



20. Februar 2004

Nr. 290

# Aktuelle Themen

## Mehr Wachstum für Deutschland

### Reformstau – Ursachen und Lösungen

Die Rezepte für eine effizientere und dynamischere Wirtschaft liegen seit Jahren auf dem Tisch. Wieso werden sie nicht angewendet? Zehn Gründe für den Reformstau auf individueller und institutioneller Ebene könnten dafür Erklärungen liefern:

1. **Reich, gleich, träge.** Der noch immer hohe Wohlstand der Deutschen lässt sie zögern, neue Chancen zu ergreifen – insbesondere wenn höheres Einkommen weniger Gleichheit mit sich bringt.
2. **Die kollektive Depression.** Wenn sich Depression und Lethargie ausbreiten wird der Reformstau verfestigt. Konstruktive Kritik ist dagegen hilfreich.
3. **Lieber nichts riskieren.** Die Deutschen scheinen risikoaverser zu sein als andere Völker. Sie präferieren den Status Quo gegenüber Veränderungen.
4. **In der sozialen Hängematte.** Die Deutschen haben eine hohe Präferenz für einen gut ausgebauten Sozialstaat – dieser bremst Eigeninitiative.
5. **Wenig Lust auf Politik.** Abnehmendes Interesse an Politik reduziert den Druck auf die Politik weitere Reformen voranzutreiben.
6. **Interessen mit Macht vertreten.** Einflussreiche Interessengruppen versuchen Privilegien zu gewinnen oder zu erhalten – auf Kosten der Allgemeinheit.
7. **Politikziel Machterhalt.** Das Eigeninteresse der Karrierepolitiker an Einfluss und Machterhalt führt zu Fokussierung auf Stimmenmaximierung statt auf gesamtwirtschaftlichen Nutzen.
8. **Marktskeptische Politiker.** Die meisten Abgeordneten kommen aus dem öffentlichen Dienst. Sie tendieren dazu den Märkten zu misstrauen und setzen eher auf staatliche Planung und Intervention.
9. **Permanenter Wahlkampf und kurzfristige Politik.** Politiker achten eher auf kurzfristige Erfolge als auf langfristige Wirkungen von Maßnahmen.
10. **Lähmender Föderalismus.** Das deutsche föderale System sitzt in der Verflechtungsfalle. Unklare Verantwortungen und komplexe Finanztransfers behindern unabhängige regionale Politik und blockieren Reformen.

Das komplexe Zusammenspiel aus individuellem Verhalten und institutionellem Rahmen zeigt, dass der Reformstau nur durch eine Vielzahl von Maßnahmen zu überwinden ist. Die Reformserfahrungen anderer Länder sind nur bedingt auf Deutschland übertragbar. Dynamische Opportunitätskostenanalyse ist notwendig, um die Wähler von den Vorteilen von Reformen zu überzeugen.

Autoren: Stefan Bergheim, +49 69 910-31727 (stefan.bergheim@db.com)

Marco Neuhaus, +49 69 910-31519 (marco.neuhaus@db.com)

Stefan Schneider, +49 69 910-31790 (stefan-b.schneider@db.com)



#### Editor

Stefan Schneider  
+49 69 910-31790  
stefan-b.schneiderr@db.com

#### Publikationsassistentz

Pia Johnson  
+49 69 910-31777  
pia.johnson@db.com

#### Deutsche Bank Research

Frankfurt am Main  
Deutschland  
Internet: [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)  
E-Mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)  
Fax: +49 69 910-31877

#### DB Research Management

Norbert Walter

## Inhaltsverzeichnis

I.	Reformstau: Ursachenanalyse .....	3
1.	Reich, gleich, träge .....	5
2.	Die kollektive Depression .....	6
3.	Lieber nichts riskieren .....	7
4.	In der sozialen Hängematte .....	7
5.	Wenig Lust auf Politik .....	9
6.	Interessen mit Macht vertreten .....	9
7.	Politikziel Machterhalt .....	11
8.	Marktskeptische Politiker .....	11
9.	Permanenter Wahlkampf und kurzsichtige Politik .....	12
10.	Lähmender Föderalismus .....	13
II.	Die Erfahrung anderer Länder .....	15
III.	Übertragbarkeit von Reformen .....	18
IV.	Lösungsansätze .....	20
	Literaturverzeichnis .....	22



## I. Reformstau: Ursachenanalyse

Im Ausland wie im Inland wird Deutschland immer wieder als der kranke Mann Europas gesehen, unfähig sich selbst zu heilen – gefangen im Reformstau. Die Vorschläge der Bundesregierung unter dem Titel „Agenda 2010“ sowie die Anfang 2004 in Kraft getretenen Änderungen am Gesundheits- und Steuersystem sind zwar ein Hoffnungsschimmer. Der Beweis einer Trendwende steht jedoch noch aus. Zu groß ist der Widerstand von nahezu allen Seiten gegen weitreichende Reformen. Dabei liegen die Rezepte seit Jahren auf dem Tisch, die in Deutschland wieder eine gesündere und dynamischere Wirtschaft ermöglichen würden. Deutsche und internationale Organisationen haben wiederholt dargestellt, wie mehr Wachstum und Wohlstand zu erreichen wären. Obwohl in der Wissenschaft weitgehend Einigkeit über die Richtung von Reformen herrscht, kann sie eine Quantifizierung der Wachstumseffekte einzelner Maßnahmen – geschweige denn eines ganzen Maßnahmenbündels – nicht leisten. Dies erschwert den Beratungsdialo g mit der Politik.

