rückläufiger Konjunktur *und* damit verbundene, besondere persönliche Belastungen negativ auf die physische und psychische Widerstandskraft aus.

Angesichts dieser Forschungsergebnisse kann es nicht überraschen, dass eine wirtschaftliche Rezession den Gesundheitsstatus der Bevölkerung in mehrfacher Hinsicht beeinträchtigt:<sup>575</sup>

1. beschränkter Zugang zur Gesundheitsvorsorge, zu Krankenhäusern und Ärzten,
2. psychosomatische Reaktionen auf Stress und Verluste,
3. Beeinträchtigungen sozialer Beziehungen und Verluste sozialer Unterstützung,
4. kompensierendes Konsumverhalten mit hochriskanten Strukturen,
5. reduzierte Investitionen in die Modernisierung der Produktion mit negativen Folgen für Sicherheit und Gesundheit,
6. Anstieg der Arbeitsbelastung in der Krise wie in der Phase wirtschaftlicher Erholung, in der die Unternehmen die Verluste wieder wettmachen wollen und vor der Einstellung neuer Arbeitskräfte zurückschrecken.

Wirtschaftswachstum und Wirtschaftspolitik wirken sich nachhaltig auf den Gesundheitsstand der Bevölkerung aus: Hierbei spielt einerseits eine relative gleiche Verteilung der Wachstumsgewinne eine erhebliche Rolle (durch verbesserte Ernährung, bessere sanitäre Anlagen, bessere Behandlung von Verletzungen und besseren Zugang zur Gesundheitsvorsorge), und zum anderen wird die Kontrolle gesundheitlicher Risiken durch stärkere Investitionen in Gesundheitserziehung (einschl. Ernährungserziehung) und Gesundheitseinrichtungen verbessert. Die Wachstumsgewinne steigern das Selbstwertgefühl und erhöhen die soziale Inte-

---

575 Vgl. ders., a. a. O., S. 228 ff.

gration, während Rezessionen die entgegengesetzten Wirkungen mit negativen Folgen für die Gesundheit auslösen.

Auch der Prozess gesundheitspolitischer Entscheidungen wird durch die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Systems geprägt.<sup>576</sup> Hierzu zählt in erster Linie die Form der Gewaltenteilung. Die für präsidentielle Regierungssysteme kennzeichnende institutionelle Gewaltenverteilung errichtet hohe Barrieren gesundheitspolitischer Reformen, selbst wenn Präsident und Parlamentsmehrheit der gleichen Partei angehören. Demgegenüber begünstigt der Föderalismus eine Fragmentierung politischer Macht, die den Einfluss der Interessengruppen verstärkt und auch in der Gesundheitspolitik kohärente Entscheidungen erschwert. Kritiker haben daher schon vor einer „Demosklerose“ gewarnt. In den Vereinigten Staaten sind Reformen der Gesundheitspolitik noch am ehesten in reformwilligen Einzelstaaten und im privaten Sektor zu erwarten.<sup>577</sup> Im Übrigen haben sich die Unterschiede der Gesundheitsversorgung zwischen den USA einerseits und Ländern wie Kanada, Großbritannien und Deutschland in den letzten Jahren abgeschwächt. In allen Staaten ist ein Trend zu beobachten, der die Garantie „umfassender“ Gesundheitsvorsorge wegen der Kostenexplosion der vergangenen Jahrzehnte immer mehr auf Grundleistungen einschränkt und Zusatzleistungen der privaten Vorsorge überlässt.<sup>578</sup> Gleichwohl steht der Ausbau der Gesundheitsversorgung zu einem Vorsorge- und Leistungssystem für alle Bürger in den Vereinigten Staaten nach wie vor auf der politischen Tagesordnung.<sup>579</sup>

In den Wohlstandsgesellschaften steigen die Gesundheitsausgaben seit Jahrzehnten stärker als der Index der Konsumgüterpreise und der Index der Löhne.<sup>580</sup> Hierbei handelt es sich überwiegend um personenbezogene Dienstleistungen. Da der Anteil dieser Ausgaben am Bruttosozialprodukt beharrlich zunimmt, ist diese Kostensteigerung auf Dauer politisch nur schwer zu vermitteln. Dabei zeichnen sich in mehreren Ländern zwei Herausforderungen für die Gesundheitspolitik ab: die erste ist die exzessive Steigerung der Kosten und die zweite sind zunehmend ungleiche Zugangschancen zu Gesundheitsleistungen. Die Angebote der Kran-

---

576 Vgl. Kant Pantel/Mark E. Rushefsky, *Health care politics and policy in America*, Armonk (N.Y.) 1995, S. 219–222.

577 Vgl. dies., ebd., S. 221

578 Vgl. Collee M. Grogan, *Who Gets What? Levels of Care in Canada, Britain, Germany, and the United States*, in: James A. Morone/Gary S. Belkin (Hrsg.), *The Politics of Health Care Reform. Lessons from the Past, Prospects for the Future*, Durham/London 1994, S. 443–461

579 Vgl. Benjamin J. Page/James R. Simmons, *What Government Can Do. Dealing with Poverty and Inequality*, Chicago/London 2000, S. 272 f.

580 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, *Public Policy*, a.a.O., S. 304 f.

kenversicherungen haben lange Zeit zwei Zielgruppen nicht ausreichend erfasst: die Armen und die Alten.

**Tabelle 36** Kosten des Gesundheitssystems im internationalen Vergleich

*Ausgaben in ausgewählten OECD-Ländern 2005 und 2011 (Anteile in %)*

<i>Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am BIP</i>		
	2005	2011
USA	15,8	17,7
Schweiz	10,9	11,0
Deutschland	10,8	11,3
Frankreich	11,0	11,6
Italien	8,7	9,2
Niederlande	10,9	11,9
Schweden	9,1	9,5
Japan	8,2	9,6*
Großbritannien	8,2	9,4
Polen	6,2	6,9
Kanada	9,8	11,2

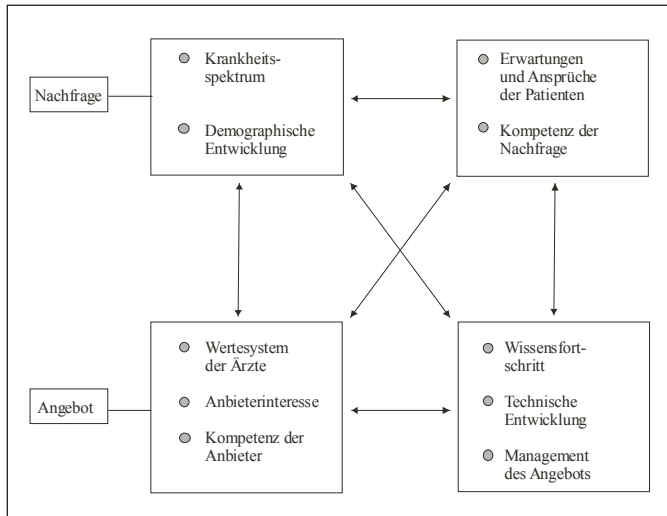
\* Stand 2010

Quelle: *OECD, Health at a Glance 2013*;  
*OECD Health Statistics 2013*

<i>Öffentlicher Anteil an den Gesundheitsausgaben</i>		
	2005	2011
USA	43,3	46,8
Schweiz	59,5	64,9
Deutschland	74,1	74,4
Frankreich	75,3	74,4
Italien	75,9	75,8
Niederlande	64,7	79,5
Schweden	78,2	77,0
Japan	79,3	81,2*
Polen	64,6	66,0
Kanada	66,4	66,4

\* Stand 2010

Schweiz: Differenz in der Methodik  
Quelle: *OECD, Health Statistics 2014*  
(Stand: 24.01.14)



**Abb. 36** Die Ausgabenentwicklung im Gesundheitssystem: Leistungsanforderungen und Nachfragedynamik

Quelle: *in Anlehnung an:* J. A. Muir Gray, *Evidence-based Healthcare*, Edinburgh/London/New York 1997; Evelin Plamper/Karl W. Lauterbach, *Das ökonomische Dilemma der Gesundheitspolitik: Fehlsteuerungen und Fehlversorgungen im Gesundheitsbereich – ein Diktat der Knappheit*, in: Kerstin Kellermann/Norbert Konegen/Florian Staack (Hrsg.), *Aktivierender Staat und aktive Bürger, Wegweiser zu einer integrativen Gesundheitspolitik*, Frankfurt a. M. 2001, S. 34.

Die OECD-Länder geben im Durchschnitt 9 % ihres Bruttoinlandsprodukts für die Gesundheitsvorsorge aus.<sup>581</sup> In diesen Dienstleistungsgesellschaften ist der Gesundheitssektor- ebenso wie Forschung und Technologie- eine Schlüsselgröße des Beschäftigungssystems geworden. Diese Tatsache weist auch der staatlichen Gesundheitspolitik eine zentrale Rolle für Gesellschaft, Wirtschaft und Wohlstand zu.

Mit der stärkeren Einbeziehung der Krankenversicherungen, die einen Großteil der Krankheitskosten übernehmen, zeigten sich Probleme eines unvollständigen Marktes deutlich. Im Unterschied zur Nachfrage nach anderen Gütern und Dienstleistungen, deren Erwerb ihr verfügbares Einkommen unmittelbar reduziert,

<sup>581</sup> Vgl. Richard Freeman/Heinz Rothgang, *Health*, in: Francis G. Castles/Stephan Leibfried/Jane Lewis/Herbert Obinger/Christopher Pierson, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford/New York 2010, S. 367

erfahren Patienten, die in großem Umfang Gesundheitsleistungen nachfragen, keine wesentlichen Einschränkungen ihres Haushaltsspielraums. Anders gesagt: Die Nachfrage nach Dienstleistungen und Gütern der Gesundheitsversorgung ist unendlich groß, das Angebot aber begrenzt. Unter diesen Bedingungen kann die Kostensteigerung ungebremst voranschreiten, so lange Ärzte und Pharmaunternehmen ihren Umsatz steigern und eine systematische Gegensteuerung nicht in Sicht ist. Der Grund: Die Finanzierung wird durch Krankenkassen, staatliche Zuschüsse und Arbeitgeberbeiträge ermöglicht, während der Bedarf an medizinischen Leistungen unendlich groß ist. Mit der Integration alter und neuer Zielgruppen in die öffentliche Gesundheitsvorsorge wird dieser Kreislauf weiter in Gang gehalten. Ein direkter Zusammenhang mit dem Gesundheitsniveau der Bevölkerung ist dabei nicht erkennbar. Gefördert werden Nachfrage- und Kostenprobleme schließlich durch das Problem des „*moral hazard*“ (moralisch fragwürdiges Sozialverhalten durch Ausnutzung von Chancen, die von der Allgemeinheit getragen werden). *Moral hazard* ist ein aktuelles Beispiel für die Unvollkommenheit des Gesundheitsmarktes.

#### **Moral hazard im Gesundheitssystem\***

*Moral hazard* bringt im Gesundheitssystem das verringerte Interesse der Versicherungsnehmer an der aktiven Vermeidung solcher Krankheitsrisiken zum Ausdruck, gegen die sie versichert sind. *Moral hazard* bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, dass ein Versicherungsnehmer sein gesundheitsrelevantes Verhalten ändert, nachdem er eine Versicherungsvereinbarung mit dem Versicherungsgeber getroffen hat. Diese Verhaltenseinstellung erfolgt zu Lasten des Versicherungsgebers, da sein Verhalten und dessen Konsequenzen von jetzt an durch den Versicherungsvertrag geschützt werden. So werden die Kosten des Gesundheitssystems noch weiter gesteigert; denn die Versicherten fragen aufwendige Dienstleistungen selbst dann nach, wenn ihr therapeutischer Nutzen gering ist. Nur zwei Auswege stehen den Versicherern zu Verfügung, diese Nachfrageexplosion dauerhaft unter Kontrolle zu bringen: ein Selbstbehalt oder eine andere Form der Kostenbeteiligung der Versicherten an der Erbringung der nachgefragten Leistungen.

\* Quelle: Cochran/Malone, Public Policy, a. a. O., S.308



Gibt es Alternativen zur klassischen Gesundheitspolitik im Sinne ausgefeilter staatlicher Interventionen?<sup>582</sup> Aus der Perspektive einer nachhaltigen Gesundheitsförderung kann es nicht allein um medizinische Leistungen oder den Einsatz immer anspruchsvollerer Technologien der Diagnose und Therapie gehen, sondern auch um die Förderung des „lebenslangen Lernens“ in allen Institutionen der Gesundheitsbildung – von Kindergärten und Schulen bis zu Behörden und Betrieben.<sup>583</sup> Aufgaben einer integrativen Gesundheitspolitik, die sich am Leitbild der Nachhaltigkeit orientiert, sind insbesondere:

- die Unterstützung von Initiativen der Gesundheitsförderung als Hilfe zur Professionalisierung im Rahmen der „Allianz für Gesundheitsförderung“, die Nutzung der umweltbezogenen Gesundheitsberichterstattung zur Unterstützung von Projekten der Gesundheitsförderung,
- die Unterstützung von Brückeninstanzen auf kommunaler Ebene,
- Gesundheitsbildung mit größerer Breitenwirkung im Sinne eines eigenverantworteten Lebensvollzugs gerade auch im Umgang mit der Krankheit, Ernährungsbildung.

Hier wird deutlich, dass eine nachhaltige Gesundheitspolitik von einem parallelen Engagement und einer Eigeninitiative von Einzelpersonen und Gruppen der Zivilgesellschaft begleitet werden muss.

---

### 8.3 Gesundheitspolitik im internationalen Vergleich

Böhm, Schmid, Götze, Landwehr und Rothgang haben die Gesundheitssysteme der 30 OECD-Staaten anhand von drei Dimensionen (Regulierung, Finanzierung und Leistungsangebote) und von drei Akteuren (staatliche, gesellschaftliche, private) untersucht und als Ergebnis zehn mögliche Typen von Systemen ermittelt.<sup>584</sup>

---

582 Vgl. Kerstin Kellermann/Norbert Konegen/Florian Staack (Hrsg.), *Aktivierender Staat und aktive Bürger*, a. a. O., S. 293 f.

583 Vgl. Rolf Rosenbrock/Thomas Gerlinger, *Gesundheitspolitik*, a. a. O., S. 19

584 Vgl. Katharina Böhm/Achim Schmid/Ralf Götze/Claudia Landwehr/Heinz Rothgang, *Five types of OECD healthcare systems: Empirical results of a deductive classification*, in: *Health Policy*, No. 113, 2013, S. 258-269; siehe hierzu auch: Richard Freeman/Heinz Rothgang, *Health*, in: Francis G. Castles u. a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford/New York 2010, S. 370 f.

Diese Klassifikation hat sich in der Wirklichkeit in fünf Gesundheitssystemen niedergeschlagen:

- dem Nationalen Gesundheitsdienst in den skandinavischen Ländern sowie in Portugal, Spanien und Großbritannien,
- der Nationalen Krankenversicherung in Australien, Kanada, Irland, Neuseeland und Italien,
- der sozialen Gesundheitsversicherung in Österreich, Deutschland, Luxemburg und der Schweiz,
- der privaten Gesundheitsversicherung in den USA und
- der staatlichen Gesundheitsversicherung in den osteuropäischen Staaten, Belgien, Frankreich, den Niederlanden, Israel, Japan und Korea.

Die Gesundheitssysteme der führenden Industriestaaten sind in den letzten Jahrzehnten durch Kostenexplosion, Steuerungsmängel, Ineffizienz und mangelnde Transparenz in Misskredit geraten. Eine Konsequenz dieser Fehlentwicklung war in mehreren Staaten der Einbau marktwirtschaftlicher Ordnungselemente in das öffentliche Gesundheitssystem. In einzelnen europäischen Ländern (Schweden, Niederlande, Großbritannien), aber auch in Kanada und den Vereinigten Staaten, ging es darum, von einem System zentraler Planung und Regelung zu einem dezentralen Wettbewerbsmodell überzugehen.<sup>585</sup> In diesem Modell würden Krankenhäuser und Arztpraxen um effiziente, kostengünstige Leistungen konkurrieren. Marktwirtschaftliche Reformen der staatlichen Gesundheitsfürsorge sind inzwischen auch in Osteuropa und Australien durchgeführt worden. Diese streben nicht die Verwirklichung eines reinen Marktmodells der Finanzierung und des Angebots medizinischer Dienstleistungen an, sondern den gezielten Einbau von Wettbewerbselementen in das Angebotsspektrum gesundheitlicher Dienstleistungen. Befürworter dieser Reformen machen geltend, dass diese die Effizienz der Ressourcenallokation steigern und das Dienstleistungsangebot des Gesundheitswesens stärker an den Bedürfnissen der Patienten ausrichten. Kritiker wenden dagegen ein, diese Reformen würden neue Engpässe schaffen und die Gleichheit der Versorgung aller Patienten in Frage stellen. Da die damit verbundene Umgestaltung viel Zeit erfordert, sind kontrollierte Vergleiche im Sinne von Quasiexperimenten auf kurze Sicht nicht möglich. Erst

---

585 Vgl. Julian Le Grand, *The Evaluation of Health Care System Reforms*, in: M. Ferrera (Hrsg.), *The Evaluation of Social Policies: Experiences and Perspectives*, Mailand 1993, S. 33-54; W. van de Veen, *Perestrojka in the Dutch health care system*, in: *European Economic Review*, vol. 35, 1991, S. 430-440. J. Le Grand/W. Bartlett, *Quasi-Markets and Social Policy*, London 1993; J. Hurst, *Reforming Health Care in seven European Nations*, in: *Health Affairs*, vol. 10, 1991, S. 39-59

recht sind Gesundheitspolitiker oder Massenmedien nicht bereit, längere Zeit bis zu einer Zwischenevaluation einzelner Reformmaßnahmen abzuwarten und ihre weiteren Schritte von Evaluationsergebnissen abhängig zu machen.

In jedem Falle ist es aber hilfreich, die Instrumente mikroökonomischer Analyse zu nutzen, um die Bedingungen zu benennen, unter denen Quasi-Märkte funktionsfähig sind.<sup>586</sup> Der Quasi-Markt setzt auf Anreize statt auf Gebote und Verbote. Er baut im Rahmen eines öffentlichen Vertragsmodells auf marktähnliche Beziehungen: Der Staat reguliert so aus einer gewissen Distanz.<sup>587</sup> Dies gilt vor allem für die Anwendung der politischen Zielkriterien „Effizienz“ und „Chancengleichheit“.<sup>588</sup> Die Implementation der Reformen ist daraufhin zu prüfen, inwieweit diesen Maßstäben Rechnung getragen wird. Aus dieser Sicht lässt sich etwa im Falle *Großbritanniens* aufzeigen, dass zwar der Zeitraum nach Durchführung der Reform noch nicht zur Identifizierung langfristiger Folgen ausreicht, aber folgende Zwischenbilanz zulässt: Die Tätigkeit der Regionalen Gesundheitsämter (District Health Authorities) wird zumindest nicht wesentlich effizienter, aber auch dem Anspruch der Gleichheit der Versorgung nicht weniger gerecht. Umgekehrt macht der neue Finanzrahmen die Arbeit der Allgemeinmediziner (General Practitioners) zwar effizienter, gefährdet aber die Gleichheit der Versorgung für alle Patienten.

---

586 Vgl. Julian Le Grand, *The Evaluation of Health Care Systems Reform*, a. a. O., S. 34ff., 51

587 Vgl. Julian Le Grand, Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten: Quasi-Märkte und Gesundheitspolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 24, 1993, S. 225-244

588 Die in der international vergleichenden Erforschung des Gesundheitsstatus der Bevölkerung üblichen Erhebungsmethoden und die erfassten Gesundheitsindikatoren (Selbsteinschätzung, Dauer von Krankheiten, psychische Gesundheit, Atmung, Asthma und Gewicht) und sozialen Indikatoren (soziale Schichtung und Bildungsqualifikationen) können eine durchaus stimmige und gut fundierte Einschätzung der Chancengleichheit im Gesundheitswesen vermitteln. Vgl. hierzu insbesondere: Orly Manor/Sharon Matthews/Chris Power, *Comparing Measures of Health Inequality*, in: *European Economic Review (Soc. Sci. Med.)*, vol. 45, No. 5, Sept. 1997, S. 761-771

**Tabelle 37** Ergebnisse der Gesundheitspolitik im internationalen Vergleich 2011

	Lebenserwartung nach Geschlecht		Kindstod/ 1000 Ge- burten	Gesamt- ausgaben % BIP	Öffentlicher Anteil % Gesamt- ausgaben	Ärzte pro 1000 Ein- wohner	Betten pro 1000 Ein- wohner	Verweil- dauer in Tagen
	Frauen	Männer						
Österreich	83,9	78,3	3,6	10,8	73,2	4,83	7,65	7,8
Kanada	83,3	78,7**	4,9**	11,2	66,4	2,44 <sup>1</sup>	2,75*	7,7*
Dänemark	81,9	77,8	3,6	10,9	81,6	3,48**	3,50*	4,5
Finnland	83,8	77,3	2,4	9,0	71,8	3,26 <sup>1</sup>	5,52	11,4
Frankreich	85,7	78,7	3,5	11,6	74,4	3,31 <sup>1</sup>	6,37	9,2*
Deutschland	83,2	78,4	3,6	11,3	74,4	3,84	8,27	9,3
Irland	82,8	78,3	3,5	8,9	65,2	2,67	2,95	6,3
Italien	85,3	80,1	3,4*	9,2	75,8	4,10	3,42	8,0
Japan	85,9	79,4	2,3	9,5*	81,2*	2,21*	13,40	17,9*
Korea	84,5	77,7	3,0	7,4	54,1	2,04	9,56	16,4
Niederlande	83,1	79,4	3,6	11,9	79,5	2,96 <sup>1</sup>	4,66**	5,8*
Spanien	85,4	79,4	3,2	9,3	71,5	3,78 <sup>1</sup>	3,18	7,7
Schweden	83,8	79,9	2,1	9,5	77,0	3,86*	2,71	9,3
Türkei	77,1	72	7,7	6,1***	65,9***	1,70 <sup>1</sup>	2,54	3,9
Großbritannien	83,1	79,1	4,3	9,4	k. A.	2,81	2,95	7,3
USA	81,1	76,3	6,1	17,7	46,8	2,46	3,05*	6,1
Polen	81,1	72,6	4,7	6,9	66,0	2,19	6,55	7,4
Schweiz	85,0	80,5	3,8	11,0	64,9	3,83	4,87	9,3
OECD (34)	82,8	77,3	4,1	9,3	-	3,16	4,83	7,94

\* Stand 2010, \*\* Stand 2009, \*\*\* Stand 2008

<sup>1</sup> Die Daten erfassen nicht nur Ärzte, welche für die direkte Behandlung der Patienten zuständig sind, sondern auch diejenigen, welche im Gesundheitssektor als Manager, Ausbilder, Wissenschaftler etc. arbeiten (weitere 5-10% der Ärzte).<sup>2</sup> Die Daten für Kanada, Japan und die Niederlande beziehen sich auf die durchschnittliche Verweildauer bei medizinischer Betreuung/Versorgung (resultierend aus einer zu niedrigen Einschätzung).

Quelle: OECD, Health at a Glance 2013; OECD, OECD Health Statistics 2013

Wie erfolgreich ist die Gesundheitspolitik? Genauer: Wie wirkt sich der Ausbau gesundheitlicher Dienstleistungen auf die Gesundheit der Bevölkerung aus? Diese Fragen lassen sich am ehesten anhand der Befunde amerikanischer Längsschnitt-Untersuchungen beantworten. Untersuchungen der Häufigkeit der fünf wichtigsten Todesursachen in den Vereinigten Staaten im Zeitraum von 1958 bis 1988 haben

nach den amtlichen Todesbescheinigungen für Herzkrankheiten (Todesursache Nr. 1) und Influenza/Pneumonia (Nr. 4) einen nennenswerten Rückgang über drei Jahrzehnte ausgewiesen, für Schlaganfall (Nr. 3) einen starken Rückgang und für Krebs (Nr. 2) sowie Diabetes (Nr. 5) eine in etwa gleich bleibende Häufigkeit.<sup>589</sup> Werden die Menschen nach ihrer Zufriedenheit mit ihrem Gesundheitszustand befragt, ergibt sich jedoch für die USA im Zeitraum von 1972 bis 1989 ein leichter Rückgang des Anteils derjenigen, die sich „überaus zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ äußerten, während der Anteil derjenigen, die sich „einigermaßen zufrieden“ zeigten, leicht anstieg.<sup>590</sup>

Als „hervorragend“ bezeichneten Afroamerikaner ihren Gesundheitszustand in weitaus geringerem Umfang als Weiße (32,1 % zu 40,6 % im Jahre 1990).<sup>591</sup> Die durch Krankheiten bewirkte Einschränkung sozialer Aktivitäten ist von 1970 bis 1988 gleich geblieben, hat allerdings in der Gruppe der unter 18-jährigen zugenommen. Nach Schätzungen amerikanischer Gesundheitsexperten werden *jeweils* etwa durchschnittlich 650.000 Jahre gesunden Lebens durch einzelne relativ aufwendige Behandlungen (Chemotherapie, Transplantationen, Dialyse und Herzchirurgie), zum Teil auch durch weniger aufwendige Maßnahmen (Schwangerschaftsuntersuchungen, Rehabilitationen, Bypass, Entwöhnungstherapie für Raucher etc.) ermöglicht, während die Impfprogramme immerhin zusammen 400.000 zusätzliche gesunde Lebensjahre möglich machen.

Die US-Regierung<sup>592</sup> hat 1988 in ihrem gesundheitspolitischen Programm (*Healthy People 2000*) drei umfassende Ziele ihrer Gesundheitspolitik aufgestellt: 1. die Spanne gesunden Lebens erweitern, 2. die Unterschiede des Gesundheitsstandes in der Bevölkerung reduzieren und 3. Zugang zu gesundheitlichen Dienstleistungen für alle schaffen. Durch die Formulierung des ersten Zieles hat die Gesundheitspolitik versucht, den Zusammenhang zwischen Lebenserwartung (Quantität) und der Lebensqualität zu berücksichtigen. Der Ausbau präventiver Dienstleistungen soll die Lebensqualität erhöhen, indem häufigere, kurzfristige und vermeidbare Gesundheitseinbrüche vermieden oder zumindest abgemildert werden, und dadurch auch die Zahl der gesunden Lebensjahre insgesamt steigt.<sup>593</sup>

---

589 Vgl. Donald Patrick/Pennifer Erickson, *Health Status and Health Policy. Quality of Life in Health Care Evaluation and Resource Allocation*, New York/Oxford 1993, S. 81.

590 Vgl. dies., a. a. O., S. 103.

591 Vgl. dies., a. a. O., S. 271, 287 f.

592 Department of Health and Human Services/Office of Health Promotion and Disease Prevention

593 Vgl. Donald Patrick/Pennifer Erickson, *Health Status and Health Policy*, a. a. O., S. 297, 307 f.

Die Skala dieser Prävention ist weitgesteckt und umfasst Vorsorgemaßnahmen in Bereichen wie Fitness, Ernährung, Nikotin, Alkohol, Familienplanung, psychische Verfassung, Umwelt, Nahrungsmittelsicherheit, Schwangerschaft, Familienplanung, Krebsvorsorge und HIV. Schätzungen des *Office of Technology Assessment* (OTA) des amerikanischen Kongresses haben für den Zeitraum von 1988 bis 2008 unter Verwendung hypothetischer Daten für Personengruppen, die sich Vorsorgemaßnahmen unterziehen, bereits nach Ablauf von zwei Jahren eine deutliche Steigerung der Lebenserwartung und Lebensqualität aufgezeigt. Im Laufe der Jahre vergrößert sich dieser Vorsprung weiter.<sup>594</sup>

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sieht sich das Gesundheitssystem der Vereinigten Staaten vor der Herausforderung, allen Bürgern den Zugang zur Gesundheitsfürsorge zu ermöglichen und möglichst alle gleichwertig an deren Leistungen zu beteiligen. Die Erfahrungen der USA, Kanadas und Großbritanniens zeigen indessen, dass ein System öffentlicher Gesundheitsfürsorge nicht zu einer wirksamen Kostenkontrolle in der Lage ist, ein ausschließlich privat finanziertes System aber nicht genügend Leistungen für alle Patienten anbietet. Daraus haben *Williams, Patrick* und *Erickson* die Folgerung gezogen, ein leistungsfähiges Gesundheitssystem müsse ein gemischtes System öffentlicher und privater Vorsorge sein, das allen Bürgern einen ausreichenden Krankheitsschutz bietet.<sup>595</sup> Ziel muss der bei gegebenem, allgemein tragbarem Lastenniveau höchstmögliche Gesundheitsstand sein. Daraus praktische Konsequenzen zu ziehen, ist in vielen Industrieländern eine unbequeme Herausforderung der Politik.

Diese Herausforderung ist zuallererst haushaltspolitisch unbequem. Stellt man die Gesundheitsausgaben in den Rahmen eines internationalen Vergleichs der Gesundheitspolitik in den USA, Kanada, Deutschland, Japan und Großbritannien, so zeigt sich, dass die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit in diesen fünf Ländern eindeutig mit der Höhe des Pro-Kopf-Einkommen korreliert, während

---

594 Diese Befunde stehen jedoch unter einem methodischen Vorbehalt: der systematischen Verzerrung der Wahrnehmung von Erkrankungen durch die Untersuchungen selbst. Anders gesagt: Die Vorsorgeuntersuchung zieht den Zeitpunkt der Entdeckung einer Krankheit vor, ohne den Zeitpunkt des Todes zu verschieben (bias in screening). Bei umfassenden Vorsorgeuntersuchungen einer größeren Bevölkerungsgruppe werden somit sehr langfristig wirkende Erkrankungen überproportional häufig entdeckt. Den Tests wird daher zwangsläufig eine lebensverlängernde Wirkung zugeschrieben. Zudem bestehen Zweifel, ob diejenigen, die sich Vorsorgeuntersuchungen unterziehen, repräsentativ für die gesamte Gruppe der potentiell Erkrankten sind. Vgl. D. Simon, Occult blood in colorectal cancer, in: *Gastroenterology*, vol. 88, No. 3, März 1985, S. 821 f.

595 Vgl. A. Williams, The importance of quality of life in policy decisions, in: S. R. Waker/R. M. Rosser (Hrsg.), *Quality of life: assessment and application*, Lancaster 1988, S. 279-290; Donald Patrick/Pennifer Erickson, *Health Status and Health Policy*, a. a. O., S. 375

andere Einflussfaktoren wie Ressourcenzugang, Kostenstruktur, Kostenkontrolle zweitrangig sind.<sup>596</sup> Dieser eindeutige Zusammenhang konnte auch für viele andere Länder nachgewiesen werden.<sup>597</sup> Es handelt sich hierbei um eine lineare Beziehung zwischen der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und den Ausgaben für Gesundheit in sehr unterschiedlichen Regierungssystemen, Sozialsystemen, Gesellschaften und Kulturen. Dieser Zusammenhang ist auch davon unabhängig, ob ein mehr staatliches oder ein mehr privates System der Gesundheitsvorsorge besteht.

Eine andere Frage gilt den Auswirkungen der Gesundheitsausgaben auf den tatsächlichen Gesundheitsstand. Hier ist zu vermuten, dass die Einkommenshöhe nicht nur den Umfang der Gesundheitsausgaben bestimmt, sondern auch den individuellen Gesundheitszustand. Beide Faktoren hängen zudem vom jeweiligen Bildungsstand ab. Korrelationsanalysen weisen einen stärkeren Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Gesundheitsausgaben einerseits und Säuglingssterblichkeit andererseits auf. Ob den Gesundheitsausgaben oder der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens dabei ein größeres Gewicht zukommt, bleibt offen. Gemessen an diesen beiden Einflussfaktoren ist die Säuglingssterblichkeit in den Vereinigten Staaten jedenfalls überdurchschnittlich hoch – gemessen an vergleichbaren Werten anderer Länder mit hohen Pro-Kopf-Einkommen und hohen Gesundheitsausgaben, ein Tatbestand der wiederholt die Kritiker des amerikanischen Gesundheitssystems auf den Plan gerufen hat.

Der Vergleich der Säuglingssterblichkeitsraten und der Entwicklung der Gesundheitsausgaben pro Kopf in Kanada, Deutschland, Japan, Großbritannien und den Vereinigten Staaten zeigt, dass sich die USA dem flachen Teil der Wachstumskurve von Gesundheitsausgaben und Säuglingssterblichkeit nähern: Es ist zumindest zweifelhaft, ob größere zusätzliche Ausgaben für den Gesundheitssektor die Säuglingssterblichkeit noch weiter absenken können.<sup>598</sup> Im Unterschied zu Japan haben die USA in der Nachkriegszeit ein starkes Wachstum der Gesundheitsausgaben, aber nur eine geringe Reduzierung der Säuglingssterblichkeit erzielt. In Japan dagegen gingen größere Ausweitungen des Gesundheitsetats mit einer deutlichen Absenkung der Säuglingssterblichkeit einher. Problematisch an diesen Befunden ist der mögliche Eindruck, Gesundheitsvorsorge sei ein „Wohlstandsprodukt“. Dennoch sind in dem Land mit dem höchsten Gesundheitsbudget – den USA – die

---

596 Vgl. Charles E. Phelps, *Health Economics*, New York 1992, S. 495

597 Vgl. U. Gerdtham/F. Anderson/J. Sogaard/B. Jonsson, *Economic Analysis of Health Care Expenditures: A Cross-sectional Study of the OECD-Countries*, CMT Rapport, Linköping/Schweden 1988; D. Parkin/A. McGuire/B. Yule, *Aggregate Health Care Expenditures and National Income: Is Health Care a Luxury Good?*, in: *Journal of Health Economics*, vol. 6, 1987, S. 109-128

598 Vgl. Charles E. Phelps, *Health Economics*, a. a. O., S. 507

Werte der Lebenserwartung und Säuglingssterblichkeit niedriger als in anderen, wirtschaftlich durchaus vergleichbaren Ländern. Wie stellt sich das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich dar?

Im Vergleich zu einigen europäischen Nachbarländern – insbesondere Skandinavien – erscheint das deutsche Gesundheitssystem wenig effizient. Es ist durch hohe Kosten und hohe Beiträge gekennzeichnet, die beschäftigungspolitisch wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit wirken. Ein Anstieg des Beitragssatzes auf Werte zwischen 20 und 30 Prozent ist in den nächsten Jahrzehnten bei Ausbleiben grundlegender Reformen zu erwarten. Derzeit fehlen der deutschen Gesundheitsfürsorge, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt einen weltweit führenden Wert von 11,3 % ausmacht, alle Merkmale eines Marktes. Der „Gesundheitsmarkt“ „... ist wettbewerbsfeindlich, undurchsichtig und kundenfern. Er bestraft Qualitäts- und Kostenbewusstsein, fördert Verschwendung und Durchstecherei und tendiert wie jedes staatlich gelenkte System zu einer gigantischen Fehlsteuerung seiner Mittel“.<sup>599</sup> Seit langem vermögen die Gesundheitspolitiker die explodierenden Pharmakosten ebenso wenig unter Kontrolle zu bringen wie die Kosten von Krankenhäusern und Krankenkassen. Es fehlen Verfahren der systematischen Beobachtung und Evaluierung neuer Behandlungsmethoden und Leitlinien für die Einführung von Medikamenten, die ein sachgerechtes und stufenweises Vorgehen erzwingen. Der Politik der Budgetierung wird vorgehalten, sie dämpfe das Kostenbewusstsein und fördere die Verschwendungssucht. Gegenüber dieser Kritik wird aber geltend gemacht, dass weder die Budgetierung noch das Fehlen anderer Maßnahmen der Kostenbegrenzung zwangsläufig zur Verschwendung führten. Im internationalen Vergleich ist die deutsche Gesundheitsvorsorge – gemessen an Lebenserwartung und Kindersterblichkeit einerseits und Kostenanteil am Bruttoinlandsprodukt andererseits – jedoch wenig effektiv und zudem teuer, das britische kostengünstiger und die Gesundheitssysteme der Schweiz und Schwedens leistungsfähiger.

Dem entspricht, dass das deutsche Gesundheitssystem trotz seines international durchaus guten Rufes und einer Spitzenposition bei der Schnelligkeit qualifizierter ärztlicher Versorgung im *World Health Report* der Weltgesundheitsorganisation WHO nur einen Rangplatz 25 erzielte, während Frankreich und Italien Spitzenplätze eroberten.<sup>600</sup> Der Grund für das schlechte Abschneiden ist der Gesundheitsstatus der Bevölkerung (*DALE: Disease Adjusted Life Expectancy*), der für die Menschen in den südeuropäischen Ländern eine um 1-3 Jahre höhere Lebenserwartung bei voller

---

599 Vgl. System ohne Steuerung, in: Der Spiegel, 44/1999, S. 35

600 Vgl. Rainer Salfeld/Jürgen Wettke, Perspektiven zum deutschen Gesundheitssystem in: dies. (Hsg.), Die Zukunft des deutschen Gesundheitswesens. Perspektiven und Konzepte, Berlin/Heidelberg 2001



Gesundheit ausweist. Bei der Qualität der Leistungserbringung wird das deutsche Gesundheitssystem durchaus positiv bewertet und nur von den USA, der Schweiz und Luxemburg übertroffen. Dagegen wird die Effizienz der Leistungserbringung deutlich kritischer bewertet.

Die Gesundheitsförderung hat in vielen Ländern einen schwachen Stand. Sie hat es nicht nur mit Funktionsproblemen ihrer Institutionen und mit Vollzugsdefiziten zu tun, sondern auch:<sup>601</sup>

- mit der Unschärfe des Begriffs Gesundheitsförderung, der oft Vehikelfunktion für unterschiedliche Inhalte hat,
- der Instrumentalisierung des Strebens nach Gesundheit durch Trittbrettfahrer und
- schließlich mit der Fixierung politischer Steuerung auf kurzfristig machbare Lösungen.

Bemerkenswert ist die Entwicklung der gesamten Gesundheitsausgaben eines Landes im prozentualen Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, d. h. die Entwicklung der *Gesundheitsquote*. Diese zeigt die relative Position der Gesundheitsausgaben im Verhältnis zu den Aufwendungen für andere Güter und Dienstleistungen an.<sup>602</sup> In den knapp vier Jahrzehnten von 1960 bis 1998 ist die Gesundheitsquote in den 24 OECD-Ländern beträchtlich gestiegen, und zwar im Durchschnitt von 3,8 % auf 8,5 %. Dieser Anstieg hat sich gegen Ende der 1970er Jahre aufgrund von Kostendämpfungsmaßnahmen allerdings abgeschwächt und ist in einigen Ländern wie Dänemark, Irland, Japan, Österreich und Schweden sogar zurückgegangen. Deutschland nimmt mit 11,3 % hinter den USA (17,7 %), den Niederlanden (11,9 %) und Frankreich (11,6 %) den 4. Platz ein, wobei vor allem der starke, überdurchschnittliche Anstieg – auch unter dem Einfluss der Wiedervereinigung – in den 1990er Jahren auffällt (1990 = 8,7 %, 1998 = 10,6 %).

In Deutschland ist die Steuerung des Gesundheitswesens bei politikanalytischer Betrachtung an ein Netzwerk öffentlich-rechtlicher Verbände delegiert worden.<sup>603</sup> Verbleibende staatliche Rechtssetzungs-, Aufsichts- und Interventionskompetenzen verbinden sich mit der Tradition der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen zu

---

601 Vgl. Kerstin Kellermann/Norbert Konegen/Florian Staeck; Gesundheitsförderung – Anamnese eines chronisch kraftlosen Patienten, in: dies. (Hrsg.), Aktivierender Staat und aktive Bürger. Wegweiser zu einer integrativen Gesundheitspolitik, a. a. O., S. 30

602 Vgl. Eberhard Wille, Soziale Dienste in einer integrierten Welt, a. a. O., S. 284 ff.

603 Vgl. Marian Döhler/Philip Manow, Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M./New York 1995, S. 140

einem Organisationsmodell, das staatliche Zugriffsrechte und die gesellschaftliche Selbstregulierung korporativer Akteure kombiniert. Kostenbelastung und Kostenverteilung bleiben in diesem Modell offen, denn Wettbewerbsmechanismen sind weitgehend ausgeschaltet. Im Rahmen eines internationalen Vergleichs, der für den Gesundheitssektor vielfältige Beziehungen zwischen *Sektorstrukturen* und *Sektorperformanz* ausweist, fällt das deutsche Gesundheitssystem in Zeiten eines umfassenden Wandels funktionaler Anforderungen an das Gesundheitssystem durch eine hohe Konstanz seiner Struktur auf. Staat und Verbände haben auf diese Konstanz, in der sich vielfältige Widerstände gegen Strukturreformen niederschlagen, mit zwei Strategien reagiert:<sup>604</sup> mit einer Strategie der *Korporatisierung gesundheitspolitischer Interessen* und mit verbandlichen Steuerungs- und Anpassungsleistungen. Dieses System bietet den beteiligten Institutionen und Verbänden eine *Vielzahl von Vetopositionen*, gestützt auf die Eigendynamik von Koalitionsregierungen, den föderalen Staatsaufbau und die Verrechtlichung der Politik.

Dadurch werden auch bescheidene Reformansätze auf kompromissfähige Minimallösungen reduziert. Die von *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* identifizierten Folgen der *Politikverflechtung*<sup>605</sup> lassen sich auch hier feststellen: die Trägheit der Anpassung an veränderte Funktionsanforderungen und die Vorliebe für *Routine statt Strukturrentscheidungen*. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass die Verbänderepräsentanz bei einem langfristig angelegten, kooperativen Verhalten der Verbände der staatlichen Steuerung durchaus entgegenkommen kann: So hat die deutsche Sozialversicherung bei der Umstellung von Expansion auf Kontraktion ein hohes Maß an Responsivität bewiesen.<sup>606</sup> Anzumerken ist ferner, dass sich die Vetomacht der Verbände aufgrund desintegrativer Tendenzen im Zuge der Kostendämpfungsdiskussion inzwischen abgeschwächt hat.

Welche Rolle spielen politische Institutionen bei der Formulierung gesundheitspolitischer Entscheidungen? Korporatistische Theorien der Interessenvermittlung weisen auf Muster der politischen Interessenvertretung hin, die sich in der Substanz politischer Programme niederschlagen. Die Regierung verhandelt mit diesen Gruppen – wie das Beispiel der deutschen Gesundheitspolitik zeigt – und nutzt deren Mitwirkung zugleich bei der Implementation ihrer Entscheidungen. Die Ausgestaltung der Gesundheitspolitik in Schweden, Frankreich und der Schweiz zeigt wiederum ein anderes Spannungsverhältnis zwischen den Regulierungsbemühungen der Regie-

---

604 Vgl. dies., ebd., S. 141 ff; siehe ferner: Marian Döhler, Gesundheitspolitik nach der „Wende“, a. a. O., S. 524 ff.

605 Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976

606 Vgl. Marian Döhler/Philip Manow, Staatliche Reformpolitik, a. a. O., S. 151

rung und der Interventionen der beteiligten Interessengruppen auf.<sup>607</sup> Im Rahmen unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen können die Gesetzgeber ihre gesundheitspolitischen Vorstellungen sehr wohl durchsetzen. Die *politische Arena*, in der die Meinungsbildung stattfindet, ist jedoch unterschiedlich: Die politischen Arenen *Schwedens* und *Frankreichs* (5. Republik) sehen in den Parlamenten keine Vetospieler, während die Referenden in der *Schweiz* starken Bevölkerungsgruppen Vetomöglichkeiten eröffnen. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses erfolgt die Interessenaggregation somit nach unterschiedlichen Strukturmustern.

In den genannten Ländern bestimmen die politischen Rahmenbedingungen auch Richtung und Intensität der Durchsetzungsstrategien der Fachverbände.<sup>608</sup> Deren politischer Einfluss und der hinter diesen stehenden Interessengruppen wird durch politische Institutionen der repräsentativen Demokratie modifiziert: etwa durch Expertenkommissionen wie in *Schweden*, durch Verzahnung mit Parteien wie in *Frankreich* oder durch direkte Ansprache der Wählerschaft wie in der *Schweiz*. So gelang es dem Staat in diesen Ländern, Reformen des Gesundheitssystems weitgehend unabhängig von dem Druck der interessierten Gruppen durchzuführen. Allerdings antizipierten Parteien und Regierungen Erwartungen der Wähler, die auf breitere und bessere Leistungsangebote gerichtet waren. Mit dem Ausbau des öffentlichen Gesundheitssystems gingen jedoch wiederum stärkere Einflusschancen für Verbände und Kommunen einher.

