

KOMMENTAR

Der Mensch denkt und die Institution lenkt: Zur Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Günther Schmid

1. Einleitung

Sind Staat und Gesellschaft in Deutschland fähig zur Reform? Sie sind es – freilich in Grenzen. Ich möchte dies am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik demonstrieren, denn gerade in diesem Feld scheint die vorherrschende Theorie der Reformblockade unschlagbar. Die Bedingungen der Vollbeschäftigung, so das Argument, haben sich gewandelt. Um dieses Ziel zu erreichen, seien grundlegende Reformen notwendig, wie es erfolgreiche Länder der EU demonstriert hätten. Deutschland sei jedoch seit drei Jahrzehnten von diesem Ziel weit entfernt, und das Land scheine sich – wie das Überschreiten der Tabugrenze von fünf Millionen Arbeitslosen zu Beginn 2005 zeige – noch weiter davon zu entfernen. Also seien Staat und Gesellschaft in Deutschland nicht reformfähig.

Gegen diesen Dreisatz ist logisch nichts einzuwenden. Angesichts der Macht der Fakten wäre es vermessen, von einer ausgeprägten Reformfähigkeit zu sprechen. Auch die sich verbessernde Arbeitsmarktlage ist noch kein Grund zur Entwarnung. Was berechtigt dennoch zu einer optimistischeren Sicht? Legt man die dreistufige Prüfliste von Peter Hall (1993) an, ist die Reformblockadethese mit einigen jüngeren Reformen schwer vereinbar. Neben der Riesterreform (Trampusch 2006) drehen auch die so genannten Hartz-Gesetze nicht nur an der Schraube von Beiträgen oder Leistungen (Halls erste Stufe), und sie führen nicht nur neue Instrumente wie Kontraktmanagement oder ergebnisorientierte Budgetzuweisung ein (zweite Stufe). Sie setzen auch neue Ziele wie aktives Altern statt Frühverrentung und schneiden mit der Verschmelzung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe massiv in das Sozialgefüge der am Status orientierten Einkommenssicherung ein, sodass sie der dritten Stufe großer Reformen nahe kommen.

Allerdings wird genau an dieser Stelle ein wunder Punkt sichtbar, der jeden Reformoptimismus dämpfen muss. Zwar rüttelt diese Reform – wie der Aushandlungsprozess im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 dramatisch vorführte – selbst an den Grundfesten der föderalen Struktur des Landes. Aber die Einrichtung der „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGen), die nun für die Integration der Grundsicherungsempfänger

(*Arbeitslosengeld II*) verantwortlich sind, verwischt die Zuständigkeiten derartig, dass die derzeitige Situation an organisierte Verantwortungslosigkeit grenzt. Auch die Optionskommunen stellen eher eine Verlegenheitslösung denn ein zukunftsfähiges Modell dar. Darüber hinaus stecken die Privatisierungsansätze der Bundesagentur noch in den Kinderschuhen, und soweit sie schon die ersten Gehversuche gemacht haben, blieb ihnen ein durchschlagender Erfolg bisher versagt. Es bedarf keiner Hellschere, dass in diesem Feld noch weitere grundlegende Reformen anstehen.

Aber warum ist die pessimistische Sicht der Reformblockade auch theoretisch zu bezweifeln, und was kann für eine optimistischere Sicht der Reformfähigkeit auf lange Sicht angeführt werden? Um diese Frage zu beantworten, sollen die Reformen am Arbeitsmarkt im Lichte politischer Theorien gespiegelt werden. Abschließend versuche ich, diese Erfahrungen zu allgemeinen Bedingungen der Reformfähigkeit zu verdichten.

2. Die Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand politischer Theorie

Politische Entscheidungen – oder eben auch Nichtentscheidungen – sind das Resultat von individuellen Interessen und kollektiven Aushandlungsprozessen im Rahmen relativ festgefügtter Institutionen. Entsprechend lassen sich die theoretischen Erklärungsansätze ordnen.

2.1 Arbeitsmarktpolitik aus der Perspektive individueller Interessen

Aus der Sicht der *ökonomischen Theorie der Politik* (Downs 1957) sind auch Politiker rationale Akteure, die ihren eigenen Nutzen maximieren. Dieser Nutzen ist letztlich der Machterhalt, im Rahmen demokratischer Systeme also die Durchsetzungsfähigkeit im Wettbewerb um Wahlstimmen. Funktioniert dieser Wettbewerb, dann fällt der individuelle Nutzen der Politiker mit den Interessen der Wähler zusammen. Sind diese Interessen normal verteilt, dann ist es für die Politiker rational, sich am Medianwähler zu orientieren. Diese „Politik der Mitte“ wird deshalb stark durch wahltaktische Kalküle bestimmt, wofür Parteien durchaus gelegentlich ihre Ideologie opfern.