Eine „Reform“ ist hier definiert als eine Maßnahme, die das Wirtschaftswachstum mittelfristig erhöht. „Reformstau“ wird diagnostiziert, wenn solche Maßnahmen nicht oder nur sehr langsam vorankommen. Die Diskussion über den deutschen Reformstau ist weder neu, noch wird sie bald vorbei sein. Schon 1997 war „Reformstau“ das Wort des Jahres, viele seiner Verwandten hatten in den Vorjahren gewonnen.<sup>1</sup> Das Lambsdorff-Papier von 1982 zeigt, wie wenig sich in den letzten 20 Jahren geändert hat. Es schloss mit dem Satz: „Die Konsequenz eines Festklammerns an heute nicht mehr finanzierbaren Leistungen des Staates bedeutet nur die weitere Verschärfung der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme sowie eine Eskalation in den Umverteilungsstaat, der Leistung und Eigenvorsorge zunehmend bestraft und das Anspruchsdenken weiter fördert“.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden zehn Gründe für den deutschen Reformstau analysiert. Einige der Gründe für den Reformstau bestehen seit Jahrzehnten, andere sind im Zeitablauf hinzugekommen. Auf der Ebene des Individuums und auf der Ebene der Institutionen werden jeweils fünf Gründe für den Reformstau identifiziert – zugegebenermaßen selektiv. Als Grundhypothesen werden gegenübergestellt:

- a) die Deutschen haben eine starke Präferenz für Sicherheit und Gleichheit und verzichten dafür bewusst auf Wachstumschancen und
- b) sie wollen zwar eine dynamischere Wirtschaft, aber die politischen Institutionen verhindern den Wandel.

Rückkopplungen zwischen den Institutionen und dem Individuum könnten eine wichtige Rolle spielen: Hat der Sozialstaat die Deutschen träge und risikoscheu gemacht? Oder hat sich der träge Deutsche einen immer komfortableren Sozialstaat genehmigt? Es werden nicht nur Faktoren betrachtet, die für Deutschland spezifisch sind. Daher folgt ein Vergleich von Reformen anderer Länder. Therapie vorschläge und Ansatzpunkte zur Auflösung des Reformstaus werden im Schlussteil der Studie vorgestellt und diskutiert.

**Der kranke Mann Europas – unfähig, sich selbst zu heilen**

**Kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsdefizit**

**Reformstau war Wort des Jahres 1997**

**10 Gründe für den Reformstau auf individueller und institutioneller Ebene**

**Erfahrung anderer Länder**

<sup>1</sup> Gesellschaft für deutsche Sprache, [www.gfds.de/woerter.html](http://www.gfds.de/woerter.html)

<sup>2</sup> Lambsdorff, O.: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bonn, 1982.

## 1. Reich, gleich, träge

Zur Messung des Lebensstandards eines Landes greift eine ausschließliche Betrachtung des Bruttoinlandsproduktes zu kurz. Ein umfassenderer Indikator für den Lebensstandard lässt sich aus Konsumniveau, Vermögen, Einkommensgleichheit und Sicherheit konstruieren. Das Centre for the Study of Living Standards sieht Deutschland 1999 auf dem vierten Platz hinter Dänemark, Norwegen und Belgien (siehe Tabelle).<sup>3</sup> Dieser gute Platz kommt hauptsächlich auf Grund der ausgeprägten Einkommensgleichheit zustande. Hier ist der „Vorsprung“ der skandinavischen und mitteleuropäischen gegenüber den angelsächsischen Ländern besonders groß. Dagegen liegt das Konsumniveau in Deutschland weit unter dem der USA. Wird bei der Berechnung weniger Gewicht auf Einkommensgleichheit und Sicherheit gelegt und stattdessen mehr auf Konsum, so verschlechtert sich die deutsche Position. Beim „Human Development Index“ der Vereinten Nationen mit seinem Fokus auf Lebenserwartung, Bildungsniveau und BIP pro Kopf beispielsweise belegt Deutschland nur den 18. Platz im Jahr 2001. Dabei wird jedoch die viele Freizeit der Deutschen nicht berücksichtigt.<sup>4</sup>

Der relativ hohe Lebensstandard könnte den Appetit der Deutschen auf Reformen dämpfen, da sie nur wenig Verbesserungsmöglichkeiten gegenüber dem Status quo sehen. Außerdem nimmt mit zunehmendem Einkommen das Verlustpotenzial durch Reformen tendenziell zu. Wohlhabende Gesellschaften könnten somit weniger reformfreudig sein als Gesellschaften, deren einzelne Mitglieder wenig zu verlieren haben. Auch sind die Informations- und Umsetzungskosten von Reformen wegen der komplexen Verflechtungen heute wohl höher als in der Vergangenheit. Sie müssen gegen den Nutzen einer Reform aufgerechnet werden.

Ein hohes Einkommensniveau könnte auch deshalb Reformen bremsen, weil reichere Gesellschaften oft mehr Wert auf Einkommensgleichheit legen, nachdem die materiellen Grundbedürfnisse befriedigt sind. Kern vieler Reformen ist jedoch gerade die Wahl zwischen mehr Effizienz durch verstärkte Einkommensanreize und mehr Gleichverteilung. Schritte in Richtung einer dynamischeren Wirtschaft bringen regelmäßig zumindest anfangs mehr Einkommensungleichheit mit sich. In diesem Fall ist es möglich, dass die gesamtwirtschaftliche Zufriedenheit nicht zunimmt. Die nebenstehende Grafik veranschaulicht diesen Zusammenhang: Die Menschen glauben möglicherweise, dass Reformen das durchschnittliche Einkommen (BIP pro Kopf) steigern können (von  $Y_0$  auf  $Y_1$ ), aber nur zu Lasten der Gleichheit der Einkommensverteilung ( $G_0$  sinkt auf  $G_1$ )<sup>6</sup>. In der ökonomischen Theorie bedeutet dies, dass die Gesellschaft entlang der