In den 1990er Jahren ist *Neuseeland* ein Experimentierfeld für unterschiedliche Konzeptionen der Gesundheitspolitik gewesen.<sup>609</sup> In diesem Jahrzehnt wurde der öffentliche Gesundheitssektor nach vier unterschiedlichen Modellen organisiert: 1. einem System lokaler Gesundheitsämter, die für die Finanzierung und Erbringung gesundheitlicher Leistungen in ihrer Region verantwortlich zeichneten, 2. einem gewinn- und wettbewerbsorientierten System mit konkurrierenden Anbietern gesundheitlicher Dienstleistungen, 3. einem zentralisierten System mit einer Instanz für den Kauf und das Angebot von Leistungen, 4. einem System, in dem Planung und Kauf solcher Leistungen auf Distriktämter verlagert wurden. Die Evaluierung hat keine grundsätzliche Überlegenheit eines dieser Modelle ausgewiesen, wohl aber deutlich gemacht, dass wiederholte politische Interventionen in das System der öffentlichen Gesundheitsvorsorge dessen Leistungsfähigkeit beeinträchtigen.

---

607 Vgl. Ellen M. Immergut, *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge 1992, S. 21 ff., 226 ff.

608 Vgl. dies., ebd. S. 233, 237

609 Vgl. Robin Gauld, *One Country, Four Systems: Comparing Changing Health Policies in New Zealand*, in: *International Political Science Review*, vol. 24, No. 2, April 2003, S. 199-218

Auch *Tschechien* und die *Slowakei* haben ihr Gesundheitssystem im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts grundlegend umgestaltet.<sup>610</sup> Zwar war die tschechische Reformpolitik im Gesundheitssektor tief greifender und weitreichender als in der Slowakei, aber gegenwärtig weisen die Gesundheitssysteme beider Länder durchaus ähnliche Probleme und Perspektiven auf. Die Ergebnisse der staatlichen Gesundheitspolitik sind nicht durch die Privatisierung von Gesundheitsleistungen, sondern in erster Linie durch ein größeres Ausgabenvolumen verbessert worden. Die „Pfadabhängigkeit“ der Gesundheitspolitik von den Hypothesen der kommunistischen Ära hat die Spielräume der Reformpolitik eng werden lassen. Das frühere System gewährleistete zwar formal allgemeinen und gleichen Zugang zu den Gesundheitseinrichtungen, war aber strukturell unterfinanziert und ermutigte so Bestechungen, die ein besseres Leistungsangebot im Einzelfall sicherten. Die neue politische Bekräftigung allgemeiner Gesundheitsversorgung führte zwar zu einer besseren finanziellen Fundierung des öffentlichen Gesundheitssystems. Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttosozialprodukt wurde erhöht. Die finanzielle Konsolidierung des Gesundheitssystems war aber in Tschechien überzeugender als in der Slowakei. Darin liegt zugleich eine Frage an künftige Wirkungsevaluationen gesundheitspolitischer Differenzierungen begründet.

Lange Zeit sind die Ergebnisse der Evaluation nationaler Gesundheitssysteme der *Entwicklungsländer* in den Aktenschränken der Verwaltung verschwunden. Bis zu Beginn der 1990er Jahre wurden die Befunde dieser Untersuchungen nur in wenigen Ländern wie *Zimbabwe*, *Ghana* und *Jamaika* veröffentlicht. Insbesondere Fragestellung, Methoden und Untersuchungsergebnisse der Gesundheitsförderung in *Jamaika* sind ausreichend dokumentiert und gewürdigt.<sup>611</sup> Ein zentraler Befund dieser Evaluation ist darin zu sehen, dass Haushalt und Familie für den Gesundheitsstand der Bevölkerung und die Zielorientierung gesundheitspolitischer Programme einen zentralen Stellenwert einnehmen.<sup>612</sup> Es gebe zu wenig Wissen der politischen Entscheider über die Beeinflussung der Gesundheit durch diese Einheiten und deren Bedeutung für die Nachfrage nach medizinischen Leistungen. Die politische Klasse hat auf dem staatlich regulierten Gesundheitsmarkt genügend Möglichkeiten, ihre Anhänger zu belohnen und oppositionelle Gruppen von Vergünstigungen aller Art auszuschließen. Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme staatlicher

---

610 Vgl. Colin Lawson/Juraj Nemec, The Political Economy of Slovak and Czech Health Policy: 1989-2000, in: International Political Science Review, vol. 24, No. 2, April 2003, S. 219-235

611 Vgl. George E. Cumper, The Evaluation of National Health Systems, Oxford/New York/Tokyo 1991

612 Vgl. ders., ebd. S. 207

Gesundheitsdienstleistungen werden so auch als Instrument der Patronage oder Abstrafung von Anhängern oder Gegnern eingesetzt.

In Entwicklungsländern vollzieht sich die Entwicklung des Gesundheitswesens in mehreren Schritten. In der ersten Phase geht es um die Bekämpfung von Seuchen, die Verbesserung der Wasserversorgung, sanitäre Einrichtungen und den Aufbau gesundheitlicher Prävention (Schwangerschaftsberatung, Geburtshilfe etc.). Die Maßnahmen dieser ersten Phase zeitigen schon bald größere Erfolge (insbesondere die Senkung der Säuglingssterblichkeit). In einem weiteren Schritt führt diese Entwicklung zum Aufbau kommunaler Dienstleistungen und zu einem Abbau psychologischer Hemmnisse bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungen. Schließlich zögern die Bürger nicht mehr, die Dienstleistungsangebote des Gesundheitssystems auch in anderen Lebensphasen stärker zu nutzen.

Charles B. *Blankart* hat schon früh nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die medizinischen Erfolge von heute das Gesundheitssystem von morgen belasten und eine immer stärkere Nachfrage nach Gesundheitsleistungen hervorrufen.<sup>613</sup> Auch wegen des politischen Drucks der Gruppe älterer Wähler wird sich dieser Zusammenhang in einer stärkeren politischen Eigennachfrage nach öffentlichen Gesundheitsausgaben durchsetzen und einen kumulativen Prozess auslösen, den man auch als *Sisyphus-Syndrom* bezeichnen kann: Die intensive Nachfrage nach lebensverlängernden Produktinnovationen verstärkt sich immer weiter. Doch die Beitragszahler tragen die neu entstehenden Kosten nur kollektiv und nicht individuell. So bleibt nur der Ausweg, den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung einzuschränken und die Gesundheitskosten im Alter mehr als bisher individuell anzulasten.<sup>614</sup> Dem entsprechen einige Trends der deutschen Gesundheitspolitik:<sup>615</sup>

- Die Bedeutung der solidarisch getragenen Beiträge nimmt ab.
- Die öffentlich finanzierten Leistungen werden nach und nach begrenzt.
- Gesucht werden Anreize, um Effizienz und Leistungsqualität der Gesundheitseinrichtungen zu steigern.

---

613 Vgl. Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, München 2006, 6. Aufl., S. 448

614 Vgl. ders., ebd., S. 449

615 Vgl. Rolf Rosenbrock/Thomas Gerlinger, *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*, Bern 2003

Das „Sisyphus-Syndrom im Gesundheitswesen“<sup>616</sup> beruht letztlich darauf, dass Produktinnovationen in der Medizin die Überlebenschancen der Menschen vor allem im fortgeschrittenen Lebensalter erhöhen. Damit erhält die ältere Bevölkerung zusätzliches gesundheitspolitisches Gewicht für die Entwicklung der Gesundheitsausgaben: zusätzliche Mittel kommen zwar den erwünschten Produktinnovationen zugute. Damit werden wiederum Voraussetzungen für eine leistungsfähigere medizinische Versorgung geschaffen, die der wachsenden Altersbevölkerung zugute kommt und eine zunehmende *Hypertrophie des Gesundheitssystems* begünstigt. Die Folge: Ein wachsender Teil des Sozialproduktes fließt in das Gesundheitswesen, und der haushaltspolitische Spielraum von Regierung und Parlament nimmt weiter ab.

## 8.4 Wirkungsbilanzen: Leistungen und Fehlleistungen

Eine der eindrucksvollsten politischen Erfolgsbilanzen des 20. Jahrhunderts weist die Gesundheitspolitik auf. Die drastische Senkung der Säuglingssterblichkeit und die starke Zunahme der Lebenserwartung – bei einem Fünftel der Weltbevölkerung bis zu 80 Jahren – haben in den Industrie- wie in den meisten Entwicklungsländern viele skeptische Erwartungen übertroffen.<sup>617</sup> Die Spanne der durchschnittlichen Lebenserwartung reicht in den Entwicklungsländern von 54,9 bis zu 74,7 Jahren.<sup>618</sup> Rapiden Fortschritten stehen aber ebenso dramatische Fehlentwicklungen gegenüber: AIDS, Schwangerschaften von Kindern und Jugendlichen, Gewalt und Drogen. Diese Entwicklungen kennzeichnen den Gesundheitssektor in der Gegenwart. Unterschiedliche, nebeneinander bestehende Pfade werfen die Frage auf, welcher Weg sich durchsetzen wird und wie die bisherige Entwicklung politisch zu bilanzieren ist.

Von einer wissenschaftlichen *Evaluation* einzelner gesundheitspolitischer Programme sind wir noch weit entfernt. Diese setzt die Konstruktion empirisch gehaltvoller, erklärungsstarker *Theorien* voraus, die einen *systematischen Zusammenhang zwischen Programmaktivitäten und Programmfolgen* herstellen. Nur dann können aus der Evaluation von Programmwirkungen Folgerungen für Verbesserungsstrategie-

616 Zum „Sisyphus-Syndrom“ und zur politischen und wissenschaftlichen Diskussion um aktuelle Probleme der Gesundheitsökonomik (wie Kostensteigerungen, Verbands- und Parteieninteressen) siehe insbesondere: Friedrich Breyer/Peter Zweifel/Mathias Kifmann, *Gesundheitsökonomik*, Berlin 2013, 6. Aufl., insbes. S. 556 ff.

617 Vgl. Lincoln C. Chen/Arthur Kleinman/Norma C. Ware, *Health and Social Change in International Perspective*, Boston (Mass.) 1994

618 Vgl. UNDP, *Human Development Report 2013*, New York/Oxford 2013, S. 179

gien im jeweiligen Programmbereich und auch in benachbarten Bereichen gezogen werden.<sup>619</sup> Ein solches theoretisches Gerüst für die Abschätzung der Wirkungen der gesamten Gesundheitspolitik liegt jedoch noch nicht vor. Wir sind daher auf erste Hypothesen angewiesen, die einen Zusammenhang zwischen dem institutionellen Umfeld, den Merkmalen der Programme und ihren Langfristwirkungen herstellen.

Auch im Bereich der Gesundheitspolitik geht es bei dem Versuch, die Ergebnisse politischer Programme und ihre Wirkungen einzuschätzen, um den klassischen Zusammenhang zwischen Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung, und damit um die Verbindung von Institutionenanalyse und Wirkungsanalyse.<sup>620</sup> Mit anderen Worten: Zu fragen ist nach den Auswirkungen bestimmter institutioneller Regelungen der Sozialpolitik auf die Lebenslagen der Bevölkerung. Damit ist auch die Frage nach den institutionellen Regelungen gestellt, denen die Gesundheitspolitik unterworfen ist. Die von *Veenhoven* durchgeführten, bereits dargestellten Untersuchungen haben keinerlei Zusammenhang zwischen dem Umfang der Sozialversicherung in 40 Ländern und der Höhe der Lebenserwartung einerseits sowie der persönlichen Beurteilung des Niveaus der eigenen Gesundheit ausgewiesen.<sup>621</sup> Ebenso wenig konnte ein Zusammenhang zwischen der Größe des Sozialstaatsbudgets und der Verteilung der Höhe der Lebenserwartung ermittelt werden. Mit anderen Worten: Die Gleichverteilung der Lebenserwartung ist in

---

619 Einen theoretischen Rahmen für die Evaluation gesundheitspolitischer Programme mit Anwendungsbeispielen aus der neueren sozial- und gesundheitspolitischen Praxis in den Vereinigten Staaten findet sich bei: Galen E. Cole, *Advancing the Development and Application of Theory-based Evaluation in the Practice of Public Health*, in: *American Journal of Evaluation*, vol. 20, No. 3, 1999, S.453-470

620 Vgl. Jürgen Kohl, Leistungsprofil wohlfahrtsstaatlicher Regimetyphen, in: Peter Flora/Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), *Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen*, Frankfurt/New York 1999, S. 111 f.

621 Vgl. Ruut Veenhoven, *Well-Being in the Welfare State*, a. a. O., S. 109, 120. Hierbei handelt es sich um relative grobe Erhebungsverfahren, die jedoch zu überschaubaren Kosten in größeren, internationalen Maßstab anwendbar sind. Ein zuverlässiges und anspruchsvolleres Erhebungsverfahren wäre die Prüfung der Gesundheit repräsentativer Gruppen durch Ärzte anhand einer vorgegebenen Prüfliste (medical screening). Aber dieses Verfahren wird international nur zur Diagnose einzelner Krankheiten verwandt und ist zur Erhebung des gesamten Gesundheitsniveaus zu aufwendig. „Health Surveys“ untersuchen lediglich die Verbreitung einzelner Krankheiten. Die Erhebung der „subjektiven Gesundheit“ im Rahmen von Repräsentativumfragen ist dagegen ein gültiger Maßstab und ein valider Indikator von Krankheit und Lebenserwartung (Ruut Veenhoven, *Well-Being in the Welfare State*, a. a. O., S. 123; E.L. Idler/Y. Benyamini, *Self-Assessed Health and Mortality. A Review of Twenty-Seven Community Studies*, in: *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 38, 1997, S. 21-37).

Ländern mit stark ausgebauten Sozialleistungen nicht größer als in Ländern mit einem schwachen Leistungsangebot.

Aus der Perspektive des Ergebnisses und der möglichen Wirkungen der Gesundheitspolitik ist nicht nur die Höhe der Lebenserwartung, sondern ihr Zugewinn in den letzten Jahrzehnten aufschlussreich. Legt man die durchschnittliche Wachstumsrate der Lebenserwartung von 1960 bis 1998 zugrunde, so liegen *Deutschland*, *Österreich* und *Finnland*, vor allem aber Japan, oberhalb des Durchschnitts der OECD-Länder.<sup>622</sup> Unterdurchschnittliche Zuwachsraten verzeichneten dagegen Schweden, die USA, Großbritannien, Norwegen, Niederlande und Dänemark. Weitere international vergleichende Evaluationen der Leistungen der *Gesundheitspolitik* haben gezeigt, dass der konkrete gesundheitliche Nutzen, den die gesellschaftlichen Gruppen aus dieser Politik ziehen, von ihrem politischen Einfluss, Wohlstand und gesellschaftlichen Prestige abhängt.<sup>623</sup> Die Mitglieder der höheren sozialen Schichten erhalten in allen Staaten die beste gesundheitliche Versorgung. Obwohl sich das Angebot medizinischer Leistungen durch die Öffnung des Gesundheitssystems in fast allen Ländern erheblich ausgeweitet hat und auch den Mitgliedern vormals ausgeschlossener Gruppen zugute kommt, finden Personen mit hohem sozioökonomischen Status leichter Zugang zu den Spezialisten des Gesundheitssystems. Bewohner aus ländlichen Gebieten mit niedrigem Einkommen und Vertreter ethnischer Minderheiten stoßen dagegen auf die höchsten Zugangsbarrieren.

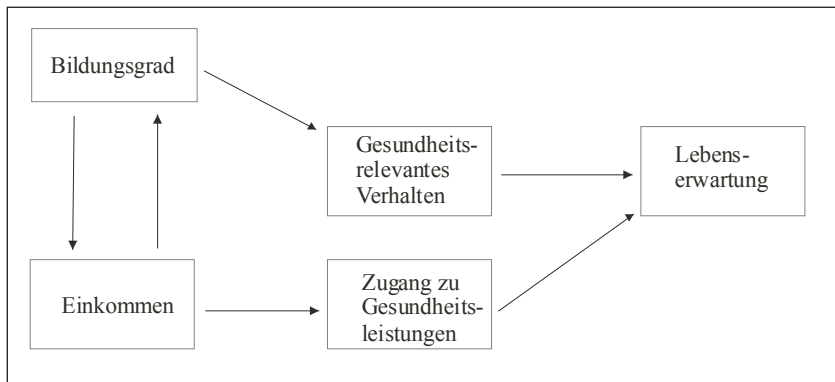
Der hohe Verwaltungsaufwand des Gesundheitssystems in Ländern wie den USA, Frankreich, Schweden und Deutschland kommt daher vor allem den Mitgliedern der Mittel- und Oberschicht zugute. So verwundert es nicht, dass auch der Umfang der Zufriedenheit mit den Leistungen des Gesundheitssystems von der sozialen Schichtposition abhängt: Ungelernten Arbeitern mit niedrigem Einkommen kommen diese Leistungen am wenigsten zugute; sie müssen mit ihren Familien die höchste Säuglingssterblichkeit, die stärkste Verbreitung ansteckender Krankheiten und die niedrigste Lebenserwartung hinnehmen. So spiegelt sich in der Nutzung medizinischer Leistungen stets die gesellschaftliche Ungleichheit wider.

---

622 Vgl. Eberhard Wille, *Soziale Dienste in einer integrierten Welt*, a. a. O., S. 292

623 Vgl. Charles F. Andrain, *Public Health Policies and Social Inequality*, Basingstoke/London 1998, S. 120





**Abb. 37** Determinanten der Lebenserwartung

Quelle: eigene Darstellung

Die Evaluation einzelner Gesundheitsprogramme setzt eine Klärung der Ziele dieser Programme und der Indikatoren ihrer Verwirklichung (Umsetzung) voraus. Nach dem Stand der internationalen medizinischen Forschung wie der politikanalytischen Erforschung gesundheitspolitischer Programme muss die Leistung dieser Programme an drei Zielen gemessen werden:<sup>624</sup>

1. der *Wirksamkeit*: dem an der Verbesserung des Gesundheitsniveaus zu messenden Nutzen medizinischer Leistungen.
2. der *Effizienz*: der Relation zwischen diesen Verbesserungen und dem Einsatz von Ressourcen,
3. der *Chancengleichheit*: der gerechten Verteilung des Nutzens und der Lasten in der Bevölkerung.

Die *Wirksamkeit* (Effektivität) medizinischer Vorsorge wird an Verbesserungen der Gesundheit der Bevölkerung gemessen, d. h. an der Steigerung der Lebenserwartung, der geringeren Verbreitung von Krankheiten und schließlich an einer Verteilung von Gesundheit und Krankheit, die das gesellschaftliche Wohlbefinden und die wirtschaftliche Produktivität erhöht. Die *Effizienz* geht der Frage nach, ob gesundheitliche Leistungen zu niedrigen Kosten erbracht werden. Die Effizienz der

<sup>624</sup> Vgl. Lu Ann Aday/Charles E. Begley/David R. Lairson/Carl H. Slater, Evaluating the Medical Care System. Effectiveness, Efficiency, and Equity, Ann Arbor 1993, S. 1

*Produktion* will ein gegebenes Spektrum von Dienstleistungen zu möglichst niedrigen Kosten erbringen, während die Effizienz der *Allokation* das Gesundheitsniveau mit einem gegebenen Mitteleinsatz maximal steigern will. Die *Chancengleichheit* wirft demgegenüber folgende Fragen auf: Werden alle Bürger gleichwertig behandelt? Werden die am meisten Hilfebedürftigen am stärksten unterstützt? Wird das Wohlbefinden der Gesellschaft insgesamt erhöht?

Diese Ziele stützen sich gegenseitig: Wer bei gegebenem Mitteleinsatz die Effektivität der medizinischen Versorgung erhöht, steigert auch deren Effizienz. Kommen diese Leistungen aber nur begünstigten Teilen der Bevölkerung zugute, wird die Chancengleichheit beeinträchtigt. In diesem Fall konfligieren die Ziele miteinander. Während die klassische medizinische Forschung das Wissen über die Bedingungen der Gesundheit und damit auch das über Implementation und Wirkungen medizinischer Leistungen vermehrt, betrachtet die politikanalytische Erforschung gesundheitlicher Dienstleistungen diese aus der Sicht politischer Entscheider: Welchen Aufwand erfordern unterschiedliche Alternativen, und welche Wirkungen zeitigen sie? Dazu muss die *Politikanalyse* insbesondere die Ergebnisse der medizinischen Forschung zu den Ergebnissen und Wirkungen von Gesundheitsprogrammen aufnehmen, um die Probleme der Gesundheitspolitik definieren und politische Lösungsalternativen vergleichen zu können. Diese Vergleiche stützen sich auf Fragen zur Effektivität, Effizienz und Chancengleichheit der Nutzung von Leistungen gesundheitspolitischer Programme.<sup>625</sup> Die international vergleichende Bilanz stützt sich auf Aggregatgrößen wie Lebenserwartung, Säuglingssterblichkeit und krankheitsspezifische Todesursachen. Die vergleichende Messung des Inputs gesundheitspolitischer Programme stößt dagegen auf unüberwindliche Widerstände bei der Zurechnung von Kosten in komplexen Organisationen.

Die Wirksamkeit politischer Programme kann in der Gesundheitspolitik aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden: aus dem der gesamten Bevölkerung und derjenigen des einzelnen Patienten.<sup>626</sup> Aus der einfacher zu verfolgenden Gesamtperspektive kann die Wirksamkeit gesundheitspolitischer Programme leichter und schneller beurteilt werden – als Frage nach dem Anteil der Bevölkerung, dem ein Behandlungsangebot erfolgreich zugute gekommen ist. Dabei geht es um Indikatoren wie den Anteil der vom Gesundheitsdienst erfassten Krankheiten, den Anteil der Behandelten, die Befolgung der ärztlichen Empfehlungen und den Wirkungsgrad der Therapie. Hierbei steht die Gesundheitsfürsorge in Konkurrenz zu anderen politischen Programmen, die Lebensqualität und Lebenserwartung beeinflussen

---

625 Vgl. G.J. Schieber/J.P. Poullier, Overview of International Comparisons of Health Care Expenditures, in: OECD (Hrsg.), Health Care Systems in Transition, Paris 1990, S. 9-15

626 Vgl. Lu Ann Aday u. a., a. a. O., S. 175 ff.

(z. B. Arbeitsmarkt-, Wohnungsbau- und Drogenpolitik). Der Kosten-Wirksamkeits-Ansatz ist dann ein sinnvolles Instrument, wenn die relative Effizienz politischer Programme bei Verwirklichung vorgegebener alternativer Ziele zu prüfen ist. Auch das Ziel der Chancengleichheit kann anhand von Indikatoren gemessen werden, die den Zugang zum gesundheitlichen Leistungsprogramm ausdrücken.

Die bisherigen Studien zu Wirkungen der Gesundheitspolitik sind einhellig zu der Auffassung gelangt, dass *gesundheitliche Dienstleistungen nur einen bescheidenden Beitrag zur Gesundheit der Bevölkerung erbringen*.<sup>627</sup> So ist insbesondere die Mortalität stärker von *soziodemographischen Faktoren* und *Umwelteinflüssen* abhängig als von der Gesundheitsfürsorge.<sup>628</sup> Nur so wird verständlich, dass ein Land wie die USA, das traditionell absolut wie relativ (pro Kopf der Bevölkerung) ein Mehrfaches für seine Gesundheitsdienste ausgibt, im Vergleich zu anderen Industriestaaten (Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan und Großbritannien) lange Zeit die höchste Säuglingssterblichkeit und die niedrigste Lebenserwartung aufwies.<sup>629</sup> In dieser Staatengruppe sind die USA zudem das einzige Land, in dem ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung (44 Millionen, d. h. 16 % der Bevölkerung) über keine Gesundheitsversicherung verfügt.<sup>630</sup> Mit der Verabschiedung des „Patient Protection and Affordable Care Act“ 2010 wurde dieser Tatsache Rechnung getragen. Die Zugangsvoraussetzungen zu einer Gesundheitsversicherung sollen im Rahmen dieser Gesundheitsreform erleichtert werden und einer breiteren Masse an Bürgern die Inanspruchnahme gesundheitlicher Dienstleistungen ermöglichen.<sup>631</sup>

---

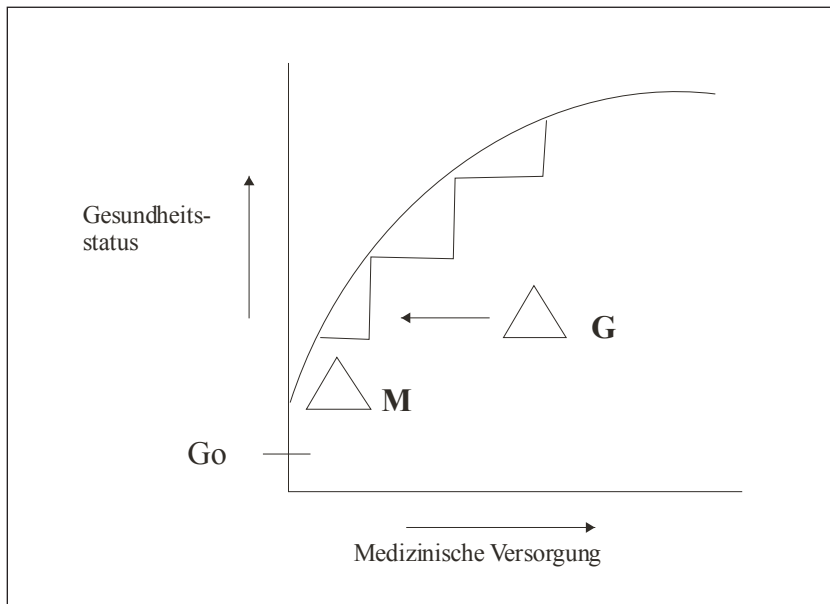
627 Vgl. R.J. Brook/J. Ware/W. Rogers u. a., Does Free Care Improve Adults Health? Results from a Randomized Controlled Trial, in: New England Journal of Medicine, vol. 309, 1983, S. 1426-1453

628 Vgl. C. Martini/J.B. Allan/J. Davidson/E.M. Backett, Health Indexes Sensitive to Medical Care Variation, in: International Journal of Health Services, vol. 7, 1977, S. 293-309

629 Vgl. Organization for Economic Cooperation and Development, Health Care Systems in Transition, SPS No. 7, Paris 1990

630 New York Times, 4. Oktober 1999, S. 1

631 Vgl. Spiegel ONLINE, US- Krankenversicherung: Sechs Millionen Amerikaner melden sich bei „Obamacare“ an, 28.03.2014, im Internet: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/obamacare-mehr-als-sechs-millionen-in-us-krankenversicherung-a-961216.html> [Stand: 04.04.2014]; vgl. Süddeutsche Zeitung, Obama feiert sieben Millionen Versicherte, 02.04.2014, im Internet: <http://www.sueddeutsche.de/politik/gesundheitsreform-in-den-usa-obama-feiert-sieben-millionen-versicherte-1.1927386> [Stand: 04.04.2014]



**Abb. 38** Gesetz vom abnehmenden Produktivitätszuwachs medizinischer Behandlung

Quelle: Philip Jacobs, *The Economics of Health and Medical Care*, Gaithersburg (Maryland) 1997, 4. Aufl., S. 12

Dieses Schaubild gibt eine vielfach beobachtete Beziehung zwischen dem Umfang medizinischer Versorgung und dem jeweiligen Gesundheitsstatus wieder: Bei geringem Status ( $G_0$  = also starken Erkrankungen) führt schon eine geringe Investition in die medizinische Versorgung zu einer deutlichen Verbesserung des Gesundheitsstandes. Mit größerer medizinischer Versorgung werden die Zuwächse jedoch geringer, bis sich die Kurve ganz abflacht und die Zone geringster medizinischer Produktivität erreicht ist.

Wirksamkeit der Gesundheitsausgaben in ausgewählten Ländern nach Kriterien der WHO

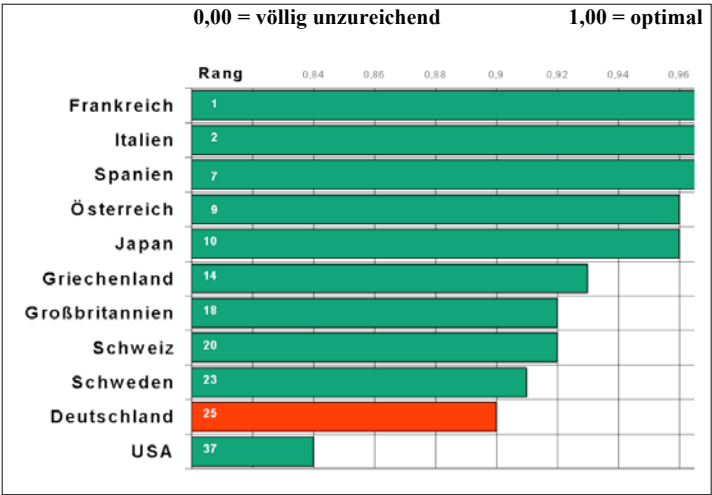


Abb. 39 Zeugnis für die Medizin

Quelle: Spiegel 48/2000

Tabelle 38 Zufriedenheit mit der Qualität der Gesundheitsversorgung im internationalen Vergleich (in %)

2007-2009*		2007-2009*	
Belgien	88 %	Italien	59 %
Kanada	73 %	Japan	54 %
Dänemark	82 %	Niederlande	77 %
Finnland	85 %	Norwegen	68 %
Frankreich	84 %	Spanien	84 %
Deutschland	47 %	Schweden	81 %
Griechenland	45 %	Schweiz	81 %
Island	87 %	Ver. Königreich	81 %
Irland	47 %	USA	56 %

\* Die Daten beziehen sich auf das jüngste verfügbare Jahr im angegebenen Zeitraum.

Quelle: UNDP, Human Development Report 2013, New York 2013, S. 198

Eine vergleichende Evaluation der gesundheitspolitischen Leistungsbilanzen Kanadas, Frankreichs, Deutschlands, Japans, der Niederlande, Schwedens, Großbritanniens und der USA kommt zu folgenden Ergebnissen.<sup>632</sup>

- Zwischen der sozialen Schichtung und der Gesundheitspolitik bestehen komplexe Wechselbeziehungen. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung wirkt sich in erheblichem Umfang auch auf den gesundheitlichen Status von Reich und Arm aus. Dies zeigt etwa die Gegenüberstellung der Gesundheitssysteme der *USA* und *Schwedens*. Als in *Großbritannien* und den *Vereinigten Staaten* die Ungleichheit der Einkommensverteilung in den 1980er Jahren zunahm, vertiefte sich auch die Kluft zwischen dem Gesundheitsstatus der unterschiedlichen Einkommensgruppen.
- Als sich in den *Niederlanden* die Zugangschancen zu den Bildungseinrichtungen spreizten, verschlechterte sich auch der Gesundheitszustand derjenigen, die nur über eine Volksschulbildung verfügten.
- Staaten ohne umfassende öffentliche Gesundheitsvorsorge weisen die größten Unterschiede im gesundheitlichen Status zwischen Mitgliedern höherer und niederer sozialer Schichten auf. Demgegenüber wirkt die staatliche Gesundheitsfürsorge in den anderen Staaten egalitärer. Umfassender, gleichberechtigter Zugang der Bürger zu den Gesundheitseinrichtungen sichert auch eine grundsätzlich qualitativ gleiche Behandlung. Allerdings bedeutet dieser gleiche Zugang noch keinen gleichen gesundheitlichen Status.
- Noch niemals zuvor sind die Zugangschancen unterschiedlicher sozialer Schichten zu den Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge in den Industriestaaten so gleich gewesen wie in der Gegenwart. In unterschiedlichem Umfang werden die Zugänge allerdings durch die Einkommenslage der Zugangsberechtigten modifiziert.
- Zentrale Maßstäbe der Effektivität der Gesundheitspolitik sind *Lebenserwartung* und *Kindersterblichkeit*. Während *Schweden* bei beiden Indikatoren seit vier Jahrzehnten eine Spitzenstellung einnimmt, hat sich *Großbritanniens* Position aufgrund hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Ungleichheit der Einkommensverteilung verschlechtert. *Japan* kann seit den 1990er Jahren einen führenden Rangplatz behaupten, während *Frankreich* und *Kanada* gut abschnitten und *Deutschland* auf einen der weiteren Plätze verweisen. Im Vergleich zu den *USA* ist die gesundheitspolitische Bilanz *Kanadas*, einem Land mit breiter öffentlicher Gesundheitsvorsorge, bei beiden Kriterien deutlich besser.

---

632 Vgl. Charles F. Andrain, *Public Health Policies and Social Inequality*, a. a. O., S. 217 ff.

- Die eher liberalen Systeme der Gesundheitspolitik wie die *USA* und *Kanada* weisen eine deutlich größere Unzufriedenheit der Bürger mit der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems auf als die europäischen Wohlfahrtsstaaten. Die *britische* Bevölkerung äußert sich weniger zufrieden mit den Ergebnissen der Gesundheitspolitik als die *schwedische*.

Keiner der untersuchten Wohlfahrtsstaaten besetzt bei allen Evaluationskriterien (Zugang, Effektivität, Gesundheitsstatus der Bevölkerung) eine Spitzenstellung. Schließt man von den Politikergebnissen auf die Politikqualität, schneiden Schweden und Japan am besten ab.

---

## 8.5 Wie nachhaltig ist die Gesundheitspolitik?

In allen Wohlfahrtsstaaten hat die Abhängigkeit der Bürger von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, insbesondere von Leistungen der Gesundheitsversorgung zugenommen. Sanford Schram hat sogar von einer sich beschleunigenden „*Medikalisierung der Wohlfahrtsabhängigkeit*“ (medicalization of welfare dependency) gesprochen.<sup>633</sup> Diese Abhängigkeit sei zusammen mit anderen Formen der Abhängigkeit in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen und werde in der postindustriellen Gesellschaft auch durch Faktoren kultureller Verunsicherung verursacht. Die Abhängigkeit der Bürger von wohlfahrtstaatlichen Leistungen sei zu einem Charakteristikum postindustrieller Gesellschaften geworden.

Gesundheitssoziologische Studien haben gezeigt, dass eine weitere Verringerung von Krankheitsrisiken der Bevölkerung nicht vorrangig durch medizinisch-therapeutische Investitionen zu erreichen ist, sondern durch eine integrierte, das gesamte Gesundheitssystem einbeziehende Interventionsstrategie.<sup>634</sup> Dies gilt auch für die Einsicht, dass gesundheitsbeeinträchtigendes Verhalten durch die gesellschaftlichen und kulturellen Lebensbedingungen strukturell determiniert und *Gesundheitspolitik als Querschnittspolitik* zu verstehen ist. Diese Erkenntnis schlägt sich auch darin nieder, dass sozial benachteiligte Gruppen einen besonderen Bedarf an gesundheitspolitischen Leistungen haben. Die Funktionen des Gesundheitssystems müssen klar bestimmt werden. Nur auf dieser Grundlage lassen sich seine Leistungen und Ergebnisse regelmäßig evaluieren.

---

633 Sanford F. Schram, *After Welfare. The Culture of Postindustrial Social Policy*, New York/London 2000, S.60

634 Vgl. Klaus Hurrelmann, *Gesundheitssoziologie*, Weinheim/München 2000, S.177

Grundlegend anders stellt sich die Lage in den Ländern der „Dritten Welt“ dar. Hier ist eine bessere, umfassende Gesundheitsversorgung entscheidende Voraussetzung der Entwicklung selbst.<sup>635</sup> Noch mehr als in den Industrieländern geht es dabei um den Aufbau einer Basisgesundheitsversorgung. In den Entwicklungsländern bedeutet die Förderung von *Public Health* vor allem die Ausdehnung der Reichweite der Basisgesundheitsversorgung (Primary Health Care) auch auf periphere Regionen und die Entwicklung spezifischer Programme, um Gesundheitskrisen zu bewältigen und eine Mindestversorgung auch von Randgruppen zu sichern.

Die politischen Bedingungen für gesundheitspolitische Reformen waren in den europäischen Ländern im vergangenen Jahrzehnt durchaus günstig. Die Veränderung der Alterspyramide und der rasche Kostenanstieg zwangen die Gesundheitspolitiker zum Handeln. Wieweit gelang es, die Interessendurchsetzung des medizinischen Personals einzugrenzen? Von drei Faktorengruppen hing der Erfolg der Reformen ab<sup>636</sup>:

### 1. Institutionelle Faktoren

Die Reformperspektiven in den Niederlanden, Deutschland, Großbritannien und in Spanien waren durch ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit bestimmt. In einigen Ländern wie Deutschland und den Niederlanden profitierten die zuständigen Minister in der Mitte der 1990er Jahre von Fehlschlägen ihrer Vorgänger. Dadurch wurden Reformen noch dringlicher; das Machtgleichgewicht innerhalb der Regierung verschob sich psychologisch zugunsten der Reformier.

### 2. Der Politik-Stil

Im Unterschied zu den 1960er und 1970er Jahren wirkten detaillierte administrative Vorgaben für die Gesundheitsreform nicht mehr glaubwürdig, wie das Scheitern der Gesundheitspolitiker in *Spanien* und *Schweden* zeigte. Stattdessen war es angebracht, Reformideen in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren voranzutreiben wie etwa in den Niederlanden und Großbritannien.

---

635 Vgl. Wolfgang Hein, Global Public Health – ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu globaler Sozialpolitik, in: Joachim Betz/Wolfgang Hein (Hrsg.), Neues Jahrbuch Dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen 2004, S. 35 ff; Tony McMichael/Robert Beaglehole, The global context for public health, in: Robert Beaglehole (Hrsg.), Global Public Health: a new era, New York 2003, S. 6 ff.

636 Vgl. Mark Bovens/Paul, 't Hart/B. Guy Peters u. a., Patterns of governance: sectoral and national comparisons, in: dies. (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis, Cheltenham/Northampton 2001, S. 615 ff.; siehe hierzu auch: Rosenbrock/Gerlinger, Gesundheitspolitik, a. a. O., S. 252, 257



### 3. Politische Taktik

Ein Teil der Erfolge oder Misserfolge gesundheitspolitischer Reformen ist auf Merkmale des politischen Führungsstils und der politischen Taktik zurückzuführen. Dabei geht es darum, wer die Tagesordnung der Reformagenda festlegt und wie weit sich die Gesundheitspolitiker den Forderungen der Gesundheitsverbände entgegenstemmen können. Die Tragfähigkeit der Reformplattform hing in den europäischen Wohlfahrtsstaaten auch davon ab, ob sie von einem überparteilichen Konsens getragen wurde.

Der praktische Nutzen von Evaluationsbefunden gesundheitspolitischer Programme für die politischen Planer besteht darin, das Angebot medizinischer Leistungen besser mit den Bedürfnissen der Patienten abzustimmen und die Kosten-Nutzen-Relation dieser Dienstleistungen genauer zu prüfen.<sup>637</sup> Der Qualität gesundheitspolitischer Leistungen und der Aufstellung verbindlicher Therapierichtlinien kann diese Verwendung von Evaluierungen besonders zugute kommen.<sup>638</sup> Die Gesundheitspolitiker und die Manager von Gesundheitseinrichtungen werden so veranlasst, ihre Ziele und Planungen zu konkretisieren. Die Kostenstrukturen werden genauer durchleuchtet und die Effektivität des Leistungsangebots präziser geschätzt. Organisatorische Reformen können so genauer begründet und einer eingehenderen Prüfung unterzogen werden. So werden sich die Kategorien gesundheitspolitischen Denkens grundlegend wandeln: Nicht mehr Wahrung und Ausbau eines gegebenen „Besitzstandes“ medizinischer Leistungsangebote stehen im Zentrum der Debatte, sondern die Zukunftsfähigkeit grundlegender gesundheitspolitischer Optionen. Diese lassen sich den Polen „präventive“ oder „kurative Medizin“ zuordnen. Das Alternativenspektrum der gesundheitspolitischen Debatte wird so beträchtlich erweitert.

In den Industrieländern ist die Lebenserwartung im 20. Jahrhundert von durchschnittlich 45 Jahren auf 75 Jahre gestiegen. Inwieweit ist dieser Anstieg neben der nachhaltigen Verbesserung der sozioökonomischen Lage der Bevölkerung auf Interventionen der Gesundheitspolitik zurückzuführen?<sup>639</sup> Eine Evaluation

637 Vgl. A.S.St. Leger/H. Schnieden/J.P. Walsworth-Bell, *Evaluation health services effectiveness. A guide for health professionals, service managers and policy makers*, Philadelphia 1993, 2. Aufl., S. 181

638 Vgl. Rainer Salfeld/Jürgen Wettke, *Die Zukunft des deutschen Gesundheitswesens*, a. a. O., S. 2

639 Vgl. John B.unker/Howard S. Frazier/Frederick Mosteller, *The Role of Medical Care in Determining Health: Creating an Inventory of Benefits*, in: Benjamin C. Amick III u. a., *Society and Health*, a. a. O., S. 305-341

muss präventive und kurative Interventionen unterscheiden. Nach Vorgaben des „Planungsstabes für präventive Dienstleistungen“ (*U.S. Preventive Services Task Force*) werden insgesamt 47 Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge empfohlen, von denen vier Gruppen in engem Zusammenhang mit der durchschnittlichen Lebenserwartung stehen:

1. Regelmäßige Blutdruckmessungen und Behandlung des Bluthochdrucks. Der Planungsstab schätzt, dass in den USA 5-6 Monate des Anstiegs der durchschnittlichen Lebenserwartung allein auf derartige Maßnahmen zurückgeführt werden kann.
2. Regelmäßige Vorsorgeuntersuchungen bei Frauen über 40. Die Auswirkungen dieser Untersuchungen auf die Lebenserwartung der Zielgruppe werden mit etwa 20 % verringerter Mortalität eingeschätzt. Für die besonders gefährdeten Frauen bedeutet dies einen Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung um 5 Jahre.
3. Durch weitere periodische Vorsorgeuntersuchungen ließ sich bei Frauen das Krebsrisiko deutlich verringern und die Lebenserwartung der besonders gefährdeten Zielgruppe um 10-15 Jahre steigern.
4. Vorsorgliche Untersuchungen des Cholesterinspiegels haben Erkrankungen der Herzkranzgefäße insoweit vorbeugen können, als die Zielgruppe der besonders gefährdeten Menschen eine Steigerung der Lebenserwartung um bis zu 12 Monate verzeichnen konnte.

Betrachtet man die gesamte Palette präventiver Maßnahmen im Zusammenhang, so ergibt sich für die amerikanische Bevölkerung eine Zunahme der Lebenserwartung von 18 Monaten.<sup>640</sup> Diese Zeitspanne erscheint kurz im Vergleich zu dem erheblichen Gewinn an Lebenserwartung für die besonders gefährdeten Zielgruppen. Würden sich aber alle Bürger an Vorsorgemaßnahmen beteiligen, könnte die Lebenserwartung nochmals um 7 bis 8 Monate gesteigert werden. In erheblich geringerem Umfang konnte die Krebsbehandlung die Lebenserwartung steigern. Lässt man aber den Sonderfall des durch Nikotinkonsum ausgelösten Lungenkrebs' außer Betracht, so ergibt sich eine positive Bilanz für kurative Interventionen (Operationen und medikamentöse Behandlungen).

Bilanziert man den Erfolg der in den USA durchgeführten kurativen Maßnahmen insgesamt, so steigern die in diesen Bereichen ergriffen operativen und medikamentösen Interventionen die Lebenserwartung um 3,5 bis 4 Jahre. Im Falle der Herzerkrankungen beträgt diese Spanne 18 Monate. Würden die angebotenen

---

640 Vgl. dies., a. a. O., S. 313

*kurativen* Maßnahmen allen Kranken zugute kommen, könnte die durchschnittliche Lebenserwartung nochmals um eineinhalb Jahre zunehmen. Allein in den 1990er Jahren ist die Lebenserwartung in den USA aufgrund der kurativen Medizin nochmals um 5 Jahre gestiegen. Ein zusätzliches Steigerungspotential bei verbreitetem Zugang zu neuen, als wirksam getesteten Therapien läge bei 5 Jahren.<sup>641</sup>

Stellt man die Bilanzierungen präventiver und kurativer Maßnahmen gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild: Bis zum Jahre 1990 wurde die durchschnittliche Lebenserwartung durch Vorsorgeuntersuchungen um etwa 18-19 Monate, durch kurative Maßnahmen dagegen um 44-45 Monate gesteigert. Dieses Zahlenverhältnis kann indessen nicht als Argument gegen präventive oder kurative Maßnahmen verwendet werden, sondern nur als Aufforderung zu mehr Kosten-Wirksamkeitsuntersuchungen beider Interventionsformen. Ein erhebliches zusätzliches *Potential vorsorgender Gesundheitspolitik* besteht bei Herzerkrankungen, der Behandlung des Bluthochdrucks und in der psychotherapeutischen Behandlung traumatischer Erkrankungen. Kurative und präventive Interventionen in diesen Bereichen kommen nach den Aussagen der befragten Patienten nicht nur längerer Lebenserwartung, sondern auch einer verbesserten Einschätzung der Lebensqualität zugute. Welche Folgerungen lassen sich aus diesen Befunden für eine nachhaltige Gesundheitspolitik ziehen?