Die Bereitschaft zu fundamentalen Reformen ist aus dieser Perspektive äußerst voraussetzungsvoll. In der Regel ist eine solche Wende nur in einer Situation möglich, die im öffentlichen Bewusstsein als Krise wahrgenommen wird. Das erklärt die von Parteien und Politikern beliebte Krisenrhetorik, die Bereitschaft zur Reform signalisieren und mobilisieren soll. Der Kampf um den Medianwähler erklärt auch das Paradox, dass „rechte“ Reformen manchmal von „linken“ Parteien umgesetzt werden und umgekehrt. Die Suggestion des vermeintlichen (oft auch tatsächlichen) Sachzwangs macht die „ideologisch“ andere Seite glaubwürdiger und erleichtert die Inangriffnahme der Reform, ohne eine substanzielle Zahl der Anhänger zu verlieren. Auf den ersten Blick scheint die „Agenda 2010“ von Kanzler Schröder ein gutes Beispiel dafür zu sein. Aber in diesem Fall folgte die Abstrafe auf dem Fuß, weil die unmittelbaren Erfolge ausblieben. Die Reformpolitik führte zur Gründung einer Linkspartei und zum Verlust der darauf folgenden Wahlen. Dieser Fall zeigt, dass grundlegender, den Parteipräferenzen aber teils entgegenstehender Reformwille auf der Basis politischer Glaubwürdigkeit

hoch riskant ist und deshalb aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik selten zum Zuge kommt. Aber er ist auch nicht auszuschließen, wie ein Blick in Nachbarländer zeigt. Wim Kok und Poul Rasmussen setzten beide als Sozialdemokraten in den 1990er Jahren zum Teil liberale Arbeitsmarktreformen in den Niederlanden und in Dänemark durch. Allerdings wurden auch sie trotz Erfolges in späteren Wahlen abgestraft.

Wegen der hohen machtpolitischen Risiken fundamentaler Reformbereitschaft sind in der Regel nur kleine Reformschritte zu erwarten. Diese Tendenz wird mikropolitisch durch die Annahme verstärkt, dass den politischen Akteuren prinzipiell die für umfassende Reformen erforderlichen Informationen fehlen (Hayek 1983). Letztlich ist nur eine Politik des „Inkrementalismus“ möglich. Diese schrittweise Politik wird allerdings wegen der begrenzten Information und Vorsehbarkeit auch stark von außen, d.h. von zufälligen Ereignissen oder Gelegenheiten wie Impulsen aus anderen Ländern, unerwarteten finanziellen Optionen oder gut organisierbaren Interessengruppen (Olson 1965), gesteuert. Insofern können auch inkrementale Entscheidungen fundamentale Rahmenbedingungen auf Dauer unterhöheln, umgekehrt aber auch latente „Fundamentals“ verstärken. Für kleine Reformschritte gilt ferner, dass sie durch Sachzwänge binnenwirtschaftlicher und außenwirtschaftlicher Dynamik bestimmt werden. Außerdem ist wahrscheinlich, dass die schwer organisierbaren Arbeitslosen und die arbeitsmarktpolitischen Randgruppen auch in der Stückwerkpolitik mit ihren stark interessengetriebenen Veränderungen tendenziell die schlechteren Karten haben.

Die ökonomische Theorie deckt sich mit der *politischen Kontingenztheorie*: Es müssen simultan verschiedene, bewusst jedoch nicht koordinierbare Faktoren zusammenreffen, damit wichtige politische Veränderungen zum Zuge kommen (Kingdon 1984). Ist die günstige Konstellation da – was Friedrich der Große elegant mit „fortune“ umschrieb –, dann bedarf es nur eines spektakulären Ereignisses oder eines Skandals, um eine ungewöhnliche Reformdynamik auszulösen. Damit sich ein solches „Gelegenheitsfenster“ öffnet, müssen mindestens drei Bedingungen zusammentreffen: Erstens muss ein gehöriger Problemdruck vorhanden sein, etwa hohe und anhaltende Massenarbeitslosigkeit (*problem window*); zweitens muss die gewählte Regierung eine überwältigende Mehrheit oder Unterstützung durch die öffentliche Meinung haben, beispielsweise durch einen erdrutschartigen Wahlsieg, einen Skandal in der Oppositionspartei oder – wie derzeit – eine Große Koalition, und die für eine neue Politik nötigen Finanzierungsmittel müssen zur Verfügung stehen (*politics window*); drittens schließlich müssen Ideen in einer zündenden Begrifflichkeit (*framing*) vorhanden sein, um verschiedene Interessen oder Ansichten unter einen Hut bringen (*policy window*).

Die Einrichtung der *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz-Kommission) darf mit Fug und Recht als idealtypischer Fall für ein solches Gelegenheitsfenster bezeichnet werden. Die Existenz eines *Problemfensters* (Massenarbeitslosigkeit) bedarf keiner weiteren Erläuterung. Das *Politikfenster* war der Vermittlungsskandal. Die Dramaturgie dieses Skandals hat Kurt Imhof (2002) in unübertroffener Weise generalisiert: „Erfolgreiche Skandalisierungswellen benötigen erstens eine als moralisch defizitär darstellbare Spezies, zweitens Kommunikatoren, vorzugsweise die Medien, die mit entsprechenden Selektions- und Interpretationslogiken eine quotenträchtige Empörungsbewirtschaftung betreiben, drittens aktualisierbare Moralbestände auf Seiten des Publikums

sowie viertens politische Organisationen, die dafür sorgen, dass die Skandalisierung auf Dauer gestellt wird, indem sich das politische System der Angelegenheit annimmt.“