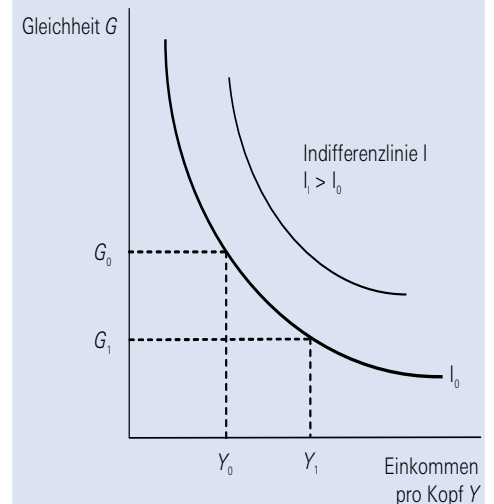
## Hohes Wohlstandsniveau

Lebensstandard in ausgewählten OECD Ländern 1999 (USA = 100)<sup>5</sup>

	Ge- samt	Kon- sum	Ver- mö- gen	Un- gleich- heit	Sicher- heit
Dänemark	142	77	63	149	280
Norwegen	139	76	107	152	222
Belgien	136	72	105	171	195
Deutschl.	124	78	98	149	169
Schweden	123	69	83	146	194
Finnland	122	65	54	166	202
Frankreich	121	79	58	157	192
Italien	117	78	105	129	156
GB	116	72	87	133	173
Kanada	110	78	55	126	180
Australien	109	78	78	120	158
USA	100	100	100	100	100

Quelle: Centre for the Study of Living Standards

## Einkommen vs. Gleichheit



<sup>3</sup> Centre for the Study of Living Standards: Latest Estimates for the Index of Economic Well-being for OECD Countries (Updated August 2002), Ontario, 2002.

<sup>4</sup> Vereinte Nationen, Human Development Report 2003.

<sup>5</sup> Die verschiedenen Faktoren umfassen mehrere Einzelkomponenten: So wird bspw. das „Vermögen“ pro-Kopf in 1995er US Dollar gemessen und setzt sich zusammen aus dem physischen Kapitalstock, den Ausgaben für Forschung & Entwicklung, der internationalen Zahlungsposition, dem verfügbaren Humankapital sowie Kosten durch Umweltverschmutzung. „Ungleichheit“ wird gemessen anhand des Gini-Koeffizienten sowie der Armutsdichte. Siehe Osberg, L.; Sharpe, A.: An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries, Review of Income and Wealth, Series 48, No. 3, September 2002.

<sup>6</sup> Die Gleichheit bzw. Ungleichheit der Einkommensverteilung kann durch den sogenannten „Gini-Koeffizienten“ gemessen werden. Er liegt zwischen 0 (Gleichverteilung der Einkommen) und 1 (eine Person bekommt das gesamte Einkommen).



Indifferenzkurve  $I_0$  wandert. Dabei markiert die Indifferenzkurve diejenigen Punkte bzw. Zustände, die eine Gesellschaft gleichermaßen attraktiv findet. Die Grafik zeigt auch, dass eine Gesellschaft mit hohem Einkommen (flacherer Teil der Indifferenzkurve) nur dann bereit ist, weniger Gleichheit in Kauf zu nehmen, wenn dies durch überproportional mehr Einkommen kompensiert wird. Wenn die (negativen) Verteilungseffekte einer Reform die (positiven) Einkommenseffekte übersteigen, so sinkt sogar der Nutzen. Dann lehnt die Bevölkerung die vorgeschlagenen Reformen ab. Das ist rational, solange die Reformen per Saldo tatsächlich keinen höheren Nutzen (höhere Indifferenzkurve) ermöglichen. Tun sie es aber doch, so ist es Aufgabe von Politik und Wissenschaft, dieses Verbesserungspotenzial klar herauszustellen. Reformen, die in den Augen der Bevölkerung keine ungleichere Einkommensverteilung bewirken, sondern nur zu höheren Einkommen führen (z.B. Umschulungen), sind daher leichter durchzusetzen.

## 2. Die kollektive Depression

Obwohl der Lebensstandard in Deutschland noch sehr hoch ist, drücken die niedrigen Wachstumsraten seit Beginn der neunziger Jahre auf die Stimmung. Im Jahr 2003 verging kaum ein Tag ohne Medienberichte über den Verfall Deutschlands, sein Schicksal als wirtschaftliches Schlusslicht Europas, die miserable Lage auf dem Arbeitsmarkt, den Kollaps der sozialen Sicherungssysteme und die maroden Staatsfinanzen. Die Deutschen mussten die bittere Erkenntnis verarbeiten, dass sie vom einstigen Musterschüler zum Sorgenkind Europas mutierten. Zu Jahresbeginn 2003 war die Stimmung in Deutschland ähnlich pessimistisch wie zuletzt während der Ölkrise 1973/74. Und auch 2004 bahnt sich noch keine Trendwende an, wenngleich sich die Stimmung etwas aufgehellt hat (siehe Tabelle).<sup>7</sup>

Im Gegensatz zu der Entwicklung anderer Länder hat sich die Lage Deutschlands seit Mitte der neunziger Jahre nicht verbessert: der Leidensindikator (Misery Index) als Summe aus Arbeitslosenquote und Staatsdefizit hat sich in den vergangenen drei Jahren sogar verschlechtert (siehe Grafik).