Nach dem Urteil von Experten internationaler Gesundheitspolitik<sup>642</sup> erzwingen die Handlungsbedingungen der Globalisierung folgende *Agenda globaler Gesundheitspolitik*:

- Stärkung der Basisgesundheitsversorgung und ihrer Infrastruktur in allen Ländern,
- Schaffung von Infrastruktureinrichtungen zur Abwehr grenzüberschreitender Krankheitsübertragungen,
- Ausbildungsprogramme und technische Unterstützung für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen,

---

641 Rosenbrock und Gerlinger (Gesundheitspolitik, a. a. O., S. 86) weisen in diesem Zusammenhang allerdings einschränkend darauf hin, dass der Behandlungserfolg insbesondere von Krebstherapien aufgrund methodischer Probleme der Erhebung oft „systematisch überschätzt“ werde und dass auch methodisch vertretbare Wirksamkeitsanalysen auf Studien beruhten, die unter atypischen Bedingungen (Kliniken, hoch motivierte Teilnehmer etc.) durchgeführt worden seien.

642 Vgl. Kenst Buse/Nick Drager/Suzanne Fustukian/Kelley Lee, Globalization and health policy: trends and opportunities, in: Kelley Lee/Kent Buse/Suzanne Fustukian (Hrsg.), Health Policy in a Globalizing World, Cambridge 2002, S. 276

- Einrichtung von *peer review*-Verfahren zur Prüfung nationaler Gesundheitspolitiken,
- Berücksichtigung gesundheitspolitischer Aspekte bei der Beschlussfassung internationaler Gremien zu Fragen der Außenhandels-, Umwelt- und Entwicklungspolitik,
- Nutzung moderner Kommunikationstechnologien zur Verbreitung gesundheitspolitischer Information.

Nach einer intensiven politischen und wissenschaftlichen Diskussion um die Perspektiven der deutschen Gesundheitspolitik zeichnen sich folgende Trends ab<sup>643</sup>:

- Die Bedeutung der solidarisch und paritätisch (von Arbeitgebern und Arbeitnehmern) getragenen Beiträge wird abnehmen, stattdessen wird die Bedeutung der von einzelnen Bürgern zu leistenden Beiträge wachsen.
- Die öffentlich oder halböffentlich finanzierten Leistungen (Zahnersatz) werden begrenzt.
- Es werden Anreize entwickelt, um Effizienz und Leistungsqualität der Gesundheitseinrichtungen zu steigern.

Wie dies geschehen kann, ohne die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik der Gesundheitswirtschaft zu gefährden, bleibt jedoch eine offene Frage. Der Forschung stellt sich dabei die Aufgabe, Anforderungen und Eckpfeiler einer aktivierenden Gesundheitswirtschaftspolitik herauszuarbeiten.<sup>644</sup> Ein Ansatzpunkt ist der Rückbau von Detailregulierungen in ausgewählten Handlungsfeldern, die den Bewegungsspielraum von Unternehmen und gesundheitspolitischen Einrichtungen einengen. Weitere Optionen sind die verstärkte Nutzung bislang verborgener Effizienz- und Qualitätspotentiale; die Ermutigung innovationswilliger Akteure zur Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen; schließlich die Dämpfung des Kostenanstiegs durch Förderung neuer Ansätze bei Prävention und Rehabilitation. Die eigentliche Herausforderung der Gesundheitspolitik besteht daher nicht in einzelnen,

---

643 Vgl. Institut Arbeit und Technik, Mittelfristige Forschungsplanung 2004-2009, Forschungsschwerpunkt Gesundheitswirtschaft und Lebensqualität (GELL), Gelsenkirchen 2003; Rolf Rosenbrock/Thomas Gerlinger, Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern 2003

644 Vgl. Bernhard Blanke/Josef Hilbert (Hrsg.), Sozialstaat im Wandel. Herausforderungen – Risiken – Chancen – neue Verantwortung, Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW, Düsseldorf 2000, S. 66 f.

technischen Reformentscheidungen, sondern in der Entwicklung und Umsetzung der Konzeption eines solidarischen und leistungsfähigen Gesundheitssystems.<sup>645</sup>

Alle fortgeschrittenen Industriestaaten halten inzwischen Ausschau nach Möglichkeiten, um Märkte für gesundheitspolitische Güter und Dienstleistungen aufzubauen.<sup>646</sup> Sie stehen alle vor ähnlichen Herausforderungen: explodierende Kosten der Gesundheitsvorsorge und Krankenversorgung, alternde Bevölkerung und überbelastetes Krankenhauspersonal. Je zentralisierter und älter das staatliche Krankenversicherungssystem ist, umso starrer und reformfeindlicher erweisen sich die Gesundheitssysteme insgesamt. Schweden und Deutschland bieten hierfür reichhaltiges Anschauungsmaterial. Die Gesundheitspolitik tut darüber hinaus gut daran, das Gesundheitswesen weniger als Kostenfaktor eines personalintensiven Dienstleistungssektors, sondern als zukunftssträchtige Wachstums- und Dienstleistungsbranche zu verstehen. Ein Austarieren von *Solidarität* (Regelversorgung für jedermann) und *Wettbewerb* (Kopfpauschalen) zielt auf eine kostengünstigere Versorgung mit Gesundheitsleistungen.<sup>647</sup> Dazu sind neue Formen der selektiven Kontrahierung in einer integrierten Versorgung erforderlich: Im Rahmen einer umfassenden Rundumversorgung müssen Pflege, Krankenversorgung und Rehabilitation zu einer gemeinsamen Vergütung über Netzbudgets und Fallpauschalen zusammengebunden werden. Dazu sind Pluralität und Wettbewerb der Versicherungsunternehmen erforderlich.

Ziel der Gesundheitspolitik ist es, „... zu einer möglichst präferenzgerechten und gleichzeitig kosteneffizienten Gesundheitsversorgung beizutragen.“<sup>648</sup> Beide Ziele lassen sich durch eine Stärkung von Wettbewerbselementen im Gesundheitssystem leichter verwirklichen: den Wettbewerb zwischen Leistungserbringern um Vergütungen einerseits und zwischen den Krankenversicherern um die Versicherungsnehmer andererseits. Auch die Finanzierungsprobleme auf der Ausgabenseite lassen sich durch anreizkompatible und wettbewerbsfördernde Maßnahmen verbessern.

---

645 Vgl. Andreas Suchanek/Dominique Friederich, Rationale Gesundheitspolitik. Zur Vereinbarkeit von Solidarität und Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. August 2003, S. 13

646 Vgl. Stella Z. Theodoulou, Policy and Politics in Six Nations. A Comparative Perspective on Policy Making, Upper Saddle River (NJ) 2002, S. 247 f; vgl. Hierzu auch: Ann Wall (Hrsg.), Health Care System in Liberal Democracies, London/New York 1996

647 Vgl. Klaus-Dirk Henke, Zukunftsbranche statt Kostenfaktor. Das Gesundheitswesen braucht Politikferne, weniger Macht der Verbände und mehr Vielfalt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Mai 2003, S. 11

648 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03 „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ (Mitteilung für die Presse), Wiesbaden, 13. November 2002, S. 272 ff.

Dazu zählen Formen einer direkten oder indirekten Selbstbeteiligung, eine stärkere Ergebnisorientierung der ärztlichen Honorierung, eine höhere Transparenz der Behandlungsqualität, die Intensivierung der Prävention und die Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs. Der Paradigmenwechsel der Gesundheitspolitik als Folge von Leistungsdruck und Kostensteigerung schlägt sich auch in der Konzeption geplanter Behandlungsabläufe im Interesse integrierter Versorgung durch „*Patientenpfade*“ nieder (Rudolf Mennigen). Werden Patientenpfade formuliert und verbindlich eingeführt, lassen sich Qualitätsstandards leichter einhalten und Kosten leichter kontrollieren. Das Vertrauen der Patienten würde gestärkt und die verfügbaren Ressourcen rationaler genutzt.

Weitere Reformen des Gesundheitssystems, die dem nahezu ungebremsen Kostenanstieg entgegenwirken und in einzelnen europäischen Staaten bereits erprobt wurden, sind u. a.<sup>649</sup>:

- Formen pauschaler Selbstbeteiligung (Arztbesuch),
- kürzere Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber,
- Kürzung der Lohnfortzahlung,
- Verbrauchsorientierte Arzneimittelzuzahlungen,
- Krankenkassenkonzentration,
- Verbreiterung der Beitragszahler-Basis,
- „Kontoauszug“ am Jahresende als Instrument der Erziehung zum gesundheits- und kostenbewussteren Verhalten,
- Reduzierung der Bettendichte.

Diese gesundheitspolitischen Reformen sind insbesondere danach zu beurteilen, ob sie die Kostenentwicklung besser steuern und zugleich der politischen Vorgabe entsprechen, die den allgemeinen Zugang zu den Leistungen des Gesundheitssystems fordert.<sup>650</sup> Dieses Prinzip der Chancengleichheit soll gewahrt werden, zugleich müssen Marktanreize die Effizienz der Leistungsanbieter erhöhen und die Wahlmöglichkeiten der Patienten erweitern.<sup>651</sup> Dabei ist zu beachten, dass dezentrale Einrichtungen flexibler und rascher auf wandelnde Bedürfnisse reagieren können. Verstärkt wird es darum gehen, „das widersprüchliche Verhältnis von wettbewerbs-

---

649 Vgl. Ralf Götze, Mosaiksteine für ein neues Gesundheitssystem. Mit schwedischen Rezepten gegen deutschen Reformstau, Institut für Politikwissenschaft, Münster 2003 [Manuskript] S. 13

650 Vgl. Weltgesundheitsorganisation (WHO), Regionalbüro für Europa (Hrsg.); Gesundheitsreformen in Europa, Strategieanalysen, Kopenhagen 1996

651 Vgl. Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungskommission („Herzog-Kommission“), Berlin, 29. September 2003, S. 16 – 27

rechtlichen Steuerungslogiken und öffentlich-rechtlicher Verantwortung für eine am Bedarf orientierte Versorgung auszutariieren.“<sup>652</sup>

Um die Grundlagen eines bedarfsgerechten und zugleich kosteneffizienten Systems der Gesundheitsversorgung zu schaffen, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>653</sup> die Verankerung des Wettbewerbs auf zwei Ebenen vorgeschlagen: zwischen Leistungserbringern um Vergütung einerseits und zwischen Krankenversicherten um Beitragszahler andererseits. Um die „*Rationalitätenfalle*“ des bisherigen Krankenversicherungssystems zu entschärfen, werden mehrere Schritte vorgeschlagen: die Einführung von Selbstbehalten, die Einführung eines Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenversicherung und damit die Abdeckung der in diesem Grundkatalog nicht erfassten Risiken durch eine Zusatzversicherung und der Übergang von der Einzelfallvergütung zur Pauschale. Die Prävention ist zu stärken und der Arzneimittelvertrieb im Sinne der erwähnten Einführung von Wettbewerbselementen zu liberalisieren. Der Transparenz und Berechenbarkeit des Systems käme der Übergang von einkommensabhängigen Beiträgen zu gesundheitskostenorientierten Kopf-Pauschalen zugute.

In welchem Umfang vermögen es die Gesundheitssysteme der führenden Industriestaaten, die Ziele effizienter Leistungserbringung und gleichen Zugangs zu den Versorgungseinrichtungen auch in der Phase anhaltender Reformen und zudem starken Kostendrucks zu verwirklichen? Stellt man die USA, Großbritannien und Deutschland gegenüber, so zeigt sich, dass Großbritannien und die Bundesrepublik in den 1990er Jahren Kostenreduzierungen vorgenommen haben, ohne den gleichen Zugang einzuschränken.<sup>654</sup> Während die britischen Bemühungen um eine kostengünstige Leistungserbringung erfolgreich gewesen sind, bleiben die Zugangschancen in den Vereinigten Staaten ungleich zwischen den gesellschaftlichen Schichten verteilt, während Deutschland eine Zwischenstellung zwischen den beiden angelsächsischen Staaten einnimmt: um kostengünstige Leistungen wie England bemüht, ohne den Aufbau neuer gesellschaftlicher Barrieren gegenüber den Leistungsträgern zu riskieren.

Der Vergleich der Gesundheitspolitik westlicher Wohlfahrtsstaaten stützt im Ergebnis folgende These: Ein ausschließlich öffentliches System der Gesundheitsversorgung bietet wie etwa in Großbritannien nur eine unzureichende, wenn auch

---

652 Rolf Rosenbrock/Thomas Gerlinger, Gesundheitspolitik, a. a. O., S. 260

653 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Berlin 2003

654 Vgl. Susan Giaimo, Who Pays for Health Care Reform? In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York 2001, S. 334-367

kostengünstige Versorgung mit eher durchschnittlichen Leistungen (*Staatsversagen*), ausschließlich privat finanzierte Systeme bieten zwar wie etwa in den USA anspruchsvolle Leistungen an – aber in unzureichendem Umfang nur für einen Teil der Gesellschaft (*Marktversagen*).<sup>655</sup> Die gesundheitspolitische Diskussion hat folgenden Ausweg aus diesem Dilemma aufgezeigt: Das Gesundheitssystem beruht auf einer öffentlichen Finanzierung, um die medizinische Grundversorgung zu gewährleisten, und es stützt sich ergänzend auf private Vorsorge, um der ungebremsten Kostensteigerung entgegenzuwirken. In dieser Konzeption beschränken sich die Sozialversicherungsleistungen auf die Grundversorgung und schaffen zugleich Anreize für eine private Vorsorge. Die Regulierung der Kosten erfolgt durch pauschale Selbstbeteiligung, verbrauchsorientierte Arzneimittelzuzahlung und eine Bilanzierung („Kontoauszug“) der jährlichen Einzahlungen und Kosten.

Die Versorgungsqualität der nationalen Gesundheitssysteme wird im internationalen Vergleich durch den Index „*Avoidable Mortality*“ gemessen: Für ausgewählte Indikatoren (AIDS, Brustkrebs etc.) werden die Todesfälle vor Erreichen eines festgelegten Lebensjahres (z. B. 75) erfasst und umgerechnet.<sup>656</sup> Der gesundheitspolitische Erkenntniswert besteht darin, dass eine größere Zahl dieser Messungen von Todesfällen bei ausreichender Früherkennung und guter medizinischer Versorgung bis zum Erreichen dieser Altersgrenze erreichbar wäre. Im europäischen Vergleich schneiden vor dem Hintergrund dieser Untersuchungen Deutschland und die Niederlande bei der vermeidbaren Sterblichkeit deutlich besser ab als Großbritannien. Aber in den letzten beiden Jahrzehnten hat das britische Gesundheitssystem weitgehend zu den beiden führenden kontinentaleuropäischen Gesundheitssystemen aufgeschlossen und seine Effektivität deutlich verbessert.

International vergleichende Politikfeldstudien bieten immer wieder Chancen politischen Lernens. Die deutsche Gesundheitspolitik kann von den *Niederlanden* lernen, wenn es um medizinische Qualitätssicherung und um Entwicklung und Anwendung von Leitlinien geht; von *Großbritannien* kann sie Hinweise auf mögliche Kostensenkungen erhalten; von *Kanada* kann sie lernen, wie das Prinzip

---

655 Vgl. hierzu Leonhard Hajen/Holger Paetow/Harald Schumacher, Gesundheitsökonomie 2000, S. 228 ff., insbes. 245; siehe ferner: Peter O. Oberender/Jürgen Zerth, Ordnungsökonomische Konsequenzen einer flächendeckenden Versorgung im liberalisierten Gesundheitswesen: Notwendigkeit einer Regulierung?, in: Dieter Cassel (Hrsg.), Wettbewerb und Regulierung im Gesundheitswesen, Baden-Baden 2004, S. 111-138

656 Vgl. hierzu die Studien des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen (Wiss. Mitarbeiter Ralf Götze); Achim Schmid/Ralf Götze/Heinz Rothgang, Vertical Equity in the German Healthcare System, Jahrestagung der DVPW-Sektion Politische Ökonomie: Die politische Ökonomie der Ungleichheit, Köln 10./11. Oktober 2013



Grundversorgung konsequent angewendet und eine „Zwei-Klassen-Medizin“ verhindert werden kann; die Schweiz bietet schließlich ein Beispiel für die konsequente Gestaltung der Rahmenbedingungen eines marktwirtschaftlichen Gesundheitssystems. Die Schweiz ist aber auch ein lehrreiches Beispiel dafür, dass Reformen des Gesundheitssystems einen langen Atem benötigen.<sup>657</sup>

## Literatur

- Lu Ann Aday u. a., Evaluating the Medical Care System. Effectiveness, Efficiency, and Equity, Ann Arbor 1993
- Jens Alber, Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise, Frankfurt a. M. / New York 1992
- Benjamin C. Amick / Sol Levine / Alvin R. Tarlov / Diana Chapman Walsk (Hrsg.), Society and Health, New York / Oxford 1995
- Nils C. Bandelow, Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen, Erklärungen, Reformen, Opladen 1998
- Friedrich Breyer / Peter Zweifel / Mathias Kifmann, Gesundheitsökonomik, Berlin 2013, 6. Aufl.
- Francis G. Castles / Stephan Leibfried / Jane Lewis / Herbert Obinger / Christopher Pierson, The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford / New York 2010
- Lincoln C. Chen / Arthur Kleinman / Norma C. Ware, Health and Social Change in International Perspective, Boston (Mass.) 1994
- Marian Döhler, Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990
- Klaus Hurrelmann, Gesundheitssoziologie. Eine Einführung in sozialwissenschaftliche Theorien von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung, Weinheim / München 2000
- Ellen M. Immergut, Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge 1992
- L. Michele Issel, Health Program, Planning and Evaluation. A Practical, Systematic Approach for Community Health, Burlington (MA) 2014, 3. Aufl.
- William Jack, Principles of Health Economics for Developing Countries, Washington D.C. 1999
- Kerstin Kellermann / Norbert Konegen / Florian Staack (Hrsg.) Aktivierender Staat und aktivierende Bürger. Wegweiser zu einer integrativen Gesundheitspolitik, Frankfurt a. M. 2001
- Kessey Lee / Kent Buse / Suzanne Fustukian (Hrsg.) Health Policy in a Globalizing World, Cambridge 2002
- James A. Morone / Gary S. Belkin, The Politics of Health Care Reform. Lessons from the Past, Prospects for the Future, Durham / London 1994
- OECD, Health at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing 2013

---

657 Vgl. Hans Barth / Rita Baur, Vom Ausland lernen, in: Jan Böcken / Martin Butzlaff / Andrea Esche (Hrsg.), Reformen im Gesundheitswesen, Gütersloh 2000, S. 155-157

OECD, Health Statistics 2014, Im Internet: <http://stats.oecd.org/>

OECD, OECD Health Data 2003, Paris 2003, 3. Aufl.

Charles E. *Phelps*, Health Economics, New York 1992

Fritz *Riege*, Kurzer Abriss der Gesundheitspolitik. Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1999

Rolf *Rosenbrock*/Thomas *Gerlinger*, Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern 2014, 3. Aufl.

Dirk *Sauerland*, Gesundheitspolitik in Deutschland. Reformbedarf und Entwicklungsperspektiven, Gütersloh 2002

Carolyn *Haykes Tucky*, Accidental Logics. The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada, New York /Oxford 1999

*Is your child failing school, or is school failing your child?*  
U-Bahn-Anzeige des „Center for Education Reform“,  
Washington D.C. 2004

---

## 9.1 Zielperspektiven

Unter *Bildungspolitik* wollen wir „das Gebiet gesellschaftlicher Handlungen und politischer Entscheidungen [verstehen], welche die institutionelle Ordnung des pädagogischen Lebens im Gemeinwesen und deren Weiterentwicklung aufgrund bestimmter Zielvorstellungen zum Gegenstand haben.“<sup>658</sup> Dieser Begriff umfasst alle im Rahmen der Bildungs-, Kultur- Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik auf Grundlegung, Ausbau und Umgestaltung des Bildungssystems gerichteten politischen Entscheidungen. Deren Erkenntnisgrundlage ist die *Bildungsforschung*, die der Policy-Analyse wichtige Erkenntnisse zu Informationsgrundlagen, Konzeptionen und Wirkungen der Bildungsplanung an die Hand gibt.

Im Zentrum politikwissenschaftlicher Bildungsforschung stehen Konflikte um konkurrierende Interessen bei der Definition von Zielen, Inhalten und Ressourcen im Politikfeld Bildung.<sup>659</sup> Aus diesem Blickwinkel sollen im Folgenden die Ergebnisse der Bildungspolitik an den deklarierten politischen Zielen gemessen und auf nachweisbare gesellschaftliche Wirkungen hin untersucht werden. Diese Perspektive sucht systemtheoretische und modernisierungstheoretische Ansätze miteinander zu verbinden und wirft die Frage nach der *Inklusion* auf: Wie ist es um die Teilhabe

---

658 Oskar Anweiler u. a. (Hrsg.), *Bildungspolitik in Deutschland 1945 bis 1990*, Bonn 1992, S. 15

659 Vgl. Lutz R. Reuter, *Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung*, in: R. Tippelt (Hrsg.): *Handbuch Bildungsforschung*, Opladen 2002, S. 170, 176

einer wachsenden Zahl von Bürgern an den verfügbaren Bildungsleistungen einer Gesellschaft bestellt? Auch die *Bildungspolitik* muss sich am Erfolg ihrer Maßnahmen und den Wirkungen ihrer Programme messen lassen.<sup>660</sup> Zwei Institutionen können dabei mitwirken und eine Verstetigung der bildungspolitischen Diskussion ermöglichen: Die *Bildungsadministration* wirkt wie ein Filter gegenüber den opportunitätsbedingten Schwankungen kurzatmiger Politikvorgaben. Die wissenschaftliche Systembeobachtung wiederum stellt mit kritischer Distanz Handlungsabläufe und Wirkungen der Tätigkeit von Bildungsinstitutionen auf den Prüfstand.

Normativ findet der individuelle Bildungsanspruch in Deutschland eine Grundlage in Art. 12 GG, der das Recht auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte und den Anspruch auf die Bereitstellung ausreichender Bildungseinrichtungen begründet. Unabhängig von der Frage, ob sich hieraus ein „Grundrecht auf Bildung“ ableiten lässt, sprechen die meisten Länderverfassungen den Kindern einen „Anspruch auf Erziehung und Bildung“ zu.<sup>661</sup> Entsprechend hält es die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen fest (Art. 8 I). Als Bürgerrecht wird Bildung auch gesehen, weil sie unabdingbare Voraussetzung individueller Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Mitbestimmung ist. Aufgrund eines breiten gesellschaftlichen Konsensus werden Bildungsinvestitionen, d. h. Investitionen in die Ausbildung junger Menschen, als *Zukunftsinvestitionen* angesehen. Wissen und Handlungskompetenz sind unverzichtbare Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe in einer „Wissensgesellschaft“, die „lebenslanges Lernen“ fordert.<sup>662</sup>

Bei der Analyse und Interpretation bildungspolitischer Ziele ist zu beachten, dass Bildungspolitik vielfach *instrumentell* genutzt wird – durch die gezielte Ansprache jüngerer Bevölkerungsschichten im Interesse langfristigen Machterhalts. Andererseits wird Bildungspolitik in aktuellen Auseinandersetzungen auch *demonstrativ* und *symbolisch* verwendet. Denn die Inhalte des Bildungswesens sind weitgehend gestaltbar, und objektive Begrenzungen politischer Handlungsfreiheit werden nicht

---

660 Vgl. Ewald Terhart, Nach PISA. Bildungsqualität entwickeln, Hamburg 2002, S. 133–137

661 Vgl. Deutscher Bundestag, Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000, Berichte der Enquete-Kommission, Bonn 1990; Matthias von Saldern, Bildungssystem Deutschland, Bd. 1, Münster 1997

662 Vgl. Bundesregierung, Bericht zur Nachhaltigkeit, a. a. O., S. 107. Zur Bildungspolitik in Deutschland und zur Rolle des Bildungssystems siehe u. a. Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter, Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklung, Probleme, Reformbedarf, Opladen 2000; Kai S. Cortina/Jürgen Baumert/Achim Leschinsky/Karl Ulrich Mayer/Luitgard Trommer (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Reinbek bei Hamburg 2003; Gert Geißler, Bildungspolitik in Westdeutschland bis 1990, in: H.-H. Krüger/C. Grunert (Hrsg.), Wörterbuch Erziehungswissenschaft, Wiesbaden 2004, S. 77–84

sichtbar.<sup>663</sup> Das Bildungssystem bietet zudem ein großes Potential an Positionen, die auch nach Maßgabe politisch-ideologischer Standortbestimmungen besetzt werden. So wird Bildungspolitik weithin als symbolische Politik betrieben: zur Durchsetzung politisch-ideologischer Prioritäten (Gleichheit, Freiheit, Religiosität etc.) und zugleich als Angebot einer symbolischen Lösung von Problemen, die zumindest pädagogisch behandelt werden. Im Gegensatz zu diesen Ansätzen soll es im Folgenden darum gehen, Ziele und Leistungsbilanzen der Bildungspolitik politikanalytisch zu bestimmen.

Leistungen des Erziehungs- und Bildungssystems sind weder rein private noch öffentliche Güter, sondern „quasi-öffentliche Güter“<sup>664</sup>, da sich die Ausbildungserfolge eines Einzelnen auch auf den Wohlstand anderer Bürger positiv auswirken.<sup>665</sup> Die politische Rechtfertigung staatlicher Bildungspolitik leitet sich auch aus der Einsicht des *Funktionalismus* her, dass Gesellschaften stabil sind, wenn ihre Institutionen auf einer gemeinsamen Kultur beruhen. Ebenso wie Familie und Wirtschaft erbringt das Bildungssystem Leistungen, die für das Überleben der Gesellschaft notwendig sind.

Zentrale Funktionen von Erziehung und Bildung sind 1. der Transfer gesellschaftlicher Werte, 2. die Verbesserung des Informationsniveaus der Bürger, 3. die Vermittlung beruflicher Fähigkeiten und Fertigkeiten und 4. die Gewährleistung gesellschaftlicher Chancengleichheit durch Vermittlung grundlegender Bildungsqualifikationen.

Diese Qualifikationen sichern den Bürgern auch ein Mindestmaß von Beteiligung an der politischen Meinungsbildung. Die funktionalistische Perspektive der Bildungspolitik fordert somit gleiche *Zugangschancen* zum Bildungssystem, aber nicht gleiche *Ergebnisse*.

Die staatliche Bildungspolitik ist Instrument gesellschaftlicher Chancengleichheit wie auch der Stimulierung gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wettbewerbs um bessere Ergebnisse. Dadurch soll sie gesellschaftliche Mobilität erhöhen und die soziale Schichtung durchlässiger machen. Ihr zentraler Stellenwert wird auch aus dem Befund amerikanischer Untersuchungen ersichtlich, nach dem sich der Zusammenhang zwischen der familiären Herkunft und dem späteren berufli-

---

663 Vgl. Dietrich Thränhardt, Bildungspolitik, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik, Opladen 1990, S. 186

664 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, Public Policy, a. a. O., S. 272 f.

665 Vgl. OECD, OECD-Bildungsreport 2004, Paris 2004

chen Status zu 40 Prozent auf die schulischen Leistungen zurückführen lässt.<sup>666</sup> Anders gesagt: In erheblichem Umfang hat das Bildungssystem in den meisten Industriestaaten Familie, Kirchen und Arbeitsplatz als Bestimmungsfaktor für die Übertragung einer Position in der sozialen Schichtung zurückgedrängt.<sup>667</sup> Doch determiniert die familiäre Herkunft den Erfolg der Schulbildung in Deutschland überdurchschnittlich.

Der Zielkonflikt der Bildungspolitik vor dem Hintergrund des Sozialstaatspostulats und des Freiheitsgebots lässt sich mit den Kategorien der Policy-Analyse partiell auflösen.<sup>668</sup> Im Rahmen universaler Einkommensprogramme ohne Verwendungsaufgabe (z. B. Kindergeld) wird den Programmadressaten mehr Freiheit eingeräumt. Der Leistungsempfänger kann die zusätzlichen Mittel nach eigenem Ermessen verwenden oder sich innerhalb eines breiten Handlungsspektrums eine Dienstleistung seiner Wahl kaufen. Im Fall interaktionsintensiver, verhaltensändernder Dienstleistungsprogramme hingegen (z. B. Weiterbildungsangebote) stellen persönliche Freiheit und Selbständigkeit erst den Endpunkt einer Entwicklung dar. So enthält das Sozialstaatsgebot des Art. 2 GG einen Auftrag an das Gemeinwesen, auch den in ihren Lebensmöglichkeiten Eingeschränkten, wie Suchtkranken oder Behinderten, Ausgleichs- und Auffanghilfen zu bieten, die es ihnen ermöglichen, sich in absehbarer Zukunft von der Hilfe zu lösen und ein höheres Maß an autonomer Lebensführung zu verwirklichen. Diese Erziehungsprogramme enthalten ein Moment instrumenteller Freiheit, weil der Durchführungsprozess im Rahmen des Programms eigenständig durch die Beteiligten gestaltet wird.

Da Erziehung und Bildung „Prozesse zur Erschließung menschlicher Ressourcen“<sup>669</sup> sind, führen sie zu günstigeren Erwerbschancen derjenigen Arbeitskräfte, die die Bildungsangebote auch tatsächlich nutzen. Verteilungswirkungen sind unvermeidbar, da bildungspolitische Maßnahmen den Auszubildenden in unterschiedlichem Umfang zugute kommen. Je mehr die Bildungspolitik aber Verteilungswirkungen auslöst, umso mehr müssen bildungspolitische Maßnahmen *auch* nach verteilungspolitischen Maßstäben beurteilt werden. Ebenso kann Bildungs-

---

666 Vgl. Kevin J. Dougherty/Floyd M. Hammack, *Education and Society*, New York 1990, S. 248

667 Die Vertreter einer Perspektive des Klassenkonflikts machen dagegen geltend, dass der Bildungsstand eine gewichtige Rolle in der Personalauslese der Unternehmen spielt, obwohl in den meisten Fällen kein eindeutiger Zusammenhang zwischen individuellem Bildungsstand und der Leistung am Arbeitsplatz bestehe.

668 Vgl. hierzu auch: Paul Kevenhörster/Adrienne Windhoff-Héritier, *Öffentliche Erziehung zwischen Sozialstaatspostulat und Freiheitsgebot*, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 28, Heft 3, Sept. 1981, S. 239-258

669 Josua Werner, *Verteilungspolitik*, Stuttgart/New York 1979, S. 117

politik bewusst in den Dienst verteilungspolitischer Ziele gestellt werden. Dies gilt insbesondere für die Forschung nach gleichen Zugangschancen zum Bildungssystem: Sind gleiche Zugangsmöglichkeiten bereits weitgehend verwirklicht, können verteilungspolitische (Neben-)Bedingungen öffentlicher Erziehung insbesondere dadurch entstehen, dass für bestimmte benachteiligte Schichten verbesserte Möglichkeiten der Inanspruchnahme des Angebots geschaffen werden. Daraus lässt sich folgern, dass globale, undifferenzierte Ausweitungen des Bildungsangebots vielfach unerwünschte verteilungspolitische Wirkungen herbeiführen. Solche gegenläufige Programmwirkungen sind am ehesten durch präzise formulierte Programmbestimmungen zu vermeiden.

Bildungspolitische Programme bergen immer die Gefahr, diejenigen Zielgruppen zu verfehlen, die eigentlich auf eine staatliche Erziehungshilfe am dringendsten angewiesen sind. Eine solche Entwicklung liegt in der Wechselwirkung zweier Faktoren begründet: Das Angebot an Bildungsmaßnahmen kann kognitiv und sozial so anspruchsvoll sein, dass Adressaten mit niedrigem Bildungsniveau herausgefiltert werden.<sup>670</sup> Anders gesagt: Manche Zielgruppen verfügen nicht über die sozialen und kommunikativen Ressourcen, um an Programmen zu partizipieren. Die Voraussetzungen, die die Adressaten erfüllen müssen, um in den Programmnutzen zu gelangen, sind je nach Programmstrategie unterschiedlich.

Bei komplexen Dienstleistungsprogrammen ist die Gefahr der Ausfilterung sozial schwacher Zielgruppen besonders stark ausgeprägt<sup>671</sup>, weil sich diese Gruppen den kommunikativen Anforderungen einer Programmbeteiligung häufig nicht gewachsen fühlen (Beispiel: Erziehungsberatung). Soll verhaltensändernden Dienstleistungsstrategien Erfolg beschieden sein, so muss der Klient sich selbst als „Co-Produzent“ engagieren, sprachliche Artikulationsfähigkeit als „versteckte Ressource“ einbringen und sich mit dem Programmanbieter auseinandersetzen. Ein alltägliches Beispiel dafür bietet die Schule. Da auch hier der Sprachstil der Mittelschicht gepflegt wird, müssen Kinder der Unterschicht sich diesen Code zuerst aneignen, wenn sie schulischen Leistungsanforderungen genügen sollen.<sup>672</sup>

Wiederholt sind regressive Wirkungen der Bildungspolitik im tertiären Bereich aufgezeigt worden: Die staatliche Bildungsfinanzierung verschafft überwiegend denjenigen weitere Startvorteile, die aufgrund ihrer persönlichen Ausgangslage

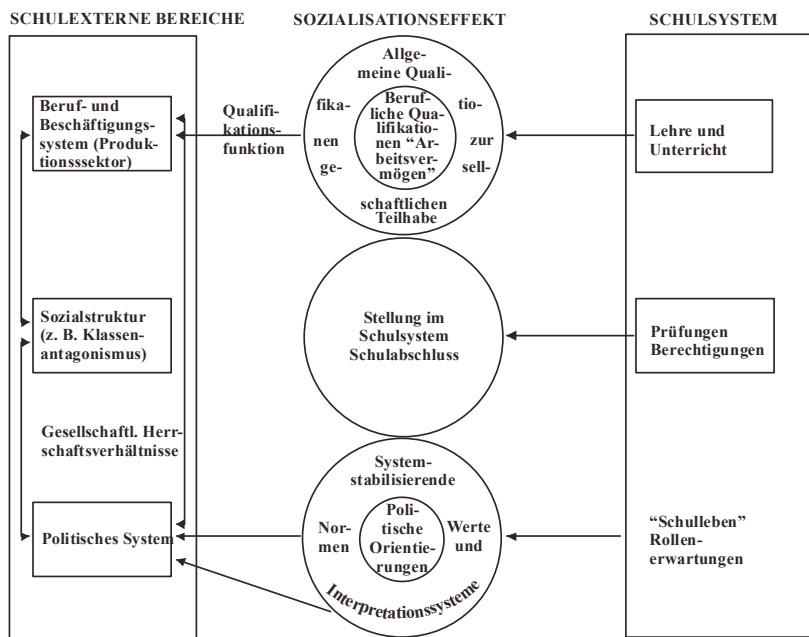
---

670 Vgl. Martha N. Ozawa, *Income Redistribution and Social Security*, in: *Social Service Review*, 1976, S. 209-223, S. 211

671 Vgl. Edward A. Powers and Gordon L. Bultena, *Correspondence between Anticipated and Actual Uses of Public Services by the Aged*, in: *Social Service Review*, 1976, S. 245-254

672 Vgl. Ulrich Oevermann, *Sprache und soziale Herkunft*, Frankfurt/Main 1972

ohnehin höhere Einkommenserwartungen haben. So erhalten Bürger, die aufgrund ihrer Begabung sowie ihrer Aufstiegs- und Leistungsmotivation mit einem höheren Lebensinkommen rechnen können, auf Kosten der von vornherein Benachteiligten zusätzliche Startvorteile. In der Diskussion um Studiengebühren ist wiederholt auf die regressive Wirkung der Hochschulfinanzierung hingewiesen worden: Durch die öffentliche Finanzierung erhielten Kinder aus bildungsnäheren und finanziell besser gestellten Familien zusätzliche Chancen des sozialen Aufstiegs. Denn individuelle Bildungserfolge und Berufschancen werden durch die Position der jeweiligen Familie in der sozialen Schichtung festgelegt.



**Abb. 40** Schulsystem, Sozialisation und Gesellschaft – gesellschaftliche Funktionen des Bildungswesens

Quelle: H. Fend, Theorie der Schule, München 1980, S. 17



## 9.2 Nachhaltige Bildungspolitik

Der Bildungspolitik kommt eine hohe Bedeutung für eine *nachhaltige Entwicklung* der Gesellschaft und des Einzelnen zu. Denn Bildung zielt nicht nur auf die Vermittlung fachspezifischer Kenntnisse, sondern auch auf die Entwicklung und Förderung fachübergreifender Kompetenzen, Kenntnisse und Fähigkeiten.<sup>673</sup> Eines der Lernfelder der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung ist *globales Lernen* etwa durch Auseinandersetzung mit entwicklungspolitischen und migrationspolitischen Fragen. Dieses Lernen aber spielt in den offiziellen Dokumenten der Bildungspolitik derzeit nur ein Schattendasein. *Nachhaltige Bildungspolitik* strebt danach, die Voraussetzungen einer guten und umfassenden Bildung in angemessener Form vom Kindergarten über Schulen und Hochschulen bis hin zur Berufsausbildung zu sichern.<sup>674</sup> Ihr vorrangiges Ziel ist die *Vermittlung von Gestaltungskompetenz* – und damit die Förderung vorausschauenden Denkens, komplexen interdisziplinären Wissens, die Fähigkeit zur Gestaltung der Umwelt und die Förderung der Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen. Im Zeitalter der Globalisierung und eines raschen sozioökonomischen Strukturwandels geht es einer nachhaltigen Bildungspolitik vorrangig darum, Grundlagen dafür zu legen, dass die Bürger diesen Strukturwandel eigenständig und offensiv gestalten können.

In der Wissensgesellschaft muss das Bildungs- und Erziehungssystem die Bürger in die Lage versetzen, flexibel zu reagieren, und sie zu „lebenslangem Lernen“ befähigen.<sup>675</sup> Dies gilt umso mehr, als Bildung zu einem „Eintrittsbillet für den Arbeitsmarkt“ geworden ist.<sup>676</sup> Dabei geht es in erster Linie um die Vermittlung von Qualifikationen: die Ausbildung von Fähigkeiten, die die Individuen befähigen, Anforderungen aus unterschiedlichen Handlungskontexten zu bewältigen. Diese zielen zum einen auf die Eignung für weiterführende Stufen des Bildungssystems und zum anderen auf Eignung im Wirtschafts- und Arbeitsleben. Vor diesem

---

673 Vgl. Verband entwicklungspolitischer deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., Stellungnahme zum „Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“, Bonn, 18. März 2002, S. 2

674 Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung, in: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de), 21.01.2003; Bundesregierung, „Perspektiven für Deutschland“: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Konzept der Bundesregierung, in: [www.dialog-nachhaltigkeit.de](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de), Stand: 12.11.02

675 Institut für Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Mittelfristiger Forschungsplan 2004-2006, Gelsenkirchen 2003, S. 2

676 Vgl. Gerhard Bosch, Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Wolfram Elsner/Werner Wilhelm Engelhardt/Werner Glastetter (Hg.), Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, Berlin 1998, S. 317-334

Hintergrund sind bei einem internationalen Vergleich mehrere strukturelle Probleme der Bildungssysteme westlicher Demokratien zu benennen: die hohe Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss; besondere Probleme beim Übergang von der Schule in den Beruf (Mangel an Ausbildungsplätzen, mangelnde Eignung der Absolventen gemessen an den Anforderungen der Betriebe), ein hoher Anteil von Migranten ohne ausreichende Sprachkenntnisse, Kumulierung sozialer Probleme in einzelnen Stadtteilen. Das Bildungssystem sieht sich daher mit der Forderung nach einer „neuen Kompensatorik“<sup>677</sup> konfrontiert, deren Ziel es ist, zur Reduzierung regionaler, sozialer und ethnischer Disparitäten beizutragen.<sup>678</sup> Ziel ist dabei nicht die Angleichung von Lebenslagen, sondern die Befähigung aller, ein eigenverantwortliches Leben zu führen.

Das im Zentrum der bildungspolitischen Diskussion stehende Niveau schulischer Leistungen lässt sich dabei aus zwei Perspektiven betrachten: der Schüler-Perspektive und der Schulperspektive.<sup>679</sup>

### 1. Schüler-Perspektive

Nach der *Theorie kultureller Entfremdung* ist es Aufgabe der Schule, kulturelle Defizite wie unzureichende Artikulations- und Sprachfähigkeit der Schüler aus benachteiligten sozialen Schichten zu beseitigen. Demgegenüber weist die *Theorie kultureller Unterschiede* darauf hin, dass unzulängliche Fähigkeiten und Fertigkeiten von Schülern nicht in erster Linie auf die Haushaltsverhältnisse von Familien der Unterschicht zurückzuführen sei, sondern vielmehr auf das Aufwachsen in unterdrückten Kulturen. Niedrige Bildungsansprüche und Leistungsstandards der Arbeiterschicht wie von Minderheiten reflektierten letztlich Ungleichheiten der Klassenstruktur.

### 2. Schul-Perspektive

Im Vordergrund der Erklärung von Bildungserfolgen und -misserfolgen stehen letztlich nicht Ansprüche und Leistungen der einzelnen Schüler, sondern Leistungsstandards und Leistungsfähigkeit der Schule. Deren Organisation entscheidet über Lernerfolge der Schülerinnen und Schüler. In den Vereinigten Staaten hat eine

---

677 Vgl. Institut für Arbeit und Technik, Mittelfristiger Forschungsplan 2004-2009, a. a. O., S. 6

678 Vgl. hierzu auch: Uri Bronfenbrenner, *Wie wirksam ist die kompensatorische Erziehung?* Stuttgart 1974; Gerd Iben, *Kompensatorische Erziehung. Analysen amerikanischer Programme*, München 1974, 3. Aufl., Monika Meier/Frohmut Menze/Annemarie Torff, *Das Elend mit der kompensatorischen Erziehung. Ein Beitrag zur Beendigung einer fruchtlosen Diskussion*, Gießen 1973

679 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, *Public Policy*, a. a. O., S. 284 f.

Forschergruppe um James Coleman durch eine vergleichende Untersuchung der Leistungsfähigkeit kirchlicher, privater und staatlicher Schulen den entscheidenden Einfluss der Schulorganisation auf die Leistungsstandards und Lernerfolge von Schülern nachgewiesen, indem sie den Einfluss von Hintergrundvariablen wie Familieneinkommen und Bildungsstand der Eltern kontrollierten.<sup>680</sup> Die höhere Leistungsfähigkeit dieser Schulen wird zurückgeführt auf klare *Schulziele*, *Schulautonomie*, überzeugendes *Management*, überdurchschnittliche *Lernstandards*, entsprechende *Lernerwartungen* der Lehrer an ihre Schüler, höherer *Leistungsstand der Lehrer*, höhere *Anpassungs- und Innovationsfähigkeit* der Schulorganisation.

Gegenüber beiden Sichtweisen lässt sich geltend machen, dass erst die Interdependenz von schul- und schülerzentrierten Erfolgsbedingungen schulische Lernerfolge und Leistungsstandards erklärt. Denn zwischen der individuellen Lerndisposition und dem organisatorischen Umfeld besteht eine Wechselbeziehung, die Lernprozesse stimuliert oder entmutigt.

---

## 9.3 Benchmarking

Die international vergleichende Analyse von Bildungsindikatoren durch die OECD<sup>681</sup> hat unser Augenmerk auf die *Qualität der Lernergebnisse, die politischen Bedingungen* von Bildungserfolgen sowie die individuellen und gesellschaftlichen *Erträge von Bildungsinvestitionen* gelenkt. Zum *Aufwand* der Bildungspolitik, d. h. zum Umfang der Bildungsinvestitionen, einige Hinweise:

- Im Durchschnitt wenden die OECD-Länder 13 % ihrer öffentlichen Ausgaben für Bildungseinrichtungen auf. Bildung wird in allen Ländern als vorrangige politische Aufgabe verstanden.
- Während die öffentlichen Ausgaben für Bildung in den letzten zwanzig Jahren gemessen am BIP schneller als die Staatsausgaben insgesamt stiegen, ging der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Bildung als Prozentsatz der öffentlichen Gesamtausgaben in zwei Dritteln der Länder zwischen 2005 und 2010 in Folge der Finanzkrise zurück.

---

680 Vgl. James S. Coleman/Thomas Hoffer/Sally Kilgore, *High School Achievement: Public, Catholic, and Private Schools Compared*, New York 1982

681 Vgl. OECD, *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2003*, Paris 2003, S. 3, 23, 27; OECD, *Bildung auf einen Blick 2013. OECD-Indikatoren*, Paris 2013, S. 258-261, 268

- In fast allen OECD-Staaten ist die öffentliche Bildungsfinanzierung im Primar- und Sekundarbereich weniger zentralisiert als im Tertiärbereich. Der Zugang zum Tertiärbereich und die Teilnahme an Studiengängen ist – wie die internationale Mobilität von Studierenden zeigt – nicht mehr durch nationale Grenzen eingeschränkt.

Nach den Ergebnissen der im Jahre 2002 veröffentlichten OECD-Studien „*Education Policy Analysis*“ und „*Reading for Change – Performance and Engagement across OECD Countries*“ sind das Verhältnis zwischen Lehrern und Schülern, die Unterrichtsdisziplin, das Schulklima und die Arbeitseinstellung der Lehrer von besonderer Bedeutung für Umfang und Qualität der Lernergebnisse.<sup>682</sup> Hohe Bildungsausgaben allein bieten noch keine Gewähr für bessere Lernergebnisse: Eine größere Eigenständigkeit der Schule und eine klare Fokussierung auf Lernen und Lernergebnisse müssen hinzukommen.