Die vier Kriterien für eine erfolgreiche Skandalisierungswelle sind gleichsam „eins zu eins“ umgesetzt worden. Es war, *erstens*, nicht schwer, die Bundesanstalt für Arbeit (BA) als „moralisch defizitär darstellbare Spezies“ zu identifizieren. Sie galt schon lange als ineffizienter bürokratischer Moloch. Der Bundesrechnungshof hatte im Januar 2002 gravierende Fehler in der Vermittlungsstatistik vorgefunden. Nachprüfungen bestätigten, dass nur etwa ein Drittel der ausgewiesenen Vermittlungen der engen gesetzlichen Definition entsprachen, etwa ein Drittel befand sich in der Grauzone des Interpretationsspielraums und etwa ein Drittel war nicht nachvollziehbar oder gar fingiert. Damit war es *zweitens* für die Medien ein Leichtes, eine fast permanente „quotenträchtige Empörungsbewirtschaftung“ zu betreiben. Die Medien konnten sich, *drittens*, auf aktualisierbare Moralbestände des Publikums stützen und die Schleusen für wahre Gefühlsausbrüche gegen die Arbeitsverwaltung öffnen. *Viertens* nutzte die Bundesregierung den Skandal, um die Führung der BA auszutauschen und die korporatistische Selbstverwaltung zu schwächen, und mit der Einsetzung der Hartz-Kommission sorgte sie für die Dauer der Skandalisierung wenigstens bis zu den Wahlen im September 2002, die sie auch prompt gewann.

Auch die dritte Voraussetzung, das *Politik-Programmfenster*, d.h. die Existenz eines alternativen kognitiven Modells (*framing*), war gegeben, wenn auch nicht als Blaupause unmittelbar auf die BA übertragbar. Die neue Steuerungstheorie (neudeutsch *New Public Management* oder *Public Governance*) stand schon lange im Zentrum der Verwaltungsreform¹ und wurde – unter Einschluss ausländischer Erfahrungen – auch auf die Reform der Arbeitsverwaltung angewendet.² Ihr Grundgedanke ist der Wandel der Staatstätigkeit vom „Leistungsstaat“ zum „Regulierungsstaat“, d.h. die Idee, möglichst viel der Leistungsverantwortung auf private Dritte oder zumindest auf dezentrale öffentliche Träger zu delegieren und dem Staat nur noch die Gewährleistungsverantwortung in Form eines Rahmenrechts, der Finanzierung und der Qualitätskontrolle zu übergeben. Inwieweit dieses kognitive Modell oder besser das Leitbild „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ tatsächlich in der Reform der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesagentur für Arbeit als Organisation umgesetzt wurde, ist gegenwärtig noch im Fluss und kann nicht – schon gar nicht deren Wirksamkeit – Gegenstand dieses Essays sein.³

Die ökonomische und politische Kontingenztheorie bietet somit schon eine ganze Reihe an Erklärungsfaktoren für die jüngste Reformdynamik. Sie macht vor allem auf die Bedeutung des Medianwählers aufmerksam, dessen Unterstützung sich wahltaktisch durch Krisenrhetorik mobilisieren lässt, aber auch auf die große Bedeutung von Zufällen im Sinne günstiger Konstellationen oder Gelegenheitsfenster, die Politiker dann für die Umsetzung größerer Reformideen – so sie denn welche haben – nutzen können. Diese Ansätze bieten jedoch noch wenig Anhaltspunkte zur Erklärung der Reforminhalte, etwa der Tatsache, dass beispielsweise der Kündigungsschutz – entgegen etwa

1 Vgl. als Überblick beispielsweise Klenk und Nullmeier (2003) sowie Lütz (2003).

2 Vgl. z.B. Mosley et al. (2003) und Schütz (2001).

3 Zu ersten Zwischenständen vgl. Jann und Schmid (2004), Schütz und Mosley (2005), Bundesregierung (2006).

der Forderungen nach Deregulierung des Arbeitsmarktes sowohl von der Hauptströmung der ökonomischen Zunft als auch von externen Denkfabriken wie der OECD – weitgehend unberührt oder die Bundesagentur für Arbeit als zentrale Behörde weitgehend intakt blieb und nicht – wie von radikalen Reformstimmen gefordert – weggradiert oder gänzlich privatisiert wurde. Auf der Ebene kollektiver Aushandlungsprozesse können wir jedoch hoffen, weitere Erklärungsansätze zu finden.

2.2 Arbeitsmarktpolitik im Lichte kollektiver Aushandlungsprozesse

Die *akteurszentrierten Theorien* sehen Politik vor allem als einen Austauschprozess, in dem die Politiker den Wählern Handlungsprogramme zu deren Vorteil anbieten, um für die Umsetzung die Wählermehrheit und damit die Handlungsvollmacht (*generalisierten Konsens*) zu erlangen. Die prominenteste Version dieses Ansatzes ist die *Parteiendifferenztheorie*. Sie besagt im Kern, dass sich die Parteien nach ihren Richtungen unterscheiden. Am häufigsten werden sie nach ihren Affinitäten zur Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerschaft und entsprechend zur Intervention in die Marktwirtschaft nach einem „Rechts-Links-Schema“ eingeordnet (Schmidt 2006: 378ff.). Linke Parteien vertreten vorwiegend Arbeitnehmerinteressen und neigen zu wesentlich stärkerer Intervention als arbeitgeberorientierte rechte Parteien, sodass von ihnen beispielsweise ein weit stärkeres Engagement in aktiver Arbeitsmarktpolitik und eine generösere Haltung gegenüber Lohnersatzleistungen zu erwarten ist. Die neuere Literatur fügt dieser These jedoch eine bemerkenswerte Differenzierung hinzu: Da auch linke Regierungen überwiegend die Interessen der beschäftigten *Insider* vertreten, kann eine andauernd hohe Arbeitslosigkeit durchaus dazu führen, dass die Interessen der arbeitslosen *Outsider* vernachlässigt werden, vor allem dann, wenn die Arbeitsmarktpolitik aus der Tasche der Arbeitnehmer bezahlt wird. Dies erklärt zum Beispiel die Tatsache, dass das Ausgaben-niveau aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht notwendigerweise mit sozialdemokratischen Regierungen korreliert (Merkel et al. 2006; Rueda 2006).