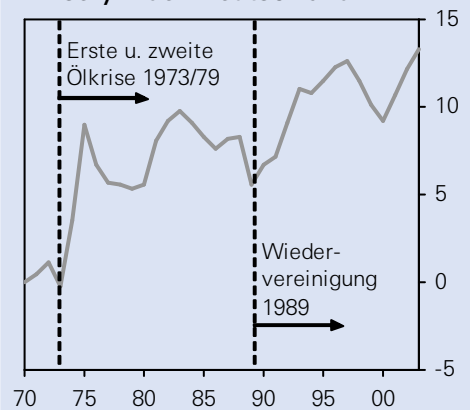
In der Tat gibt es reichlich Gründe, sich über Deutschland Sorgen zu machen. Tiefgehende Analysen der Zusammenhänge sind nötig: Sie klären die Bevölkerung auf und erhöhen den Druck auf die Politiker, den Reformstau endlich aufzulösen. Wenn statt seriöser Analysen jedoch zu Gunsten von Auflagen und Einschaltquoten schlechte Stimmung verbreitet wird, dann können sich solche trüben Prophezeiungen selbst erfüllen: die Menschen könnten sich deprimiert in ihr Schicksal fügen, Eigeninitiative einstellen, sich ins soziale Netz fallen lassen und als Staatsbürger in die innere Immigration flüchten. Lethargie ist kein Nährboden für Reformen.<sup>8</sup> Eine kollektive Depression birgt die Gefahr, dass Deutschland in Lähmung erstarrt.

### Neujahrs-Umfrage IfD Allensbach

Sehen sie dem neuen Jahr mit Hoffnungen oder Befürchtungen entgegen?	Erste Ölpreis-krise	Fall der Mauer	Wachstums-schwäche	Aktuell
Befragte, %	1973	1989	2002	2003
Mit Hoffnung	30	68	31	38
Skepsis	24	14	30	27
Befürchtung	34	10	31	26
Unentschieden	12	8	8	9

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbacher Berichte Nr. 26 und 29.

### Misery Index Deutschland



Quelle: Deutsche Bank Research

<sup>7</sup> Institut für Demoskopie Allensbach: Allensbacher Berichte, Nr. 29, 2003, Allensbach. Die Umfrage zum jeweiligen Ende eines Jahres bezieht sich immer auf das Folgejahr.

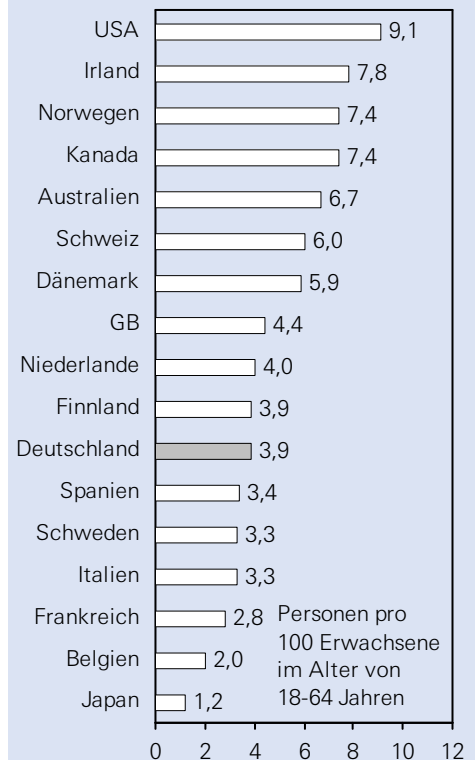
<sup>8</sup> Vgl. u.a.: Horx, M.: Die Zukunft ist möglich – Wider den Ungeist der Panikmache!, Ein Manifest des Zukunftsinstituts zur Jahreswende 2002/2003 oder Müller, M.: Die Macht der kleinen Schritte, Institut für Zukunfts-Management, Feldafing, 2003.

### 3. Lieber nichts riskieren

Die Deutschen scheinen weniger risikofreudig zu sein als andere Völker. Die Risikofreude ist jedoch nicht direkt messbar. Daher muss man auf Umfragen zurückgreifen oder auf messbare Größen, die mit der Risikofreude korreliert sind. Umfragen zeigen, dass 71 Prozent der Deutschen lieber in einem Land leben, in dem großer Wert auf wirtschaftliche Sicherheit gelegt wird. Ein Land, in dem Risikobereitschaft belohnt wird, erscheint den Deutschen weniger attraktiv.<sup>9</sup> Für 53 Prozent der Deutschen ist die Angst zu scheitern ein Grund, sich nicht selbständig zu machen. In Europa außerhalb Deutschlands teilen nur 34 Prozent diese Angst, in den USA sogar nur 21 Prozent.<sup>10</sup> In der Tat gründeten nur 3,9 Prozent der Deutschen in der Zeit zwischen 1998 und 2002 ihr eigenes Unternehmen oder planten einen solchen Schritt. Diese Rate liegt weit unter den Werten der angelsächsischen Länder (Grafik).<sup>11</sup> Auch die regionale Mobilität ist in Deutschland unterdurchschnittlich ausgeprägt: Nur 1,2 Prozent wechselten im Jahr 1995 ihren Wohnsitz über regionale Grenzen hinweg; in Frankreich waren es 1,5 Prozent, in den USA sogar 2,2 Prozent.<sup>12</sup> Dies scheint sich auch in Zukunft nicht gravierend zu ändern; laut einer Umfrage im Jahr 2002 beabsichtigen nur 10,5 Prozent der Deutschen ihren Wohnsitz in den nächsten fünf Jahren zu wechseln. In jedem anderen EU-Land ist der Anteil höher und beträgt im Durchschnitt 18,5 Prozent.<sup>13</sup> Zudem ist der Arbeitsplatzschutz in Deutschland besonders ausgeprägt – auch er könnte die hohe Präferenz für Sicherheit widerspiegeln.<sup>14</sup>

Reformen sind jedoch riskante Unterfangen: Oftmals gibt es keine Garantie, dass Reformen den erwünschten Wachstumsschub und die erhoffte Verteilungswirkung erzielen. Gewinner und Verlierer sind im Vorfeld einer Reform nur schwer zu identifizieren. Wenn die Ergebnisse jedoch nicht eindeutig sind, dann werden die meisten Menschen den vermeintlich risikolosen Status quo wohl kaum zu Gunsten einer riskanten Reform

#### Unternehmensgründungen zur Ausnutzung einer neuen Geschäftsidee



Quelle: Global Entrepreneurship Monitor, Länderbericht Deutschland 2002

<sup>9</sup> Umfrage des Allensbacher Instituts laut FAZ vom 23.7.2003.