Stellt man diesem Ergebnis den Umfang der Bildungsinvestitionen gegenüber, so zeigen Erhebungen der OECD, dass Deutschland mit einem Anteil der gesamten Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 5,1 % unter dem OECD-Durchschnitt (5,8 %) liegt.<sup>683</sup> Am höchsten ist diese Quote in Dänemark (8,8 %) und Norwegen (8,8 %), am niedrigsten in Japan (3,8 %). Das Bildungswesen wird in allen OECD-Staaten überwiegend durch staatliche Zuwendungen finanziert, deren relatives Gewicht in den skandinavischen Staaten mit über 6 % am höchsten ist. Höhere Aufwendungen für das Schulwesen als Deutschland leisten Neuseeland, Schweden und die Schweiz. Das starke Gewicht der Wirtschaft bei der Finanzierung der dualen Berufsbildung in Deutschland erklärt den deutschen Spitzenwert bei den privaten Aufwendungen für die Schul- und Berufsbildung in Höhe von 0,9 % des BIP. Deutschland schneidet bei der Frage nach dem Betreuungsverhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden an den Grundschulen im internationalen Vergleich relativ schlecht ab, an den Hochschulen dagegen etwas günstiger.

Nicht in allen Ländern der OECD wurde Übereinstimmung erzielt, in welcher Weise und in welchem Umfang Betreuung, Bildung und Erziehung einen gemeinsamen Beitrag zur Entwicklung von Kindern leisten können. Die bildungspolitischen Analysen der OECD sehen die Gründe hierfür darin, dass Betreuung und Erziehung in den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Regularien unterliegen, die

---

682 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. November 2002, S. 4

683 Vgl. OECD, *Education at a Glance* 2000, Paris 2000; zit. Nach: Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, a. a. O., S. 419 ff. / Vgl. OECD, *Education at a Glance* 2012, Paris 2012 (Angaben für das Jahr 2009)

Verantwortung für vorschulische Erziehung und Betreuung auf verschiedene Ministerien aufgeteilt sei und stärker auf den traditionellen Regierungsstrukturen beruhe als auf Bedürfnisanalysen von Familien und Kindern.<sup>684</sup> Eine Tendenz zur *Dezentralisierung* bildungspolitischer Kompetenzen habe vielfach zu einer starken Diversifizierung der Angebote im Interesse örtlicher Anforderungen geführt. Damit seien neue Probleme horizontaler Koordination (zwischen Ministerien) und vertikaler Koordination (zwischen Regierungsebenen) verbunden. Wie schwerwiegend diese Probleme sind, wird auch daraus ersichtlich, dass es bei Maßnahmen vorschulischer Erziehung nicht nur darum geht, Kindern Erziehung und Betreuung zukommen zu lassen, sondern auch Querverbindungen zum Mutterschafts- und Erziehungsurlaub, zur Unterstützung von Familien und zu gesundheits- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen zu beachten.

Wie ist es um die Chancengleichheit im Bildungssystem der Vereinigten Staaten bestellt? Hier lohnt ein Blick auf die Hochschulen: In einer breit angelegten Untersuchung der Bedeutung ethnischer Kriterien für die Zulassungspolitik amerikanischer Universitäten sind William G. *Bowen* und Derek *Bok* zu einer positiven Bilanz der Bemühungen um eine stärkere Integration des afroamerikanischen Bevölkerungsteils in die führenden Universitäten und damit auch zu besseren Zugangschancen beruflicher Führungspositionen gekommen.<sup>685</sup> Eine systematische Förderungspolitik zugunsten der Afroamerikaner wird auch damit begründet, dass die Qualifikationsmessungen durch universitäre Aufnahmetests höchstens 20 % der Varianz späterer universitärer Leistungen erklären. Trotz nennenswerter Integrationserfolge bleibt die Herkunftsproblematik ethnischer Minderheiten in den Vereinigten Staaten auf der Tagesordnung der Bildungspolitik, denn auch dann, wenn alle anderen Einflussfaktoren auf die Chance des Hochschulzugangs berücksichtigt werden, bleibt diese Schranke eine unübersehbare Barriere. Daher ist die Auswahl- und Zulassungspolitik der Universitäten auch weiterhin ein wichtiges Instrument der Öffnung des Zugangs zu beruflichen Führungspositionen für Minderheiten. In den professionellen Führungsgruppen bleibt die Minorität weiterhin unterrepräsentiert. Vor diesem Hintergrund war die Initiative der Harvard Law School zur breiteren Zulassung afroamerikanischer Bewerber Anfang der 60er Jahre ein wichtiger, von Erfolg gekrönter Versuch: Mehr als 100 afroamerikanische Absolventen sind Partner in Anwaltskanzleien geworden, 90 wurden Manager von Unternehmen, 70 Professoren, mehr als 30 Richter, zwei Abgeordnete des Kongresses,

---

684 Vgl. OECD, Bildungspolitische Analyse 2002, Paris 2002, S. 12 f.

685 William G. Bowen/Derek Bok, *The Shape of the river. Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*, Princeton, N. J. 1998, S. 275-290

einer Direktor des Office of Management and Budget und einer stellvertretender Generalstaatsanwalt.

In welchem Umfang wirken Studiengebühren als Zugangsbarrieren? Im Unterschied zu den Vereinigten Staaten zahlen die Studierenden in den meisten Industrie- und Entwicklungsländern keine – oder vergleichsweise geringere – Studiengebühren. Pro-Kopf der Studierenden ist der Gebührenanteil in Entwicklungsländern höher als in Industrieländern.<sup>686</sup> Gebühren sind hoch an amerikanischen Hochschulen und an europäischen Hochschulen nur geringfügig oder gar nicht vorhanden: In Großbritannien entfallen die höchsten Gebührenbeiträge auf ausländische Studierende, und in Frankreich erheben nur die Grandes Ecoles Gebühren. Kredite zur Finanzierung des Studiums werden in den Vereinigten Staaten, Schweden und Deutschland angeboten. In Frankreich und Großbritannien dagegen ist die Kreditfinanzierung des Studiums unüblich.

Wie werden durch diese Studienkosten die Zugänge zum Studium beeinflusst? Die Kosten für einen juristischen Studienabschluss betragen in Frankreich durchschnittlich ca. 10.000 €, in Großbritannien 11.000 €, in Deutschland 17.500 €, in Schweden 19.500 € und in den USA jeweils 60.000 \$ (in privaten Universitäten und Law Schools).<sup>687</sup> Experten der Weltbank haben für alle Länder eine stärkere Belastung der Studierenden an den Kosten ihres Studiums vorgeschlagen, während andere die dann auftretenden wirtschaftlichen Zugangsbarrieren durch die Garantie günstiger Kredite an Studienbewerber überwinden wollen. Untersuchungen der Bildungsökonomien kommen zu dem Ergebnis, dass eine ausschließlich staatliche Finanzierung nicht mit dem Hinweis auf Investitionslücken im Bildungssystem und auf positive Externalitäten der staatlichen Hochschulfinanzierung zu rechtfertigen ist. Stattdessen werden gemischte Finanzierungsmodelle bevorzugt, die das Potential an finanziellen Förderungsmöglichkeiten ausschöpfen und das Bildungssystem vielfältig gestalten und offen halten.<sup>688</sup>

Das Problem der Bildungsfinanzierung und der staatlich-privaten Lastenteilung wird sich künftig um so nachdrücklicher stellen, als amerikanische Untersuchungen ergeben haben, dass die Kosten der Universitätsausbildung in den vergangenen Jahrzehnten überdurchschnittlich gestiegen sind (durchschnittlich 2,7 Prozentpunkte über der jeweiligen Inflationsrate).<sup>689</sup> Diese Kostensteigerungen wurden

---

686 Vgl. Elchanan Cohn/Terry G. Geske, *The Economics of Education*, Oxford/New York/Beijing 1990, 3. Aufl., S. 378 ff.

687 Vgl. D.B. Johnstone, *Sharing the Costs of Higher Education*, New York 1986

688 Vgl. Elchanan Cohn/Terry G. Geske, *The Economics of Education*, a. a. O., S. 381

689 Vgl. Malcolm Getz/John J. Siegfried, *Costs and Productivity in American Colleges and Universities*, in: Charles T. Clotfelter/Ronald G. Ehrenberg/Malcolm Getz/John J.

nur in geringerem Umfang durch den akademischen Unterricht und in größerem Ausmaß durch die Zunahme der Verwaltungskosten verursacht. Dennoch stellen die Kosten für das Lehrangebot den größten Kostenfaktor dar. Diese Kostensteigerung wurde in den 80er Jahren bei scharfem Wettbewerb zwischen den amerikanischen Hochschulen vor allem durch den raschen Anstieg der Zahl der Bewerber um Studienplätze ausgelöst. Zugleich wurden die nachfragenden Studierwilligen qualitätsbewusster und forderten eine umfassendere Betreuung während ihres Studiums. Auch dieser Tatbestand hat zur Kostensteigerung beigetragen.<sup>690</sup>

Die unterschiedlichen Bildungssysteme existieren nicht in einem gesellschaftlichen Vakuum, sondern sind nur im Zusammenhang historischer, ökonomischer, demographischer und politischer Entwicklungen zu verstehen. Bildungsgrad und Qualifikation von Arbeitskräften sind sowohl wichtige Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums als auch der individuellen wie der gesamtgesellschaftlichen Lebensqualität. Die folgende Übersicht (Tab. 39) aus einer breit angelegten Untersuchung der OECD gibt einzelne Indikatoren dieser beiden Determinanten wieder.<sup>691</sup> Wir gehen davon aus, dass *Bildungsgrad* und *Arbeitskräftequalifikation* auch das *Ergebnis politischer Entscheidungen* sind und dass auch historische, demographische und soziale Bestimmungsfaktoren durch politische Programme der Vergangenheit (mit)bestimmt worden sind.

Der formale Bildungsgrad der erwachsenen Bevölkerung schwankt stark zwischen den OECD-Staaten: Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Belgien, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und der Türkei hat keine weiterführende Schule besucht, in Portugal und der Türkei sogar mehr als vier Fünftel der Bevölkerung. Bei steigenden Anforderungen des Arbeitsmarktes an die Qualität von Arbeitskräften sind diese Gruppen erheblich benachteiligt. Neue Ansätze der beruflichen Aus- und Fortbildung im Bereich der Erwachsenenbildung sollen dieser Benachteiligung entgegenwirken. Allerdings zeigt ein Qualifikationsvergleich der älteren und jüngeren Altersgruppen, dass das Gefälle zwischen Nord und Süd hinsichtlich des Abschlusses einer weiterführenden Schule abgebaut wird. Der Abschluss dieser Schule wird international – unter den Industrie- und fortgeschrittenen Entwicklungsländern – immer mehr zur Norm. Entsprechend hoch ist auch der Anteil derjenigen, die ihre Ausbildung im tertiären Bildungsbereich (Hochschulen, Fachhochschulen) fortsetzen. Nach wie vor bestehen jedoch Chancennachteile

---

Siegfried, *Economic Challenges in Higher Education*, Chicago/London 1991, S. 330 f.

690 Vgl. dies., ebd., S. 389 ff.

691 Vgl. OECD/Centre for Educational Research and Innovation, *Education at a Glance. OECD Indicators*, Paris 1996

der Frauen, die ihren Anteil an den Hochschulabsolventen aber in vielen Ländern beträchtlich gesteigert haben.

Die Industrieländer investieren einen beträchtlichen Teil ihrer menschlichen und finanziellen Ressourcen in das Bildungssystem – im Durchschnitt der OECD-Länder 3,8 % des Bruttoinlandsproduktes allein in den primären und sekundären Bildungsbereich. Nimmt man die privaten Aufwendungen hinzu, so investieren diese Länder ca. 6,1 % ihres BSP in Bildung. In den meisten Ländern ist jedoch der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben in den letzten beiden Jahrzehnten leicht gesunken.

**Tabelle 39** Indikatoren der Bildungspolitik im internationalen Vergleich (OECD)

- 
1. Besuch weiterführender Schulen (Altersgruppe 25 – 64 Jahre, in Prozent)
  2. Abschluss weiterführender Schulen (gegenwärtige Altersklassen)
  3. Besuch von Hochschulen und Fachhochschulen (Altersgruppe 25 – 64 Jahre, in Prozent)
  4. Bevölkerungsanteil mit Hochschulabschluss
  5. Bildungsausgaben in Prozent des BSP
  6. Staatliche Ausgaben pro Schüler(in)/Student(in) in US-Dollar – Grundschule – Sekundarschule – Hochschule
  7. Quantitative Relation Schüler/Lehrpersonal – Grundschule – Sekundarschule
  8. Zahl der jährlichen Unterrichtsstunden für 12 bis 14-jährige Schüler(innen)
  9. TIMMS-Qualifikationsniveau in Mathematik (Third International Math and Science Study,
  10. Arbeitslosenquote der 25 – 29-jährigen Hochschulabsolventen
  11. Verhältnis der Arbeitslosenquoten von Hochschulabsolventen im Verhältnis zu Absolventen von Sekundarschulen
  12. Index der Einkommensdifferenz von Hochschulabsolventen im Vergleich zu Sekundarschulabsolventen.
- 

Quelle: Vgl. *OECD/Centre for Educational Research and Innovation*, in: *OECD Indicators. Education at a Glance*, Paris 1996, S. 14 ff.

Der unterschiedliche Budgetanteil der Bildungsausgaben lässt sich auch durch die unterschiedliche Größe des Staatshaushalts erklären: Wenn der Staatshaushalt klein ist, machen die Bildungsausgaben einen hohen Anteil aus (Ungarn, Schweiz). In Ländern mit einem relativ großen Staatshaushalt dagegen (Italien, Niederlande), nehmen die Bildungsausgaben einen geringeren Anteil des Budgets in Anspruch. Differenzen zwischen den Staatsquoten für Bildung können zumindest teilweise auf den unterschiedlichen Umfang privater Förderung zurückgeführt werden: Während der private Anteil an den Bildungsausgaben in Finnland, Italien und der Türkei weniger als 1 Prozent beträgt, liegt er in Deutschland, Japan, Korea und den USA bei



über 20 Prozent. Für einen Schüler im Grundschulbereich geben die OECD-Staaten durchschnittlich 3.320 US \$ aus, für einen Schüler im Sekundarschulbereich 4.730 US \$ und für Hochschulstudenten 9.670 US \$ pro Jahr.<sup>692</sup>

Der Indikator beruflicher Qualifikation erfasst nur die formalen Qualifikationen (Schule, Fachschule, Hochschule) und nur in geringem Umfang die Fähigkeiten, die im Bereich der Erwachsenenbildung, am Arbeitsplatz und im Haushalt erworben werden. Ferner stimmen formaler Bildungsgrad und berufliche Qualifikation nicht überein. In allen OECD-Ländern nimmt der Anteil der Personen ohne Abschluss weiterführender Schulen ab. Ebenso verringern sich die Unterschiede zwischen den Ländern, vor allem deswegen, weil die große Mehrheit der Jugendlichen in allen Staaten eine weiterführende Schule abschließt. Prononcierter bleiben jedoch die Unterschiede im tertiären Bildungsbereich. In Norwegen, Schweden und den USA können mehr als 25 % der Bevölkerung ein Hochschulexamen oder einen anderen Abschluss im tertiären Bereich vorweisen, in Österreich, Italien, Portugal und der Türkei dagegen weniger als 10 %. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass Österreich, Deutschland, die Schweiz und die Niederlande die berufliche Ausbildung dem Sekundarbereich zurechnen, während sie von den USA und Kanada dem Tertiärbereich zugeordnet wird.

Es bleibt zu fragen, inwieweit sich Erfolge und Misserfolge der Bildungspolitik im Alphabetisierungsgrad und der Kommunikationsfähigkeit der Bevölkerung niederschlagen. Diese Fähigkeiten wurden von der OECD-Studie in drei Dimensionen erfasst: der Fähigkeit zum Verständnis für einfache Texte (*Prosa*), zum Verständnis von *Dokumenten* und der Verarbeitung *quantitativer Angaben* (Zahlenvorgaben etc.).<sup>693</sup> Nach dem Ergebnis dieser Untersuchung ist das Niveau der Alphabetisierung in Europa homogener als in Nordamerika. Sehr hoch ist das Alphabetisierungsniveau in Schweden, mittelhoch in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz und relativ niedrig in Polen. Dagegen sind in Kanada und den USA erhebliche Bevölkerungsteile allen Alphabetisierungsniveaus zuzuordnen, das Gesamtbild ist hier also heterogener. In Kanada, den Niederlanden, Schweden und den USA sind die Anteile der Personen auf den drei Skalen annähernd konstant, während in Deutschland und der Schweiz die Wahrnehmungsfähigkeit von einfachen Texten

---

692 Zu den Auswirkungen der TIMSS-Studie auf die bildungspolitische Diskussion in den USA und Deutschland siehe auch Alexander W. Wiseman, *Germany and the United States in the Mirror of TIMSS: Technical Efficiency and Institutional Legitimacy in Policy-Oriented Responses*, in: *European Educational Researcher*, vol. 6, 2000, Heft 3, S. 17-29. Wiseman zeigt, dass beide Länder durchaus ähnliche Policy-Reformen durchgeführt haben, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu verbessern.

693 Vgl. OECD, *Education at a Glance*, a. a. O., S. 218 ff.

über die Verarbeitung von Dokumenten bis zur Verarbeitung von Zahlenrelationen zunehmen. In fast allen Ländern gehören die meisten Menschen der mittleren Qualifikationsgruppe an (mit Ausnahmen Polens und Schwedens). Schwierig ist zu bestimmen, inwieweit diese Fähigkeit auf die öffentlichen Bildungssysteme oder auf persönliche Bildungsanstrengungen nach der Schulzeit sowie auf berufliche und familiäre Erfahrungen zurückgeht.

Wie ist der Einfluss der *Bildungspolitik* auf Wertorientierungen, intellektuelle Leistungen und Rollenverhalten einzuschätzen? Die Politik wirkt sich auf das Verhalten der heranwachsenden Generationen vor allem durch deren schulische Erfahrungen aus. Dabei bleibt ein erheblicher Teil der Interaktion zwischen Lehrern und Schülern außerhalb der Reichweite der Schulpolitik.<sup>694</sup> Doch hat das Lehrerverhalten insgesamt eine erhebliche Auswirkung auf das Verhalten der Schüler. Schulpolitik und Schulerfahrungen formen das Verhalten der Schüler mehr als politische Beteiligung und soziale Mobilität. Im günstigeren Fall wird dadurch nicht nur Wissen vermittelt, sondern auch Neugierde geweckt. Ferner beeinflusst die Schulbildung auch das gesellschaftliche Rollenverhalten der Heranwachsenden, insbesondere berufliche Mobilität und politische Beteiligung. Die Ausweitung des Zugangs zu den Institutionen höherer Bildung hat es in mehreren Industriestaaten (USA, Kanada, Schweden, Deutschland) auch Schülern aus benachteiligten Gruppen ermöglicht, berufliche Positionen mit höherem sozialen Prestige zu erringen.

Politische Einstellungen und politische Partizipation können von den Bildungsinstitutionen nur im Zusammenhang mit anderen Sozialisationsinstanzen – Massenmedien, Familie, Nachbarschaftsgruppen und Freundeskreise – geformt werden. Dabei übt der sozioökonomische Status der Eltern einen starken Einfluss auf Lernbereitschaft, Medienkonsum und auch das Interesse an politischem Engagement der Heranwachsenden aus. Kinder aus Schichten mit niedrigem Sozialstatus erfahren weniger Ermutigung zu schulischem Lernen, lesen daher weniger, nehmen Tutoren weniger stark in Anspruch, schneiden bei Standardprüfungen schlechter ab, erhalten schlechtere Noten und fühlen sich von dem Geschehen an der Schule eher entfremdet und verlassen diese früher. Damit nimmt zugleich die Wahrscheinlichkeit eines Hochschulbesuches deutlich ab. Mit anderen Worten: Nach wie vor haben familiäre Herkunft, sozioökonomischer Status und Bildungsniveau einen starken mittelbaren Einfluss auf beruflichen und wirtschaftlichen Erfolg der heranwachsenden Generation.

Schließlich beeinflusst die Bildungspolitik auch den politischen Informationsgrad, politische Wertvorstellungen und politisches Rollenverhalten. Durch den Besuch sekundärer und tertiärer Bildungseinrichtungen wird das formale politische Wissen

---

694 Vgl. Charles F. Andrain, *Social Policies ...*, a. a. O., S. 84f.

erweitert, aber auch das Verständnis für offenere Orientierungen und demokratische Methoden der Austragung von Konflikten gefördert. Dadurch wird zugleich die Wertschätzung der politischen Meinungsfreiheit sowie der Freiheit politischer Betätigung vergrößert. Allerdings wirken die Bildungsinstitutionen nur im Zusammenhang mit Familien, Medien und Freundeskreisen auf die heranwachsende Generation ein. Diese Auswirkungen lassen sich konkret an den gesellschaftlichen und politischen Wertorientierungen, den intellektuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie dem späteren Rollenverhalten der Jugendlichen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aufzeigen.

Auch die OECD-Studie „*Education at a Glance 2012*“ hat bestätigt, dass die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich weniger als andere fortgeschrittene Industriestaaten in Bildung investiert:<sup>695</sup> Die Mitgliedstaaten der OECD wenden 5,8 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für Bildung auf, Deutschland nur 5,1 Prozent. Belgien (6,6 Prozent), Schweden (7,3 Prozent) und Dänemark (8,7 Prozent) wenden weit mehr auf als die Bundesrepublik, deren Rückstand vor allem im Bereich der vorschulischen Erziehung und im Primarstufenbereich besonders auffällig ist. Die OECD-Staaten insgesamt haben ihre Investitionen in Schulen zwischen 1995 und 2001 um 21 Prozent und in Hochschulen sogar um 30 Prozent gesteigert – Deutschland dagegen nur um sechs bzw. sieben Prozent.

---

## 9.4 PISA – eine Herausforderung

Die Wirkungen der TIMSS-, PISA- und IGLU-Studien haben in den letzten Jahren eine bildungspolitische Zäsur gesetzt. „Mittlerweile scheint es eine Zeit vor und eine Zeit nach PISA zu geben“, merkt Ewald Terhart an.<sup>696</sup> Pointiert hat Linda Reisch die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Diskussion zugespitzt: „Deutschland ist kein Bildungsland mehr ... Wir schaffen in Deutschland ein staatlich gefördertes Bildungsproletariat.“<sup>697</sup> Indikatoren unzureichender Schulleistungen sind weit gespannt: Sie reichen von geringen Lernerfolgen über kriminelles Verhalten, Alkoholismus bis zum Schulabbruch.<sup>698</sup> In allen fortgeschrittenen Industriestaaten werden daher seit langem Reformen des Schulwesens gefordert, die

---

695 Vgl. OECD, *Education at a Glance 2012*. OECD Indicators, Paris 2012

696 Ewald Terhart, Nach PISA, a. a. O., S. 17

697 Linda Reisch, Deutschland ist kein Bildungsland mehr, Vorwort zu: Ewald Terhart, Nach PISA, a. a. O., S. 7, 9

698 Vgl. Charles L. Cochran/Eloise F. Malone, Public Policy, a. a. O., S. 266

diesen Fehlleistungen entgegenwirken.<sup>699</sup> Ein Bericht in den Vereinigten Staaten hat schon im Jahre 1983 eine Anhebung der Examensanforderungen und einen Kernlehrplan für den Unterricht an Schulen gefordert.<sup>700</sup> Im internationalen Vergleich haben vergleichende Tests des Wissensstandes von Schülern schon seit Mitte der 90er Jahre deutliche Unterschiede zwischen den an der Untersuchung beteiligten Ländern ausgewiesen. So hat die TIMMS-Studie im Jahre 1996 den mathematisch-naturwissenschaftlichen Leistungsstand von Mittelschülern in 41 Ländern getestet. Im Ergebnis schnitten die Schüler aus Österreich, Tschechien, Hongkong, Japan, den Niederlanden und Südkorea besonders gut ab, gefolgt von Schülern aus den USA und den übrigen Staaten.

Die im Rahmen der OECD durchgeführte internationale Schulleistungsstudie die PISA<sup>701</sup> hat als Kooperationsprojekt der OECD-Mitgliedsstaaten untersucht, inwieweit Jugendliche im Alter von 15 Jahren auf Anforderungen der heutigen „Wissensgesellschaft“ vorbereitet sind.<sup>702</sup> Bei dem PISA-Test ging es nicht um einen Test von Lehrplaninhalten, sondern um *Kompetenzen*, die sich im Umgang mit Wissen, dem Erschließen von Problemen und der Anwendung von Fähigkeiten niederschlagen, kurz: um Eigenschaften, auf die die Schulbildung nur vorbereiten kann. Hierin kommt ein *funktionales Bildungsverständnis* zum Ausdruck, das sich in der Frage äußert, wie sich die Teilhabe an schulischen Lernprozessen in funktionalen Kompetenzen der Welterschließung und Problembewältigung auswirkt.<sup>703</sup> Erhoben wurde die Fähigkeit der Jugendlichen, ihre Kenntnisse und Fertigkeiten zur Bewältigung realitätsnaher Herausforderungen einzusetzen. Als bisher umfassendstes Projekt zur Erfassung von Schülerleistungen und Daten über gesellschaftliche und institutionelle Faktoren geht PISA von einem *dynamischen Modell des lebensbegleitenden Lernens* aus, nach dem die neuen Kenntnisse und Fähigkeiten, die für eine erfolgreiche Anpassung an eine sich rasch ändernde Gesellschaft erforderlich sind, kontinuierlich während der gesamten Lebensspanne erworben werden. Getestet wurden im Jahre 2000 eine Viertel Million Schüler in

---

699 Vgl. Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan Europe and America*, New York 1992; Andrew J. Coulson, *Market Education. The Unknown History*, New Brunswick/London 1999

700 The National Commission on Excellence in Education, *A Nation At Risk: The Imperative for Educational Reform*, Washington D. C. 1983

701 PISA: Programme for International Student Assessment

702 OECD, *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*, Paris 2001, S. 14f.; vgl. Irwin Kirsch/John de Jong/Dominique La Fontaine u. a., *Reading for Change. Performance and Engagement Across Countries. Results from PISA 2000*, Paris 2001 (OECD)

703 Vgl. Ewald Terhart, *Nach PISA*, a. a. O., S. 22

32 Teilnehmerländer. Erfasst wurden drei Kompetenzbereiche: Lesekompetenz, mathematische Grundbildung und naturwissenschaftliche Grundbildung.

Adressaten der PISA-Studie sind nicht die einzelnen Schulen, sondern die Regierungen der Länder, die sich bei ihren Planungen künftig auf ein breiteres Steuerungs- und Entscheidungswissen stützen können.<sup>704</sup> Nie zuvor sind empirisch-pädagogische Studien in der Öffentlichkeit bildungspolitisch so intensiv diskutiert worden: Die inhaltliche Rezeption wurde eng mit der politisch-strategischen Verarbeitung verknüpft. Die angemessene Umsetzung der Leistungsvergleichsstudien setzt aber zugleich ein neues Steuerungsverständnis voraus, das die traditionellen Wahrnehmungsmuster und Verhaltensroutinen überwindet und die politischen Optionen im Lichte der Untersuchungsergebnisse prüft.

Ein Zusammenhang, der bereits für den im Kapitel 8 erörterten Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Gesundheitsniveau eine maßgebliche Rolle spielte, kommt auch in der Bildungspolitik zum Tragen: Länder mit höherem Volkseinkommen schneiden auf der Gesamtskala Lesekompetenz, der Skala für mathematische Grundbildung und der Skala für naturwissenschaftliche Grundbildung tendenziell besser ab als Länder mit einem niedrigen Volkseinkommen. Bis zu 27 % der Varianz zwischen den mittleren Punktzahlen der Länder können mit Hilfe des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf vorhergesagt werden. Das Pro-Kopf-BIP liefert einen ersten Anhaltspunkt für den Umfang der Bildungsinvestitionen des betreffenden Landes, ohne diese jedoch direkt zu benennen.

Werden die schülerbezogenen Bildungsausgaben mit den Leistungen der Schüler verglichen, ergibt sich ein positiver Zusammenhang zwischen den Ausgaben je Schüler und den Durchschnittsergebnissen eines Landes, und zwar in allen drei Untersuchungsbereichen: Mit wachsenden Ausgaben pro Schüler steigen auch die Durchschnittsergebnisse der Schülern.

Das Ergebnis der fünften Auflage der Studie von 2012 zeigt vor dem Hintergrund der früheren PISA-Untersuchungen einige Erfolge der schulpolitischen Bemühungen der letzten Jahre: schwache Schüler erreichten Leistungssteigerungen, und die deutschen Schüler haben sich als überdurchschnittlich lernfreudig erwiesen. Hierzu dürften mehrere Reformen des vergangenen Jahrzehnts beigetragen haben: die frühere Einschulung von Kindern, die Ausweitung des Unterrichtes und der Aufbau von Schulinspektionen.<sup>705</sup>

---

704 Vgl. Kathrin Dederich/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann, Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an?, in: P. Füßel/P.M. Roeder (Hrsg.), *Erziehung-Recht-Staat*, 47. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim 2003, S. 156-175

705 Vgl. Jan Friedmann, Lernen nach Zahlen, in: *Der Spiegel*, 49/2013, S. 38/39; Thomas Kerstan, Endlich dazugelernt, in: *DIE ZEIT*, 5. Dezember 2013, S. 85

Tab. 40 schlüsselt die Ergebnisse der PISA-Rangliste aus dem Jahr 2012 weiter auf. Einerseits weist sie für Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften erhebliche Rangplatzverbesserungen der deutschen Schülerinnen und Schüler nach. Andererseits bleibt der Vorrang einer Spitzengruppe von Ländern in den letzten 10 Jahren erhalten. Zu dieser zählen die Staaten Ostasiens und mehrere skandinavische Länder. Auch Kanada, Polen und Belgien weisen in jeweils zwei der drei Kompetenzfelder bessere Werte auf als das deutsche Schulsystem. Doch andererseits ist trotz dieser Tendenz Schweden, das früher zur asiatisch-skandinavischen Spitzengruppe zählte, inzwischen weit abgeschlagen und wird unter dem OECD-Durchschnitt platziert. Ermutigend ist im Falle der deutschen Schulen die Tatsache, dass die Kinder von Einwanderern ihre durchschnittliche mathematische Kompetenz erheblich verbessern konnten. Dennoch bleibt die Tatsache bestehen, dass Schüler aus bildungsnahen Familien einen deutlichen Leistungsvorsprung in den drei Kompetenzfeldern aufweisen.

Auch wenn der PISA-Bericht 2012 im Vergleich zum „PISA-Schock“ des Jahres 2000 eine Verringerung des Anteils leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler in Deutschland ausweist, bleibt eine große Leistungsdiskrepanz zwischen Mädchen und Jungen weiter bestehen. Daraus schließen die Berichtersteller der Studie, die Verbesserung der Lesekompetenz sei in beiden Gruppen „eher zögerlich“ vorangegangen, eine gezielte und frühzeitige Leseförderung von Jungen daher vordringlich.<sup>706</sup> Die deutsche Schulpolitik steht ferner vor der Aufgabe, die großen Leistungsdifferenzen zwischen den verschiedenen Schularten zu verringern. Vor allem die Leistungskompetenz sei auf ein höheres Niveau anzuheben.

**Tabelle 40** Pisa-Studie: Nationenrangliste der Leistungen (Punkteverteilung im Jahr 2012 im Vergleich zu den Ergebnissen im Jahr 2000 – Zahlen in Klammern)

Mathematik	Pisa-Punkte	Lesen	Pisa-Punkte	Naturwissenschaften	Pisa-Punkte
1 Südkorea	554 (547)	1 Japan	538 (522)	1 Japan	547 (550)
2 Japan	536 (557)	2 Südkorea	536 (525)	2 Finnland	545 (538)
3 Schweiz	531 (529)	3 Finnland	524 (546)	3 Südkorea	538 (552)
4 Niederlande	523 (-)*	4 Irland	523 (527)	4 Polen	526 (483)
5 Finnland	519 (536)	5 Kanada	523 (534)	5 Kanada	525 (529)
6 Kanada	518 (470)	6 Polen	518 (479)	6 Deutschland	524 (487)

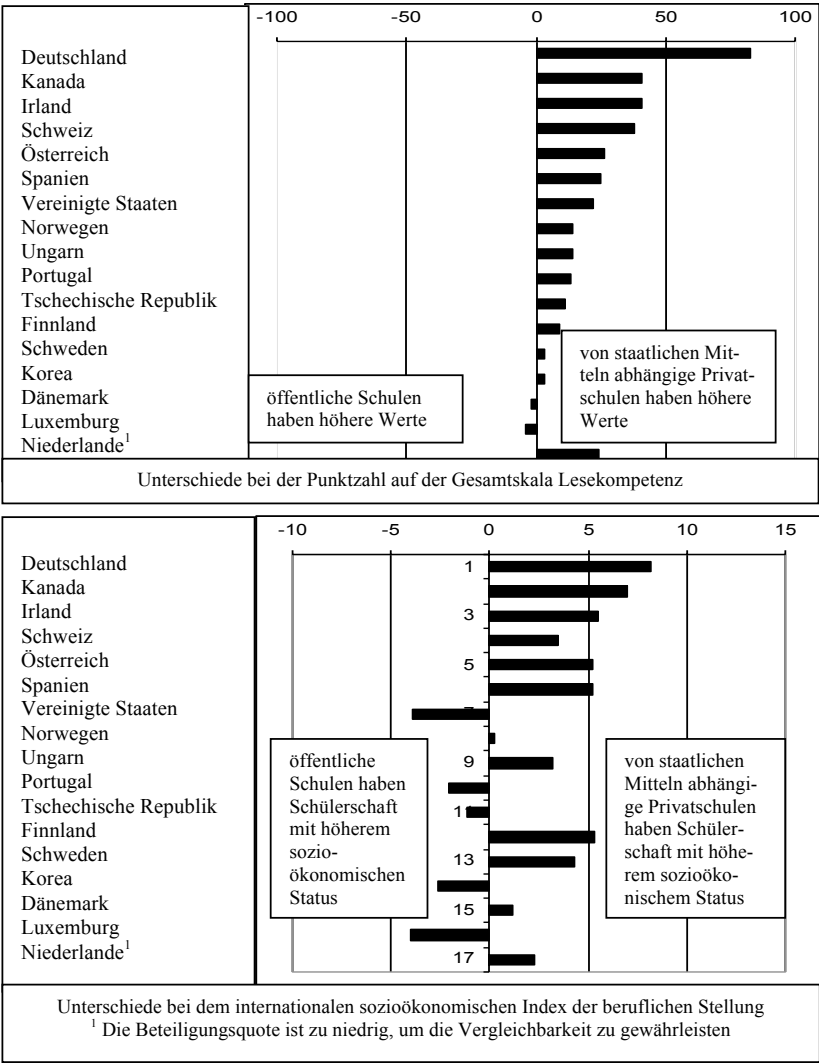
706 Vgl. Manfred Prenzel u. a., PISA 2012, a. a. O., S. 242 f.

7 Polen	518 (470)	7 Neuseeland	512 (529)	7 Niederlande	522 (-)*
8 Belgien	515 (520)	8 Australien	512 (528)	8 Irland	522 (513)
9 Deutschland	514 (490)	9 Niederlande	511 (-)*	9 Australien	521 (528)
10 Österreich	506 (515)	10 Belgien	509 (507)	10 Neuseeland	516 (528)
11 Australien	504 (533)	11 Schweiz	509 (494)	11 Schweiz	515 (496)
12 Irland	501 (503)	12 Deutschland	508 (484)	12 Großbritannien	514 (532)
13 Dänemark	500 (514)	13 Frankreich	505 (505)	13 Tschechien	508 (511)
14 Neuseeland	500 (537)	14 Norwegen	504 (505)	14 Belgien	505 (496)
15 Tschechien	499 (489)	15 Großbritannien	499 (529)	15 Österreich	506 (519)
16 Frankreich	495 (517)	16 USA	498 (504)	16 Frankreich	499 (500)
17 Großbritannien	494 (523)	17 Dänemark	496 (497)	17 Dänemark	498 (481)
18 Island	493 (514)	18 Tschechien	493 (492)	18 USA	497 (499)
Deutschland im Jahr 2000	490	19 Italien	490 (487)	19 Spanien	496 (491)
19 Norwegen	489 (499)	20 Österreich	490 (507)	20 Norwegen	495 (500)
20 Portugal	487 (454)	21 Ungarn	488 (480)	21 Ungarn	494 (496)
21 Luxemburg	490 (446)	22 Spanien	488 (493)	22 Italien	494 (476)
22 Italien	485 (457)	23 Luxemburg	488 (441)	23 Luxemburg	491 (422)
23 Spanien	484 (476)	24 Portugal	488 (470)	24 Portugal	489 (443)
24 USA	481 (493)	Deutschland im Jahr 2000	484	25 Schweden	485 (512)
25 Schweden	478 (510)	25 Schweden	483 (516)	Deutschland im Jahr 2000	487
26 Ungarn	477 (488)	26 Island	483 (507)	26 Island	478 (496)
27 Griechenland	453 (447)	27 Griechenland	477 (474)	27 Griechenland	467 (460)
28 Mexiko	413 (387)	28 Mexiko	424 (422)	28 Mexiko	415 (478)
OECD-Durchschnitt	494 (500)	OECD-Durchschnitt	496 (500)	OECD-Durchschnitt	501 (500)

\* keine Vergleichszahlen aus PISA 2000

Quelle: DIE ZEIT, 5.12.2013, S. 87; Manfred Prenzel u. a. PISA 2012, a. a. O. S. 71, 199, 228

*Unterschiede zwischen öffentlichen Schulen und von staatlichen Mitteln abhängigen Privatschulen bei Schulleistungen auf der Gesamtskala Lesekompetenz und dem internationalen sozioökonomischen Index der beruflichen Stellung*



**Abb. 41** Schülerleistungen und staatliche oder private Trägerschaft der Schulen



Auf die globalen Auswirkungen einer in vielen Ländern unzulänglichen Bildungspolitik hat die UNESCO im Januar 2014 in ihrem globalen Bildungsbericht aufmerksam gemacht:<sup>707</sup> Weltweit könnten etwas 250 Millionen Kinder nicht richtig lesen, schreiben und rechnen, obwohl sie mindestens vier Jahre zur Schule gegangen seien. Die Folgekosten dieses massiven Schulversagens werden von den Experten dieser Studie mit ca. 94 Milliarden Euro veranschlagt. Dieser Betrag entspreche etwa 10 % aller weltweiten Ausgaben für die Grundschulbildung. Wenn alle Kinder eine Grundschulbildung erhalten sollen, müssten nach Schätzungen der OECD zusätzlich 5,2 Millionen Lehrer eingestellt werden.<sup>708</sup>

Für die Einschätzung der Reichweite und des Wirkungsgrades der *Schulpolitik* ist ein zentraler Befund der PISA-Studie aufschlussreich: Sozioökonomische Faktoren mögen ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Schülerleistungen sein, aber „Schulpolitik und -praxis [können] doch einen entscheidenden Einfluss ausüben, denn schließlich hängt die Effizienz des Lernprozesses wesentlich vom Zugang zu hochwertigen Lernmöglichkeiten ab.“<sup>709</sup> *Daher wirken sich Schulpolitik und Schulpraxis direkt auf die Bildungsergebnisse aus und außerdem indirekt, indem sie Einflüsse sozioökonomischer Faktoren mindern (oder verstärken).*

Auch wenn schlechte schulische Leistungen nicht unmittelbar Resultat sozioökonomischer Determinanten sind, so wirken sich diese sehr stark auf die Lesekompetenz<sup>710</sup> sowie die mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung aus. Doch darf dieser Befund nicht so interpretiert werden, als ob die Schulen nur das bestehende System sozialer Schichtung reproduzieren, statt allen gleiche Zugangschancen zu bieten und eine ausgewogenere Verteilung der Ergebnisse der Bildungspolitik zu ermöglichen.<sup>711</sup> Ein Grundproblem besteht weiter: Die Selektionsmechanismen des gegliederten Schulsystems reproduzieren nach den Befunden

---

707 Vgl. Unesco-Bildungsbericht. Schulen versagen bei 250.000.000 Kindern, in: SPIEGEL ONLINE, Im Internet: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/unesco-bildungsbericht-schulen-versagen-bei-250-000-000-kindern-a-946025.html#ref=rss> [Stand: 29.01.2014]

708 Vgl. Unesco, EFA Global Monitoring Report 2013/2014. Education for all, Paris 2014, S. 222

709 OECD, Lernen für das Leben, a. a. O., S. 212

710 Bei der in 34 Staaten durchgeführten vergleichenden Untersuchung der Lesefähigkeit von Grundschulern (4. Klasse) und einem internationalen Mittelwert von 500 Punkten erzielten Schweden den 1. (561), Niederlande den 2. (554) und England den 3. Spitzenplatz (553 Punkte), während Deutschland mit 539 Punkten einen vorderen Mittelplatz einnimmt. Auf den letzten der 34 Rangplätze wurden Argentinien, Iran, Kuwait, Marokko und Belize platziert. Vgl. Brigitta Mogge, Gut Gelesen!, in: Rheinischer Merkur, 2003, No. 15, S. 15

711 ders.; ebd., S. 251

der PISA-Studie sozioökonomische Barrieren – am wenigsten noch im Bereich der Grundbildung. Daher sind schulpolitische Entscheidungen von entscheidender Bedeutung sowohl für das Leistungsprofil als auch für die soziale Selektionswirkung der Schulstufen und Schulformen.

Die PISA-Studien zeigen, dass *die wesentlichen Zielsetzungen eines demokratischen Schulsystems* in Deutschland nicht angemessen erreicht werden, „nämlich allen Heranwachsenden gleich gute Bildungschancen zu geben, sie individuell optimal zu fördern und gleichzeitig soziale, ethnische und kulturelle Disparitäten der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolges auszugleichen.“<sup>712</sup> Zwar besteht in allen untersuchten OECD-Ländern ein eindeutiger Zusammenhang zwischen familiärem Hintergrund und Bildungserträgen. Doch zeigen Länder wie Kanada, Finnland, Island, Japan, Korea und Schweden, dass eine hohe Bildungsqualität (überdurchschnittliche Lesekompetenz) einer sozial ausgewogenen Verteilung der Bildungserträge nicht im Wege stehen muss. Zumindest in diesen Ländern prägen Auswirkungen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status der Elternhäuser die Schülerleistungen nur unterdurchschnittlich.

Andererseits gibt es Länder, in denen die Leistungsunterschiede zwischen sozioökonomisch privilegierten und benachteiligten Schülern überdurchschnittlich groß sind. Hierzu zählen Tschechien, Ungarn, Luxemburg und Deutschland. In so gut wie allen Ländern verstärkt der sozioökonomische Hintergrund leistungsfördernde schulische Effekte. Mit anderen Worten: *Ein Teil der ungleichen Bildungserträge ist auf die Ungleichheit sozialer Startchancen zurückzuführen.* Die ungleiche Vermögenssituation der Familien in Ländern wie Brasilien, Mexiko, Polen und den USA macht es der Schulpolitik wesentlich schwerer, allen Schülern gleiche Bildungschancen zu bieten als in Ländern mit einer gleichmäßigeren Verteilung des Wohlstandes wie Finnland, Japan und Südkorea.

Unstrittig scheint aber auch ein weiterer Befund der PISA-Studie: Die Schulpolitik ist durchaus imstande, die Auswirkungen sozioökonomischer Benachteiligung auf die Schülerleistungen entscheidend zu mindern.<sup>713</sup> Damit sind die schulischen Ressourcen, die Maßnahmen der Schulpolitik und Unterrichtspraktiken gemeint, die nennenswerten Einfluss auf die Schülerleistungen ausüben. Unter den Ressourcen sind die tatsächlich zur Verfügung stehenden, auf ihr Fach spezialisierten Lehrkräfte an erster Stelle zu nennen. Weitere erwähnenswerte Determinanten, auf welche die Schulpolitik einwirken kann, sind – wie schon in früheren OECD-Studien ermittelt

---

712 Dieter Smolka: Die PISA-Studie: Konsequenzen und Empfehlungen für Bildungspolitik und Schulpraxis, a. a. O., S. 8

713 Vgl. ders., ebenda, S. 253

– das Schulklima, die Arbeitseinstellung der Lehrkräfte, der Grad an Autonomie der jeweiligen Schule, das Schüler-Lehrer-Verhältnis und die Schuldisziplin.