Darüber hinaus – und hier übernimmt die Parteiendifferenzthese Elemente aus der ökonomischen Demokratietheorie – werden politische Programme und Entscheidungen dem Konjunkturzyklus entsprechend optimiert. Die zeitliche Dynamik politischer Entscheidungen ist daher nicht unbedingt sachgemäß, sondern in erster Linie machtgemäß (Nordhaus 1975). Die Belege für eine zyklische Reformpolitik sind jedoch spärlich und im harten Sinne der Ökonometrie kaum belegt. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die ökonomischen Konjunkturen zunehmend vom Lehrbuch-Ideal abweichen und darum auch kaum strategisch instrumentalisierbar sind. Eine leichte Bestätigung findet die These allerdings in der medienwirksamen Inszenierung der „Faulheitsdebatte“ und der ihr nachfolgenden Sanktionspolitik, die zur Mobilisierung von Wählerstimmen auffällig häufig zu Beginn der Wahlkampfperiode von Politikern vom Zaun gebrochen wird (Oschmiansky et al. 2003). Die Strategie, Opfer zu Tätern zu deklarieren (*blaming the victim*), hält aber wegen ihrer überwiegend symbolischen Bedeutung von fundamentalen Reformen wohl eher ab, als dass sie solche einleitet. Dem gegenwärtigen Forschungsstand zufolge ist es unwahrscheinlich, dass eine auf der These des Arbeitsunwillens basierende Sanktionspolitik arbeitsmarktpolitisch große Erfolge feiern wird; bei Ar-

beitsuchenden mit realistischen Aussichten auf Wiederbeschäftigung bewirkt sie sogar eher das Gegenteil.

Es sind vor allem Sachzwänge, organisationsfähige Interessen und politische Tauschgeschäfte, die den Takt und zum Teil auch die Richtung der Reformen bestimmen. Dafür lassen sich aus der Geschichte der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik zahlreiche Belege erbringen.⁴ Sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der Bundesanstalt für Arbeit (jetzt Bundesagentur für Arbeit) sind prozyklische Bewegungen zu erkennen. Wenn sich beispielsweise Überschüsse bei der Bundesanstalt abzeichneten, wurden diese oft für Sonderprogramme und nicht etwa für die Senkung der Beiträge benutzt. In der Regel rütteln diese Reformen nicht an den institutionellen Grundstrukturen; im Einzelfall können sie jedoch – eben weil ungeplant – diese Grundstrukturen in Gefahr bringen und den notwendigen Druck für spätere große Reformen vorbereiten. Das wohl spektakulärste Beispiel dafür ist die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs für Ältere Mitte der achtziger Jahre, die einer Mischung aus ökonomischer Opportunität und fiskalischem Tauschprozess entsprang. Damals war die Haushaltslage der BA günstig, die des Bundes verlangte jedoch nach Konsolidierung. Die von Arbeitsminister Blüm vorangetriebene Verlängerung des aus Beitragsmitteln der BA finanzierten Arbeitslosengeldbezuges entlastete schließlich – freilich auf dem Rücken der beitragszahlenden Arbeitnehmer – die aus Steuermitteln finanzierte Arbeitslosenhilfe. Die nachfolgende ausgiebige Nutzung, wenn nicht gar Instrumentalisierung dieser Regelung für Frühverrentung – nach der Wiedervereinigung vor allem in Ostdeutschland – wurde zu einer zentralen Ursache für die Finanzkrise.

Die *Vetospielertheorie* (Tsebelis 2002) kann als eine Weiterentwicklung der Partienteilnahme betrachtet werden. Zum einen bezieht sie weitere Akteure in den politischen Entscheidungsprozess mit ein, und zum anderen verwendet sie Theoreme des rationalen Wahlhandelns (*rational choice*). Wichtige Entscheidungen setzen oft die Regel der Einstimmigkeit zwischen den entscheidenden Akteuren voraus oder doch wenigstens eine qualifizierte Mehrheit; ein einziger Akteur kann darum wichtige Entscheidungen blockieren. Vetospieler können z.B. das Bundesverfassungsgericht, der Bundesrat, die Gebietskörperschaften oder Spitzenverbände sein, wenn sie in der Lage sind, sich wirkungsvoll und am Ende entscheidend in den Aushandlungsprozess einzuschalten. So kann im Dreiecksverhältnis Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber ein Partner die Rolle des Vetospielers einnehmen, obwohl sich die beiden anderen Partner einig sind; oder die Regierung kann grundlegende Reformen nicht angehen, weil sie möglicherweise die Zustimmung des Bundesrats braucht, der eventuell andere politische Mehrheiten als die Bundesregierung aufweist.