<sup>10</sup> Vgl. Sternberg, R.; Bergmann, H.; Tamásy, C.: Global Entrepreneurship Monitor – Länderbericht Deutschland 2001, Köln, 2001.

<sup>11</sup> Aus Bergmann, H.; Sternberg, R.: Global Entrepreneurship Monitor, Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich, Länderbericht Deutschland 2002, Köln. Dargestellt ist der Anteil derjenigen Personen an der erwerbsfähigen Bevölkerung, die sich in den letzten 3,5 Jahren selbständig gemacht haben, sich gegenwärtig an der Gründung eines Unternehmens beteiligen oder in Zukunft eine Unternehmensgründung anstreben. Dabei handelt es sich um Personen, die sich selbständig machen, um eine Geschäftsidee auszunutzen und nicht, weil sie keine besseren Erwerbsalternativen haben.

<sup>12</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook 2000, Disparities in Regional Labour Markets (Chapter 2), Paris, 2000. Je kleiner die Regionen gewählt werden (bezogen auf Bevölkerung, Fläche), desto größer ist tendenziell die Migration. Einheitliche Größen der Regionen sind im internationalen Vergleich nur schwer zu finden, so dass obige Daten nur als grobe Orientierung dienen können.

<sup>13</sup> Europäische Kommission: Eurobarometer 54.2, S. 113, Brüssel, 2002.

<sup>14</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook 1999, Employment Protection and Labour Market Performance (Chapter 2), Paris. Für weitere Details, siehe auch Nicoletti, G.; Scarpetta, S.; Boylaud, O.: Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, OECD Economic Department Working Papers No. 226, Paris, 2000.

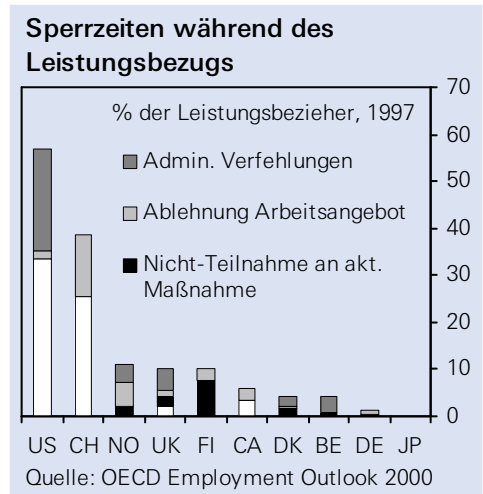
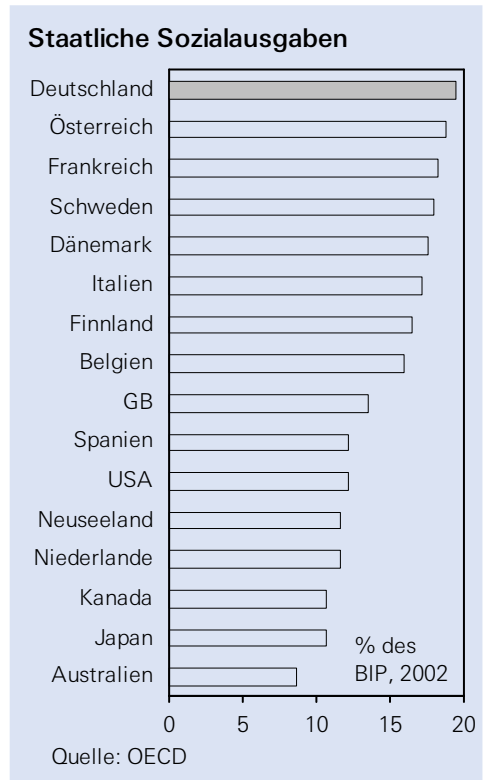
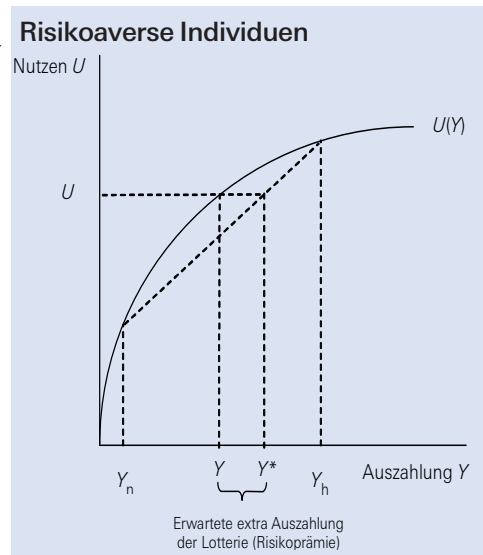
aufgeben. Nebenstehende Grafik veranschaulicht diesen Zusammenhang auf Basis der ökonomischen Nutzentheorie: Risikoaverse Individuen sind nur dann bereit, ein Risiko einzugehen – also eine Lotterie mit mehreren möglichen Auszahlungen (z.B.  $Y_{n(\text{niedrig})}$  und  $Y_{h(\text{hoch})}$ ) einer festen Auszahlung ( $Y$ ) vorzuziehen - wenn sie durch eine höhere erwartete Auszahlung ( $Y^*$ , dem Erwartungswert der Lotterie) hinreichend kompensiert werden. Nur dann ist der erwartete Nutzen der Lotterie gleich dem Nutzen der festen Auszahlung ( $U$ ).