Die von der OECD im Jahre 2003 vorgelegte, weiterführende Studie OECD/PISA 2003 hat die in der ersten PISA-Studie erhobenen Fähigkeiten von Schülern in der Mathematik, den Naturwissenschaften und im Lesen um eine vierte Dimension ergänzt: die *Kompetenz zur Lösung von Problemen* („problem solving skills“).<sup>714</sup> Diese Dimension nimmt in besonderer Weise auf das zugrunde liegende Konzept *lebenslangen Lernens* Bezug. Hierbei geht es um die Befähigung von Schülern zur praktischen Bewältigung von Alltagsproblemen. Auch an dieser Untersuchung haben sich 42 Staaten, darunter alle Mitgliedsländer der OECD, beteiligt. Bei der Problemlösungskompetenz der Schüler geht es nach dem Verständnis der Studie um folgende Fähigkeiten:

„recognising a problem, formulating its exact nature, using this knowledge to plan a strategy for solving it, adjusting the solution to better fit the original problem, and communicating the solution to others.“<sup>715</sup>

Was den zentralen bildungspolitischen Zielkonflikt zwischen *Qualität* und *Chancengleichheit* betrifft, sind nationale Bildungsstudien zwar wiederholt zu dem Ergebnis gekommen, Schulen seien nicht in der Lage, die Auswirkungen eines ungünstigen familiären Hintergrunds auszugleichen. Demgegenüber sind aber die internationalen Ergebnisse der ersten PISA-Studie ermutigender.<sup>716</sup> Zwar bestätigt auch diese Studie, dass Schüler aus günstigen familiären Verhältnissen eher bessere Ergebnisse erreichen, eine hohe Durchschnittsleistung von Schulklassen und eine gleichmäßige Verteilung der Bildungsergebnisse auf Schüler aus unterschiedlichen sozialen Schichten aber durchaus vereinbare Ziele sind. Finnland, Island, Japan, Kanada, Südkorea und Schweden weisen ein *überdurchschnittliches* Leistungsniveau der Schüler im Bereich der Lesekompetenz auf, zugleich aber auch einen *unterdurchschnittlichen* Einfluss des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status der Familien auf die Leistungen der Schüler. Umgekehrt verhält es sich in Deutschland, Luxemburg, der Schweiz, der Tschechischen Republik und Ungarn: Hier liegt die Lesekompetenz unter dem OECD-Durchschnitt, aber die Leistungsunterschiede zwischen Schülern aus bildungsnahen und bildungsfernen sozialen Schichten sind überdurchschnittlich groß. Die Länder mit einem überdurchschnittlichen Leis-

714 Vgl. OECD, The PISA 2003 Assessment Framework – Mathematics, Reading, Science and Problem Solving. Knowledge and Skills, Paris 2003, S. 9

715 Vgl. OECD., ebd., S. 12, siehe auch S. 154 ff.

716 Vgl. OECD, Bildungspolitische Analyse 2002, a. a. O., S. 48 f.

tungsniveau der Schüler weisen generell eine gut ausgebaute Vorschulerziehung und ein breites Angebot des Ganztagsunterrichts auf.

Einige Befunde der PISA-Studie sind durch die Internationale Grundschul-Leseuntersuchung (IGLU) in Frage gestellt worden. Im Rahmen dieser Untersuchung haben sich Schüler aus 35 Staaten zum Ende der Primarstufe einem Test ihrer Lesekompetenz unterzogen (in Deutschland um naturwissenschaftliche und mathematische Aufgaben erweitert).<sup>717</sup> Da die deutschen Schüler hierbei einen Kompetenzmittelwert deutlich über dem internationalen Durchschnitt erzielt haben, erfährt das deutsche Schulsystem hier eine bessere Bewertung als in der PISA-Studie. Allerdings wurden an der IGLU-Untersuchung auch Staaten beteiligt, die nicht der OECD angehören; beide Studien haben bei ihren Tests zudem verschiedene Methoden zur Erfassung des Lesevermögens eingesetzt.

Insgesamt erreichen die deutschen Schüler nach dem Befund der IGLU-Studie zum Ende der Grundschulzeit ein Kompetenzniveau ihres Leseverständnisses, das mit demjenigen europäischer Nachbarländer durchaus vergleichbar ist.<sup>718</sup> Was den Abstand zwischen den lesestärksten und den leseschwächsten Schülergruppen angeht, erscheint das Leistungsniveau zum Ende der Grundschulzeit sogar relativ homogen. Bemerkenswert ist freilich, dass die Übergangsempfehlungen zu weiterführenden Schulen diese Qualifikationsunterschiede nur sehr begrenzt abbilden. Hier zeigt sich, dass diese Empfehlungen der Schulen nicht auf verbindlichen Leistungsstandards in Kernfächern mit hoher Relevanz für die Auslese beruhen, sondern vielmehr in hohem Umfang das soziale Herkunftsmilieu der Schüler widerspiegeln: Schüler aus höheren sozialen Schichten haben eine fast dreimal so hohe Chance einer Gymnasialempfehlung wie Schüler aus niedrigeren sozialen Schichten. Dieser Befund steht durchaus in Übereinstimmung mit entsprechenden Ergebnissen der PISA-Studie. Beide entsprechen den Aussagen der Konflikttheorie Pierre *Bourdieu's*, der zufolge sich die Sprachcodes und Verkehrsformen der institutionalisierten Werteordnung der Schule an den Normen der Mittelschicht orientieren.<sup>719</sup> Die Folgen sind eine soziale Selektion zugunsten bildungsnaher sozialer Schichten und die Zurückdrängung von Bildungschancen von Schülern aus bildungsfernen Schichten.

---

717 Vgl. Wilfried Bos u. a. (Hrsg.), Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Klasse im internationalen Vergleich, Münster 2003

718 Vgl. ders. (Hrsg.), Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich, Münster 2004, S. 194 ff.

719 Vgl. Pierre Bourdieu, Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, Frankfurt a. M. 1987; ders., Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Unterschiede, Frankfurt a. M. 1987

## 9.5 Folgerungen

Welche Konsequenzen hat die bildungspolitische Debatte in Deutschland aus der PISA-Studie gezogen? Welche Maßnahmen erscheinen erforderlich, um Leistungsmängel von Schulen und Schülern zu beseitigen? Hierzu einige stichwortartige Hinweise:<sup>720</sup>

- Verbände, Ministerien und Forschungsinstitute halten den Auf- und Ausbau von schulischen und außerschulischen *Ganztagsangeboten* zur erweiterten Förderung von Schülern mit Bildungsdefiziten und besonderen Begabungen für vordringlich.
- Kindergarten und Grundschule sind nicht ausreichend miteinander verzahnt. *Die Bildungspolitik muss verstärkt die frühen Bildungsprozesse von Kindern im Vorschulalter fördern.* Die Vorschulerziehung muss integrierender Bestandteil des Bildungssystems – auch durch Vorgabe *verbindlicher Bildungsstandards* – werden.
- Schule und Unterricht sind darauf angewiesen, dass die *Eltern den schulischen Lernprozess fördern* und entsprechende Verhaltensorientierungen geben. Dadurch kommt den Bildungsprozessen in Familien und der *Familienpolitik* große Bedeutung zu.
- Dass allgemeinbildende Sekundarschulwesen benötigt eine einfache Gliederung in zwei Säulen: das klassische Gymnasium und eine nach Bildungsgängen differenzierte Gesamtschule.<sup>721</sup>
- Qualitätssicherung im Hochschulbereich erfordert die Sicherung eines Freiraums für zweckfreie Forschung ohne Einflussnahmen von Politik und Wirtschaft.
- Schließlich hat die PISA-Studie den deutschen Föderalismus erneut auf den Prüfstand der Kritik gestellt. Die Leistungsfähigkeit der Länder in allen Fragen der Schul- und Hochschulpolitik ist im Rahmen einer Neubestimmung der Aufgaben von Bund und Ländern sowie des Finanzausgleichs neu zu bestimmen. Denn im *kooperativen Föderalismus* wird die Durchsetzung bildungspolitischer Reformen durch eine Vielzahl von *Veto-Spielern* behindert: Zahlreiche Ressorts- und Parlamentsgremien auf Bundes- und Länderebene müssen zusammenwirken.<sup>722</sup>

720 Vgl. Dieter Smolka, Die PISA-Studie: Konsequenzen und Empfehlungen für Bildungspolitik und Schulpraxis, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, B 41/2002, S. 3-11; Michael Weegen/Wolfgang Böttcher (Hrsg.), Bildungsforschung und Politikberatung, Weinheim/München 2002

721 Vgl. Kurt Bohr/Rüdiger Prenice, Absturz in die zweite Liga? Plädoyer für einen Kurswechsel in der deutschen Bildungspolitik, Baden-Baden 2002, S. 17, 35 f.

722 Vgl. hierzu Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter, Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklungen, Probleme, Reformbedarf, a. a. O., S. 31; siehe hierzu auch Thomas Darmstadt,

Die Befunde der PISA-Studie bestätigen die Vermutung, die Bildungspolitik erfülle ihre Steuerungsaufgabe im Schulwesen nur unzureichend.<sup>723</sup> Diese Kritik lässt sich durch folgende Symptome erhärten: Jugendarbeitslosigkeit, arbeitsmarktpolitische Ungleichgewichte, Zufriedenheit der Unternehmen mit dem Schulsystem. Indikatoren der Erreichung schulpolitischer Ziele sind u. a.: der Stellenwert der Erziehung neben der Wissensvermittlung in der Schulpraxis, das Engagement der Eltern, der Bildungserfolg in den zentralen Lernfeldern, Schülerleistungen und damit verbundene Aufstiegschancen. Der Verwirklichung dieser schulpolitischen Ziele stehen jedoch mehrere Barrieren im Wege: die Verzahnung mit anderen Politikfeldern, der ideologische Charakter und die institutionelle Kompetenzaufteilung der Schulpolitik: Die Länder befinden sich in einer „*Politikverflechtungsfalle*“, denn sie tragen zwar die politische Verantwortung, können ihre Entscheidungen aber nur in Abstimmung mit Bund und Kommunen fällen (Kultusministerkonferenz).

Aus den PISA-Studien und der IGLU-Studie lassen sich zwar keine unmittelbaren Handlungsempfehlungen für die beteiligten Länder, wohl aber *Orientierungshinweise für die bildungspolitische Debatte* ableiten. Dies gilt insbesondere für die Förderung folgender Perspektiven:<sup>724</sup>

- die Entwicklung der Bereitschaft der Schüler zum Lernen wie auch ihrer Befähigung zu effektivem Lernen,
- die Förderung einer positiven, ergebnisorientierten Lernumgebung,
- die Sicherung einheitlicher Schulstandards,
- die Begrenzung des Einflusses der Differenzierung der Bildungssysteme vor dem Hintergrund sozioökonomischer Ungleichheit und ihrer Bedeutung für die Ungleichheit der Bildungssysteme,
- die Sicherung eines in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichenden Lehrkräftepotentials für einen qualitativ anspruchsvollen Unterricht,
- die Förderung des Qualitätswettbewerbs zwischen den Schulen.<sup>725</sup>

Während die genannten Untersuchungen die Leistungsprofile der Schulen in den Industrieländern bereits erfolgreich einem international vergleichenden Test unter-

---

Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert, München 2004

723 Vgl. Dietrich Thränhardt, Bildungspolitik, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt, Politik in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O.; Manfred Ehrhardt, Mehr Wettbewerb – weniger Staat: Hochschulreform in Deutschland, in: Wissenschaftsrecht, -verwaltung und -förderung, Bd. 32, Bonn 1999, S. 1-9

724 Vgl. OECD, Bildungspolitische Analyse 2002, a. a. O., S. 50 ff

725 Vgl. Charles Beat Blankart/Gerrit Koester, Schulen im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.09.2003, S. 13

worfen haben, verfolgt die Hochschulpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Ziel, Hochschulabschlüsse international besser vergleichbar zu machen und wechselseitig anzuerkennen.<sup>726</sup> Grundlegende Ziele des „*Bologna-Prozesses*“ sind die Sicherung der Qualität der Hochschulausbildung und die Erhöhung der internationalen Mobilität von Studierenden und Wissenschaftlern. Dies geschieht durch die Einführung gestufter Studienabschlüsse nach internationalem Vorbild (Bachelor/Master), durch Reformen des Dienst- und Besoldungsrechts im Hochschulbereich, die Einführung von Studiengebühren und schließlich durch das Ranking von Hochschulen und Fachbereichen. Derzeit nimmt fast jeder zweite Jugendliche in den OECD-Ländern an einem Studiengang im Tertiärbereich teil – wenn auch mit erheblich unterschiedlichen Quoten in den einzelnen Ländern.<sup>727</sup>

Im internationalen Vergleich sieht sich die Bildungspolitik in Deutschland dreifach herausgefordert:<sup>728</sup>

- Das Land muss sich auf qualitativ anspruchsvolle Ziele seines Bildungssystems verständigen und versuchen, qualitativ eindeutige *Zielvorgaben* der Bildungspolitik zu formulieren.
- Die Bildungspolitik muss Evaluationsverfahren entwickeln, mit denen man den Grad ihrer Zielerreichung prüfen und die Frage nach der *Effektivität* des Bildungssystems beantworten kann.
- Das Bildungssystem muss effizient sein und eine optimale Nutzung der Ressourcen gewährleisten.

Die international vergleichende Perspektive ist für eine kritische Würdigung der Bildungspolitik aufschlussreich: Deutschland wendet einen vergleichsweise geringen Teil seines Wohlstandes für Bildungsaufgaben auf. Mehr als andere Staaten bevorzugt es ältere Bildungsteilnehmer. Weitere Unterschiede kommen hinzu:<sup>729</sup>

- Deutsche Schüler werden in den Kernfächern mit einer im internationalen Vergleich nur durchschnittlichen Gesamtstundenzahl unterrichtet.
- Die Klassengrößen sind in Deutschland größer als im internationalen Durchschnitt der OECD-Länder.

---

726 Vgl. Statistisches Bundesamt, Hochschul-Standort Deutschland 2003, Wiesbaden 2003, S. 7

727 Vgl. ders., ebd., S. 45

728 Vgl. Hermann Avenarius u. a., Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde, Opladen 2003, S. 11

729 Vgl. ders., ebd., S. 50

- Überdurchschnittlich sind demgegenüber die räumlich-materiellen Bedingungen der deutschen Schulen.
- Das Prinzip der Lernmittelfreiheit erodiert: Der privat finanzierte Teil von Lernmitteln nimmt an Bedeutung zu, während die öffentlichen Ausgaben für Lernmittel stagnieren.
- Die Schulleitungen haben in Deutschland vergleichsweise geringen Gestaltungsspielraum.
- Förder- und Ergänzungsunterricht in der Schule sind in Deutschland nur schwach entwickelt.

Die Länder, die wie *Finnland* Spitzenwerte in den PISA-Studien erzielt haben, sind durch ein aufeinander abgestimmtes schulinternes und externes Qualitätsmanagement gekennzeichnet. Daher liegt es für die anderen Länder nahe, ein konsistentes Modell der *Qualitätssicherung* zu entwickeln. Unverzichtbares Instrument einer solchen Qualitätskontrolle aber sind regelmäßige Vergleichstests.<sup>730</sup>

Aus den OECD-Studien lässt sich die Forderung an die Bildungspolitik ableiten, der vorschulischen Erziehung und Bildung einen höheren Stellenwert zuzumessen.<sup>731</sup> Diese Konsequenz kommt der Verwirklichung von Bildungsstandards ebenso zugute wie dem Bildungsertrag der Schule. Sie setzt zweierlei voraus: einen dezentralen Ansatz staatlicher Förderung vorschulischer Erziehung („early childhood education and care“), um unterschiedliche regionale Gegebenheiten berücksichtigen zu können, und eine klare Ressortzuordnung im Regierungsapparat.

Obwohl es Aufgabe der Bildungspolitik ist, durch die Förderung *kompensatorischer Erziehung*<sup>732</sup> Startbenachteiligungen im Bildungssystem aufgrund sozialer Schichtpositionen von Schülern und Schülerinnen zu verringern, hat die Politik aus der schon vor langem festgestellten Tatsache, dass sich etwa die Hälfte der intellektuellen Entwicklung von Kindern zwischen Geburt und dem vierten Lebensjahr abspielt<sup>733</sup>, noch keine ausreichenden Schlussfolgerungen gezogen und davor zurückgeschreckt, das Ausbildungsniveau für Erzieher(innen) im Bereich der Früherziehung und -förderung anzuheben. Das gilt insbesondere für eine breitere, vorschulische Förderung von Kindern durch Gruppenarbeit, aber

---

730 Vgl. Von Finnland lernen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.06.2002, S. 5

731 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*, Paris 2001, S. 127

732 Vgl: Uri Bronfenbrenner, *Wie wirksam ist die kompensatorische Erziehung?* Stuttgart 1974, insb. S. 17, 140, 149

733 Vgl. B.S. Bloi, *Stability and Change in Human Characteristics*, New York 1964, S. 88



auch für die Entwicklung von Programmen der „Förderung durch die Eltern“.<sup>734</sup> Die politikwissenschaftliche Bildungsforschung hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich Bildungssysteme als teilautonome Systeme in der Regel *inkrementalistisch* verändern – während sich der wirtschaftlich-technische Wandel beschleunigt und immer wieder einen sprunghaften Verlauf zeigt.<sup>735</sup> Die Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem bleibt daher eine Grundsatzaufgabe der Politik in der Moderne.

Die PISA-Studie hat die Voraussetzungen für lebensbegleitendes Lernen benannt: Es lohnt sich für die Bildungssysteme, die Fähigkeit der Schüler zu effektivem, selbst-reguliertem Lernen zu fördern.<sup>736</sup> Die Lernansätze der Schüler selbst – Anwendung von Lernstrategien, Selbstvertrauen und Motivation – sind als *Bildungsertrag* zu bewerten: Sie sind maßgebend für den schulischen Erfolg. Im Bereich der Lernstrategien weist die Kontrolle des eigenen Lernens einen engen Zusammenhang mit der Leistung auf, während bei den motivationalen Merkmalen ein starker Zusammenhang zwischen Leseinteresse und Leistung besteht. Das selbstbezogene Vertrauen der Schüler wirkt sich stark auf die Lernleistung aus.<sup>737</sup>

In Deutschland zeichnet sich die bildungspolitische Debatte seit jeher durch ihre politisch-instrumentelle Stoßrichtung sowie ihren demonstrativen und symbolischen Gebrauch aus. Eine „Tendenz zur Ideologisierung bildungspolitischer Auseinandersetzungen“<sup>738</sup> ist daher unübersehbar. Die aktuellen Grundsatzdebatten zur Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich bieten zumindest die Chance einer nachhaltigen Kurskorrektur: *An die Stelle politisch-ideologischer Bekenntnisse und symbolischer Gesten muss ein Diskurs treten, der die Ziele der Bildungspolitik klarer benennt und auch operationalisiert. Nur so macht die Diskussion um bildungspolitische Leistungsbilanzen politischen Sinn.* Vor Bildungsreformen, die sich in hektischen Organisationsänderungen erschöpfen, hat indessen der Römer *Petronius Arbiter* schon vor 2200 Jahren mit eindringlichen Worten gewarnt:

---

734 Vgl. Hiltrud Naßmacher/Karl-Heinz Naßmacher, Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999, S. 89 f., 107, 163, 185

735 Vgl. Lutz R. Reuter, Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung, a. a. O., S. 179

736 Vgl. Cordula Artelt/Jürgen Baumert/Nele Julius-McElvany/Jules Peschar, Das Lernen lernen. Voraussetzungen für lebensbegleitendes Lernen. Ergebnisse von PISA 2000, OECD 2003, Paris 2003; siehe hierzu auch: Organisation for Economic Co-operation and Development, Education Policy Analysis 2003, Paris 2003, S. 75, 98 f.

737 Zur Leistungsdiskussion in der Schule siehe auch: Matthias von Saldern, Schulleistung in Diskussion, Hohengehren 1999, S. 217 ff.

738 Dietrich Thränhardt, Bildungspolitik, a. a. O., S. 187

„Wir betreiben harte Ausbildung, aber jedes Mal, wenn wir dabei waren, Gemeinschaften zu bilden, wurden wir umorganisiert. Später im Leben habe ich gelernt, dass wir dazu neigen, neuen Situationen mit Reorganisation zu begegnen: Und dies kann eine glänzende Methode sein, die Illusion von Fortschritt zu schaffen, während Verwirrung, Wirkungslosigkeit und Demoralisierung produziert werden.“

Bei der Umsetzung von bildungspolitischen Empfehlungen im Anschluss an die Diskussion um die Ergebnisse international vergleichender Studien sollten sich die Entscheider möglichst von gängigen Steuerungs- und Kontrollillusionen freihalten. Denn Mängel in Schule und Hochschule lassen sich nicht auf mechanischem Wege beseitigen – etwa durch immer engere politisch-administrative Vorgaben, Maßnahmen technokratischer Steuerung und Kontrolle oder gar durch die ökonomische Indienstnahme von Erziehung, Studium und Forschung.<sup>739</sup> Der Sinn von Bildung und Forschung wird geradezu in sein Gegenteil verkehrt, wenn Lehr- und Lernprozesse im Wesentlichen zunehmend formalen Maßstäben unterworfen werden, die standardisierte Mess- und Anrechnungsmethoden vorschreiben. Vordringlicher als hektische Organisationsreformen ist eine Korrektur des bildungspolitischen Denkstils. Wenn die bildungspolitische Debatte an einem systematischen Verständnis von Ergebnissen und Wirkungen der Politik interessiert ist, kann sie sich „einem Denken in empirisch kontrollierten Wirkungskategorien nicht länger entziehen. Traditionell hohe (Selbst-)Wertschätzung von Bildung und Bildungsarbeit schützt nicht länger vor kritischen Rückfragen hinsichtlich unterschiedlicher Leistungsstände und Wirkungsgrade.“<sup>740</sup>

## Literatur

- Oskar Anweiler u. a. (Hrsg.), *Bildungspolitik in Deutschland 1945 bis 1990*, Bonn 1992  
 Cordula Artelt u. a., *Das Lernen lernen. Voraussetzungen für Leben begleitendes Lernen*, Ergebnisse von PISA 2000, Paris 2003  
 Wilfried Bos (Hrsg.), *Einige Länder der Bundesrepublik im nationalen und internationalen Vergleich*, Münster 2004

739 Vgl. „Wider die technokratisch Bildungsreform“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. August 2005, S. 4

740 Ewald Terhart, *Nach PISA*, a. a. O., S. 140

- Kai S. *Cortina* u. a. (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Reinbek bei Hamburg 2003
- Hans-Werner *Fuchs* /Lutz R. *Reuter*, Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklung, Probleme, Reformbedarf, Opladen 2000
- P. *Füssel* /P.M. *Roeder* (Hrsg.), Erziehung – Recht – Staat, 47. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim 2003
- Irwin *Kirsch* u. a., Reading for Change. Performance and Engagement Across Countries. Results from PISA 2000, Paris 2003
- OECD, Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2003, Paris 2003
- OECD, Education at a Glance 2012. OECD Indicators, Paris 2012
- OECD, The PISA 2003 Assessment Framework – Mathematics, Reading, Science and Problem Solving, Knowledge and Skills, Paris 2003
- Manfred *Prenzel* /Christine *Sälzer* /Eckhard *Klieme* /Olaf *Köller*, PISA 2012: Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland, Münster /New York 2013
- Matthias von *Saldern*, Bildungssystem Deutschland, Bd. 1, Münster 1997
- Ewald *Terhart*, Nach PISA. Bildungsqualität entwickeln, Hamburg 2002
- R. *Tippelt* (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, Opladen 2002

---

**Gesamtbilanz:**  
**Befunde – Wirkungen – Perspektiven**

*„The view from the top is exhilarating. Divorced of problems of implementation, federal bureau heads, leaders of international agencies and prime ministers in poor countries think great thoughts together. But they have trouble imagining the sequence of events that will bring their ideas to fruition.“*  
Pressman und Wildavsky

---

## 10.1 Das Gesetz der Politikevaluation: kollektive Verdrängung

Die politikanalytische Sicht politischer Problemlösungen gliedert diese in vier Schritte:<sup>741</sup> 1. die Auswahl der Evaluationskriterien, 2. die Festlegung politischer Entscheidungsalternativen, 3. die Evaluation der Optionen nach ihren voraussichtlichen Auswirkungen und 4. die Präsentation von Empfehlungen.

1. Bei der Auswahl von Evaluationskriterien geht es um die Präzisierung der Maßstäbe, die wichtige Dimensionen des Problems erfassen. Dabei erhalten leicht erfassbare Kriterien ein größeres Gewicht als schwer zu erfassende – eine spezifische Gefahr der Datenauswahl. Dies ist das Plausibilitätsproblem der Evaluationsmaßstäbe.
2. Zur Formulierung in Frage kommender politischer Programmalternativen führen vier Wege: a) die Wiedergabe bereits vorhandener Vorschläge, b) in Betracht kommende Politikentwürfe, c) unter praktischen Gesichtspunkten modifizierte Politikentwürfe und d) maßgeschneiderte politische Optionen. In dieser Phase darf noch keine dominierende Problemlösung aufgezeigt werden.

---

<sup>741</sup> Vgl. David L. Weimer/Aidan R. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N. J., 1989, S. 198 ff.

Vielmehr kommt es auf den systematischen Vergleich aller in die Evaluation einzubeziehender Programme an. Die Alternativen müssen sich gegenseitig ausschließen und jeweils den verfügbaren Ressourcen und den Vorgaben der Rechtsprechung entsprechen. Schließlich ist zu beachten, dass Policy-Alternativen konkrete Handlungsprogramme darstellen.

3. In der dritten Phase kommt es darauf an, die politischen Alternativen im Lichte verbindlicher politischer Ziele zu prüfen. Dabei geht es um drei Schritte: a) die Auswirkungen der Optionen zu bestimmen, b) die Auswirkungen im Lichte der Kriterien zu bewerten und c) die Alternativen im Spiegel unterschiedlicher Kriterien zu vergleichen. Um Verzerrungen und vorzeitige Vorentscheidungen zu vermeiden, ist darauf zu achten, dass die Auswirkungen jeder Alternative *nach jedem Kriterium* zu bestimmen sind. Dabei sollten die Wirksamkeitsmaßstäbe soweit wie möglich untereinander vergleichbar gemacht werden, ohne dass ihre jeweilige Beziehung zu dem verbindlichen politischen Ziel in Frage gestellt wird. Um eine vorzeitige politische Festlegung zu vermeiden, sollte die letzte Phase der Evaluation offen für unterschiedliche Wertmaßstäbe sein.
4. Die Präsentation der Empfehlungen (einschließlich der zu ihrer Anpassung und Implementation erforderlichen Handlungsschritte) sollte sich konsequent aus der Evaluation der Handlungsprogramme ableiten lassen. Jede Stellungnahme zu einer Alternative sollte Vor- und Nachteile im Lichte der Evaluationskriterien ausweisen, um die zu erwartenden Vorzüge, aber auch Risiken der Entscheidung deutlich zu machen.

Die Entscheidung über die Auswahl der alternativen politischen Optionen obliegt dem politischen Entscheider als Auftraggeber, die Interpretation der Daten und Evaluationsbefunde dagegen verbleibt beim Politikanalytiker. Diese Aufgabenteilung gilt es, in den abschließenden Beratungen zu beachten. Ein pragmatisches, nicht ein dezisionistisches Vorgehen ist hierbei angezeigt.

Angewandte politikanalytische Forschung besteht aus drei Gruppen von Untersuchungen:<sup>742</sup> 1. Analysen von Handlungsbedingungen und Trends, 2. Realisierbarkeitsstudien zur analytischen Erprobung neuer politischer Handlungsprogramme (*demonstration research*) und 3. Evaluationsforschung mit dem Ziel der Bewertung von Wirkungen laufender Programme. Unter diesen sind die Evaluationsstudien die eigentlichen Pioniere angewandter Sozialforschung, da sie einerseits eine systematische Bilanzierung bisheriger Programme gewährleisten, dadurch aber auch die Konzipierung neuer Entwürfe ermöglichen. Vor mehr als drei Jahrzehnten hat

---

742 Vgl. Richard P. Nathan, *Social Science in Government. Uses and Misuses*, New York 1988, S. 12 ff.

Daniel Patrick *Moynihan*, der wie kein zweiter amerikanischer Wissenschaftler und Politiker Sozialforschung und sozialpolitische Praxis in seiner Laufbahn miteinander verbunden hat, festgestellt: „The role of social science lies not in the formation of social policy, but in the measurement of its results.“<sup>743</sup> Während der zweite Bereich angewandter Forschung die Durchführbarkeit von Entwürfen aufzeigen und ihre Finanzierung sichern soll, fragt die Evaluationsforschung nach den institutionellen Auswirkungen auf die Politik: Welche Rolle spielen Institutionen bei der Durchsetzung der Politik?

Eine demokratische Gesellschaft wird ungeachtet der Ausgestaltung ihres Verfassungsrahmens nur dann erfolgreich sein können, wenn in ihr ein breiter Konsensus über grundlegende Werte besteht.<sup>744</sup> Die Ziele der Politik müssen diese Werte widerspiegeln, auch wenn in der Gesellschaft unterschiedliche Vorstellungen über die Transformation dieser Werte in politische Ziele und die Umsetzung der Ziele in politische Maßnahmen bestehen. Die Wohlfahrt einer Gesellschaft ist wiederum nichts anderes als das Wohlergehen ihrer einzelnen Mitglieder.

Für wissenschaftliche Analysen und politische Entscheidungen ist es dabei in einer durch Interessenvielfalt gekennzeichneten Gesellschaft nötig, das Wohlstandsniveau der einzelnen Bürger miteinander zu vergleichen, um Auswirkungen politischer Entscheidungen angemessen beurteilen zu können. Nur wenn wir die individuelle Wohlfahrt messen können, sind wir in der Lage, politische Maßnahmen der Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik zu evaluieren.

Der Aufbau entsprechender Evaluationskapazität im politischen System bleibt eine Aufgabe von Dauer. Dies gilt erst recht, wenn man sich die beiden nach dem amerikanischen Politikwissenschaftler James Q. *Wilson* benannten „Gesetze“ vor Augen führt:<sup>745</sup>

---

743 Daniel Patrick Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York 1969, S. 193

744 Vgl. Edith Stokey/Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, New York/London 1978, S. 260 ff.

745 zitiert nach Thomas Dye, *Top Down Policymaking*, New York/London 2001, S. 158

### **James O. Wilson's Gesetze der Politikevaluation\***

1. Alle politischen Interventionen in sozialen Problemfeldern erzeugen die beabsichtigten Effekte, wenn die Evaluationsforschung von denjenigen durchgeführt wird, die die Politik selbst implementieren – oder zumindest von ihren Freunden.
2. Keine Intervention in gesellschaftlichen Problemfeldern erzeugt die intendierte Wirkung, wenn die Evaluation von unabhängigen Dritten durchgeführt wird oder von solchen Forschern, die dem jeweiligen politischen Programm skeptisch gegenüberstehen.

\* Quelle: Thomas R. Dye, *Top Down Policy Making*, New York/London 2001, S. 158

Diese Ironie spiegelt sich in der politisch-administrativen Praxis in allen Staaten auf vielfältige Weise wider. So findet in der Bundesrepublik Deutschland eine systematische Evaluation der Arbeit der Ministerien nur in drei Ressorts statt: dem Entwicklungs-, Landwirtschafts- und Verkehrsministerium.<sup>746</sup> Rufe nach einer umfassenden Evaluation der Wirkungen politischer Programme gehen im Allgemeinen nicht von Parlamenten, Rechnungshöfen und Medien, sondern nur von einem kleinen Kreis von Experten aus.

## **10.2 Erfolge und Wirkungen der Politik**

Wir wollen im Folgenden die in den einzelnen Politikfeldern beobachteten *Wirkungen der Politik* strukturell-funktional zu erklären versuchen und uns dabei der Methode des internationalen Vergleichs bedienen. Der strukturell-funktionale Ansatz beruht auf zwei Säulen:<sup>747</sup>

1. Die *funktionale* Erklärung eines Phänomens fragt nach seinem Standort innerhalb eines interaktiven Systems in einem Prozess kontrollierten Wandels. Die Struktur

<sup>746</sup> Vgl. Harmut O. Ries/Bernd Wintrich, Nicht nur die Entwicklungspolitik: Zum Stand der Erfolgskontrolle in der deutschen Verwaltung, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 37, 1996, H. 8, S. 212-214; vgl. auch Reinhard Stockmann, Kleine Entwicklungsgeschichte der Evaluationsforschung. Nachholende Entwicklung in Deutschland, in: Stefan Brüne: *Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*. Hamburg 1998, S. 27-63

<sup>747</sup> Vgl. Daniel Little, *Varieties of Social Explanation. An Introduction to the Philosophy of Social Science*, Boulder u. a. 1991, S. 91 ff.



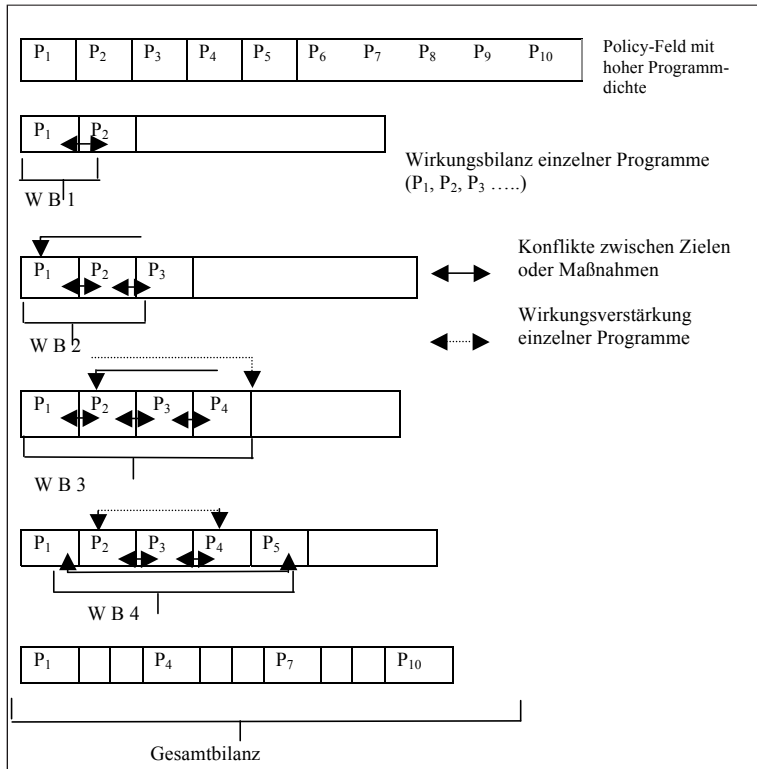
der Erklärung geht den zentralen Bestimmungsfaktoren dieses Phänomen und seinen Funktionen im Rahmen des Gesamtsystems nach: Welche Wirkungen übt es auf das soziale System (hier: das Ergebnis der Politik) aus? Mit anderen Worten: Es wird untersucht, welche positiven Auswirkungen soziale Praxis oder soziale Institutionen auf das soziale System ausüben.<sup>748</sup>

2. Die *strukturelle* Erklärung geht kausalen Wirkungen sozialer Strukturen auf soziale Phänomene nach. Obwohl moderne Gesellschaften eine hohe Komplexität und eine große Zahl sozialer Strukturen aufweisen, können bedeutende Merkmale dieser Gesellschaften – Probleme sozialer Stabilität und Probleme sozialen Wandels – auf kausale Konsequenzen von Merkmalen gesellschaftlicher Strukturen zurückgeführt werden. Diese Erklärung ist nur tragfähig, weil Strukturen über einen längeren Zeitraum bestehen und sich in individuellen Verhaltensweisen äußern.

Die Auswirkungen mangelnder Koordination von Maßnahmen innerhalb eines Politikbereiches stellen den praktischen Nutzen der Erfolgskontrolle eines Einzelprogramms häufig in Frage. Die Einzelevaluation muss somit durch die Analyse der horizontalen Wirkungen aller relevanten Programmmaßnahmen eines Politikfeldes, oder der *lateralen Policy-Verflechtung* ergänzt werden. Die Überlappungen von Programmauswirkungen haben vielfach eine *Versteinerung der Politik* zur Folge, deren Regelungsbedarf nur noch durch zusätzliche Programme mit zweifelhaftem Erfolgswert, aber hohem Demonstrationswert gedeckt werden kann. Die Kongruenz einzelner Maßnahmen eines Politikfeldes kann dabei mit Hilfe *kumulativer Wirkungsbilanzen* ermittelt werden (Abb. 42). Diese können durch ein additives Verfahren der Analyse des Einzelerfolgs und der Wechselwirkung zweier, dreier, vierer etc. Einzelprogramme bis hin zur vollständigen Erfassung der Wirkungen aller Programme eines Policy-Feldes im Lichte vorgegebener (oder wissenschaftlich ermittelter) Zielvorstellungen erstellt werden.

---

748 Vgl. Robert K. Merton, *On Theoretical Sociology*, New York 1967, S. 76



**Abb. 42** Kumulative Wirkungsbilanzen

Quelle: eigene Darstellung

Ergibt die Wirkungsbilanz, dass der Netto-Verteilungseffekt der Maßnahmen in einem Politikfeld durch Programmunstimmigkeiten in Frage gestellt wird, so scheint die Forderung nach „Deregulation“, einer Durchforstung bestehender Programmgeflechte, angebracht. Der Beendigung politischer Maßnahmen stellen sich jedoch vielfältige Hindernisse entgegen wie insbesondere der Widerstand von Klientengruppen und institutionelles Beharrungsvermögen. Fragen der Politikterminierung sind daher selten Gegenstand aktiver politischer Gestaltung, sondern werden – wenn überhaupt – als Ergebnis der Nebenwirkungen neuer politischer Maßnahmen behandelt. Im Interesse einer positiven Koordination politischer Einzelmaßnahmen sollten Politikinnovation und Politikterminierung jedoch nicht

als separate Prozesse, sondern als zwei Seiten ein und desselben Prozesses verstanden werden. Damit könnte insbesondere der verteilungspolitische Wirkungsgrad politischer Programme genauer bestimmt werden. Zu welchen Gesamtbilanzen haben die unterschiedlichen Wohlfahrtsprogramme des Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich geführt?

An unterschiedlichen Maßstäben und mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen, erscheinen die OECD-Staaten immer wieder als wohlhabendste und zugleich modernste Gesellschaften.<sup>749</sup> Die Wohlfahrtsentwicklung selbst ist zum Inbegriff der Modernisierung geworden. Moderne Gesellschaften sind politisch nach den Maßstäben der Wettbewerbsdemokratie, wirtschaftlich nach denen der Marktwirtschaft und sozial nach denen des Wohlfahrtsstaates aufgebaut. Diese Institutionen haben sich in vielen Gesellschaften nicht durch rasche revolutionäre Umwälzungen, sondern im Verlaufe eines langen evolutionären Wandels herausgebildet. Welche *politische Performanz* kennzeichnet dabei die unterschiedlichen Typen des Wohlfahrtsstaates? Das wirtschaftspolitische Leistungsprofil (gemessen an Wirtschaftswachstum, Preisstabilität und Vollbeschäftigung) ist uneinheitlich und innerhalb der Regimetypen (liberal, sozialdemokratisch, konservativ) unterschiedlicher als *zwischen* den Typen.<sup>750</sup> Die unterschiedliche institutionelle Gestaltung des Wohlfahrtsstaates wirkt sich demnach nicht ausschlaggebend auf die wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit aus. Über vier Jahrzehnte gemessen weisen die Länder des liberalen Modells zwar eine hohe durchschnittliche Arbeitslosigkeit auf, andererseits aber auch die günstigste Beschäftigungsentwicklung seit Mitte der 80er Jahre. Demgegenüber sind die Länder des sozialdemokratischen und konservativen Typs in neuerer Zeit durch eine stagnierende bzw. rückläufige Beschäftigungsentwicklung gekennzeichnet. Andererseits zeigen sozialpolitische Indikatoren das erwartete Bild: Armut und Einkommensungleichheit sind in den Ländern des liberalen Modells am größten und in denen des sozialdemokratischen Modells am geringsten, während die Länder des konservativen Modells eine Zwischenstellung einnehmen.

Lange Entscheidungszeiträume und vielfältige Handlungsverzögerungen kennzeichnen viele Politikfelder, insbesondere aber die Haushaltspolitik. Diese scheitert immer wieder an Problemen politischer Durchsetzung. Das Gewicht „überkonjunktureller“ Ziele begünstigt erhebliche Entscheidungsverzögerungen, diver-

---

749 Vgl. Wolfgang Zapf, *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994*, Berlin 1994, S. 181

750 Vgl. Jürgen Kohl, *Leistungsprofile wohlfahrtsstaatlicher Regimetypen*, in: Peter Flora/Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), *Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen*, Frankfurt/New York 1999, S. 136 f.

gierende politische Prioritäten der Koalitionspartner und das Kalkül der eigenen Wiederwahlchancen haben eine „konjunkturphasentypische Verhaltensasymmetrie“<sup>751</sup> zur Folge – insbesondere eine Überdosierung beschäftigungsstimulierender Maßnahmen in der Rezession und eine Unterdosierung konjunkturdämpfender Maßnahmen im Boom. Mit anderen Worten: Aufgrund der Eigendynamik des politischen Wettbewerbs und des Eigengewichts politischer Institutionen bei der Definition und Umsetzung der Staatsaufgaben lässt sich das politische Ziel der Konjunkturstabilisierung kaum verwirklichen.

In allen Staaten machen die Bürger die Regierung für die Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung politisch haftbar und verursacht die Ausweitung des staatlichen Sektors neue soziale Konflikte (etwa zwischen Kapitaleignern und wenig qualifizierten Arbeitskräften sowie Arbeitslosen).<sup>752</sup> Eine weitere Folge kommt hinzu: Wenn sich die Expansion des staatlichen Sektors mit einer wenig erfolgreichen Wirtschaftspolitik verbindet, richten sich die wirtschaftspolitischen Erwartungen der Bürger noch mehr auf andere Institutionen wie insbesondere die Zentralbank als Hüterin des Geldwertes. Da mit steigender Steuerbelastung und wachsenden Staatsschulden die klassischen Rezepte keynesianischer Wirtschaftspolitik immer mehr an Überzeugungskraft einbüßen, werden die Rufe nach strukturellen und institutionellen Reformen umso lauter.

Seit vielen Jahren bekennen sich die Bundesregierungen zum Ziel der Überprüfung und des Abbaus von Subventionen. Doch ist an dem fehlenden politischen Willen zur Umsetzung dieses Ziels immer wieder Kritik geübt worden. Dies gilt auch für den im Dezember 2013 unterzeichneten Koalitionsvertrag der Großen Koalition, dessen Ausführungen zum Subventionsabbau Experten als wenig substantiell und wenig zielführend erscheinen. Vor allem die Angst vor dem Protest der Interessengruppen habe diese Aussagen geprägt.<sup>753</sup>

Die Diskussion um neue globale Probleme wie den Klimawandel und die Folgen der Finanzkrise zeigt, dass die neue Politik noch keinen Weg gefunden hat, verantwortlich mit globalen Kollektivgütern umzugehen.<sup>754</sup> Sie vermag insbesondere die Vertreter von Partikularinteressen im Norden wie im Süden noch nicht davon abzuhalten, die politischen Entscheidungsträger der Nationalstaaten

---

751 Vgl. Jürgen Pätzold, Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, Bern u. a. 1998, 6. Aufl., S. 219

752 Vgl. Robert J. Franzese, *Macroeconomic Policies of Development Democracies*, Cambridge 2002, S. 52 ff.

753 Vgl. Manfred Schäfer, Kritik am fehlenden Subventionsabbau, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Dezember 2013, S. 10

754 Vgl. Dennis J. Snower, Wirtschaft, Wissenschaft und Wohlbefinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. Februar 2014, S. 12

gegeneinander auszuspielen. Für die Politik- insbesondere die Wirtschaftspolitik- kommt es darauf an, die Konsequenzen zu erkennen, die bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsinteresses dadurch entstehen, dass die einzelnen Akteure nicht alle Kosten ihres Handelns tragen müssen. Wirtschaftspolitische Empfehlungen sollten daher insbesondere berücksichtigen, inwieweit der Wohlstand von der *effizienten Nutzung* knapper Ressourcen einerseits und den Folgen der *Wohlstandverteilung* für das Wohlbefinden der Menschen andererseits abhängt.