Ein gutes Beispiel für ein korporatistisches Patt, das sich spieltheoretisch erklären lässt, ist die endlose und bis heute nicht zum Abschluss gekommene Finanzierungsdebatte der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Schon beim Arbeitsförderungsgesetz von 1969, in dem die aktive Arbeitsmarktpolitik etabliert wurde, hatten sich die Sozialpartner

⁴ Vgl. hierzu die Beiträge von Schmid u.a. in der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesarchiv herausgegebenen elf Bänden zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv 2004–2006). Das im Folgenden zitierte Beispiel aus der Periode der 1980er Jahre kann in Schmid/Oschmiansky (2005) nachverfolgt werden.

einschließlich der BA gegen eine Finanzierung von Arbeitsfördermaßnahmen aus Beiträgen an die BA gesträubt und – schon damals vergeblich – für eine Steuerfinanzierung plädiert. Als sich die Sozialpartner in den achtziger und Anfang der neunziger Jahre auf das Prinzip eines regelgebundenen Steuerzuschusses des Bundes geeinigt hatten (Schmid 2002: 327–349), wurde dieser Vorschlag von der Bundesregierung und vom Vorstand der BA wiederholt abgeblockt. Diese Vetoposition setzte sich bis heute durch und konnte selbst durch die Hartz-Gesetze nicht überwunden werden. Sie ist einer der Gründe für die derzeit gleichsam organisierte Verantwortungslosigkeit für potenzielle Langzeitarbeitslose (den so genannten „Betreuungskunden“), die zwischen den beitragsfinanzierten Maßnahmen des SGB III und den steuerfinanzierten Maßnahmen des SGB II geparkt werden. Die Situation hat sich nun sogar deutlich zuungunsten der benachteiligten Arbeitsuchenden gewendet, da die unter Sparzwänge gesetzte BA mittlerweile den sozialpolitischen Auftrag der Arbeitsmarktpolitik sogar explizit von sich weist und die Verantwortung entweder an die ARGEs oder an die Bundesregierung (Forderung nach steuerfinanzierten Sonderprogrammen) weiterreicht. Die im Gesetz vorgesehene Ausgleichsabgabe von etwa 10.000 Euro, welche die BA für jede Arbeitslosengeld empfangende Person an den Bundesfiskus zahlen muss, wenn sie in den SGB II Bereich rutscht, ist nicht Anreiz genug, um die Situation für die Betroffenen zu verbessern. Der Anreiz kann schon deswegen kaum wirken, weil die Bundesagentur nicht das Heft in der Hand hat, neue Arbeitsplätze zu schaffen, die für eine Vermittlung von Arbeitslosen Voraussetzung sind.

Neben der jahrzehntelang aufgebauten fiskalischen Krise wurden die jüngsten Arbeitsmarktreformen jedoch auch durch externe Sachzwänge ausgelöst: Mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion wurde der deutschen Regierung eine Zwangsjacke auferlegt, der sie nur mit Reformen des Arbeitsmarkts begegnen konnte. Sowohl die Möglichkeit währungspolitischer Anpassung, etwa durch Abwertung der nicht mehr existierenden DM, als auch die Möglichkeit einer keynesianisch inspirierten Beschäftigungspolitik stehen Staat und Gesellschaft als Mittel der Anpassung nicht mehr zur Verfügung. Schließlich sieht sich die Bundesregierung zunehmend den moralischen Reformappellen (*naming and shaming*) der Europäischen Kommission ausgesetzt, die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausgebliebene Arbeitsmarktreformen zum Teil mit recht präzisen Empfehlungen einfordert.

Als Zwischenresümee können wir wieder festhalten, dass uns die akteurszentrierte Theorie einige entscheidende Schritte weitergebracht hat. Die Parteiendifferenztheorie erklärt, warum „linke Regierungen“ großzügigere Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit gewähren und stärker in den Arbeitsmarkt intervenieren als „rechte Regierungen“; sie muss allerdings differenziert werden, da die Parteien-Klientele (z.B. Insider und Outsider unter den Arbeitnehmern) sich ebenfalls weiter ausdifferenzieren; sie weist auch auf die Möglichkeit politischer Konjunkturzyklen hin, d.h. den vermehrten Einsatz von solchen Instrumenten kurz vor den Wahlen, die geeignet erscheinen, unentschlossene Wähler zugunsten der Regierungspartei oder Regierungskoalition zu mobilisieren. Aus der Perspektive der Vetospieler lässt sich erklären, dass die komplexen politischen Entscheidungsstrukturen infolge des deutschen Föderalismus und der starken Rolle der Sozialpartner gerade in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Reformblockaden

erzeugen, wie vor allem am Beispiel der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt werden konnte.

Um zu entscheiden, ob die Tendenz zum Inkrementalismus, zur symbolischen Politik oder gar zu Reformblockaden ein „eisernes Gesetz“ ist, müssen wir jedoch in der Archäologie der Institutionen gleichsam eine Schicht tiefer graben und nach den Basisinstitutionen fragen, die individuelle Interessen filtern und den Ausgang von Aushandlungsprozessen bestimmen.