Übertragen auf den Reformstau bedeutet dies, dass die Deutschen nur dann bereit sind, ihren Status Quo (die „feste Auszahlung“)<sup>15</sup> aufzugeben, wenn sie durch die Reformen (das „Risiko“) ihre Lebenssituation hinreichend stark verbessern (also eine hohe „Lotteriauszahlung“ erwarten) können. In relativ risikoaversen Gesellschaften wie Deutschland – charakterisiert durch eine starke Krümmung der Nutzenfunktion – ist die Risikoprämie, die Reformen erbringen müssen, vergleichsweise hoch. Gleichzeitig ist jedoch das Verbesserungspotenzial aufgrund des hohen Lebensstandards tendenziell gering (siehe Grund 1). Hinzu kommt, dass die Deutschen möglicherweise die individuellen Risiken subjektiv höher einschätzen als diese im Durchschnitt objektiv sind. In dieser Konstellation behält der Status Quo daher oftmals die Oberhand. Die schnelllebige globale Wirtschaft verlangt jedoch mehr Veränderungen von den Deutschen als die relativ stabilen Zeiten des Aufholprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg.

#### 4. In der sozialen Hängematte

Im internationalen Vergleich ist das soziale Netz Deutschlands recht gut ausgebaut. Die Deutschen scheinen eine hohe Präferenz für eine komfortable soziale Sicherung zu haben – und sie haben diese Präferenzen institutionell umgesetzt. Die staatlichen Sozialausgaben betragen im Jahr 2002 19,4 Prozent des BIP – der höchste Wert aller OECD-Länder (Grafik), auch wenn zu berücksichtigen ist, dass das Umlageverfahren in der Rentenversicherung diese Werte relativ zum Kapitaldeckungsverfahren nach oben treibt.<sup>16</sup>

Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe sind in Deutschland im internationalen Vergleich recht großzügig bemessen. Hier liegen die Skandinavier weiterhin vorne. Die Nettolohnersatzrate für ein Ehepaar mit zwei Kindern beträgt in Deutschland im ersten Monat 74 Prozent und nach 60 Monaten noch immer 71 Prozent (Grafik nächste Seite)<sup>17</sup>. Darüber hinaus sind die Anspruchsvoraussetzungen in Deutschland niedriger als anderswo, wie ein Blick auf die verhängten Sperrzeiten zeigt (Grafik).<sup>18</sup> Nur in Japan wurden noch weniger Sperrzeiten durchgesetzt. Länder mit tendenziell höherem Leistungsbezug, wie Norwegen oder Dänemark, stellen als Ausgleich relativ strikte Anforderungen an die



<sup>15</sup> Allerdings ist die Annahme einer festen Auszahlung trügerisch: Bei fehlenden Reformen ist irgendwann die Auszahlung bzw. das gegenwärtige Einkommen nicht mehr „fest“, sondern wird anfangen, zu sinken.

<sup>16</sup> OECD: Economic Outlook No. 72, Paris, 2003.

<sup>17</sup> OECD: Benefit Systems and Work Incentives, Paris, 1999

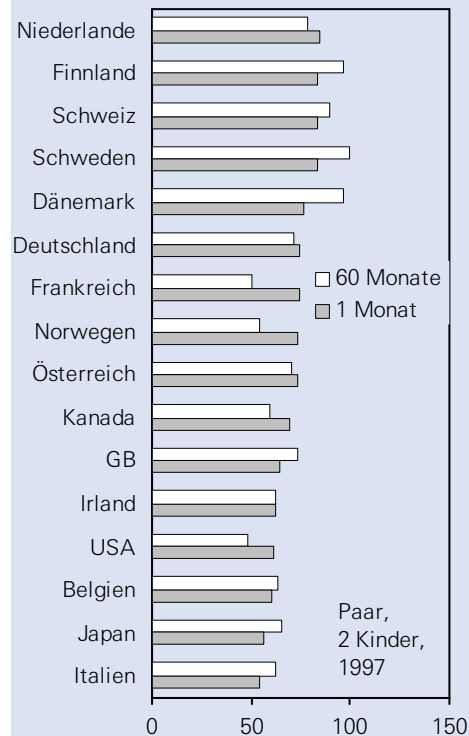
<sup>18</sup> Siehe OECD: Employment Outlook 2000 (Chapter 4), Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, Paris, 2000. Sperrzeiten sind Zeiten, in denen der Leistungsbezug aus einem der folgenden Gründe ausgesetzt wurde: (1) Administrative Verfehlungen, (2) Ablehnung eines Arbeitsangebotes, (3) Verweigerung der Teilnahme an einer aktiven Maßnahme und (4) Mangelnder Nachweis aktiver Arbeitssuche.

Leistungsberechtigung. Deutschland hingegen ist gekennzeichnet durch überdurchschnittlich hohe Sozialleistungen bei gleichzeitig niedrigen Anspruchsvoraussetzungen.

Der Appetit auf soziale Sicherung ist in Deutschland groß, er hat jedoch in den letzten Jahren etwas abgenommen. Mitte der neunziger Jahre sah knapp die Hälfte der Deutschen den Staat für die Sicherung des Wohlstandes verantwortlich. Dieser Anteil ging bis 2001 auf 29 Prozent zurück.<sup>19</sup> Eine andere Umfrage aus dem Jahr 2001 zeigt, dass 21 Prozent der Westdeutschen und 46 Prozent der Ostdeutschen für mehr Sozialleistungen waren. Der Anteil erscheint nach wie vor hoch – aber immerhin ist er niedriger als Mitte der 90er Jahre (siehe Tabelle).<sup>20</sup> Auch der Gesetzgeber unternimmt erste Schritte in Richtung weniger Sozialstaat. Mit dem Inkrafttreten der Hartz-Reform zum 1. Januar 2003 wurden auch die Anforderungen an die Leistungsberechtigung verschärft: Seit dem 1. Juli gilt eine sofortige Meldepflicht nach der Kündigung; ein Ortswechsel ist leichter zumutbar; die Beweislast der Zumutbarkeit wurde umgekehrt.