**Tabelle 41** Wirkungsbilanzen nachhaltiger Politik

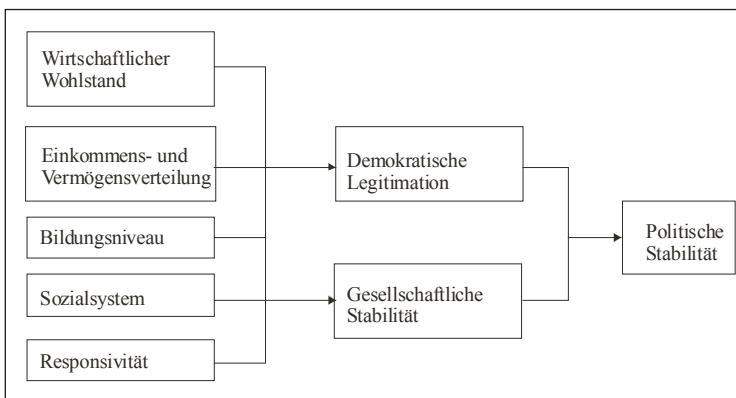
Kriterien	Ziele	Bedingungen der Nachhaltigkeit
<b>Politikfelder</b>		
<i>Wirtschaftspolitik</i>	„Magisches Sechseck“ (gesetzliche Festlegung, hoher wissenschaftlicher Konsens)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bedarfsgerechte Beratungs- und Fortbildungsangebote</li> <li>• Jobsharing</li> <li>• Spreizung der Löhne</li> </ul>
<i>Entwicklungspolitik</i>	„Magisches Fünfeck“ (Wachstum, Arbeit, Gerechtigkeit, Partizipation, Eigenständigkeit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns</li> <li>• Effizienz, Effektivität, Wirkung, Relevanz</li> </ul>
<i>Haushaltspolitik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherung dauerhafter politischer Handlungsfähigkeit</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum</li> <li>• Generationengerechtigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfordernisse gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</li> <li>• Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen</li> </ul>
<i>Energiepolitik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globale Energieversorgung auf Dauer</li> <li>• Versorgungssicherheit</li> <li>• Minimierung ökologischer Belastungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balance zwischen Ressourcennutzung und -erneuerung</li> <li>• Selbststabilisierung der Umwelt</li> <li>• Intensive Nutzung umweltverträglicher Ressourcen</li> </ul>
<i>Sozialpolitik</i>	Finalziele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichheit</li> <li>• Gerechtigkeit</li> <li>• Solidarität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidaritätsprinzip</li> <li>• Subsidiaritätsprinzip</li> <li>• Selbstverantwortung</li> <li>• dezentrale Aufgabenerfüllung</li> </ul>
<i>Gesundheitspolitik</i>	Gesundheitliche Lage der Bevölkerung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsvorsorge</li> <li>• Krankheitsbehandlung</li> <li>• Krankheitsfolgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohlstandsniveau</li> <li>• Arbeitsbedingungen</li> <li>• Lebensstil</li> <li>• Gesundheitsvorsorge</li> </ul>
<i>Bildungspolitik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anspruch auf Erziehung und Bildung</li> <li>• Transfer gesellschaftlicher Werte</li> <li>• Vermittlung grundlegender Bildungs-qualifikationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermittlung von Gestaltungskompetenz</li> <li>• lebenslanges Lernen</li> <li>• Förderung ergebnisorientierter Lernumgebung</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung

Wirkungsgrad der Politik	Theoretische Instrumente	Nachhaltigkeit der Wirkungen
<i>Wirtschaftspolitik</i> mehr durch institutionelle Strukturen der Interessenvermittlung als durch gesellschaftliche Verteilungskonflikte beeinflusst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Theorie des politischen Konjunkturzyklus</li> <li>• „Parteigängertheorie“ (Parteendifferenztheorie)</li> <li>• Pfadabhängigkeit durch Institutionen und Traditionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• These der koordinierten Politischen Ökonomie</li> <li>• Anpassung der Erwerbsdynamik des wirtschaftlichen Wandels</li> </ul>
<i>Entwicklungspolitik</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• globale Fortschritte, ungleich verteilt</li> <li>• unterschiedliche Leistungsprofile</li> <li>• Armutsorientierung der Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebensverlaufsmodell</li> <li>• Wirkungsmodell</li> <li>• Diffusionsmodell</li> <li>• Nachhaltigkeitsmodell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung landwirtschaftlicher Produktion</li> <li>• Schlüsselrolle der Rahmenbedingungen</li> <li>• Selektivität der Mittelvergabe</li> </ul>
<i>Haushaltspolitik</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzept der fiskalischen Nachhaltigkeit</li> <li>• Generationenbilanz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgetärer Inkrementalismus</li> <li>• Theorie der öffentlichen Güter</li> <li>• These der kumulativen Aufgabenerfüllung</li> <li>• Neue Politische Ökonomie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Nachhaltigkeitslücken</li> <li>• hohe implizite Staatsschuld</li> <li>• Anhaltender Konsolidierungsdruck</li> </ul>
<i>Energiepolitik</i> Energiepolitische Rege- lungskapazität (Innovation, Koordination, Implemen- tation) in OECD-Staaten unterschiedlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung der Energie- produktivität</li> <li>• Leitplanken nachhaltiger Energiepolitik</li> </ul>	Nachhaltiger Umbau des Energiesystems
<i>Sozialpolitik</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konvergenz des Größen- umfangs der Wohl- fahrtsstaaten)</li> <li>• soziokulturelle Mindest- standards</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Differenzprinzip von John Rawls</li> <li>• Maximin-Kriterium</li> <li>• Public-Choice-Theorie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwei-Drittel-Gesellschaft neuen Typs: institutionelle Verflechtungsfälle</li> <li>• Neue Anreize und Steuer- ungssysteme</li> </ul>
<i>Gesundheitspolitik</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsstatus der Bevölkerung</li> <li>• Entwicklung der Ge- sundheitsquote</li> <li>• Bescheidener Beitrag gesundheitlicher Dienst- leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strukturell-funktionale Theorie der Gesellschaft</li> <li>• Politische Ökonomie</li> <li>• Theorie der Politikver- flechtung</li> <li>• Gesetz vom abnehmen- den Produktivitätszu- wachs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medikalisierung der Wohl- fahrtsabhängigkeit</li> <li>• Potential vorsorgender Ge- sundheitspolitik</li> <li>• Patientenpfade</li> </ul>
<i>Bildungspolitik</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minderung oder Ver- stärkung der Einflüsse sozialer Schichtung</li> <li>• ungleiche Bildungs- erträge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturfunktionalismus</li> <li>• Theorie öffentlicher Güter</li> <li>• Konflikttheorie Bourdieu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dynamisches Modell lebens- begleitenden Lernens</li> </ul>

## 10.3 Die Bedeutung politischer Strukturen

In den demokratischen Verfassungsstaaten der Gegenwart wird die Praxis der politischen Entscheidungsfindung nicht nur durch das Mehrheitsprinzip, sondern auch durch das Erfordernis der Durchsetzung von Kompromissen geprägt.<sup>755</sup> Die Verfassung selbst beruht auf einem Kompromiss, der die Übereinstimmung in Grundsatzfragen (*agreement on fundamentals*) sichert, zugleich aber einen weiten Spielraum für unterschiedliche Auffassungen und Interessen offen hält (*agreement to differ*). Die vielfältigen Probleme und Entscheidungszwänge, denen sich der demokratische Verfassungsstaat der Neuzeit gegenübergestellt sieht, haben zeitweilig sogar eine Diskussion um die „Regierbarkeit“ bzw. „Unregierbarkeit“ des Staates ausgelöst. Abb. 43 zeigt zunächst den Zusammenhang zwischen verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren auf, die das Ausmaß politischer Stabilität festlegen.



**Abb. 43** Politische Stabilität

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Politik werden in erheblichem Umfang durch politische Strukturen geformt. Der politische Willensbildungsprozess in den parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien ist durch einen Bargaining-Prozess zwischen konkurrierenden gesellschaftlichen Interessengruppen und deren politischen Ex-

<sup>755</sup> Vgl. Klaus von Beyme, Die Zukunft der parlamentarischen Demokratie, a. a. O., S. 320

ponenten bereits im parlamentarischen Vorfeld gekennzeichnet.<sup>756</sup> Der Zwang zur Kompromissfindung bringt es mit sich, dass die Zielformulierung eines Programms oft vage und mehrdeutig ist, um die vielen verschiedenen Interessen „unter ein Dach“ zu zwingen. Die deklarierten Ziele sind folglich vielfältig operationalisierbar und enthalten zudem keine eindeutigen Handlungsanweisungen für die Programmausführenden. Die für das jeweilige Programm vorgesehenen, knappen Ressourcen werden zudem unter dem Druck konkurrierender politischer Gruppen oft so breit gestreut, dass ein schwerpunktartiger, gezielter Einsatz nicht möglich ist: So wird das ursprüngliche Programmziel verfehlt und die Mittelvergabe insgesamt ineffektiv.

**Tabelle 42** Ursachen des Politikversagens

- 
1. Unzureichende Politikformulierung
  2. Organisationsschwächen der Implementierung
  3. Mängel der Politikkoordination und der administrativen Umsetzung
  4. Nicht vorhersehbare externe Interventionen (Entwicklung neuer Technologien, Tendenzen globaler Märkte etc.)
  5. Diskrepanz zwischen deklarierten politischen Zielvorstellungen und tatsächlichen Intentionen („verborgene Absichten“, „*hidden agenda*“)
- 

Quelle: nach: Robert F. Drake, *The Principles of Social Policy*, Basingstoke (N.H.)/New York 2001, S. 138 ff

Ein weiteres Merkmal des politischen Systems kann sich als Hindernis für eine zielorientierte Politik erweisen: Aus wahlstrategischen Überlegungen neigen politische Entscheider oft zu schnellen, „dramatischen“ Entscheidungen<sup>757</sup> und symbolischen Handlungen<sup>758</sup> und vernachlässigen dadurch die Prüfung der praktischen Durchführbarkeit. So ist die Kontrolle der politischen Spitze über die durchführenden Organisationen im föderalen Staat stets gering. Dem Interesse der politischen Exekutive an wählerwirksamen Initiativen entspricht das Interesse

---

756 Vgl. hierzu vor allem Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.) 1965; in deutscher Übersetzung: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1968

757 Vgl. Erwin C. Hargrove, *Implementation*, in: *Policy Studies Journal*, vol. 5, 1976, No. 1, S. 9-15

758 Vgl. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana (Ill.) 1964; in deutscher Übersetzung: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*. Frankfurt a.M. 1976



der Volksvertreter an konkreten Gütern und Dienstleistungen, die sich kurzfristig vorzeigen und im Wahlkampf verwerten lassen. Daher legen sie ein *besonderes Gewicht auf messbare Inputs für bestimmte Wählergruppen in Form investierter Mittel und weniger Nachdruck auf mittel- und langfristige Auswirkungen* und die diesen zugrunde liegenden Implementationsbedingungen. Der einzelne Abgeordnete hat in der Regel weder genügend Anreize noch verfügt er über die kapazitätsmäßigen Mittel, um die Programmausführung zu überwachen.<sup>759</sup> Welche politischen Strukturen sind für die Durchführung der Programme am besten geeignet?

**Tabelle 43** Politische Koordinationsmechanismen

PRINZIPIEN	HIERARCHIE	AUSHANDLUNG	WETTBEWERB
Formelle Institutionen	Bürokratie	Korporatismus	Regelgebundener Wettbewerb
Informelle Institutionen	Klientelismus	Elitenklubs	Informelle „Märkte“

Quelle: eigene Darstellung

Politik- und Wirtschaftswissenschaftler haben seit einem halben Jahrhundert die wirtschaftlichen Vorteile politischer und fiskalischer Dezentralisierung nachdrücklich aufgezeigt.<sup>760</sup> Damit sind insbesondere den Transformations- und Entwicklungsländern wichtige Hinweise für den Umbau ihrer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gegeben worden. Erst in neuerer Zeit werden aber auch Gefahren dieser Dezentralisierungsstrategien benannt wie etwa die Fragmentierung politischer Entscheidungsstrukturen, die Gefährdung gesellschaftlicher Chancengleichheit, Korruption etc.<sup>761</sup> Eine neuere international vergleichende Untersuchung der Auswirkungen dezentraler politischer Entscheidungsstrukturen auf die Qualität

759 Vgl. Erwin C. Hargrove, *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, The Urban Institute, Washington D. C. 1975, S. 115

760 Vgl. Buchanan, James, *Federalism and Fiscal Equity*, in: *American Economic Review*, vol. 40 Nr. 4, 1950, S. 585-599; Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York 1972; Tiebout, Charles, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in: *Journal of Political Economy*, vol. 64, October 1956, S. 416-424; Weingast, Barry R., *The Political Foundations of Democracy and the Rule of the Law*, in: *American Political Science Review*, vol. 91, June 1997, S. 245-263

761 Vgl. Davoodi, Hamid/Heng-fu, Zou, *Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study*, in: *Journal of Urban Economics*, vol. 43, Nr. 2, 1998, S. 244-257; Prud'homme, Remy, *On the Dangers of Decentralization*, in: *World Bank Research Observer*, vol. 10 (2), 1995, S. 201-220; Tanzi, Vito, *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, in: *Annual World*

von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung kommt zu dem Ergebnis, dass Dezentralisierung weder ein Bollwerk gegen zentrale Verschwendung noch ein Anreizsystem für lokales „Trittbrettfahrertum“ sei, sondern bereits bestehende Muster der Haushalts- und Geldpolitik festschreibt, indem sie die Zahl der Akteure mit Vetomacht gegenüber wirtschaftspolitischen Entscheidungen erhöht.<sup>762</sup> In politisch dezentralisierten Ländern bleiben die Inflationsraten dementsprechend kontinuierlich hoch oder niedrig, während zentralisierte Staaten einen raschen Wechsel von niedriger zu hoher Inflation und von wirtschaftlichem Gleichgewicht zu ökonomischer Instabilität kennen. In hochentwickelten Staaten wie den USA und Deutschland fördert Dezentralisierung makroökonomische Stabilität, während sie in weniger entwickelten Staaten wie Argentinien und Brasilien hohe Inflationsraten festschreibt.

Die Unabhängigkeit der Zentralbank, die im internationalen Vergleich grundsätzlich mit niedrigeren Inflationsraten einhergeht, ist dabei in föderalistischen Staaten größer als in unitarischen Staaten. Entwicklungsländer weisen häufig eine schwächere Zentralbank auf als entwickelte Staaten. Gewaltenteilung und Gewaltentrennung sowie politische Fragmentierung halten in dezentral aufgebauten Staaten die Inflationsraten konstant, da Haushalts- und Geldpolitik von einer Vielzahl von Akteuren beeinflusst und gestaltet werden. Was Transformations- und Entwicklungsländer angeht, können eine stabilitätsorientierte Haushalts- und Geldpolitik und eine diese flankierende Politik politischer Dezentralisierung die Vorteile beider Strategien kombinieren.

Wie wirken sich die politischen Strukturen auf die Inhalte von Entscheidungen und ihrem Wandel aus? Fünf Thesen sollen diesen Zusammenhang beleuchten:<sup>763</sup>

1. Der Wandel politischer Entscheidungen hängt von der Interaktion konkurrierender Interessenkoalitionen innerhalb eines politischen Subsystems, den Veränderungen externer Rahmenbedingungen und stabilen Parametern wie Sozialstruktur und Verfassungsregeln ab.
2. Greifbare Vorteile kommen im Gegensatz zu bloßen Versprechungen nichtorganisierten Zielgruppen kaum zugute. Für die Ressourcen-Allokation werden

---

Bank Conference on Development Economics, Washington D.C. 1995, World Bank Paper, S. 295-316

762 Vgl. Treisman, Daniel, Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?, in: American Political Science Review, vol. 94, No. 4, December 2000, S. 837-857

763 Vgl. Paul Kevenhörster, Politikwissenschaft, Bd. 1, a. a. O., 7. Kapitel

politische Symbole mobilisiert. Die bedeutenderen regulatorischen Teile finden demgegenüber weniger Beachtung.

3. Während sich die potentiellen Gewinner von Umverteilungsprogrammen noch am ehesten organisieren können, sind die negativ Betroffenen, die einen Großteil der Kosten aufbringen, dazu häufig nicht imstande.
4. Die mangelnde Transparenz staatlicher Maßnahmen in einem komplizierter werdenden Transfersystem macht es großen Gruppen immer schwerer, Gehör zu finden und ihre Interessen durchzusetzen.
5. Die Ankündigung redistributiver Programme strukturiert das Meinungsfeld der Beteiligten und teilt es durch sofort einsetzende Kosten-Nutzen-Kalkulation in „Programmgewinner“ und „Programmverlierer“ auf. Wegen des Widerstandes der zweiten Gruppe versuchen die Programmplaner, redistributive mit distributiven Elementen zu vermengen, um so den Widerstand der Programmverlierer zu verringern. *Redistributive Politik unterliegt somit einem Prozess tendenzieller Umwandlung in distributive Politik.*

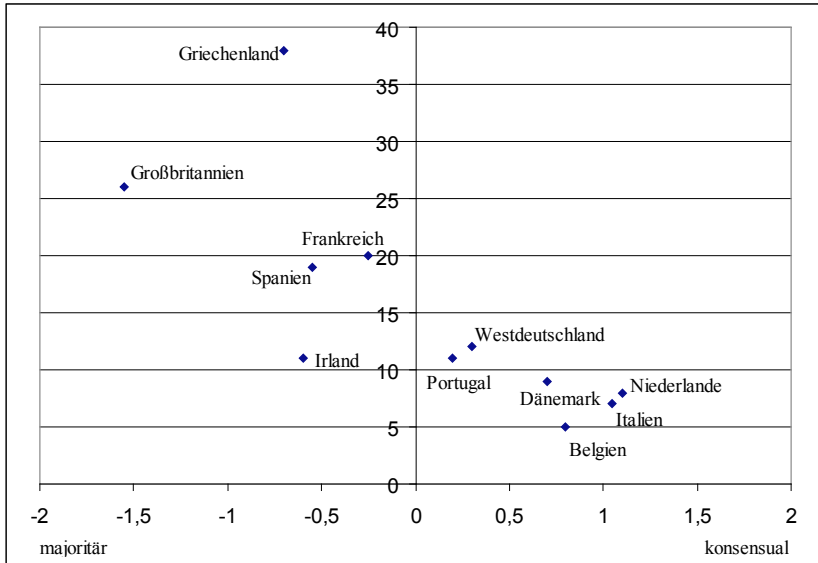
Die Frage, in welchem Umfang die Ausgestaltung politischer Institutionen die Zufriedenheit der Bürger mit dem demokratischen System beeinflusst, haben *Anderson* und *Guillory* am Beispiel von elf europäischen Demokratien untersucht (Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Niederlande, Portugal, Spanien, Großbritannien und [West-]Deutschland).<sup>764</sup> Sie sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die repräsentativ-demokratischen Institutionen zwischen dem Mehrheits- und Minderheitenstatus der Bürger und ihrer Zufriedenheit mit dem politischen System vermitteln: Die Mitglieder der Minderheit zeigen geringere Zufriedenheit als die der Mehrheit. In Systemen mit einer stärkeren Konsensorientierung des politischen Entscheidungsprozesses äußern sich dabei die „Verlierer“ zufriedener als in streng majoritären Systemen. Entsprechend zeigen sich die Gewinner in Wettbewerbsdemokratien noch zufriedener als in Konsensdemokratien. Anders gesagt: *Je konsensualer die Entscheidungsverfahren, um so zufriedener die Verlierer und um so unzufriedener die Gewinner.* Dies gilt selbst vor dem Hintergrund so wirkmächtiger Einflussfaktoren wie politischem Interesse und sozioökonomischem Status.

Die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens demokratischer Entscheidungen formt die öffentliche Meinung bei ihrer Beurteilung des jeweiligen politischen Systems. Es ist bekannt, dass diese ebenso das Ergebnis der Politik und die Stabilität

---

764 Vgl. Christopher J. Anderson/Christine A. Guillory, Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, in: *American Political Science Review*, vol. 91, No. 1, März 1997, S. 66-81

der Regierungen beeinflusst.<sup>765</sup> Diese Zusammenhänge gelten für Industriestaaten wie für Entwicklungsländer.



**Abb. 44** Unterschiede zwischen Gewinnern und Verlierern in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Demokratien in Abhängigkeit vom Regierungssystem

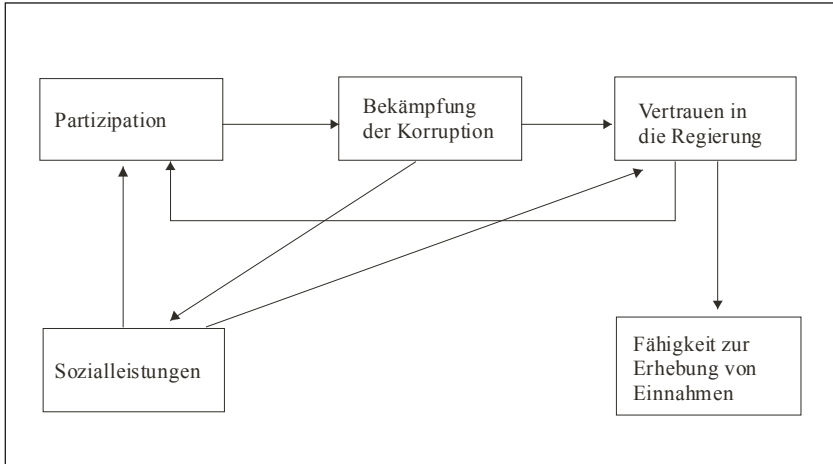
Quelle: Anderson/Guillory 1997, S. 78 Die Zahlenwerte auf der Achse beruhen auf folgender Frage: „On the whole are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy works in your country?“ The values show the percentage point differences in satisfaction between winners and losers („very“ and „fairly“ satisfied less „not very“ and „not at all“ satisfied).

Eine von der Interamerikanischen Entwicklungsbank durchgeführte Untersuchung der Qualität des Regierungshandelns in den Ländern Lateinamerikas hat vier Qualitätsmaßstäbe zugrunde gelegt: die Fähigkeit der Regierung, Rechts-, Eigen-

<sup>765</sup> Vgl. Markus M. L. Crepaz, Constitutional Structures and Regime Performance in 18 Industrialized Democracies : A Test of Olson's Hypothesis, in: European Journal of Political Research, 29, Januar 1996, S. 87-104; Arend Lijphart, Democracies New Haven (Ct.) 1984; G. Bingham Powell, Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence, Cambridge (Ma.) 1982

tums- und Persönlichkeitsschutz zu gewährleisten; die Abwesenheit von Korruption; das Angebot öffentlicher Dienstleistungen und die Abwesenheit überbelastender und diskriminierender staatlicher Regulierungen.<sup>766</sup> Diese Dimensionen wurden anhand der von der Weltbank entwickelten Indizes gemessen. Die Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten weist danach eine mittelmäßige Qualität des Regierungshandelns auf und nur eine Minderheit eine relativ hohe Qualität. Diese Qualität ist ebenso wie politisches Interesse in fragmentierten Gesellschaften niedriger als in eher homogenen Gesellschaften ohne schwerwiegende ethnische und regionale Konflikte. Zwischen der Höhe der Wahlbeteiligung und der Qualität des Regierungshandelns besteht ein positiver Zusammenhang. Überspitzt gesagt: Zumindest in Lateinamerika haben homogenere, partizipationsfreudige Gesellschaften bessere Regierungen.

Dieser Zusammenhang lässt sich auch folgendermaßen darstellen: Hohe politische Beteiligung kommt der Eindämmung der Korruption zugute, und deren Bekämpfung fördert wiederum das Vertrauen in die Regierung. Einer so unterstützten Regierung fällt es leichter, die notwendigen Staatseinnahmen zu erheben und ein befriedigendes Maß sozialer Dienstleistungen anzubieten.



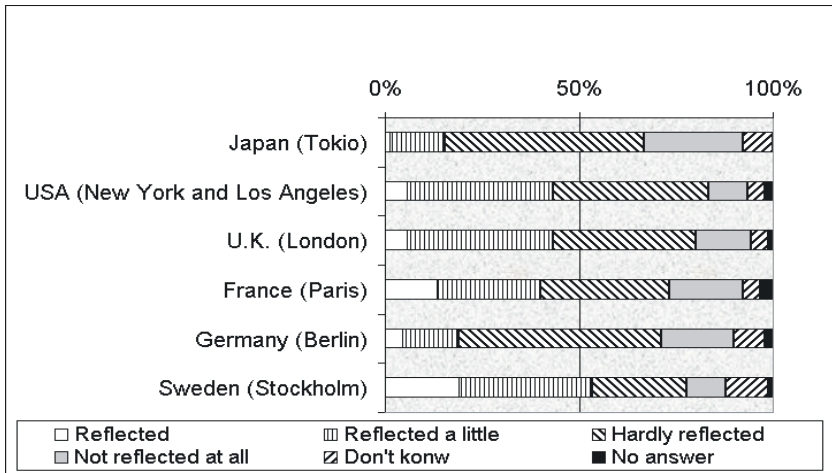
**Abb. 45** Partizipation, Korruption und Regierungshandeln

Quelle: Inter-American Development Bank, *Development Beyond Economics*, a. a. O., S. 192

<sup>766</sup> Vgl. Inter-American Development Bank, *Development beyond Economics*. 2000 Report, Washington D. C. 2000, S. 186 ff.

Spiegeln sich die Erwartungen und Einstellungen der Bürger nach ihrem eigenen Urteil in der Politik wider? In fast allen fortgeschrittenen Industriestaaten äußert die überwältigende Mehrheit der Befragten, die Meinungen der Bevölkerung schlugen sich „kaum“ oder „nur wenig“ in der praktischen Politik nieder.

*How much do you think the opinions of citizens are reflected in your country's politics?*



**Abb. 46** Legitimation der Politik im Urteil der Bevölkerung

Quelle: Dentsu Institute for Human Studies, The Nikkei Weekly, 27. Juli 1998, S. 2

## 10.4 Eine Bilanz des Wohlfahrtsstaates

Dem Wohlfahrtsstaat wird von seinen Befürwortern bescheinigt, er sichere den Wohlstand und fördere gesellschaftliche Teilhabe, sei daher sozial integrierend und politisch stabilisierend.<sup>767</sup> Kritiker machen dagegen auf den Anpassungsdruck einer gewandelten Umwelt und schädliche Nebenwirkungen aufmerksam. Sie

<sup>767</sup> Vgl. Jens Alber, Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, in: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt/New York 2001, S. 61 – 74

bemängeln insbesondere die institutionelle Trägheit bei Anpassungszwängen an eine veränderte Umwelt. Grundsatzkritiker weisen darüber hinaus auf fehlende Arbeitsanreize und Armutsfallen, die Klientelpolitik des Sozialstaates sowie die Schwächung sozialer Integration und gesellschaftlicher Solidarität hin.

Unterschiede der *wohlfahrtsstaatlichen Politik* der westlichen Industriegesellschaften lassen sich nicht in erster Linie durch sozialökonomische Strukturen und Prozesse erklären, sondern vielmehr durch den *Primat der Politik*. Als wichtiger im Vergleich zur ökonomischen Entwicklung, sozialen Strukturen und zur Sozialpolitik<sup>768</sup> erweisen sich bei international vergleichenden Untersuchungen die Bedeutung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung, der Struktur des Parteiensystems, des Wahlsystems, der außerparlamentarischen Machtverteilung sowie des Grades an politischem Zentralismus für Entwicklung und Reichweite wohlfahrtsstaatlicher Politik.<sup>769</sup> Weder Wachstumsraten noch wirtschaftliche Entwicklungsniveaus erklären die unterschiedliche Ausweitung des Wohlfahrtsstaates; parteipolitische Unterschiede lassen sich für den Bereich der Sozialausgaben, insbesondere für die Ausgaben für das Gesundheitswesen, sehr wohl nachweisen.

Die Diskussion um diese Zusammenhänge hat zu dem Ergebnis geführt, dass es wenig erfolversprechend ist, mit den genannten sozialökonomischen und politischen Bestimmungsfaktoren die Entwicklung *des* Wohlfahrtsstaates erklären zu wollen. Vielmehr liegt es nahe, die politischen und sozialökonomischen Bestimmungsfaktoren den Dimensionen des Wohlfahrtsstaates (Wohlfahrt-Lebenswelt-Gerechtigkeit) zuzuordnen (Tab. 45). Dabei werden zu den Instrumenten der Sozialpolitik, die der Verwirklichung der Ziele „Sicherheit und Wohlfahrt“ dienen, die Sozialversicherungen, die Arbeitsmarktpolitik und die Gesundheitspolitik gerechnet. Indikatoren sozialer Sicherung sind die Arbeitslosenquote, die Sozialleistungsquote, die Sätze des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfe und schließlich das Rentenniveau. Im Rahmen des „*politisch-sozialökonomischen Modells*“ zur Erklärung der Wohlfahrtspolitik sind insbesondere die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die außerparlamentarischen Kräfteverhältnisse und sozialökonomische Faktoren zu nennen.

Die Gerechtigkeitsdimension umfasst die Ziele „Gleichheit“ und Chancengleichheit. Indikatoren dieser Dimension sind die Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie die Verteilung von Lebenschancen. Diese Faktoren sind

---

768 Vgl. Harald Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley (Cal.) 1975

769 Vgl. Francis G. Castles (Hrsg.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Beverly Hills/London 1982. Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, a. a. O.

zwar grundsätzlich den Wirkungen der Finanz-, Vermögens- und Bildungspolitik unterworfen, gleichwohl auf Dauer insgesamt von sozioökonomischen und außerparlamentarischen Kräften beeinflusst. Dem entspricht die Ausrichtung des „sozialökonomisch-politischen Erklärungsmodells“.

Die Lebensweltdimension wird demgegenüber sehr stark von den Einflussmöglichkeiten der Verwaltung auf wohlfahrtsstaatliche Politik geprägt. Erweiterungen und Umbauten des Wohlfahrtsstaates werden von der staatlichen Verwaltung vorgenommen – ein oft zu wenig beachteter Zusammenhang.<sup>770</sup> Die Alltagswelt des modernen Wohlfahrtsstaates wird mehr durch die Allgegenwart der Bürokratie als durch politisch-soziale Krisen und außerparlamentarische Kräfteverhältnisse bestimmt.<sup>771</sup> Umstritten ist, in welchem Umfang konzeptionelle Vorstellungen von Sozial- und Gesellschaftspolitik politisches Handeln prägen. Unstrittig ist, dass sie das Bewusstsein von Politikern und ihren Ratgebern formen. Unklar ist jedoch, in welchem Umfang sie den materiellen Gehalt politischer Entscheidungen in Konkurrenz zur Einflussnahme von Verbänden, politischen Parteien, Unternehmen und Massenmedien beeinflussen. Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang – wie das Beispiel der amerikanischen Sozialpolitik zeigt – die Einstellung der politischen Eliten zu gesellschaftspolitischen Problemen. Diese Einstellungen wirken wie ein Filter oder ein Brennspeigel bei der Wahrnehmung sozialer Probleme und ihrer Bewertung. Je nach kulturell geprägten Werthaltungen werden diese Probleme als „selbstverschuldet“ interpretiert oder in Größendimensionen und Folgewirkungen unterschiedlich beurteilt. Von diesen Wahrnehmungen und Bewertungen unter dem Einfluss sozialer Ideen und kultureller Prägekräfte gehen weitreichende Auswirkungen auf die Wohlfahrtsdimension, die Lebensweltdimension und auf die Gerechtigkeitsdimension aus, die eine vergleichende Bewertung der Lebenschancen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen nahe legen.

Mit dem Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft verändern sich auch die Problemlagen des modernen Wohlfahrtsstaates. Bei wachsenden Finanzierungsproblemen wird u. a. die Bindung der Sozialleistungen an die Lohneinkommen in Frage gestellt und grundsätzliche Alternativen wie die staatliche Garantie einer Grundsicherung erwogen. Dem staatlichen Sozialleistungssystem wird insbesondere vorgeworfen, es verletze das *Äquivalenzprinzip* von Geben und Nehmen, produziere neue Bedürfnisse und sei aufgrund überproportionaler Kostensteigerungen einerseits und

---

770 Vgl. Bernhard Badura, Perspektiven amerikanischer Sozialpolitik in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 25, 1973 S. 821

771 Vgl. Christine Landfried, Sozialpolitik, a. a. O., S. 208



gleichfalls überdurchschnittlich wachsender Versorgungsansprüche andererseits künftig nicht mehr zu finanzieren.<sup>772</sup>

**Tabelle 44** Dimensionen des Wohlfahrtsstaates

normative Dimensionen	Wohlfahrtsdimension	Lebensweltdimension	Gerechtigkeitsdimension
<b>analytische Dimension</b>			
<b>Strukturmerkmale</b>	Soziale Sicherung	Demokratisierung der Arbeitsbeziehungen und der sozialpolitischen Einrichtungen	Umverteilung
<b>Instrumente</b>	Rentenversicherung, Unfallversicherung, Krankenversicherung und Gesundheitspolitik, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik, Kriegsopferversorgung, Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld	Koalitionsfreiheit Tarifautonomie Betriebsverfassung Mitbestimmung auf Unternehmensebene, Räte, Beiräte, Sprecherräte in Sozialeinrichtungen	Steuerpolitik Wohnungsbau- politik Bildungspolitik (Ausbildungsförderung) Vermögenspolitik Lastenausgleich
<b>Organisationsprinzipien</b>	Versicherung Versorgung Fürsorge makroökonomische Steuerung	„collective bargaining“ Mitbestimmung Selbsthilfe	Staatsinterventionismus
<b>Ziele</b>	Versicherung Wohlfahrt	Freiheit Selbstverwirklichung	Chancengleichheit Gleichheit von Resultaten
<b>Indikatoren</b>	Sozialleistungsquote, Arbeitslosigkeit, Sätze der Sozialhilfe Höhe der Renten	Behandlung der Sozialleistungsempfänger durch die Verwaltung Ausmaß an Mitbestimmung	Verteilung von Einkommen und Vermögen Verteilung von Lebenschancen Versorgungsklassen
<b>Erklärungsmuster</b>	Politisch-sozialökonomisches Modell	Politisch-bürokratisches Modell	Sozialökonomisch-politisches Modell

Quelle: Christine Landfried, Sozialpolitik, a. a. O., S. 207

772 Vgl. Philipp Herder-Dornreich u. a. (Hrsg.) Überwindung der Sozialstaatskrise, Baden-Baden 1984

## 10.5 Zukunftsfähige Politik: der Beitrag der Wissenschaft

Der Beitrag der Wissenschaft zur Planung einer rationalen Politik beginnt mit der Definition von Zielen, der Festlegung ihres Gewichtes und der Kriterien der Zielerreichung.<sup>773</sup> So ist das Oberziel „Lebensqualität“ bis in Feinziele gegliedert und operationalisiert worden.<sup>774</sup> Hieran kann sich die Politik bei der Feststellung eines normativen Konsensus orientieren. Unter Rückgriff auf wissenschaftlich erarbeitete Entscheidungs- und Beurteilungsmodelle können die politischen Planer die voraussichtliche Wirksamkeit unterschiedlicher Programmalternativen abschätzen. Hieran schließen sich Wirkungsanalysen und –prognosen an, die die Entscheidung für eine Alternative und deren Implementation erleichtern. Grundlagenforschung und Wirkungsanalysen sind gefordert, wenn etwa Feldversuche oder Pilotprojekte eine Programmidee implementieren und eine kontrollierte Durchführung und Beobachtung dieses Experiments ermöglichen.

Im Interesse einer langfristig wirksamen Politik kommen zwei grundsätzliche Spielarten der Verwertung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse in einer demokratischen Gesellschaft in Betracht: Im Dialog mit politischen Praktikern sollen *Aufklärung* und *Kritik* das Wissen über tatsächliche Zusammenhänge verbessern, Vorurteile eliminieren und ideologische Verschleierungen aufdecken, während *Steuerung* und *Kontrolle* der politischen Praxis durch die Wissenschaft der konstruktiven Verwertung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse und ihrer prinzipiellen Revidierbarkeit dienen.<sup>775</sup> Der internationale Vergleich von politischen Institutionen, politischen Prozessen, politischem Verhalten und politischen Entscheidungen ermöglicht empirisch fundierte Antworten auf die klassischen Fragen nach der Kompatibilität von Zielsetzungen und Mittelverwendungen, der Realisierbarkeit und den Realisierungsbedingungen politischer Zielvorstellungen und schließlich nach dem Grad empirischer Bewährung der der jeweiligen Beratung und dem jeweiligen Dialog zugrunde liegenden theoretischen Annahmen.

Gerade beim Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis, der analytisch beispielsweise die verschiedenen Voraussetzungen, Anwendungsmöglichkeiten und potentiellen Wirkungen eines Gesetzesentwurfs prüft und erörtert, kann dem internationalen Vergleich die Funktion zukommen, die Probleme und Anwen-

---

773 Vgl. Helmut Kromrey, Evaluation in Wissenschaft und Gesellschaft, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2003

774 Dies ist beispielsweise in Forschungsprojekten der OECD sowie im Rahmen des Sonderforschungsbereiches SPES (Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem) an den Universitäten Frankfurt und Mannheim geschehen.

775 Vgl. Hans Albert, Konstruktion und Kritik, Hamburg 1972

dungsmöglichkeiten eines solchen Vorgangs gewissermaßen experimentell zu testen; dies aber nur unter der Voraussetzung, dass eine ähnliche Konzeption ganz oder teilweise in anderen Ländern bereits verwirklicht oder verworfen worden ist. Im letzteren Falle ist zu prüfen, ob die negativen Gründe sich auf ähnliche Fakten stützen wie im eigenen Land. Die sozialwissenschaftliche Diskussion um das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis weist klare Konturen auf, die sich in der Herausbildung von drei Modellen der Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik niedergeschlagen haben. Hierbei handelt es sich um das *technokratische Modell*,<sup>776</sup> das *dezisionistische Modell*<sup>777</sup> und das *pragmatistische Modell*<sup>778</sup> wissenschaftlicher Politikberatung. Diese Modelle und die Diskussion um die ihnen zugrunde liegenden wissenschaftstheoretischen und politischen Positionen haben die sozialwissenschaftliche *und* politische Diskussion nachhaltig geprägt.<sup>779</sup>

Die Unterschiede zwischen diesen drei Modellen lassen sich am Beispiel des Verhältnisses von Experten und Politikern darstellen. Der Fachmann befindet sich im *technokratischen* Modell dem Politiker gegenüber in einer geradezu souveränen Stellung. Der dem Sachzwang unterworfenen Politiker entscheidet nur noch fiktiv, da wissenschaftliche Forschung und technische Entwicklung seinen Entscheidungsspielraum einengen. Dagegen verbleibt im *dezisionistischen* Modell ein Bereich, in dem praktische politische Fragen nach wie vor politischem Willen unterworfen und vom autonomen Politiker entschieden werden. Die Rolle des Fachmannes bleibt hier von der des Politikers scharf getrennt. An die Stelle dieser Trennung tritt dagegen im *pragmatistischen* Modell ein kritisches Wechselverhältnis zwischen Sachverständigen und Politikern.

Dem Grundsatz des dezisionistischen Modells ist kritisch entgegenzuhalten, dass es die Vielfalt der Beziehungen zwischen verfügbaren Techniken und politischen Entscheidungen ignoriert und die öffentliche Mitwirkung der Bürger auf die Legitimation der Führungsgruppen einschränkt. Die Notwendigkeit mittel- und langfristiger Planung verbietet aber Wertungen, die allein politischer Willkür überlassen werden. Die dezisionistische Betrachtung der Interdependenz von Wissenschaft und Politik übersieht, dass auch Wertentscheidungen Gegenstand wissenschaftlicher Kritik sein können, Sachverstand fordern und nicht einem

---

776 Vgl. Hans Lenk (Hrsg.), *Technokratie als Ideologie. Sozialphilosophische Beiträge zu einem politischen Dilemma*, Stuttgart u. a. 1973

777 Vgl. Helmut Schelsky (Hrsg.), *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, Düsseldorf/Köln 1965

778 Vgl. Jürgen Habermas (Hrsg.), *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*, Frankfurt 1976, 8. Aufl.

779 Vgl. insbesondere Klaus Lompe, *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften*, Göttingen 1966

*irrationalen Wertdezisionismus* überantwortet bleiben dürfen. Stattdessen sollten vielmehr Ansätze brauchbarer Lösungsvorschläge praxisorientierter Ansätze für brauchbare Lösungsvorschläge beratender Sozialwissenschaft entwickelt werden, die zwar den Dualismus von Wert- und Sachproblemen beibehalten, aber zugleich die Wertsphäre rationaler Diskussion zugänglich machen. Die bloße Verständigung zwischen Wissenschaftlern und Politikern erfordert daher auch *eine rationale, wechselseitige Diskussion der Wertvorstellungen, Ziele und Interessen*, die von den Mitgliedern dieser beiden Bezugssysteme vertreten werden.

	Modell	Technokratisches Modell	Dezisionistisches Modell	Pragmatistisches Modell
Merkmale				
Funktionszusammenhang Experte / Politiker		Trennung	Trennung	Kritisches Wechselverhältnis unter Einbeziehung der Öffentlichkeit
Hierarchische Beziehung		Experte ↓ Politiker	Politiker ↓ Experte	Experte ↔ Politiker
Herrschaft		Sachzwänge	autokratische Legitimierung	Demokratische Kontrolle und wissenschaftliche Kritik
Ziel/Mittel-Relation		Zielmaximierung	Ziele irrational, Mittel rational bestimmbar	Ziel-Mittel-Diskussion mit Revisionsmöglichkeit
Rolle der Öffentlichkeit		Keine Rolle; Wahl von Experten nach Leistungsbeweis	Akklamation der Eliten	Öffentliche Diskussion der Ziele und Mittel

**Abb. 47** Modelle wissenschaftlicher Politikberatung

Quelle: nach: Jürgen *Habermas*, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: *ders.*, *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*, Frankfurt 1968

Ziel des *pragmatistischen Modells* ist es, das empirisch-strategische Wissen der Wissenschaftler und die Wertorientierung der Politiker einer wissenschaftlich fundierten Diskussion zugänglich zu machen. An die Stelle einer strengen Trennung zwischen den Funktionen des Politikers und des Beraters tritt ein kritisches Wechselverhältnis. Kennzeichen dieser *Wechselbeziehung* ist es, dass Wissenschaftler die politischen Entscheidungsträger beraten und Politiker die Wissenschaftler mit

der Untersuchung praktisch bedeutsamer Fragen beauftragen. Auf dieser Grundlage erstrebt das pragmatistische Modell eine institutionelle Lösung des Problems wissenschaftlicher Politikberatung, die auf eine wechselseitige Aufklärung über wissenschaftlichen Erkenntnisstand und praktische Erfordernisse zielt.

Den Beitrag, den die Wissenschaft bei der Beratung politischer Entscheidungsträger zu leisten vermag, kann man mit *Fleischmann* in einen theoretisch-technologischen, einen entscheidungstheoretischen und einen theoretisch-normativen Beitrag aufteilen.<sup>780</sup> Der *theoretisch-technologische Beitrag* beruht auf der praktischen Auswertung theoretischer Aussagen, der sozialtechnologischen Transformation allgemeiner Sätze (Theorien, Hypothesen). Die dem tatsächlichen Geschehen zugrunde liegenden Gesetzmäßigkeiten, die von diesen Sätzen erfasst und interpretiert werden, legen zugleich die Entscheidungsspielräume der Politiker und das Beratungspotential der Wissenschaftler fest. In diesem Nachweis konkreter Handlungsmöglichkeiten besteht der praktische Nutzen des theoretisch-technologischen Beitrags.

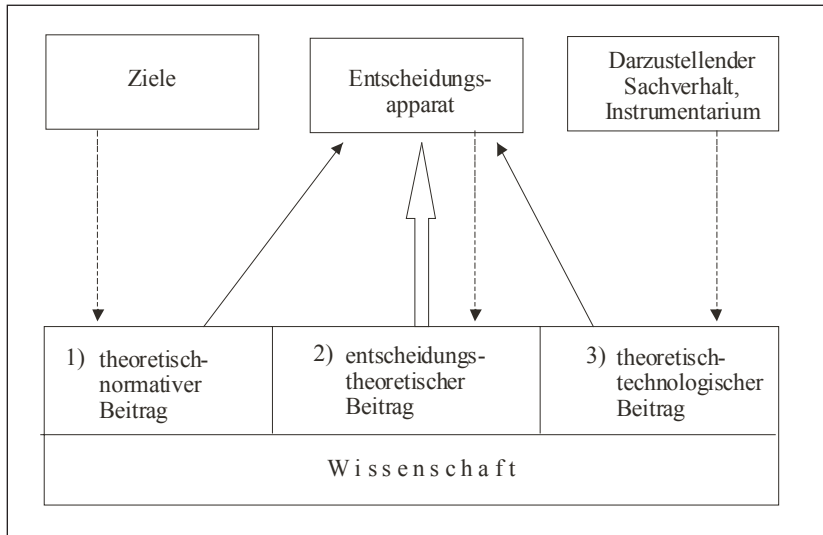
Der *entscheidungstheoretische Beitrag* stützt sich auf die Untersuchung individueller und kollektiver Entscheidungen, die den Nachweis der Bedingungen rationalerer Entscheidungen ermöglicht. Hierzu zählen lineare Programmierung, Input-Output-Methode, Theorie der Spiele, Ungewissheitstheorien und Wohlfahrtswirtschaft. Ökonomen verstehen unter Entscheidungstheorien im Allgemeinen ein *logisches Kalkül* zur Festlegung von Realisierungsmöglichkeiten gegebener Ziele.