2.3 Institutionelle Determinanten der Arbeitsmarktpolitik

Institutionen sind formale oder informelle Spielregeln, die das Zusammenspiel der Schlüsselakteure in den jeweiligen Politikbereichen in Bahnen lenken (u.a. Göhler 1997). Sie wirken gleichsam als Filter, die bestimmte Entscheidungen zulassen und andere nicht, aber auch als Motivationsstrukturen, die Orientierungen und Ideen lenken. Betroffene Entscheidungen sind selbst wieder Weichenstellungen, die den nachfolgenden Entscheidungen begrenzte Alternativen vorgeben. Wenn gewählte Alternativen darüber hinaus im Sinne von Netzwerkütern steigende Anwendungserträge bringen, dann wird die Wahl grundlegender Alternativen im Laufe der Zeit immer unwahrscheinlicher, auch wenn einmal gewählte Institutionen anderen prinzipiell unterlegen sind (North 1991). Organisationsprinzipien, etwa das Prinzip drittelparitätischer Selbstverwaltung, die Tarifautonomie und föderative Strukturen (Scharpf 1994), aber auch Glaubenssysteme (Sabatier 1998) oder verwurzelte Wertvorstellungen wie das männliche Ernährermodell (Knapp 2006) zeigen aus dieser theoretischen Sicht große Beharrlichkeit und Widerstandskraft gegen Veränderungsversuche (*Pfadabhängigkeit*).

Die jüngste Geschichte bundesdeutscher Reformen ist ein beredter Ausdruck für die Gültigkeit institutioneller Pfadabhängigkeit: Zwar ist die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit deutlich eingeschränkt worden, nach wie vor ist sie aber ein wesentliches Strukturmerkmal. So ist z.B. die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Entscheidungen der Arbeitsagenturen oder der ARGEN formal nicht vorgesehen. Die *Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* empfahl, die Landesarbeitsämter mittelfristig abzuschaffen. Einerseits sollte damit die Handlungsautonomie der dezentralen Agenturen gestärkt und andererseits mit der alternativen Bildung von Landeskompetenzzentren die immer wieder geforderte Verknüpfung regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik institutionalisiert werden. Mit den *Regionaldirektionen* wurde jedoch die Position der Landesarbeitsämter unter einem neuen Namen gestärkt; sie verfügen über differenzierte Weisungs- und Controllingbefugnisse und schränken die Handlungsautonomie der dezentralen Agenturen oder ARGEN im Kontraktmanagement mit Dritten stark ein (Gülker/Kaps 2006).

Für die Arbeitsmarktpolitik besonders relevant ist das Gesetz der fiskalischen Äquivalenz (Olson 1969). Es postuliert theoretisch, dass Einnahmen- und Ausgabenverantwortung deckungsgleich sein müssen. Ist das institutionell nicht der Fall, entstehen Anreize zur Unter- oder Überinvestition kollektiver Güter, also solcher Güter, von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann. Das Gesetz der fiskalischen Äquivalenz erklärt z.B. den „Verschiebepbahnhof“ zwischen Kommunen und BA, der einer der zentralen Anlässe für die neueren Arbeitsmarktreformen war: Die BA vernachlässigte lang-

zeitarbeitslose Arbeitslosenhilfeempfänger, die früher oder später den Sozialhilfe zahlen den Kommunen zur Last fielen. Die Kommunen organisierten Brückenbeschäftigung, die den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld verschafften, sodass diese wieder „Kunden“ der BA wurden. Ob die Verschmelzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (*SGB II*) diesen Verschiebepbahnhof nachhaltig gelöst hat, darf – wie oben schon ausgeführt – füglich bezweifelt werden. Belastbare Evaluationsergebnisse dieser Reform werden jedoch frühestens in ein bis zwei Jahren zur Verfügung stehen.

Schließlich werden nationale politische Entscheidungen zunehmend durch internationale Institutionen beeinflusst, die Eigengesetzlichkeiten entwickeln. Dies kann im Extremfall zur Politik ohne politische Auseinandersetzungen (*politics*) führen. Dieses Phänomen ist vor allem im Zusammenhang mit der Europäisierung des Arbeitsmarktes zu beobachten, wo die Freizügigkeit von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen oder die Normen der Gleichbehandlung oder des fairen Wettbewerbs in vielen Mitgliedstaaten erhebliche Rechtsanpassungen und Politikveränderungen ausgelöst haben. Bindungen durch internationale Verträge, neuerdings auch durch „weiches Recht“ in Form von Leitlinien und verabredeten Zielsetzungen (*Offene Methode der Koordinierung, OMK*) sind ihrerseits wieder Reaktion (und Ergebnis vorausgehender Verhandlungen) auf Veränderungen inter- und transnationaler Rahmenbedingungen. Es würde zu weit führen, die Auswirkungen der OMK und der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) auf die Reformfähigkeit der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu analysieren. Die Bilanz ist bisher gemischt: Zum einen können sich die Parteien oder Regierungen auf die EBS als Legitimationsquelle berufen, was ihren Handlungsspielraum in punkto Reformen erhöht; zum anderen ist die Übertragbarkeit angeblich guter Praktiken aus anderen Ländern sehr begrenzt, und die Berufung auf Europa wirkt bei der derzeitigen verbreiteten Europaskepsis nicht gerade mobilisierend. EBS und OMK waren bisher allenfalls ein Katalysator für schon geplante Reformen (Ostheim/Zohlnhöfer 2004; Schmid/Kull 2006). Die deutlichsten Auswirkungen sind nach wie vor auf die „Gemeinschaftsmethode“, d.h. auf die „harten“ Richtlinien der Europäischen Kommission zurückzuführen, beispielsweise rückblickend bei der Teilzeitarbeit sowie der Gleichstellungspolitik für Frauen und zukünftig wohl in der Antidiskriminierungspolitik für Ältere und Behinderte (Falkner et al. 2005).