Mittlerweile haben offensichtlich immer mehr Deutsche das Gefühl, dass der Sozialstaat über das Ziel hinausgeschossen beziehungsweise einfach nicht mehr zu finanzieren ist. Das Beharrungsvermögen im System und in den Köpfen der Menschen sollte aber nicht unterschätzt werden. Die Unterstützung für Reformen im Allgemeinen nimmt zwar zu, wie die Umfragen zeigen. Sie verschwindet aber schnell, wenn individuelle Ansprüche gefährdet sind. Viele Deutsche dürften daher Reformschritte hin zu mehr Eigenverantwortung als Bedrohung ansehen, auch wenn diese zu mehr Freiheit und Wohlstand führen.

**Nettolohnersatzrate für Durchschnittsverdiener**



Quelle: OECD Benefit Systems and Work Incentives 1999

**Sozialleistungen: ausweiten oder kürzen?**

in % der Befragten	Westdeutschland						Ostdeutschland					
	Ausweiten			Kürzen			Ausweiten			Kürzen		
	1994	2000	Änderung	1994	2000	Änderung	1994	2000	Änderung	1994	2000	Änderung
Insgesamt	28	21	-7	12	24	12	71	46	-25	1	8	7
Geschlecht												
- männlich	23	18	-5	14	28	14	63	42	-21	1	10	9
- weiblich	34	24	-10	10	20	10	79	50	-29	0	6	6
Altersgruppen												
- 18-34J	35	29	-6	10	21	11	74	49	-25	0	9	9
- 35-59J	25	21	-4	12	25	13	69	49	-20	1	9	8
- über 60J	24	15	-9	15	25	10	75	41	-34	1	5	4
Ideologie												
- Links	36	27	-9	8	17	9	73	48	-25	1	6	5
- Mitte	27	21	-6	11	23	12	72	48	-24	1	9	8
- Rechts	20	12	-8	20	34	14	61	43	-18	2	14	12

Quelle: Destatis, Datenreport 2002

<sup>19</sup> Bundesverband deutscher Banken: Blitz Demoskopie – Eigenverantwortung, Nr. 12, September 2001. Berlin.

<sup>20</sup> Statistisches Bundesamt und Bundeszentrale für Politische Bildung: Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2002.

### 5. Wenig Lust auf Politik

Das politische Interesse ist im Verlauf der neunziger Jahre gesunken (Grafik).<sup>21</sup> Im Westen sank der Anteil der Bürger mit starkem oder sehr starkem politischen Interesse von 38 Prozent zur Zeit der Wiedervereinigung auf 27 Prozent Mitte der neunziger Jahre. Im Osten ist dieser Rückgang im gleichen Zeitraum sogar noch deutlicher ausgefallen. Der Abwärtstrend ist besonders bei den 18- bis 29-Jährigen ausgeprägt, von denen gegenwärtig nur etwa 22 Prozent im Westen und 13 Prozent im Osten politisches Interesse bekunden. Das ist bedenklich, da sich politisches Interesse/Desinteresse in der Regel „fortpflanzt“.

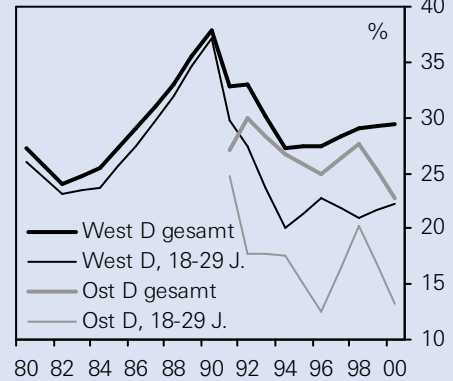
Ähnliches Desinteresse zeigt auch der Rückgang der Wahlbeteiligung und der Parteimitgliedschaften. Bei den Bundestagswahlen 2002 lag die Wahlbeteiligung unter 80 Prozent. Dieser Wert stellt einen erheblichen Rückgang im Vergleich zu dem Spitzenwert von 1972 (91,1 Prozent) dar und liegt etwa 5 Prozentpunkte unter dem langfristigen Durchschnitt von 85% (1969 bis 2002). Im internationalen Vergleich ist die Wahlbeteiligung jedoch immer noch hoch (Grafik).<sup>22</sup> Die Zahl der Mitglieder der wichtigsten Parteien ist zwischen 1990 und 2001 um 600.000 auf 1,7 Millionen gesunken.<sup>23</sup> Von diesem Rückgang entfallen ca. 65.000 Mitglieder auf die CDU/CSU, 220.000 auf die SPD, 115.000 auf die FDP und 200.000 auf die PDS. Bündnis 90/Die Grünen haben im selben Zeitraum um etwa 3.000 Mitglieder zugelegt.

Politisches Interesse ist eine Grundvoraussetzung für eine aktive Auseinandersetzung mit dem Reformprozess und für die Funktion der Demokratie generell. Sinkendes politisches Interesse dürfte dazu führen, dass die Wähler die Reformnotwendigkeiten schlechter nachvollziehen können und folglich der Druck auf die Politiker abnimmt. Überdies führt fehlendes Verständnis der Zielkonflikte und ökonomischen Sachzwänge zu unrealistischen Erwartungen an die Politik und damit zur Zunahme der kognitiven Dissonanz seitens des Wählers. Das Ergebnis kann ein Teufelskreis aus politischem Desinteresse und Enttäuschung sein.