Der theoretisch-normative Beitrag zielt auf eine systematische Erörterung politischer Ziele. Den Wissenschaftlern vorgegebene Ziele, die für die jeweilige Entscheidungssituation relevant sind, sollen im Hinblick auf ihre Kompatibilität und Realisierungsmöglichkeiten analysiert werden. Sieht man diese drei Beiträge der Wissenschaft bei der Beratung politischer Entscheider im Zusammenhang, lässt sich eine *Konzeption wissenschaftlicher Empfehlungen und Warnungen entwickeln*.<sup>781</sup>

---

780 Vgl. Fleischmann, Gerd: Nationalökonomie und sozialwissenschaftliche Integration. Tübingen 1966

781 Vgl. Klaus Lompe, Wissenschaftliche Beratung der Politik, a. a. O., S. 134 ff.



**Abb. 48** Das pragmatistische Modell wissenschaftlicher Politikberatung\*

Quelle: *Fleischmann*, Gerd: Nationalökonomie und sozialwissenschaftliche Integration. Tübingen 1966

Hierin unterscheidet sich das pragmatistische vom technokratischen, aber auch vom dezisionistischen Modell. Gegenüber diesen beiden Konzeptionen vermag das pragmatistische Modell eher einen Beitrag zu einer rationalen, nachhaltigen Politik vor allem dadurch zu leisten, dass der kritische Dialog zwischen Wissenschaftlern und Politikern eine Aufdeckung gefühlsmäßiger Grundentscheidungen und damit eine rationalere Interpretation von Zielvorstellungen und Handlungsalternativen ermöglicht. Aus dieser Perspektive wird die kritische Diskussion nicht nur in der empirischen Wissenschaft geführt, sondern auch auf komplexe Entscheidungssituationen übertragen. Diesen zugleich konstruktiven und aufklärerischen Anspruch der Wissenschaft hat *Jürgen Habermas* in seiner Dankesrede bei der Verleihung des Kyoto-Preises auf folgende Formel gebracht: „Der Intellektuelle soll ungefragt, also ohne Auftrag von irgendeiner Seite, von dem professionellen Wissen ... einen öffentlichen Gebrauch machen. Ohne unparteiisch zu sein, soll er sich ein Bewusstsein seiner Fallibilität äußern. Er soll sich auf relevante Themen beschränken, sachliche Informationen und möglichst gute Argumente beisteuern, er soll sich

also bemühen, das beklagenswerte diskursive Niveau öffentlicher Auseinandersetzungen zu verbessern.“<sup>782</sup>

## Literatur

- Thomas Dye, *Top Down Policymaking*, New York /London 2001
- Murray Edelman, *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt a. M. 1976
- Peter Flora /Heinz-Herbert Noll (Hrsg.), *Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen*, Frankfurt a. M./New York 1999
- Robert J. Franzese, *Macroeconomic Policies of Development Democracies*, Cambridge 2002
- Klaus Lompe, *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften*, Göttingen 1966
- Richard P. Nathan, *Social Science in Government. Uses and Misuses*, New York 1988
- David L. Weimer /Adam R. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., 1989

---

782 Jürgen Habermas, Öffentlicher Raum und politische Öffentlichkeit. Lebensgeschichtliche Wurzeln zweier Gedankenmotive, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 11./12. Dezember 2004, S. 48

## **Leviathan**

*Unser riesiger Mitesser,  
zur Zeit hat er Kreide gefressen.  
Selten fletscht er die Zähne.  
Er kennt uns nicht ...  
Ohne uns, seine hörigen  
Angehörigen, wäre er nichts.  
Ihn loszuwerden – unmöglich.  
Für uns spricht es nicht,  
dass er unentbehrlich ist,  
dieser ewige Langweiler.*

Hans Magnus Enzensberger

---

## **11.1 Vom Leviathan zum aktivierenden Staat**

Warum wirkt der moderne Staat so starr und übermächtig? Seine politischen Entscheidungsprozesse folgen stets der *Logik des politischen Wettbewerbs*, insbesondere dem Zwang zur Entscheidung unter Ungewissheit für Wähler und Gewählte.<sup>783</sup> Die Nichtvorhersehbarkeit künftiger Wahlergebnisse veranlasst Regierung und parlamentarische Mehrheit, zu bedenken, dass eine Regierungsübernahme durch die Opposition ihre Maßnahmen aufheben und ihre Politik wirkungslos machen

---

783 Vgl. Murray Horn, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge 1995; Matthew D. McCubbins/ Roger G. Noll/ Barry R. Weingast, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, 1987, S.243-277; Terry M. Moe, *Politics and the Theory of Organization*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 7, 1991, S. 106-129



kann.<sup>784</sup> Folglich wird die gegenwärtige Regierung ihre Politik gegen eine solche Aufhebung abzuschirmen versuchen. Dies geschieht etwa durch die Schaffung von Implementationsinstanzen und –behörden, die jeder Änderung des Status quo entgegenzuwirken versuchen.

Zu Mechanismen der Abschottung, die auf eine Isolierung des jeweiligen Politikfeldes gegen künftige Korrekturen hinauslaufen („*insulation*“ *mechanism*), gehören detaillierte gesetzgeberische Vorschriften, neue, angepasste Professionalisierungsstrategien, die Erschwerung politischer Übersicht und Kontrolle sowie die Betreuung der Maßnahmen durch einen Verwaltungszweig, der diese von vornherein positiv bewertet. In diesem Fall wird das jeweilige Programm auch dann noch weiter fortgesetzt, wenn seine Promotoren längst die politische Bühne verlassen haben. Die vielfältigen Blockademöglichkeiten von Vetoakteuren tun besonders in föderalistischen politischen Systemen ein Übriges, um ein bereits implementiertes Programm nicht gänzlich auszuhebeln.<sup>785</sup> Daher trachten politisch konfligierende Gruppen innerhalb der Administration nach Strategien der „Isolierung“ ihres Entscheidungsbereichs gegen künftige Revisionen durch opponierende Gruppen. Durch Selbstbeschränkung und Isolierung schirmen sie ihre Politik zwar erfolgreich gegen alle Versuche einer künftigen „Sabotage“ ab, machen sie aber auch aufgrund mangelnder Einbettung in Netzwerke positiver Koordination weniger effektiv und schwerer reformierbar.

Die neuere politik- und verwaltungswissenschaftliche Diskussion setzt die Perspektive des *aktivierenden* an die Stelle des *expandierenden Staates*. Bei der Bestimmung und Eingrenzung staatlicher Aufgabenbereiche kann ein erweitertes Verständnis von Bürger- und Kundenorientierung hilfreich sein.<sup>786</sup> Der aktivierende Staat ringt mit seinen „Kunden“ um die Frage, ob Aufgaben überhaupt öffentlich erledigt werden müssen. Er setzt daher in erheblichem Umfang auf Kunden- und Bürgerbefragung einerseits und auf die Bereitschaft von Bürgern und Gruppen zum Eigenengagement. Staatsaufgaben sollen nicht festgeschrieben werden, da sie einem dynamischen Wandel unterliegen. Dazu ist eine Debatte um die Leistungstiefe der Politik im jeweiligen Politikfeld zu führen. Die Kernkompetenz des Staates erstreckt sich nur auf Bereiche, in denen weder Ziele noch Instrumente der

---

784 Vgl. Terry M Moe, The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy, in: Oliver E. Williamson, (Hrsg.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Berkeley 1990

785 Vgl. Rui J.P., Jr. de Figueiredo, Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation, in : *American Political Science Review*, vol. 96, No. 2, June 2002, S. 321-333

786 Vgl. Stephan von Bandemer/Josef Hilbert, Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Stephan von Bandemer/Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998, S. 25 – 32

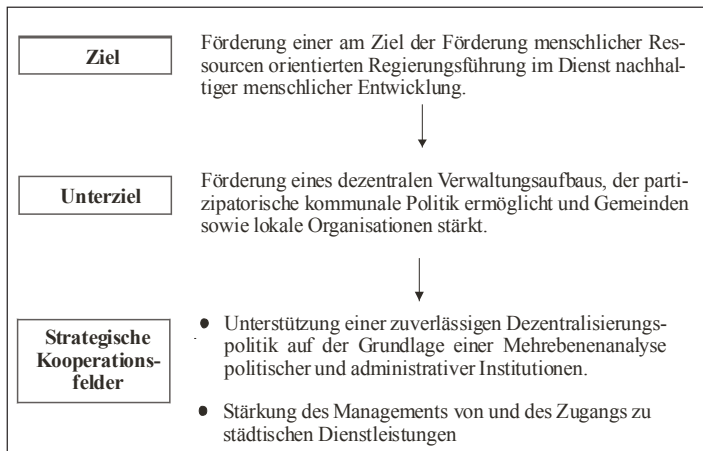
Aufgabenerfüllung festgelegt sind. Dabei handelt es sich insbesondere um neue Aufgaben, die mit neuen Instrumenten anzugehen sind wie etwa Bauleitplanung, Umweltschutz, Bildungspolitik.

Die Konzentration staatlicher Aufgabenerfüllung auf vordringliche Aufgaben innovativen Charakters kann so einen Beitrag zur Entlastung des Staates leisten und der anhaltenden Überforderung des Leistungsstaates durch eindeutige Prioritätensetzung entgegenwirken. In die gleiche Richtung wirkt die Aufgabenkritik in überregulierten Politikfeldern. Bei bekannten, einfachen Zielen, die eine Dezentralisierung oder Privatisierung der Leistungserbringung nahe legen, kann der aktivierende Staat seiner politischen Verantwortung für die Leistungserbringung durch Konzepte des *Wettbewerbs zwischen den Leistungsanbietern*, *Qualitätsmanagement* und *Benchmarking* gerecht werden. In diesem Rahmen kann er die Leistungserbringung an private oder intermediäre Organisationen übertragen. Ohne leistungsfähige Institutionen wird der aktivierende Staat handlungsunfähig.

Der aktivierende Staat unterscheidet sich vom Leviathan durch die Begründung seiner Eingriffe. Staatsinterventionen im Prozess der Ressourcenallokation lassen sich aus zwei Gründen rechtfertigen:

1. Im Hinblick auf das Ziel der Chancengleichheit wird eine gleichmäßigere Verteilung von Gütern und Dienstleistungen unter den Mitgliedern einer Gesellschaft angestrebt.
2. Mit dem Hinweis auf wünschbare Effizienzsteigerungen kann der Staat in Fällen des Marktversagens eingreifen.

Dieses Versagen kann auf unterschiedliche Faktoren zurückgeführt werden: zu hohe Transaktionskosten, das Fehlen von Märkten für Güter der Zukunft, die Marktmacht einzelner Anbieter, die Externalitäten (d. h. Kosten eines Anbieters, die bei anderen Marktteilnehmern anfallen) und öffentliche Güter, deren Erstellung privat, deren Nutzung aber öffentlich erfolgt. Auch die Herstellung größerer Verteilungsgerechtigkeit durch Umverteilung von Vermögen und Einkommen ist ein öffentliches Gut.



**Abb. 49** Ergebnisorientierte Entwicklungsplanung: Das Beispiel guter Regierungsführung

Quelle: eigene Darstellung

Der Staat soll insbesondere zur Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft wie zur Erschließung neuer Märkte beitragen. Im Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Regulierung, wirtschaftlichem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe wird so aus dem Leitbild des „schlanken Staates“ das des „aktivierenden Staates“, der die Befriedigung von Grundbedürfnissen (öffentliche Infrastruktur, Bildung, öffentliche Sicherheit, soziale Sicherheit) sichert, Eigeninitiative und gesellschaftliches Engagement fördert und Abläufe in Wirtschaft und Gesellschaft erleichtert.<sup>787</sup> Wie diese Perspektive ordnungstheoretisch und prozesspolitisch umgesetzt werden kann, ist jedoch noch weitgehend offen. Hier besteht ein erheblicher Forschungs- und Entwicklungsbedarf.

Der aktivierende Staat will kollektive Ziele durch eine neue Teilung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft verwirklichen. Er stützt sich dabei auf die Kooperation staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, die sich für öffentliche Güter einsetzen und verbindet sein Engagement mit der Eigeninitiative der Bürger.

<sup>787</sup> Vgl. Jörg Bogumil, Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, polis Nr. 54/2002, Hagen 2002, S. 22; in die gleiche Richtung zielen Forderungen nach einer „erneuerten Bürgergesellschaft“, in der sich individuelle Verantwortung, gemeinschaftliches Engagement und nachhaltige soziale Sicherung verbinden. Vgl. hierzu Paul Nolte, *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 85 ff.

Ein Beispiel: Der „schlanke Sozialstaat“ überlässt einige Aufgaben gesellschaftlichen Akteuren, wacht aber weiterhin über die Befriedigung von Grundbedürfnissen und ein ausreichendes Angebot öffentlicher Güter.

---

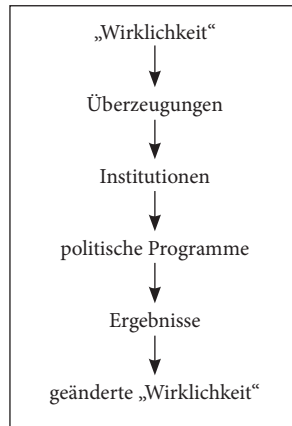
## 11.2 Der Januskopf der Macht

Der komplexe Begriff der Macht entzieht sich immer wieder dem analytischen Zugriff des Beobachters. Macht ist janusköpfig. Sie weist, wie *Bachrach* und *Baratz* festgestellt haben, zwei Gesichter auf, von denen der Politikwissenschaftler nur eines wahrnimmt.<sup>788</sup> Welches sieht die Politikwissenschaft? Der Bereich politischer Entscheidungsfindung wird immer wieder auf Bereiche „sicherer“ politischer Themen eingegrenzt. Für die Unterscheidung zwischen „bedeutenden“ und „unbedeutenden“ Themen bieten sich aber keine objektiven Maßstäbe an. Die politischen Organisationen wiederum werden durch systematische Ungleichgewichte (*Bias*) geprägt: Einige Streitfragen werden politisch aufgenommen, andere dagegen ausgegrenzt. Auf dramatische Weise gilt dies für den Bereich der „Nichtentscheidungsfindung“ (*nondecision*), der sich darauf zurückführen lässt, dass politische Entscheidungsträger und politische Institutionen den Bereich politischer Entscheidungen auf „sichere“ Themenfelder eingrenzen. Dieses Vorgehen kann mit einigen Hypothesen aus der neueren *Institutionenökonomik* erklärt werden.

---

788 Vgl. Peter Bachrach/Morton S. Baratz, Two Faces of Power, in: The American Political Science Review, vol. 56, 1962, S. 947-956

Der Prozess gesellschaftlichen Wandels folgt folgendem Verlauf:<sup>789</sup>



**Abb. 50** Gesellschaftlicher Wandel

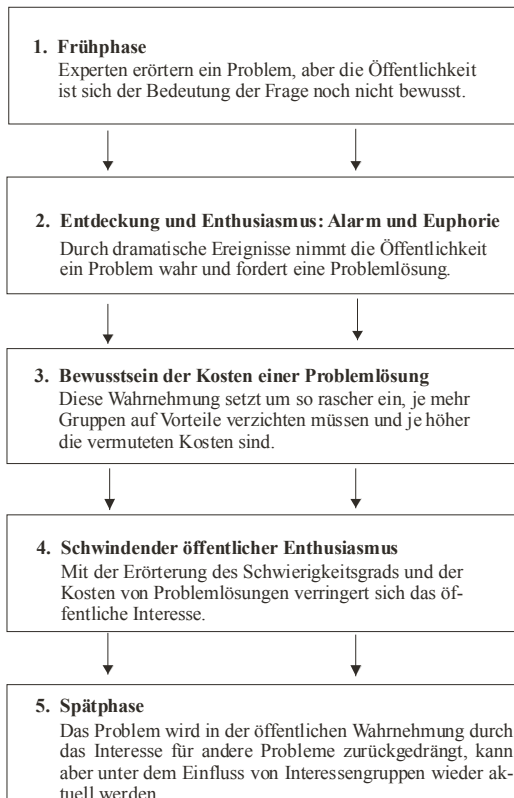
Quelle: eigene Darstellung

Zu wenig wissen wir darüber, *wie* die menschliche Wahrnehmung die Ergebnisse der Politik zur gesellschaftlichen Realität in Beziehung setzt. Wegen dieses Erkenntnismangels ist auch jede deterministische Deutung der Rückkopplung zwischen Politikergebnissen und gesellschaftlichem Umfeld irreführend. Laufen die hiermit verbundenen Lernprozesse über mehrere Perioden gleichförmig ab, werden relativ inflexible, gemeinsame Wertsysteme geformt und damit die Grundlage *für eine kognitive Pfadabhängigkeit* gelegt. Dadurch werden auch die institutionellen Bedingungen gesellschaftlicher Problemlösung befestigt und auf jede neue Problemlösung angewendet: die Grundlage *institutioneller Pfadabhängigkeit*. Die Interaktionen zwischen den wirtschaftlichen Akteuren werden so in eine bestimmte Richtung gelenkt: *wirtschaftliche Pfadabhängigkeit*.

Die gesellschaftlichen Wahrnehmungsprobleme der Politik lassen sich durch folgenden Zyklus veranschaulichen (Abb. 51). Auf die „Entdeckung“ eines politischen Problems folgt eine Phase des Enthusiasmus, die nach kurzer Zeit durch ein stärkeres Bewusstsein für die Kosten der Problembearbeitung abgelöst wird. Darauf

789 Vgl. C. Mantzavinos/Douglass C. North/ Syed Shariq, Learning, Institutions, and Economic Performance, in: Perspectives on Politics, 2004, vol. 2, No. 1, S. 75-84, insb. S. 80 f.

schwindet der Enthusiasmus; das öffentliche Interesse geht zurück und wendet sich neuen Themen zu. Der Umweltschutz und seine öffentliche Wahrnehmung als politische Aufgabe von seinen Anfängen bis zur Gegenwart bietet hierfür ein anschauliches Beispiel.



**Abb. 51** Zyklus der Wahrnehmung politischer Probleme

Quelle: Anthony Downs, The Issue-Attention Cycle, in: The Public Interest, 1972, No. 28, S. 38-50

Henry Kissinger hat darauf hingewiesen, dass sich das Regierungshandeln deswegen immer taktischer ausrichte, weil der politische Druck der Wahlen und der ihnen

vorangehenden politischen Meinungsbildung zugenommen habe. Je taktischer aber die Orientierung der politische Klasse, umso kurzfristiger ihr Regierungshandeln. Je kurzatmiger aber die Regierungspraxis, umso erfolgloser werde sie. In allen westlichen Demokratien sei daher die Paradoxie zu beobachten, dass Regierungen umso inkompetenter eingeschätzt würden, je mehr sie sich an Meinungsumfragen ausrichteten.<sup>790</sup> So entsteht ein *Circulus Vitiosus* *voreiliger, weitreichender Versprechungen*, mit denen der politische Gegner auf Abstand gehalten wird, und zugleich ein Kreislauf *politischer Überforderung im Amt*, die in der nächsten Wahl zum Erfolg der Gegenseite führt – und so fort.

---

### 11.3 Von der Steuerung zur Regelung

Ein zentrales Problem bleibt auch künftig die Steuerungsfähigkeit des Staates. In den gesellschaftlichen Sektoren haben wir es mit unterschiedlichen Graden organisierter Handlungsfähigkeit zu tun.<sup>791</sup> Dabei ist es sinnvoll, den zu engen Begriff der *Steuerung* durch den umfassenderen der *Regelung* (*governance*) zu ersetzen. Die für Regelungsstrukturen aus Institutionen und Akteurkonstellationen verfügbaren Einflussinstrumente können nicht nur von Akteuren des politisch-administrativen Systems eingesetzt werden, sondern auch von Einrichtungen gesellschaftlicher Selbstorganisation. Dabei werden entweder Steuerungsleistungen auf der Mikroebene des jeweiligen Sektors erbracht oder es wird Einfluss auf staatliche Regelungen genommen, die den jeweiligen Sektor betreffen. Mit zunehmender Fragmentierung des politisch-administrativen Systems erweitern sich zugleich auch die Einflusschancen organisierter Interessen.

In Deutschland ist *etatistische Steuerung* nur noch in wenigen Sektoren möglich.<sup>792</sup> Andererseits wird die korporatistische Gemeinschaftsleistung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure durch die abnehmende Prägekraft und Bindungswirkung von Großorganisationen seltener: Mit wachsender Zahl der beteiligten Akteure verringert sich so die Steuerungsleistung. Die Entscheidungssituation wird ferner durch die Blockademöglichkeiten von Vetogruppen kompliziert. Das

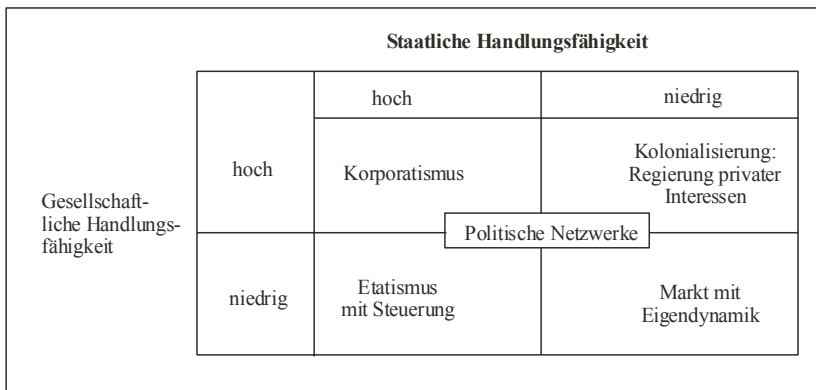
---

790 nach: Robert Heinemann u. a., *The World of the Policy Analyst*, a. a. O., S. 91

791 Vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, in: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York 1995, S. 11-31

792 Vgl. Klaus von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997, S. 30

Steuerungsvermögen des Staates wird mehr und mehr dadurch eingegrenzt, dass Netzwerke nichtstaatlicher Akteure ihre Stellung festigen und ihr Aktionsvermögen über nationale Grenzen hinaus ausweiten.<sup>793</sup> Dadurch wird die Handlungsfähigkeit jener Institutionen des politisch-administrativen Systems beeinträchtigt, die über die Leistungsbilanz der Wirtschafts- und Sozialpolitik mitentscheiden. So hat *North* gezeigt, dass unzulängliche institutionelle Rahmenbedingungen eine schwache wirtschaftspolitische Leistungsbilanz erklären.<sup>794</sup> Mit anderen Worten: Leistungsdefizite der Wirtschaftspolitik sind auf unzureichende Regelungsstrukturen der Wirtschaftssektoren zurückzuführen.



**Abb. 52** Modelle staatlicher Steuerung

Quelle: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung in staatsnahen Sektoren. S. 25

Auch in anderen Politikfeldern begünstigen Regelungsdefizite den Status-quo und dessen inkrementalistische Fortschreibung. Inkrementalismus kennzeichnet daher nicht nur die Haushaltspolitik, sondern auch andere Politikfelder wie etwa die Gesundheitspolitik und die Forschungs- und Technologiepolitik. Die fehlgeschlagenen Versuche Präsident *Clintons*, das amerikanische Gesundheitssystem zu reformieren,

793 Vgl. Jon Pierre, Conclusions: Governance beyond State Strength, in: ders. (Hrsg.), *Debating Governance*, Oxford/New York 2000, S. 241-246

794 Vgl. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge/New York 1990



lassen sich darauf zurückführen, dass der von ihm, *Hillary Clinton* und *Ira Magaziner* vorgelegte „große Wurf“ Bedenken und Widerstände im Kongress nicht ernst genug nahm und ein schrittweises, behutsames Vorgehen den Erwartungen der Kongressausschüsse eher entsprochen hätte.<sup>795</sup> Ähnliches ließ sich auch in der amerikanischen Weltraumpolitik wiederholt beobachten.

Die Krise des Wohlfahrtsstaates, die Abkehr vom Keynesianismus und das stärkere Gewicht marktwirtschaftlicher Ordnungskonzepte haben die Bedeutung regulativer Ordnungspolitik zu Lasten herkömmlicher Umverteilungspolitik weiter wachsen lassen.<sup>796</sup> Regulative Politik bedeutet nichts anderes als die *Aufstellung, Überwachung und Sanktionierung allgemeiner Regeln zur Durchsetzung politischer Programme*. Sie verzahnt legislative Funktionen flexibler Regelbildung mit exekutiven und judikativen Aufgaben der Durchführung und Überwachung und bedarf ständiger Fortentwicklung der Regelwerke sowie rascher Anpassungen der Aufsichtspraxis. Ziel regulativer Politik ist letztlich die „Zähmung von Markt und Technik“.<sup>797</sup> Ihr Aufgabenfeld umfasst die Regelbildung (*rule-building*), die Regelüberwachung (*monitoring*) und die Sanktionierung von Regelverstößen (*enforcement*). Dabei geht es insbesondere um den Schutz von Konsumenten vor Fehlentwicklungen des Marktes, die Leistungskontrolle natürlicher Monopole, die Vermeidung negativer Externalitäten, die durch die Abwälzung von Lasten auf Dritte entstehen, und schließlich um die Ausbalancierung asymmetrischer Information zwischen Anbietern und Konsumenten.

Aufgrund tiefgreifender Veränderungen politischer Prozesse hat daher der Begriff *Governance* (Regelung) in den letzten beiden Jahrzehnten den früheren Begriff *der politischen Steuerung* ersetzt.<sup>798</sup> Im gesellschaftstheoretischen Bereich stellt *Governance* den Oberbegriff für die verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination dar (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Organisationen), während er im Handlungsfeld internationaler Politik nicht-hierarchische und nicht lediglich staatliche Regelung bezeichnet. In diesem Sinne meint

---

795 Vgl. Robert A. Heinemann, *The World of the Policy Analyst*, a. a. O., S. 106 ff.

796 Vgl. Roland Czada/Susanne Lütz/Stefan Mette, *Regulative Politik. Zähmung von Markt und Technik*, Opladen 2003, S. 13

797 dies., ebd., S. 15 f.

798 Vgl. Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, S. 65-76

### Governance

„das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“<sup>799</sup>

Mit anderen Worten: *Governance* bedeutet *Regelung* von Sachverhalten und *Lösung* kollektiver Probleme.

Den aktivierenden Staat kennzeichnet eine Vielzahl netzwerkartiger Strukturen, die aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gebildet sind.<sup>800</sup> In diesen *Politiknetzwerken* ist der Staat nur *primus inter pares*. Er kann nicht nur die Erfüllung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aufgaben delegieren: Im Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren finden heute auch Politikentwicklung, die Vorbereitung exekutiver und parlamentarischer Entscheidungen und die Ausarbeitung von Maßnahmenprogrammen statt. Nicht das Diktat kennzeichnet das Regieren im modernen Staat, sondern direkte Interaktionen, d. h. letztlich Verhandlungen, zwischen den Beteiligten. Diese *Verhandlungssysteme* unterscheiden sich grundsätzlich sowohl von obrigkeitsstaatlicher *Hierarchie* wie vom idealtypischen *Markt*. Staatliche Akteure werden zunehmend in solche Systeme mit anderen staatlichen Instanzen oder mit gesellschaftlichen Verhandlungspartnern eingebunden.

---

## 11.4 Die Verfassung der Allmende

Eine Politik des Gemeinwohls bedarf zu allererst einer gemeinwohlorientierten Verfassung. Dies legen die Erkenntnisse der neueren politikwissenschaftlichen und ökonomischen Theorie nahe. So bringt der Begriff „Öffentliches Gut“ ein Marktversagen zum Ausdruck, das staatliche Interventionen fordert. Denn Öffentliche Güter gehen nicht nur die direkt betroffenen Akteure etwas an, sondern dienen der Verwirklichung des *Gemeinwohls*. In solchen Fällen wie dem Schutz der Umwelt, der Volksgesundheit, politischer Informationsversorgung und demokratischer Willensbildung können Märkte vielfach eine optimale Güterversorgung nicht gewährleisten, da sie vorrangig Instrumente individueller Nutzenmaximierung sind.

---

799 Vgl. *dies.*, ebd., S. 65

800 Vgl. Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, a. a. O., S. 69 ff.

Öffentliche Güter und ihre Nutzung werden dann durch staatliche Intervention geregelt. Diese Konsequenz legen die Logik kollektiven Handelns, das Gefangenendilemma und die „Tragik der Allmende“ (Hardin) nahe.<sup>801</sup>

Die „*Tragik der Allmende*“ ist erst im Jahre 1968 von Garrett Hardin entdeckt worden. Schon Aristoteles hatte festgestellt, dass die allgemein zugänglichen Angebote oft am wenigsten geschätzt werden, da die Menschen zuerst an sich und erst danach an das allgemeine Interesse dächten. Thomas Hobbes sagte voraus, dass die Menschen auf der Suche nach ihrem eigenen Wohlbefinden damit enden würden, sich gegenseitig zu bekämpfen.

Führt die Notwendigkeit staatlicher Intervention zu einem immer stärker werdenden Staat – ja, zur Hypertrophie der staatlichen Verwaltung? Die Einsicht, dass diese Konsequenz nicht unausweichlich ist, verdanken wir Elinor Ostrom, die das Problem in globalem Rahmen angegangen ist und Allmenden weltweit anhand der Auswertung tausender Einzelfälle untersucht hat: Wassernutzung in Los Angeles, in Spanien und auf den Philippinen, Fischereigründe in der Türkei und Almen in der Schweiz. Aus diesen Fallstudien hat sie eine *Theorie der Allmende-Ressourcen* entwickelt.<sup>802</sup> Der Kern dieser Theorie: Überall funktionieren, teilweise schon seit Jahrhunderten, Allmenden, weil die Akteure soziale Normen einhalten und nicht allein deswegen, weil sie rechtliche Regeln beachten.

*Allmende* ist ein alter Begriff, der Kollektiveigentum an natürlichen Ressourcen bezeichnet. Ursprünglich handelt es sich um eine Gemeindewiese, die allen zur Verfügung steht und nach verbindlichen Regeln bewirtschaftet wird.

Die Verwaltung knapper Ressourcen kann hier effizienter außerhalb der klassischen Eigentumsordnung gestaltet werden. Im Mittelpunkt der Theorie steht der Grundsatz der *quasi-freiwilligen Regelkonformität*: Die Gesellschaftsmitglieder verpflichten sich, gemeinsam entwickelte Regeln einzuhalten, wenn auch andere die gleiche Verpflichtung eingehen und entsprechend handeln. Der Durchsetzung dieses Prinzips kommt die Tatsache zugute, dass Menschen die Fähigkeit besitzen zu lernen, Reziprozität und soziale Regeln so zu nutzen, dass sie damit soziale Probleme lösen können.

Voraussetzung der Regelkonformität sind drei Bausteine: das wechselseitige *Vertrauen* der Individuen, der Aufwand, den die anderen in glaubwürdige *Reputa-*

---

801 Garrett Hardin: Tragedy of Commons. In: Science 162 (1968) S. 1243-1248

802 Vgl. Elinor Ostrom: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press 1990; In deutscher Übersetzung: Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen 1999

tion investieren und die Anwendung von *Normen reziproken Verhaltens* durch die beteiligten Akteure. Koordination bei der Nutzung öffentlicher Güter gelingt dabei vor allem, weil soziale Normen beachtet und eingehalten werden. Rechtsregeln sind dafür weniger bedeutsam als das durch Evolution erworbene *Prinzip der Reziprozität*. Dieses umfasst im Einzelnen: den Versuch herauszufinden, wer zur Gruppe gehört; eine Abschätzung der Kooperationsbereitschaft der anderen; die Entscheidung für Kooperation; Kooperationsverweigerung gegenüber denen, die nicht reziprok handeln; schließlich eine Bestrafung derjenigen, die das Vertrauen missbrauchen. Statt anzunehmen, die Individuen, die sich eine Allmende teilten, steckten zwangsläufig in einer Falle, aus der sie nicht entkommen könnten, behauptet *Ostrom*, dass sie sich von Fall zu Fall unterschiedlich gut aus diesem Dilemma befreien können. Hilfreich seien dabei nicht das Vertrauen auf „Markt“ oder „Staat“, sondern *vielfältige Mischformen aus markt- und staatsähnlichen Institutionen*.

Als Resümee ihrer Forschung nennt *Ostrom* die folgenden Bauprinzipien langlebiger Institutionen von Allmende-Ressourcen: 1. klar definierte Grenzen, 2. Kongruenz zwischen Aneignungs- und Bereitstellungsregeln und lokaler Bedingung, 3. Arrangements für kollektive Entscheidungen, 4. Überwachung, 5. abgestufte Sanktionen, 6. Konfliktlösungsmechanismen und 7. die minimale Anerkennung des Organisationsrechts. Diese Bauprinzipien sollen einen Anreiz für die Aneigner bilden, sich selbst zur Einhaltung der Regeln zu verpflichten, ihre Regelkonformität gegenseitig zu überwachen und die Allmende-Institutionen über Generationen hinweg aufrecht zu erhalten. Diese Konzeption ist weithin als konsistente theoretische Innovation anerkannt worden. Sie wird durch eine Vielzahl von Fallstudien gestützt, die das Funktionieren der Allmende belegen.<sup>803</sup> Michael *Heller* hat jedoch 1998 in der *Harvard Law Review* auf zwei Fehlentwicklungen hingewiesen: In der *Tragödie der Allmende* werden Ressourcen übernutzt, wenn zu viele Eigner das Recht der Ressourcennutzung in Anspruch nehmen und andere nicht von der Nutzung ausschließen können.<sup>804</sup> Es gibt aber auch den entgegengesetzten Fall, dass Ressourcen zu wenig genutzt werden. Dies ist immer dann zu erwarten, wenn Eigentümer das Recht in Anspruch nehmen, andere von der Nutzung knapper Ressourcen auszuschließen und keiner über einen privilegierten Zugang zur Nutzung verfügt. Dieses Problem hat *Heller* die *Tragödie der Anti-Allmende* genannt. Diese ist etwa im medizinischen Bereich dann zu erwarten, wenn Patente als Innovationsbremse wirken und so die Entwicklung lebensnotwendiger Medikamente behindern.

---

803 Vgl. Bernd Lutterbeck, Commons und Anticommons. Vortrag auf dem Abschiedskolloquium anlässlich des Ausscheidens von Prof. Dr. Helmut F. Spinner. Universität Karlsruhe, 22.2.2002

804 Vgl. Michael Heller, „The Tragedy of the Anticommons“. in: *Harvard Law Review*, 1998

Die Theorie der Allmende-Ressourcen bietet ein hilfreiches Instrument zur Analyse von politischen Gestaltungsdefiziten überall dort, wo Märkte und staatliche Bürokratie versagen. Dies gilt innerhalb der Grenzen politischer Systeme wie im Rahmen des internationalen Systems. Den Folgen der Globalisierung geht das Konzept der *Globalen öffentlichen Güter* nach. Diese Güter eröffnen den Gesellschaften der einzelnen Nationalstaaten die Chance erfolgreicher Integration in globale Strukturen: Frieden, Sicherheit, faire internationale Handelsregime, stabile Weltfinanzmärkte, Schutz vor grenzüberschreitenden Krankheiten. Die neue Diskussion um Gehalt und Prioritäten Globaler öffentlicher Güter muss den Bezug zur internationalen Agenda der Entwicklungspolitik (Millenniums-Deklaration, Millenniums-Ziele) herstellen.<sup>805</sup> Hier wie im Rahmen des politischen Systems geht es zwar um Güter im öffentlichen Raum, aber diese müssen keineswegs vom Staat bereitgestellt werden. Ganz im Sinne der Konzeption des *aktivierenden Staates* muss dieser vielmehr Anreize dafür bieten, dass die privaten Akteure kooperieren, um ihre individuellen Interessen mit einem kollektiven Anliegen zu verbinden.

## 11.5 Barrieren gegen eine Politik des kurzen Zeithorizonts

*„Ein Politiker denkt an die nächste Wahl –  
ein Staatsmann an die nächste Generation.“*  
James Freeman Clarke

So unterschiedlich die Ergebnisse und Wirkungen der Politik in den einzelnen Politikfeldern auch immer sein mögen, ein gemeinsames Merkmal weisen die international vergleichenden Studien auf:

Die staatliche Politik bürdet künftigen Generationen weitaus größere Lasten auf, als sie angibt, und leistet, gemessen an ihren Versprechungen und den nachweisbaren Ergebnissen und Wirkungen, weniger als sie vorgibt.

Warum kann der wissenschaftliche Sachverstand dieser *Tendenz der Verdrängung und Beschönigung* so wenig entgegenwirken?

---

<sup>805</sup> Vgl. hierzu insbesondere: Heidemarie Wieczorek-Zeul: Globale öffentliche Güter und Entwicklungspolitik; in: E+Z 3/2004, S. 100 ff. Dirk Messner: Ein effektiveres multilaterales System. In E+Z 3/2004, S. 111 f.

Henry Kissinger hat den Sachverständigen in seinen Memoiren einen Dornenkranz geflochten: Die taktische Umsetzung strategischer Studien leide darunter, dass Experten als Außenseiter zu wenig wüssten, um etwas zu bewegen, und als Insider zu viele Initiativen blockierten.<sup>806</sup> In einer offenen Gesellschaft ist die Verknüpfung von Macht und Wissen stets ein komplexer Vorgang.<sup>807</sup> Experten können nur selten tragfähige, allumfassende Lösungen anbieten. Wissenschaftler können Politik zwar nicht ersetzen, wohl aber zur besseren Fundierung politischer Entscheidungen beitragen.<sup>808</sup> Die von Soziologen mehr beschworenen als nachgewiesenen Prozesse der Entmonopolisierung des Sachverständigen, Informalisierung von Zuständigkeiten, Öffnung von Entscheidungsstrukturen und Herstellung partieller Öffentlichkeit<sup>809</sup> finden in den Wohlstandsgesellschaften der Gegenwart allenfalls in eng begrenzten Bereichen statt, denn den Forderungen nach Transparenz und Partizipation (der Input-Seite des politischen Systems) steht bekanntlich das Postulat effizienten Regierungshandelns gegenüber.<sup>810</sup> Demokratische Politik muss diese Anforderungen immer wieder austarieren und einen konsensfähigen Mittelweg zwischen autoritärer Manipulation und populistischer Beliebigkeit sowie zwischen Vertraulichkeit und Öffentlichkeit suchen.

Bei der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse nehmen kooperative Entscheidungsmechanismen einen zentralen Platz ein: Gesellschaftliche Gruppen, organisierte Interessen und politische Positionsinhaber formen bei der Formulierung staatlicher Regelungen informelle Beziehungsgeflechte, die zunehmend den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wettbewerb zurückdrängen. Diese politische Steuerung über Konsensverfahren, zentrales Merkmal des korporatistischen Politikstils, weist mehrere Schwächen auf.<sup>811</sup>

---

806 Vgl. Henry Kissinger, *White House Years*, London 1979, deutsch: *Memoiren*, 1968–73. München 1979

807 Vgl. James A. Smith, *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York 1991

808 Vgl. Daniel Hofmann, *Wegweiser für die Politik. Think Tanks sind aus dem Washingtoner Politbetrieb nicht mehr wegzudenken*, in: *Neue Zürcher Zeitung ZEITFRAGEN*, 30.1.1999 (<http://archiv.nzz.ch/books/nzzmonat/0/13474059T.html>) [10.2.1999]

809 Vgl. Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt a. M. 1993, S. 190 ff.

810 Vgl. Susanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998, S. 350 f.

811 Vgl. Horst Siebert, *Mehr Markt für mehr Wachstum*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Januar 2004, S. 13

1. Sie belohnt Einzelfallentscheidungen, die ein unstetes, inkonsistentes Politikergebnis verursachen.
2. Aufgrund der mit Verbänden getroffenen formellen und informellen Absprachen wird das Parlament umgangen.
3. Entscheidungsprozesse werden verzögert und das Verfassungsgericht als politischer Schiedsrichter eingesetzt.
4. Im korporativen Beziehungsgeflecht, das durch eine Vielzahl von Vetopositionen gekennzeichnet ist, können die Positionsinhaber ihre Stellung voll ausspielen.

Anders gesagt: *Der institutionelle Rahmen der Politik begünstigt Blockierer, erzwingt Ad-hoc-Entscheidungen und lässt weitreichende, innovative Lösungen nur selten aufkommen.*

In ihrer Auseinandersetzung mit der Methode der Generationenbilanz als Instrument einer nachhaltigen Familienpolitik kommt Irene Gerlach zu folgender, verallgemeinerungsfähigen Feststellung:<sup>812</sup> „Die dominante Rationalität des politischen Systems, die Stimmenmaximierung verursacht [...] seine Kurzfristorientierung und seine Zukunftsblindheit. Aufgrund der Einbindung in den Zyklus von Wahl und Wiederwahl gibt das politische System der Verteilung kurzfristiger Genüsse den Vorrang gegenüber langfristigen Lösungen mit womöglich gegenwärtig wirksamen Verzicht. Die Kosten [...] werden in die Zukunft verlagert, da Wähler und Wählerinnen die Parteien dort nicht mehr abstrafen können.“

Gegenüber diesen Fehlentwicklungen sind *institutionelle Gegenlagerungen* vorgeschlagen worden.<sup>813</sup> Deren politische Logik besteht darin, den Ermessensspielraum für politisch opportune Entscheidungen und inkonsistente Einzelentscheidungen einzuengen: durch die Verpflichtung der Regierung, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wirtschafts- und sozialpolitischer Gesetzentwürfe darzulegen (d. h. nicht nur die Folgen für den Haushalt); die Festlegung eines Verfalldatums für Gesetzentwürfe; eine stärkere, mit wirksamen Sanktionen bewehrte Regelbindung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik. Diese Regeln müssen so formuliert werden, dass sie von Regierungen und parlamentarischen Mehrheiten nicht beliebig zurechtgebogen werden können.

---

812 Irene Gerlach, Familienpolitik, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2010, S. 426

813 Vgl. Jürgen B. Donges, Wider das pathologische Lernen in der Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Juni 2003, S. 15

In den 70er Jahren haben Politikanalytiker zwei Vorschläge erarbeitet, die den Druck haushaltspolitischer Engpässe verringern und der politischen Planung zu mehr Flexibilität verhelfen sollten.<sup>814</sup>

- Der erste Vorschlag ist die *Klausel des Verfallsdatums* in der Gesetzgebung (*sunset provision*). Damit soll der Beibehaltung gesetzlicher Bestimmungen entgegengewirkt werden, die ihren ursprünglichen Zweck überlebt haben, ihre Geltung aber dennoch nicht verlieren. Diese „Sonnenuntergangsklausel“ sorgt dafür, dass die Berechtigung des Gesetzes nach einer bestimmten Zeitspanne neu geprüft werden muss. Mit anderen Worten: Ohne eine neue Entscheidung des Gesetzgebers geht die „Sonne über dem Gesetzesvorhaben“ unter.
- In der aktuellen Haushaltsplanung sind die Ministerien nur gezwungen, ihre *Mehranforderungen* im Vergleich zum Vorjahr zu begründen. Stattdessen ist es sinnvoller, den betreffenden Haushaltstitel *von Grund auf* neu zu rechtfertigen. Die Alternative zu einem Haushaltsansatz wird folglich in seiner vollständigen Abschaffung gesehen. Anzustreben ist daher in regelmäßigen Zeitabständen eine *Haushaltsplanung von Null an* (*zero-based budgeting*).

Die Anreize, von denen Politiker und Lobbyisten ihr Handeln leiten lassen, begünstigen immer wieder nur kurzfristig tragfähige Lösungen.<sup>815</sup> Bundesregierung und Bundestag entwickeln daher nur selten eine generationenübergreifende Perspektive ihrer Politik. Dies gilt für die Politik der sozialen Sicherung ebenso wie für die Umwelt- und Energiepolitik. Der frühere Präsident des Umweltbundesamtes Andreas Troge hat daher vorgeschlagen, den Bundespräsidenten mit dem Amt des *Nachhaltigkeitsanwaltes* zu beauftragen. Er solle die Aufgabe wahrnehmen, die ihm zur Zeichnung vorgelegten Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit Anforderungen generationenübergreifender Wohlstandskonformität zu überprüfen.<sup>816</sup> Er solle zugleich Vorsitzender eines *Nachhaltigkeitsrates* sein, der ihn bei der Ausübung dieser Kontrollfunktion unterstützt. Damit würde eine Instanz geschaffen, die mit einer gewissen Distanz zur Eigendynamik des Parteienwettbewerbs in Fragen des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses ein höheres Maß an Richtungssicherheit gewährleisten könnte.

Die Nachhaltigkeitsdiskussion ist gekennzeichnet durch die grundlegende Kritik der Experten und Umweltschützer an der Lebensweise, die sich in den reichsten

---

814 Vgl. Kenneth A. Shepsle/Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, New York 1997, S. 123 ff.

815 Vgl. Andreas Toge, Ein Anwalt für die Zukunft, in: DIE ZEIT, 13. Januar 2011, S. 25

816 Vgl. ders., ebd.



Ländern der Welt entwickelt hat. Die UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung hat daher vor dem Hintergrund der *Agenda 21* eine tiefgreifende Veränderung der Verbrauchsgewohnheiten von Industrie, Staat, Handel und Einzelpersonen gefordert.<sup>817</sup> Doch jeder Versuch einer politischen Regelung dieser Fragen stößt auf erhebliche Widerstände, die sich insbesondere aus dem Ressortprinzip der politischen Problembearbeitung und den Handlungsschranken der Politik unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs ergeben. Das Prinzip der *Nachhaltigkeit* ist andererseits eine regulative Idee, die sich weniger durch große Politikentwürfe als vielmehr nur durch kleine Schritte umsetzen lässt. Der damit einhergehende Wandel ist eher inkremental als radikal und auf vielfältige Improvisationen, komplexe Aushandlungsprozesse sowie eine tragfähige Konsens- und Kooperationsbasis ausgewiesen.