Wir können wieder ein kurzes Zwischenfazit ziehen: Historisch eingefahrene institutionelle Entscheidungen, die weit zurück – im Falle des deutschen Verbundföderalismus bis zur Bismarck'schen Bundesratskonstruktion (Lehmbruch 1999: 56) – reichen können, bestimmen Umfang und Richtung von Reformen. Das gilt selbst dann, wenn der politische Wille zu grundlegenden Reformen und günstige Konstellationen gegeben sind. Diese Erfahrung berechtigt, die Rhetorik von Mary Douglas (1986), „*How Institutions Think*“, zu variieren: „*Der Mensch denkt und die Institution lenkt*“. Das gilt im zweifachen Sinne: Zum einen sind die kognitiven Weltansichten schon immer über Institutionen gebrochen. Aus den in Institutionen geronnenen Entscheidungen können wir offenbar nicht ausbrechen. Zum anderen generieren diese unbewussten Entscheidungen immer auch Zufälle und Kontingenzen, die es doch wieder erlauben, bei günstigen Konstellationen aus dem institutionellen Korsett zumindest teilweise auszubrechen oder aus kleinen Veränderungen Schritt für Schritt große Veränderungen zu machen. Aus

diesem Rhythmus entwickeln sich Sequenzen, die bei Festhalten einer klaren Zielsetzung – etwa das EBS-Zieldreieck von Vollbeschäftigung, qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen und sozialer Kohärenz – und durch Rückkopplung erreichter oder nicht erreichter Zwischenziele am Ende auch das Prädikat einer Großreform verdienen können (Streeck/Thelen 2005). Reformfähigkeit wäre mithin nachhaltige Lernbereitschaft, die mit dem berühmten Bohren von dicken Brettern zu vergleichen ist und empfiehlt, die ungeduldige Rhetorik von Reformblockaden geflissentlich zu übersehen. Die Tatsache, dass unsere hausgemachten Institutionen durch das Öffnen gegenüber Außeneinflüssen wie der OMK und der EBS, durch internationale Verträge und transnationale Zielvereinbarungen zusätzlich in Frage gestellt werden oder erst ins Bewusstsein gelangen, ist darüber hinaus ein Anlass zum Optimismus, dass sich Reformfähigkeit im Sinne von Lernfähigkeit wieder entwickelt. Institutionelle Selbstbindung an die Außenwelt kann deshalb geradezu segensreich sein.

3. Bedingungen der Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft

Was lehrt uns der Rückblick auf die Reformen am Arbeitsmarkt? Die deutsche Arbeitsmarktpolitik war zweifellos lern- und anpassungsfähig. Das Arbeitsförderungsgesetz (1969) selbst, schließlich dessen über 100 Veränderungen einschließlich 15 größerer Novellen sprechen Bände. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Organisation der Arbeitsverwaltung in Dauerreform, seit den Hartz-Gesetzen zum Teil durchaus in grundlegender Weise und ohne absehbares Ende. Vor allem die Grundsicherung für Arbeitslose bedeutet einen tiefen Einschnitt in die sozialstaatlichen Traditionen. Da diese Reform zunächst schnell klare Verlierer, bislang aber nur diffuse Gewinner hervorbrachte, trug sie maßgeblich zum Verlust der Wahlen in Nordrhein-Westfalen bei, der Schröder zur Vertrauensfrage im Parlament veranlasste und schließlich zu Neuwahlen und zur Großen Koalition führte. Ob die Regierung der 16. Legislaturperiode unter Führung von Angela Merkel den begonnenen grundlegenden Reformprozess zu einem guten Ende weiterführen kann, ist derzeit nicht absehbar. Die Chancen stehen nicht schlecht.

Die Hürden für grundlegende Reformen sind jedoch hoch. Immer wieder wurde deutlich, wie stark die Entwicklung von bestimmten etablierten Institutionen gesteuert wird. Gegen das in großen Teilen veraltete Leitbild der Vollbeschäftigung, eine oft auf Kosten Dritter agierende „Sozialpartnerschaft“ und einen verflochtenen, Reformen blockierenden oder verzerrenden Föderalismus kommen die verantwortlichen Akteure nicht an, selbst wenn sie guten Willens und voller zukunftsstauglicher Ideen sind. Vor allem zeigte sich, wie der zeitweise Erfolg der deutschen Arbeitsmarktpolitik paradoxerweise zu ihrem Verhängnis wurde. Sie bot den beschäftigungspolitischen, also den Arbeitsplätze schaffenden Akteuren immer wieder Gelegenheiten, sich auf Kosten Dritter – insbesondere der Langzeitarbeitslosen und der zunehmenden Zahl von prekär Beschäftigten – aus der Affäre zu ziehen. Infolge der bislang noch starken regionalen wie sozialen Differenzierung der „Massenarbeitslosigkeit“, die den „Medianwähler“ noch weitgehend verschonte, wurden die Regierungen zu grundlegenden Reformen letztlich auch gar nicht herausgefordert.