Nachdem *Wilhelm von Humboldt* im Mai 1791 aus dem preußischen Staatsdienst ausgeschieden war, schrieb er im Frühjahr 1792 seine „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“ nieder. Er stellte dieser Schrift ein Motto von *Mirabeau* voran:

„Das Schwere besteht darin, nur notwendige Gesetze zu erlassen und diesem wahrhaft konstituierenden Prinzip der Gesellschaft auf immer treu zu bleiben, sich zu hüten vor der Besessenheit des Regierens (*fureur de gouverner*) dieser verhängnisvollsten Krankheit der modernen Regierungen.“<sup>818</sup>

In 16 Schritten vermaß *Humboldt* die „Sorgfalt des Staates“ für seine Bürger und stellte abschließend fest:<sup>819</sup>

„Der Staat muss in Absicht der Grenzen seiner Wirksamkeit dem wirklichen Zustand der Dinge der richtigen und wahren Theorie insoweit nähern, als ihn nicht Gründe wahrer Notwendigkeit daran hindern. Die Möglichkeit aber beruht darauf, dass die Menschen empfänglich genug für die Freiheit sind, welche die Theorie allemal lehrt ...“

Diese Mahnung gilt auch heute noch. Sie richtet sich in gleicher Weise an die Wissenschaft wie an die Politik.

---

817 Vgl. hierzu insbesondere Helmut Lange (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als radikaler Wandel. Die Quadratur des Kreises?*, Wiesbaden 2008

818 Honoré-Gabriel de Riquettide Mirabeau, *Travail sur l'éducation publique*, trouvé dans les papiers de Mirabeau l'ainé, Paris 1791, S. 69 (übersetzt von Friedrich Eberhard von Rochow auf Reckan. Berlin, Stettin 1792)

819 Wilhelm von Humboldt, *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Stuttgart 2002, S. 202

## Literatur

- Stephan von Bandemer / Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998
- Ulrich Beck, Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt a. M. 1993
- Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004
- Klaus von Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997
- Roland Czada / Susanne Lütz / Stefan Mette, Regulative Politik. Zählung von Markt und Technik, Opladen 2003
- Murray Horn, The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge 1995
- Douglass C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge / New York 1990
- Elinor Ostrom, Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen 1999
- Jon Pierre (Hrsg.), Debating Governance, Oxford / New York 2000
- Kenneth A. Shepsle / Mark S. Bonchek, Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions, New York 1997

---

**Glossar**

„Agenda-Setting“	Thematisierungskompetenz der Medien, die darüber entscheiden, welche Themen auf die Tagesordnung der politischen und gesellschaftlichen Diskussion gesetzt werden.
Aggregation	Verarbeitung und Synthese gesellschaftlicher Interessen zu politischen Handlungsprogrammen
Akteurszentrierter Institutionalismus	Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, dessen Ausgangspunkt die Spieltheorie bildet, geht von der Annahme aus, dass soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden individuellen, kollektiven oder korporativen Akteuren erklärt werden müssen. Die Interaktionen und die Handlungsergebnisse werden darüber hinaus durch die institutionellen Rahmenbedingungen in denen sie stattfinden strukturiert bzw. beeinflusst.
Allokation	Zuordnung knapper Ressourcen, z. B. finanzieller Mittel, auf einen bestimmten Verwendungszweck
Alphabetisierung	Prozess der Vermittlung von Lese- und Schreibfähigkeit
Alternativszenario	Alternativszenarien stellen die Frage, was wäre, wenn diese oder jene Richtung eingeschlagen würde. Sie geben alternative Entwicklungsmöglichkeiten an.
„Analysis for policy“	Wissenschaftliche Evaluation und Beratung, mit deren Hilfe künftige politische Programme verbessert werden sollen.
Anpassung	Unstimmiger Zustand objektiv schlechter Lebensbedingungen und subjektiv empfundenen Wohlbefindens
antizyklische Konjunkturpolitik	Wirtschaftspolitik, die das Ziel verfolgt, die konjunkturellen Ausschläge durch Maßnahmen, die entgegengesetzt zum Konjunkturverlauf erfolgen, zu glätten. Hauptinstrumente sind Fiskal- und Geldpolitik. Die Finanzpolitik ist z. B. so konzipiert, dass der Staat im Boom spart und sich in der Rezession verschuldet, um die Wirtschaft durch verstärkte öffentliche Nachfrage zu beleben

Äquivalenzprinzip	Grundsatz der Kongruenz. Dieses Prinzip soll z. B. gewährleisten, dass die Nutzer eines öffentlichen Gutes auch in angemessenem Umfang zu dessen Finanzierung beitragen.
Äquivalenztheorem („Ricardo-Barro-Äquivalenztheorem“)	Dem Äquivalenztheorem zufolge entfaltet die Aufnahme staatlicher Schulden weder positive (Wachstumsimpuls) noch negative (Lastverschiebung) Wirkungen auf die Volkswirtschaft, da Steuern und öffentliche Schulden für die Bürger vollkommen äquivalente Finanzierungsinstrumente sind. Als Instrument der Wirtschaftspolitik muss die Staatsverschuldung demnach wirkungslos bleiben.
Artikulation	öffentliche Vertretung der Forderungen von Interessengruppen und deren Übermittlung an politische Entscheidungsgremien
„Bargaining“- Prozess	Aushandlungsprozess
„Benchmarking“	Wettbewerbswirtschaftliches Analyseinstrument zum Vergleich von Leistungen, Prozessen und Praktiken. Ziel ist die Offenlegung bislang unentdeckter Defizite.
Beute-Netzwerk	Netzwerk aus einem gesellschaftlichem und einem staatlichen Akteur, in dem der gesellschaftliche Akteur den Staat dominiert.
„Bias“	Voreingenommenheit, Verzerrung
bürokratisches Netzwerk	Netzwerk staatlicher bzw. politischer Akteure, dessen Interaktion sich auf den staatlichen Bereich beschränkt.
circulus vitiosus	Teufelskreis (Prozess fehlerhafter Entwicklungen)
„Collective Bargaining“	Kollektive Aushandlungsprozesse. Politische Aushandlungsprozesse zwischen relevanten gesellschaftlichen Gruppen bzw. deren Vertretern
„Crowding-out“	Verdrängungseffekte der Staatsverschuldung. Am bekanntesten ist das so genannte „Zins-Crowding-out“: Die staatliche Nachfrage nach Krediten treibt den Zins in die Höhe. Der erhöhte Zins mindert die private Investitionstätigkeit. Letztlich verdrängt der Staat mit seiner Tätigkeit einen Teil der privaten Investitionen.
Dekrementalismus	Bezeichnet das geplante, schrittweise Abschmelzen eines Budgets.
demonstrative Politik	Absichtsvolles politisches Verhalten, dessen Ziel es ist, eine bestimmte politische Einstellung zur Schau zu stellen.
Demosklerose	institutionelle Verkrustung und funktionelle Lähmung in reifen Demokratien als Folge einer zunehmenden Macht von Interessengruppen
Deprivation	Zustand des Mangels
Deregulation	Prozess des Abbaus staatlicher Regulierungen das Wirtschaftsleben betreffend; wird mit dem Ziel verfolgt, die Effizienz des Marktes zu stärken.
Dezisionismus	Begriff, der von einer philosophischen Position gebraucht wird, die annimmt, dass es keine allgemein verbindlichen Begründungen für Werte oder moralische Positionen geben kann, weshalb jede Entscheidung von Menschen für diese oder jene Handlung letztlich willkürlich und nicht durch ethische Kriterien zu rechtfertigen, daher aber auch nicht hinsichtlich ihrer ethischen Qualität zu kritisieren sei.

dezesionistisches Modell	Politikberatungsmodell, das durch die strikte Trennung zwischen Experten und Politikern gekennzeichnet ist. Letztere entscheiden, ob wissenschaftliche Erkenntnisse einfließen, wobei Wertorientierungen entscheidend sind.
Dialogfunktion von Evaluationen	Evaluationen stellen Instrumente für den Dialog zwischen den Beteiligten Akteuren bereit.
Dissonanz	Unstimmigkeit zwischen objektiv guten Lebensbedingungen und subjektiv schlechtem Wohlbefinden
distributive Politik	„Politik der Verteilung“. Dadurch gekennzeichnet, dass (scheinbar) im Überfluss vorhandene Leistungen prinzipiell an alle Interessierten verteilt werden; da Verlierer dieser Politik nicht vorhanden sind bzw. nicht sichtbar werden, sind Konflikte während der Umsetzung nicht zu erwarten.
Effektivität	Verhältnis von erreichtem Ziel zu definiertem Ziel: Effektiv Arbeiten bedeutet, unter Einsatz aller Mittel das Ziel erreichen.
Effizienz	Im Mittelpunkt steht das Verhältnis von Input und Output. Effizient Arbeiten bedeutet entweder Maximierung des Outputs bei gegebenen Ressourcen (Maximal-Prinzip) oder Minimierung des Input-Einsatzes zur Erwirtschaftung eines vorgegebenen Outputs (Minimal-Prinzip).
Eisernes Dreieck	Politik, Verwaltung und Interessengruppen. Die Interaktion der Akteure, die für die politische Gestaltung des Landes von fundamentaler Bedeutung sind, hat tendenziell die Beibehaltung des Status-quo zur Folge.
Energieeffizienz	Bezeichnet das Verhältnis von Ressourceninput und gewonnener und nutzbarer Energie, gemessen z. B. in Kilowattstunden pro verbrauchtem Liter Öl.
Energieproduktivität	Wirtschaftliche Gesamtleistung, die eine Volkswirtschaft aus einer Einheit eingesetzter Primärenergie gewinnt. Die Energieproduktivität gilt als Maßstab für die Effizienz im Umgang mit den Energieressourcen.
Etatismus	Politische Weltanschauung, die dem Staat eine überragende Bedeutung im wirtschaftlichen und sozialen Leben einräumt.
Evaluation	Erfassung, Erklärung und Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen politischer Entscheidungen.
ex-ante	im Voraus
ex-post	im Nachhinein
Externalität	„Externe Kosten“ oder „externe Nutzen“. Störung der Steuerungsfunktion des Marktes: Der Markt führt zu gesamtwirtschaftlich ineffizienten Ergebnissen, da der Preis eines Gutes zwar dessen betriebswirtschaftliche Kosten deckt (bzw. dem privat entstehenden Nutzen entspricht), nicht jedoch die der Gesellschaft entstehenden sozialen Kosten (bzw. sozialen Nutzen). So tauchen die durch Luftverschmutzung entstehenden Kosten eines Kraftwerks im Kalkül von Betreibern und Konsumenten nicht auf, solange sie nicht im Strompreis enthalten sind.
formativ	gestaltend, prozessorientiert
Fragmentierung	Aufteilung eines Größeren in kleinere Teile

Friktion	Widerstand, Hindernis, Reibung
funktionale Differenzierung	Funktionale Differenzierung bedeutet, dass sich innerhalb eines Systems, z. B. innerhalb einer Gesellschaft, einzelne Teilsysteme herausbilden, die jeweils eine bestimmte Funktion für das Gesamtsystem erfüllen. Die gesellschaftliche Differenzierung ist ein Kennzeichen der Moderne.
Generationen-bilanzierung	Methode zur Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit. Offenlegung der intergenerativen Umverteilungswirkung gegenwärtiger Finanzpolitik durch Erstellung von Generationenkonten. In diesen Konten werden finanzielle Lasten (Steuern, Abgaben) und staatliche Leistungen (Renten etc.) für jede Generation aufgeschlüsselt.
Gestaltungs-kompetenz	Fähigkeit zur rationalen und vorausschauenden Gestaltung der eigenen Umwelt
Gini-Koeffizient	Der Gini-Koeffizient geht auf den italienischen Statistiker Corrado Gini zurück. Die Einkommensverteilung bzw. -konzentration in einer Volkswirtschaft – grafisch durch die Lorenzkurve dargestellt – kann mit dem Gini-Koeffizienten in einem einfachen Ausdruck erfasst werden.
„Good Governance“	„Gute Regierungsführung“. Unter diesem Begriff werden bestimmte Kriterien subsumiert, an deren Umsetzung die Vergabe von Entwicklungshilfe seitens internationaler Institutionen und der Industrieländer gebunden wird (Kleines Lexikon der Politik).
Heuristik	Strategie, die das Streben nach Erkenntnis und das Finden von Wegen zum Ziel planvoll gestaltet.
Hierarchie	Strenge Rangordnung. Die hierarchische Struktur ist eine Organisationsform, die sich durch eine konsequente, sachliche Gliederung in Gruppen und Untergruppen auszeichnet.
Humankapital	die Summe der wirtschaftlich nutzbaren Fähigkeiten, Kenntnisse und auch Verhaltensweisen der Erwerbsbevölkerung einer Volkswirtschaft (Brockhaus Wirtschaftslexikon)
Hypertrophie	medizinischer Fachausdruck für die Vergrößerung eines Organs oder eines Gewebes durch Vergrößerung der Zellen
Hypothese	Vorläufig durch Beobachtungen oder Überlegungen begründete Annahme, die zwar bereits zur Erklärung bestimmter Phänomene dient, die jedoch noch nicht so eingehend überprüfbar ist, dass sie zur Formulierung einer Theorie ausreichen würde.
Implementation	Durchführung rechtsverbindlicher Entscheidungen in Gestalt von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen
Implizite Staatsschuld	Derjenige Teil der öffentlichen Verbindlichkeiten, die der Staat in der Vergangenheit zwar eingegangen ist, die er in seiner Haushaltsplanung aber nicht ausweist.
Indifferenzkurve	Kurve gleichen Nutzens. An sämtlichen Punkten auf der Kurve ist der Nutzen gleich groß.
Indikatorenkonzept	Instrument zur Evaluation von Zuständen oder Entwicklungen in komplexen Systemen. Die Bewertung beruht auf einem Bündel zuvor aufgestellter und definierter Indikatoren.
Inklusion	Einschluss, Dazugehörigkeit. In der Bildungspolitik geht es um die Teilhabe an den Bildungsleistungen der Gesellschaft

inkrementaler Entscheidungsprozess	Im Mittelpunkt der Entscheidung stehen die Kosten der Durch- und Umsetzung, die möglichst gering gehalten werden sollen. Der Entscheidungsprozess ist daher durch vielfältige und teilweise widersprüchliche Anpassungsprozesse geprägt.
Inkrementalismus	Politikstil schrittweisen Reformierens. Demnach werden vor allem solche Vorhaben durchgesetzt, die sich mit geringem Aufwand und weitgehend konfliktfrei durchsetzen lassen. Folgen dieser Strategie sind häufig ein politisches „sich durchwursteln“ und wachsende Staatsausgaben („Incrementum“ = Wachstum), da viele untereinander nicht abgestimmte politische Einzelmaßnahmen von begrenzter Reichweite implementiert und neue Ausgaben einfach aufaddiert werden.
institutionelle Dichte	große Anzahl formaler oder informaler staatlicher oder gesellschaftlicher Organisationen bzw. Institutionen mit einem hohen Interaktionsgrad
institutionelle Pfadabhängigkeit	Gesellschaftliche Problemlösung erfolgt zumeist in und mit Hilfe von Institutionen. Mit ihrer Herausbildung wird ein einmal betretener Weg der Problemlösung befestigt. Künftige gesellschaftliche Reformen werden auf diese Weise durch vorherige Entscheidungen beeinflusst.
institutionelles Arrangement	Als institutionelles Arrangement wird nach <i>Williamson</i> die Gesamtheit aller von einem Wirtschaftssubjekt bei der Bewerkstelligung arbeitsteiliger Leistungsprozesse angewandten Regeln verstanden.
instrumentell	Wesentliches Handlungsmotiv ist nicht die unmittelbare Maßnahmenwirkung, sondern das Erreichen anderer, z. T. nicht benannter bzw. nicht unmittelbar erkennbarer Ziele. Die Maßnahme fungiert als Werkzeug.
Interaktionsintensiv	Bezeichnet einen Zustand, in dem Akteure durch Kommunikation intensiv und wechselseitig aufeinander Einwirken.
Internalisierung	Strategie zum Ausgleich von privaten und sozialen Kosten (bzw. Nutzen) eines Gutes. Kann über verschiedene Wege erreicht werden: Der Staat kann z. B. einen Preis für die Umweltnutzung erheben (Emissionssteuer) oder Auflagen erlassen.
interne Konsistenz	innere Widerspruchsfreiheit
intransitive Präferenz	Begriff aus der Public-Choice-Theorie. Widersprüchliche Präferenzen, die zu einem Zirkelschluss in der Form von $A > B > C > A$ führen. Wenn ein Haushalt intransitive Präferenzen hat, kann man seine Wahlhandlungen nicht prognostizieren.
Intransparenz	Undurchsichtigkeit, Undurchschaubarkeit
Inzidenz	Vorkommen, Ein- oder Auftreten.
„Jobsharing“	Arbeitszeitmodell, welches auf Teilzeitarbeit basiert. Zwei oder mehr Arbeitnehmer teilen als Gemeinschaft mindestens einen Arbeitsplatz unter sich auf. Die Partner einer Gruppe können ihre Arbeitszeit individuell festlegen. Solange die Arbeitszeit sich im Rahmen der für Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer befindet, sind alle Kombinationen innerhalb der Arbeitsplatzteilungsgruppe möglich.
Keynesianisches Paradigma	Die Instrumente der Wirtschaftspolitik, insbesondere Finanz- und Geldpolitik, stehen zuallererst im Dienste der Konjunkturpolitik und sollen möglichst antizyklisch eingesetzt werden: Kreditfinanzierte zusätzliche Staatsausgaben in der Rezession, Ausgabenkürzung und Haushaltsüberschüsse im Boom.

klientelistisches Netzwerk	Netzwerk, in dem ein gesellschaftlicher Akteur dem Staat gegenübersteht und von diesem dominiert wird.
kognitiv	Erkennungs-, Abstraktions- oder Interpretationsvermögen als geistige Leistung des Gehirns
kognitive Pfadabhängigkeit	Das Denken, etwa die Fähigkeit Probleme zu erkennen und Lösungen zu entwerfen, wird durch frühere Erfahrungen und Entscheidungen geprägt.
kollektive Bindungswirkung	Die getroffenen Entscheidungen sind für das Verhalten sämtlicher Mitglieder eines Systems, beispielsweise für alle Bürger eines Staates, bindend.
Kommunikative Ressource	Bezeichnet die Fähigkeit zum wechselseitigen Gedankenaustausch.
Komplexität	Eigenschaft eines Systems, die die Beschreibung seines Gesamtverhaltens erschwert, selbst wenn man vollständige Informationen über seine Einzelkomponenten und ihre Wechselwirkungen besitzt.
Konjunkturzyklus	Zeitraum, in dem die wirtschaftliche Entwicklung die einzelnen Konjunkturphasen von einem Aufschwung bis zum nächsten Aufschwung durchläuft. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich dabei mit gewisser Regelmäßigkeit in Wellenbewegungen.
Konkordanzdemokratie	Entscheidungsfindung und Konfliktregelung durch „gütliches Einvernehmen“ zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und durch ihre Vertretung in der Exekutive.
Konsens	Übereinstimmung von Strategien und Akteuren in der politischen Entscheidungsfindung
Konsolidierungsdruck	Handlungsdruck in Richtung einer strukturellen Budgetreform, der insbesondere von anhaltenden, übermäßigen Haushaltsdefiziten ausgeht.
Kontingenz	Möglichkeit, Optionsvielfalt, „Anders-Sein-Können“
Kontrollfunktion von Evaluationen	Durch Evaluationen kann die tatsächliche Wirkung von Maßnahmen offen gelegt und etwaige Wirkungsdefizite aufgespürt werden.
Konzept der fiskalischen Nachhaltigkeit	Von der OECD entwickeltes Konzept zur Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit durch Projektion der gegenwärtigen Finanzpolitik. Im Zentrum dieses Konzepts steht die langfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote.
kooperative Struktur	Willensbildungs- und Entscheidungsstruktur, die auf den Prinzipien „Zusammenarbeit“ und „Verständigung“ basiert. Parlamentarischen Strukturen hingegen liegt die Idee des Wettstreits der Argumente zugrunde. Kooperation ist dort nur in begrenztem Maße notwendig.
Korporatisierung	Strategie der zunehmenden Beteiligung von Interessengruppen an der Formulierung und Implementation politischer Programme auf der Grundlage von Netzwerken zwischen Regierung, Verwaltung und Verbänden.
korporatistisches Netzwerk	Netzwerk, in dem zwei gesellschaftliche Akteure den Staat dominieren und dessen Handeln beeinflussen.
Korrelation	Beziehung zwischen zwei oder mehr quantitativen Variablen, z. B. je mehr Input, desto mehr Output.
Kosten-Nutzen-Analyse	Instrument zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit eines Projekts: Untersucht wird, ob der Nutzen einer Maßnahme deren Kosten rechtfertigt.



Kosten-Wirksamkeits-Analyse	Instrument zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Projekten, deren Kosten zwar über Marktpreise ermittelt werden können, deren Nutzen jedoch nicht monetär gemessen werden kann (z. B. Menschenleben) oder dessen monetäre Messung in der Gesellschaft umstritten ist.
kumulative Aufgabenerfüllung	Anhäufung staatlicher Aufgaben. Einmal durch den Staat übernommene Aufgaben werden auch dann nicht zurückgefahren, wenn sie nicht mehr im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehen. Neue Aufgaben treten zu den alten hinzu und bewirken so eine Aufblähung von staatlicher Zuständigkeit, Budget und Staatsquote.
kurativ	heilend
Kyoto-Protokoll	Das Kyoto-Protokoll – benannt nach dem Ort der Konferenz Kyoto in Japan – ist ein Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klima-Rahmenkonvention (UNFCCC) der Vereinten Nationen für den Klimaschutz. Es schreibt verbindliche Ziele für die Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen fest, welche als Auslöser der globalen Erwärmung gelten.
Längsschnittuntersuchung	Untersuchung längs der Zeitachse, z. B. Vergleich der deutschen Arbeitsmarktsituation in Vergangenheit und Gegenwart. Ermöglicht Beschreibung von Entwicklungen.
lateral	von der Mitte weg, seitlich
Legitimation	Berechtigung, eine bestimmte Handlung durchzuführen
Legitimierungsfunktion von Evaluationen	Indem sie die Wirksamkeit einer Maßnahme nachweisen, können Evaluationen zur Rechtfertigung des Mitteleinsatzes beitragen.
Lohnquote	Prozentualer Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit (Löhne und Gehälter) am Volkseinkommen; spielt bei der Beurteilung der Einkommensverteilung und im Rahmen der staatlichen Verteilungspolitik eine bedeutende Rolle (Brockhaus Wirtschaftslexikon).
Lohnspreizung	Größere Streuung der Löhne. Die Vergrößerung der gesellschaftlichen Einkommensunterschiede soll sich positiv auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz auswirken, indem sie individuelle Leistungs- und Produktivitätsunterschiede (z. B. durch unterschiedliche Leistungsbereitschaft oder Qualifikation) finanziell abbildet und belohnt.
Lorenz-Kurve	Grafische Darstellung zur Veranschaulichung der Einkommensverteilung in einer Volkswirtschaft; geht auf den amerikanischen Statistiker Max O. Lorenz zurück. Die Lorenzkurve veranschaulicht, wie viel Prozent der Einkommensempfänger in einer Volkswirtschaft wie viel Prozent des Volkseinkommens verdienen.
Maastricht-Kriterien	In Paragraph 121 des Maastricht-Vertrags verankerte Kriterien, welche die EU-Mitglieder erfüllen müssen, wenn sie der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion beitreten und den Euro einführen wollen.
Machtressourcenansatz	Ansatz zur Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Politik. Machtressourcenbasierte Analysen gehen davon aus, dass die Inhalte der Politik durch die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen mit gegensätzlichen Interessen geprägt werden.

magisches Polygon	„Magisches Vieleck“. Hierbei handelt es sich um die wichtigsten Ziele der Wirtschaftspolitik. Die „Magie“ dieses Vielecks ergibt sich aus dem Spannungsverhältnis, in dem einige der Ziele zueinander stehen, z. B. Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität. Die gleichzeitige Realisierung aller Ziele stellt demnach eine kaum zu bewältigende Herausforderung für die Wirtschaftspolitik dar.
makroökonomische Steuerung	Auch „Globalsteuerung“ bezeichnet. Beschreibt die Beeinflussung volkswirtschaftlicher Gesamtgrößen wie Wachstum, Beschäftigung, Preisniveau oder Außenhandel durch die Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik. Gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 ist sie darauf gerichtet, den Zustand eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erreichen.
Makroperspektive	Der Blick ist auf ein vollständiges System – das auf „große Ganze“ – gerichtet, etwa auf eine Volkswirtschaft.
Medikalisierung	Überflüssige Gabe oder Einnahme von Medikamenten, die in weiterer Folge der Gesundheit abträglich ist.
Mehrebenensystem	„Multi-level governance“. System, an dessen politischem Entscheidungs- und Umsetzungsprozess mehrere staatliche Ebenen beteiligt sind, sei es aus rechtlichen oder politisch-praktischen Gründen.
Metaevaluation	Evaluation der Evaluation. Leistungsbewertung der vorhandenen Evaluationsmethoden
Mikroökonomie	Teil der Volkswirtschaftslehre, der sich mit dem ökonomischen Verhalten einzelner Wirtschaftssubjekte befasst. So wird beispielsweise gefragt, wie wirtschaftliche Entscheidungen in privaten Haushalten und Unternehmen zustande kommen und wie diese Entscheidungen sich auf den verschiedenen Märkten auswirken.
Mikroperspektive	Im Blickpunkt stehen die einzelnen Bestandteile eines Systems, beispielsweise Einzelpersonen oder Haushalte.
Millenniumsziele	Im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedete Entwicklungsziele („Millennium Development Goals“); angestrebt wird eine nachhaltige Verringerung der dringendsten Entwicklungsprobleme bis zum Jahr 2015.
Modernisierungstheorie	Der Begriff bezieht sich auf eine Gruppe von Entwicklungstheorien aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen. Allen gemein ist die Annahme, Entwicklungshemmnisse würden weniger aus wirtschaftlichen Defiziten, sondern aus den Eigenarten und Wertvorstellung traditioneller Gesellschaften entspringen, etwa aus archaischen Gesellschaftsstrukturen.
„Monitoring“	Überbegriff für Beobachtung, Überwachung, Kontrolle; der Begriff bezeichnet alle Arten der Erfassung von Zuständen, eines Vorgangs oder Prozesses mittels technischer Hilfsmittel oder anderer Beobachtungssysteme. Ein Monitoringsystem ermöglicht Interventionen in die betreffenden Prozesse, sofern sich abzeichnet, dass der Prozess nicht den gewünschten Verlauf nimmt.
„Moral Hazard“	Moralisch fragwürdiges Sozialverhalten. Beschreibt die Gefahr einer sozial schädlichen Verhaltensänderung nach Wegfall des persönlichen Risikos, etwa nach Abschluss einer Versicherung.

„Moral Suasion“	Strategie zur Beeinflussung menschlichen Verhaltens (durch den Staat). Anders als etwa der Preismechanismus setzt diese Strategie unmittelbar an den persönlichen Präferenzen der Individuen an. Deren Verhalten soll durch direkte Appelle an das Gewissen beeinflusst werden.
Mortalität	Sterblichkeitsrate
Nachhaltigkeitslücke	Auch „tax gap“ genannt. Zeigt die mittel- bzw. langfristige Unterdeckung des Haushalts an, die sich bei einer Fortsetzung der gegenwärtigen Finanzpolitik ergeben würde.
Neoinstitutionalismus	Beschäftigt sich mit Fragen des institutionellen Wandels und des gesellschaftlichen Umgangs mit institutionellen Vorgaben.
Neokorporatismus	Mit dem Begriff Neokorporatismus wird die Einbindung („Inkorporierung“) von organisierten Interessen in Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen bezeichnet (Handwörterbuch des politischen Systems der BRD).
Neue Institutionen- ökonomik	Neuere Theorie der Volkswirtschaftslehre, die die Wirkung von Institutionen auf die Wirtschaftseinheiten untersucht.
Nichtausschließ- barkeit	Die Nichtausschließbarkeit vom Konsum eines Gutes ist ein Merkmal so genannter öffentlicher Güter (z. B. Leuchttürme oder Deiche). Auf privatrechtlichem Wege ist es nicht möglich den Anwohner eines Deiches von dessen Nutzen „Hochwasserschutz“ auszuschließen
Niveaumentcheidung	politische Entscheidung, die an der Stellschraube Ausgaben- bzw. Einnahmehöhe ansetzt und die Struktur des Systems selbst nicht berührt
Öffentliche Entwick- lungshilfe/“Official Development As- sistance (ODA)“	Leistungen von Industrieländern an wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten. Diese Leistungen sollen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Empfängerländer dienen und werden zu Konditionen vergeben, die erheblich günstiger sind als die Marktbedingungen (Kleines Lexikon der Politik).
ökonomische Determination	Staatstätigkeitstheorie. Begreift Staatstätigkeit vor allem als Reaktion auf strukturelle gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen: Ökonomische, soziale und politische Modernisierungsprozesse schaffen neue Probleme und Bedarf für größere Staatstätigkeit.
Operations-Research	Teilgebiet der angewandten Mathematik, das sich mit der Optimierung von Prozessen oder Verfahren beschäftigt.
Opportunitätskosten	Verzichtskosten. Knappe Ressourcen können in der Regel mehreren konkurrierenden Verwendungen zugeführt werden. Mit Opportunitätskosten wird der Nutzenentgang gegenüber der bestmöglichen Verwendung bezeichnet.
Paradigma	Erkenntnistheoretischer Ausdruck, der in der Wissenschaft benutzt wird, um wissenschaftliche Denkweisen zu beschreiben.
Parteiendifferenz- theorie	Ansatz zur Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Politik. Im Zentrum stehen unterschiedliche Interessen und die Machtverteilung in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Aus Sicht der Parteiendifferenztheorie wird die Staatstätigkeit vor allem von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung bestimmt.

partizipatorisches Netzwerk	Netzwerk, bestehend aus einer Vielzahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, in dem die nicht organisierten gesellschaftlichen Teilnehmer dominieren.
„Performance Auditing“	Instrument der Leistungsbewertung. Mit Hilfe von Wirtschafts- oder Rechnungsprüfung wird die Leistung von Politik und Verwaltung evaluiert.
Performanz	Leistungsfähigkeit
„Perverse Subsidies“	Öffentliche Subventionen, die den deklarierten politischen Zielen des Staates – z. B. dem Schutz der Umwelt – in ihrer Wirkung eindeutig widersprechen.
Perzeption	Wahrnehmung, Auffassung
Pfadabhängigkeit	Theorie zur Erklärung des Beharrungsvermögens von ineffizienten technologischen Standards. Demnach setzt sich am Markt nicht immer die effizienteste Technologie durch, da einige Innovationsprozesse stark von ihrer Entwicklungsvorgängerin geprägt werden. Der Umstieg auf einen neuen technologischen Standard kann so hohe Investitionskosten erfordern, dass er trotz höherer Effizienz gar nicht oder erst mit erheblicher Verzögerung vollzogen wird. Dies gilt insbesondere für Netzwerkprodukte, also für solche Güter, die ihren vollen Nutzen erst entfalten, wenn sie mit einer möglichst großen Zahl anderer Geräte kompatibel sind.
„Planning Programming Budgeting System (PPBS)“	Budgetplanungssystem, das in den 1960er Jahren in den USA die typische Fortschreibungslogik der Haushaltspolitik („Inkrementalismus“) verhindern und durch einen rationalen, leistungsorientierten Haushaltsaufstellungsprozess ersetzen sollte.
plausibel	annehmbar, einleuchtend, begreiflich, überzeugend
pluralistisches Netzwerk	Netzwerk, bestehend aus einer Vielzahl staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, in dem die staatlichen Teilnehmer über das größere Gewicht verfügen.
„Policy Design“	spezifische Ausgestaltung eines politischen Programms
Policy-Analyse	Der Teil der politikwissenschaftlichen Forschung, der sich mit den inhaltlichen, sachlichen Fragen der entsprechenden Politiken beschäftigt (Politiklexikon).
Policy-Netzwerk	Häufig auch als „Entscheidungsinsel“ bezeichnet. Der Begriff beschreibt das Zusammenwirken unterschiedlicher Gruppen und Institutionen bei der Entstehung und Durchführung eines politischen Programms.
Politikarena	Bezeichnung für typische Konflikt- und Konsensprozesse innerhalb eines Politikfeldes
Politikverflechtung	Von Fritz W. Scharpf geprägter Begriff zur Beschreibung des Umstands, dass neben den formalen und in der Regel hierarchischen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen informelle Formen der horizontalen (zwischen Ländern oder zwischen Kommunen) und vertikalen Kooperation (zwischen Bund und Ländern) zur Abstimmung von Entscheidungen zu beobachten sind, welche die Entscheidungsfindung z. T. massiv erschweren.

pragmatistisches Modell	Modell der Politikberatung, das durch ein kritisches Wechselverhältnis zwischen voneinander unabhängigen Politikern und Experten gekennzeichnet ist. Die Wissenschaft wird von der Politik mit der Beratung beauftragt, das Ergebnis hängt indes von der Kommunikation zwischen den Akteuren ab.
präventiv	vorbeugend
programmspezifische Institutionalisierung	institutionalisierte Form der Programmevaluation
Qualifikationsfunktion	Funktion der Qualifizierung (im Sinne von Humankapitalbildung)
Querschnittsuntersuchung	Untersuchung quer zur Zeitachse, z. B. Vergleich der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation in Deutschland und den USA
rationaler Entscheidungsprozess	Der Entscheidungsprozess ist zielorientiert, sachlich nachvollziehbar und zweckmäßig. Im Focus steht das Ergebnis der Entscheidung: optimales Resultat.
redistributive Politik	„Umverteilungspolitik“. Dadurch gekennzeichnet, dass Kostenträger und Nutznießer prinzipiell benannt werden können; dementsprechend konfliktreich stellt sich der Entscheidungs- und Umsetzungsprozess redistributiver Programme in der Regel dar.
Referenzszenario	Element der Szenariotechnik. Ein Referenzszenario stellt die Entwicklung dar, die sich ohne die zu untersuchende politische Maßnahme ergeben würde.
reflexive Modernisierung	Soziologische Theorie. Während einfache Modernisierung Rationalisierung der Tradition bedeutet, meint reflexive Modernisierung Rationalisierung der Rationalisierung. Das Produkt der Rationalisierung, die Industriegesellschaft, rationalisiert, d. h. zersetzt oder entzaubert ihre eigenen Notwendigkeiten, Funktionsprinzipien, Voraussetzungen und Grundbegriffe.
Regelkonformität	Übereinstimmung mit bzw. Erfüllung von festgelegten Normen und Regeln
Regenerationsprozess	Prozess der Wiederherstellung eines natürlichen Gleichgewichtszustands
Regime	Eine von einem politischen System geprägte Herrschaftsform. Der Begriff wird in der Regel geringschätzig zur Bezeichnung demokratisch zweifelhafter Regierungen verwendet (Politiklexikon).
Regressionsanalyse	statistisches Verfahren zur Analyse von Ursache-Wirkungs-Beziehungen
regressiv	rückschrittlich
regulative Politik	Reguliert das Verhalten der Zielgruppen durch die Festlegung von Rahmenbedingungen mit Hilfe von Ge- und Verboten, Verordnungen und Erlassen.
repetitive Haushaltspolitik	gleich bleibende, sich wiederholende Haushaltspolitik
Reputation	Ruf höherer Kompetenz und Qualifikation; kann als kulturelles Kapital verstanden werden, d. h. als eine soziale Ressource, die sich für den Inhaber in andere Kapitalformen transformieren lässt.

Responsivität	Bezeichnung für politisches Handeln, das sich gegenüber der Gesellschaft rechtfertigt und auf deren Forderungen eingeht; Empfänglichkeit, Reaktionsbereitschaft eines Systems für Ansprüche und Forderungen.
Ressourcenallokation	Verteilung von (materiellen wie immateriellen) Ressourcen innerhalb einer Organisationsform, z. B. innerhalb einer Volkswirtschaft
Restriktion	Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten
„Revenue Budgeting“	an den Staatseinnahmen orientierte Haushaltsplanung
Reziprozität	Prinzip der Gegenseitigkeit
Rheinischer Kapitalismus	Umschreibt das Wirtschaftsmodell der „alten“, auch „Bonner Republik“ genannten Bundesrepublik. Gemeint ist – in Abgrenzung zu Wirtschaftsordnungen angelsächsischer oder asiatischer Ausformung – ein System korporatistischer, auf Konsens zielender Strukturen, die darauf gerichtet sind, breite Bevölkerungsschichten über einen ausgebauten Sozialstaat an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung teilhaben zu lassen (Aus Politik und Zeitgeschichte B6-7/2001).
Rückkopplung	Bezeichnung von Vorgängen, die sich auf ihre eigenen Ursachen oder Eingangsgrößen auswirken.
Schuldenstandsquote	Finanzwissenschaftliche Kennzahl, welche die Höhe der staatlichen Verschuldung veranschaulicht und international vergleichbar macht: Die Kreditmarktschulden des Staates im Verhältnis zur Wirtschaftskraft der Volkswirtschaft.
„Science for action“	Wissenschaftliche Evaluation und Beratung, die das Ziel verfolgt, laufende politische Programme effektiver zu gestalten.
„Science for Knowledge/Analysis of policy“	Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation politischer Programme, die dazu beitragen soll, verallgemeinerungsfähige, politikanalytische Erkenntnisse zu produzieren.
Selektionsfunktion	Auswahlfunktion
situative Variable	Kurzfristig und häufig unerwartet eintretendes Ereignis, das sich zwar außerhalb des Einflusses der politischen Akteure befindet, welches sich aber gleichwohl auf das Ergebnis der Politik auswirken kann, z. B. Katastrophen oder Skandale.
Skalierung	bezeichnet und definiert eine Größenänderung
Solidarität	Handlungsprinzip, das die gegenseitige (Mit-) Verantwortung und (Mit-) Verpflichtung betont. (Politiklexikon)
soziale Indikatoren	Hilfsmittel, die es uns gestatten, nicht direkt sichtbare soziale Entwicklungen und Zustände zu erkennen. Hauptaufgaben sozialer Indikatoren sind die Messung des Wohlstands und die Beobachtung sozialen Wandels.
sozialer Aggregatzustand	Bezeichnung für den sozialen Zustand einer Gesellschaft, beispielsweise für deren Ernährungsstand
Sozialkapital	Gesamtheit der Ressourcen, die mit der Teilhabe an dem Netz sozialer Beziehungen gegenseitigen Kennens und Anerkennens verbunden sind. Sozialkapital bezieht sich nicht auf Personen, die Beziehungen zwischen ihnen sind Träger dieser Kapitalform.

sozialstrukturelle Determinante	Kurzfristig nicht veränderbarer Faktor, der großen Einfluss auf das Ergebnis der Politik hat, z. B. gesellschaftliche Wertorientierungen oder kulturelle Präferenzen.
„Spillover“-Effekt	Ausweitung der Wirkung einer Maßnahme über den anvisierten Zielbereich hinaus
Staatstätigkeitsforschung	Der Teil der politikwissenschaftlichen Forschung, der sich mit den bedeutendsten Determinanten und Funktionszusammenhängen staatlichen Handelns beschäftigt.
Status quo-Orientierung	Institutionelle Konstellation, die den Erhalt eines einmal erreichten Zustands unterstützt. Ernsthafte Änderungsversuche, d. h. strukturelle politische Reformen, sind in einem solchen Institutionengefüge kostspielig und daher selten.
Steuerlastquote	Die Steuerlastquote (auch Steuerquote genannt) gibt den prozentualen Anteil aller Steuern am Bruttoinlandsprodukt an und macht damit die Belastung einer Volkswirtschaft mit Steuern deutlich.
strukturell-funktionale Theorie	Beschäftigt sich mit den Funktionsbeziehungen zwischen den strukturellen Elementen in sozialen Systemen.
Strukturentscheidung	Reformmaßnahme, die unmittelbar an der Struktur des Systems selbst ansetzt und dieses in grundlegender Form verändert.
summativ	bilanzierend, ergebnisorientiert
„Sunset“-Gesetze	Gesetze mit zeitlich begrenzter Geltungsdauer
symbolische Politik	Politisches Verhalten, das nur wenig auf die tatsächliche Wirkung – den „Nennwert“ – einer Maßnahme abzielt. Stattdessen suchen die politischen Akteure mit den Mitteln der symbolischen Politik, etwa mit Hilfe der strategischen Gestaltung oder Inszenierung massenmedial vermittelter politischer Realität, Zustimmung und Unterstützung zu erlangen.
Systemtheorie	Interdisziplinäres Erkenntnismodell, in dem Systeme zur Beschreibung und Erklärung unterschiedlich komplexer Phänomene herangezogen werden. Die Analyse von Strukturen und Funktionen soll Vorhersagen über das Systemverhalten erlauben.
„Tax Gap“	siehe „Nachhaltigkeitslücke“
technokratisches Modell	Modell der Politikberatung. Politiker stellen in diesem lediglich das Vollzugsorgan der Wissenschaft dar. Der Sachzwang steht im Vordergrund, normative Fragen sind kaum von Bedeutung.
themenspezifisches Netzwerk („Issue network“)	Netzwerk zu einer bestimmten politischen Sach- oder Streitfrage. Die Mitglieder eines solchen Netzwerks, das zumeist aus zahlreichen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren besteht, vertreten zwar nicht die gleichen Interessen, teilen aber eine gemeinsame Problemsicht und halten sich gegenseitig für kompetent. Issue-Netzwerke bestehen in der Regel nur temporär, da sie nach Erreichen des Ziels aufgelöst werden.
Theorie kultureller Unterschiede	Die Theorie geht von der Annahme aus, dass unterschiedliche Akteurseigenschaften, etwa Differenzen in der Leistungsfähigkeit von Menschen, oftmals weniger auf ökonomisch-soziale Ursachen, als auf kulturelle Unterschiede zurückzuführen sind.

„Think Tank“	Privat finanzierte wissenschaftliche Einrichtung, die das Ziel verfolgt, neue Ideen in Bereichen wie z. B. Außen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erarbeiten. Betreibt häufig publizistische Lobbyarbeit.
Transformations-länder	Als Transformationsländer werden Staaten bezeichnet, die sich in einem Übergangsstadium von einer auf zentraler Planung beruhenden Wirtschaftsform in eine marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaftsordnung befinden. (Glossar des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).
Treibhauseffekt	Anthropogener Treibhauseffekt. Von Menschen verursachter Prozess der globalen Erwärmung, der auf die Emission von Klimagasen wie Kohlendioxid und Methan zurückgeführt wird.
Triade-Netzwerk	Netzwerk, in dem zwei bedeutende gesellschaftliche Akteure dem Staat gegenüberstehen und von diesem dominiert werden.
Utilitarismus	In den Sozialwissenschaften einflussreiche philosophische Strömung, die menschliches Verhalten nicht nach den Motiven, sondern nach seinen Folgewirkungen beurteilt. Utilitaristische Handlungen sind solche, die das Gesamtwohl einer Gesellschaft erhöhen (Politiklexikon).
Vetoposition	Recht einzelner staatlicher Organe oder Institutionen, einen Beschluss bzw. dessen Wirksamwerden durch Einspruch zu verhindern und damit Entscheidungen aufzuschieben oder ganz zu blockieren (Politiklexikon).
wirtschaftliche Stabilität	Situation, in der die wirtschaftspolitischen Ziele weitestgehend verwirklicht sind. Dieser Zustand wird auch als gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht bezeichnet.
wirtschaftspolitische Konzertierung	Wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument. Bezeichnet ein aufeinander abgestimmtes („konzertiertes“) Verhalten verschiedener gesellschaftlicher Akteure zur Erreichung eines gemeinsam vereinbarten wirtschaftspolitischen Ziels (Politiklexikon).
Wissensgesellschaft	Der Begriff Wissensgesellschaft verweist auf die wissensbasierte Verfasstheit moderner Gesellschaft. In ihr ist Wissen zur zentralen Voraussetzung gesellschaftlicher Entwicklung und zur wichtigsten Produktivkraft geworden.
Wohlbefinden	Zustand der Übereinstimmung zwischen objektiv guten Lebensbedingungen und subjektiv empfundenem Wohlbefinden
Zeitreihenanalyse	Disziplin, die sich mit der mathematisch-statistischen Analyse von Zeitreihen und der Vorhersage ihrer künftigen Entwicklung beschäftigt.
Zielakzeptanz	Bejahung des Projektziels durch die Zielgruppe
Zukunftsinvestition	Als Zukunftsinvestitionen werden jene Ausgaben bezeichnet, deren Nutzen erst auf lange Sicht anfällt, etwa Investitionen in Bildung und Forschung.