Für die deutsche Arbeitsmarktpolitik bestätigt sich am Ende die klassische Einsicht: „Macht ist die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen“ (Deutsch 1966: 111). Selbst die jüngsten Reformen zur Modernisierung der Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt brachen nur partiell mit deutschen sozialstaatlichen Traditionen. Der mit „Hartz IV“ erfolgte scharfe Schnitt zwischen Lohnersatzleistungen und Grundsicherung könnte sogar die Bismarck'sche Pfadabhängigkeit, d.h. das Versicherungsprinzip, wieder stärken. Die weiter drohende Massenarbeitslosigkeit, der Handlungsdruck durch die Erweiterung der Europäischen Union und durch die fortschreitende Internationalisierung der Wirtschaft, die Anstöße durch transnationale Akteure wie die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof sind voraussichtlich jedoch Antriebskräfte für weitere grundlegende Reformschritte. Dazu wird es jedoch nur kommen, wenn die Macht dreier Basisinstitutionen, die politischem Lernen bisher im Wege standen, weiter eingedämmt oder in produktive Bahnen gelenkt werden kann: die Macht der zur Exklusion tendierenden Sozialpartnerschaft, des bis zur Handlungsunfähigkeit lähmenden Verbundföderalismus und des unzeitgemäßen, letztlich noch am männlichen Ernährer orientierten Leitbilds der Vollbeschäftigung. Die jüngste Verabschiedung des *Föderalismusgesetzes* ist – neben einigen damit verbundenen Enttäuschungen – ein Hoffungsstrahl, aber noch keine Vergewisserung.

Eine geschlossene Theorie der Reformfähigkeit ist nicht in Sicht. Die hier herangezogenen Ansätze – die ökonomische, die akteurszentrierte und die institutionelle Theorie – liefern ergänzende Einsichten, die noch einer Synthese bedürfen. Es scheint jedoch eine Schichtung der Determinanten erkennbar, in der die institutionellen Faktoren rationales individuelles Handeln und strategisches Verhandeln kollektiver Akteure überlagern. Dass dies nicht – wie am Fallbeispiel gezeigt – zu einem pfadabhängigen Determinismus führen muss, hängt damit zusammen, dass die „institutionellen Filter“ immer wieder Zufälle produzieren, die in Verbindung mit Krisen und Außeneinflüssen Anstöße zu politischem Lernen und damit auch zum institutionellen Wandel geben.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv (Hrsg.), 2004–2006: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. 11 Bände (einschließlich Dokumente auf CD). Baden-Baden.
- Bundesregierung, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002. BT-Drucksache 15/98.
- Deutsch, Karl, 1966: *The Nerves of Government. Model of Political Communication and Control*. New York/London.
- Douglas, Mary, 1986: *How Institutions Think*. New York.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone, 2005: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.), 1997: *Institutionenwandel*. Sonderheft 16 der Zeitschrift Leviathan. Opladen.
- Gülker, Silke/Kaps, Petra, 2006: Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Eine Prozessanalyse zur öffentlich-privaten Kooperation bei vermittlungsnahen Dienstleistungen, in: Zeitschrift für Sozialreform 52, 29–52.

- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Policy Making in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275–296.
- Hayek, Friedrich A., 1983: *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen.
- Imhof, Kurt, 2002: Der hohe Preis der Moral: Politik und Wirtschaft unter dem Diktat der Empörungskommunikation, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 8./9. Juni 2002, 51.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hrsg.), 2004: *Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen*. Berlin.
- Kingdon, John W., 1984: *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2003: Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf.
- Knapp, Ulla, 2006: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Niechoj, Torsten/Tullney, Marco (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse in der Ökonomie*. Marburg, 121–163.
- Lehmbruch, Gerhard, 1999: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. WZB-Jahrbuch 1999. Berlin, 41–61.
- Lütz, Susanne, 2003: Governance in der politischen Ökonomie – Zum Stand der Debatte, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44, 231–243.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkels, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander, 2006: *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*. Wiesbaden.
- Mosley, Hugh/Schütz, Holger/Schmid, Günther, 2003: *Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis*. Berlin.
- Nordhaus, William D., 1975: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies* 42, 169–190.
- North, Douglass C., 1991: Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives* 5, 97–112.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge.
- Olson, Mancur, 1969: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *The American Economic Review* 59, 479–487.
- Oschmiansky, Frank/Schmid, Günther/Kull, Silke, 2003: Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte, in: *Leviathan* 31, 3–31.
- Ostheim, Tobias/Zoblnhöfer, Reimut, 2004: Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik, in: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden, 373–401.
- Rueda, David, 2006: Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion, in: *British Journal of Political Science* 36, 385–406.
- Sabatier, Paul A., 1998: The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe, in: *Journal of European Public Policy* 5, 98–130.
- Scharpf, Fritz W., 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland*. Frankfurt a.M.
- Schmid, Günther, 2002: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a.M.
- Schmid, Günther/Kull, Silke, 2006: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung, in: Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hrsg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. WZB-Jahrbuch 2004. 2. Auflage. Berlin, 317–343.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank, 2005: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv* (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Band 7/1. Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Herausgegeben von Manfred G. Schmidt. Baden-Baden, 237–287.
- Schmidt, Manfred G., 2006: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Schütz, Holger, 2001: Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34, 207–225.

- Schütz, Holger/Mosley, Hugh* (Hrsg.), 2005: Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen*, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: *Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*. Oxford, 1–39.
- Trampusch, Christine*, 2006: Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, in: *Berliner Journal für Soziologie* 16, 55–76.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players – How Political Institutions Work*. New York.