### 6. Interessen mit Macht vertreten

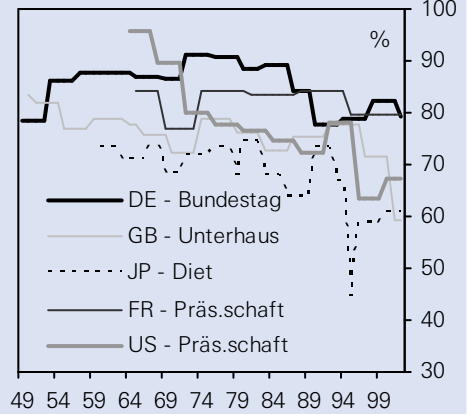
1760 Interessenverbände sind beim Deutschen Bundestag offiziell registriert. Diese Gruppen können in Demokratien eine wichtige Rolle als Sprachrohr ihrer Mitglieder spielen. Letztlich kämpfen alle um Privilegien für ihre Mitglieder. Die Kosten jedes Privilegs werden der Allgemeinheit aufgebürdet, wobei die Belastung für jeden Einzelnen kaum spürbar ist. Die Allgemeinheit ist nicht entsprechend organisiert, um sich gegen diese Belastungen zur Wehr zu setzen.<sup>24</sup> Deshalb zahlt es sich für Politiker aus, den Forderungen der Interessengruppen nachzugeben, vor allem wenn deren Mitglieder bei der nächsten Wahl

Anteil der Bevölkerung mit "starkem" oder "sehr starkem" politischen Interesse



Quelle: Destatis, Datenreport 2002

Wahlbeteiligung im internationalen Vergleich



Quelle: International IDEA - Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Voter Turnout from 1945 to Date: A Global Report on Political Participation"

Vertretungsgefühl durch Gewerkschaften und politische Parteien

	West D		Ost D	
Befragte, %	90	98	90	98
<b>Gewerkschaften</b>				
- Mitglieder	88,3	82,3	80,6	89
- Nicht-Mitglieder				
Veränd.		-6,0		8,5
- Mitglieder	37,7	26,8	51	26
- Nicht-Mitglieder				
Veränd.		-10,9		-25,2
<b>Polit. Parteien</b>				
- Mitglieder	95,8	89,5	90,3	100
- Nicht-Mitglieder				
Veränd.		-6,3		9,7
- Mitglieder	66,4	55,8	73,9	75
- Nicht-Mitglieder				
Veränd.		-10,6		0,8

Quelle: Destatis, Datenreport 2002

<sup>21</sup> Statistisches Bundesamt und Bundeszentrale für Politische Bildung: Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2002.

<sup>22</sup> International IDEA - Institute for Democracy and Electoral Assistance: Voter Turnout from 1945 to date. A Global Report on Political Participation, <http://www.idea.int/vt/index.cfm>. Die Wahlbeteiligung wird dabei in Stufenform dargestellt, dass heißt die Wahlbeteiligung bei einer Wahl wird bis zur nächsten Wahl als konstant angenommen.

<sup>23</sup> Niedermayer, O.: Parteimitglieder, Berlin, 2002.

<sup>24</sup> Voraussetzung für die Formung einer Interessengruppe ist die weitgehende Interessengleichheit ihrer Mitglieder, was umso wahrscheinlicher ist, je kleiner und homogener die Gruppe ist. Siehe Olson, M.: The Logic of Collective Action, Cambridge, MA, 1965.

das Zünglein an der Waage sein könnten. Insgesamt ist es für einen stimmenmaximierenden Politiker einfacher, die klar definierten Wünsche einer Interessengruppe zu erfüllen (und auf die entsprechende Belohnung in Form von Stimmen zu hoffen) als die heterogenen und unspezifischen Wünsche der Allgemeinheit zu befriedigen.

Interessengruppen werden zum Bremser im politischen Prozess, falls Reformen ohne ihre Zustimmung nahezu unmöglich sind und die Politiker zum Makler zwischen den divergierenden Interessen der Lobbyisten werden. Diese Tendenz ist in Deutschland aufgrund des weitverbreiteten Drangs zum Konsens besonders stark. Verliert eine Gruppe ihre Privilegien, hat ihr Lobbyist versagt. Daher ist die Verteidigung der Privilegien sein alles dominierendes Ziel. Resultat: Kompromisse werden nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erzielt oder – noch schlimmer – bewahren den Status quo, so dass jeder Lobbyist einen Erfolg reklamieren kann.

Zusätzliche gesellschaftliche Kosten entstehen dadurch, dass professionelle Verbandsvertreter in ihren Aktivitäten eine Eigendynamik entwickeln, die zum Teil nicht im Interesse ihrer Mitglieder liegt. Eine Umfrage des ifo-Institutes hat ergeben, dass gut ein Viertel der in Verbänden vertretenen Unternehmen über einen Austritt nachdenken, da sie sich nicht gut repräsentiert fühlen. Rund drei Viertel befürworten einen Zusammenschluss der diversen Interessenvertretungen (BDI, BDA, DIHK), um Doppelarbeit zu vermeiden. Für das Überleben eines Interessenverbandes wird es daher immer wichtiger, in jedem Gremium, jeder Reformkommission oder an jedem von der Regierung einberufenen runden Tisch präsent zu sein, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Effizienz solcher Gremien.

Ein Bereich, in dem die Politik sehr stark durch Verbandsinteressen beeinflusst wird, ist die Arbeits – und Sozialpolitik. Hier werden die Gewerkschaften häufig als „Reformbremser“ dargestellt. Der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder und die Anzahl der Streiktage deuten nicht auf eine besonders große Macht der deutschen Gewerkschaften hin (Tabellen). Wichtiger für den Reformstau in Deutschland ist jedoch der Einfluss der Gewerkschaften im politischen Meinungsbildungsprozess insgesamt. Allgemeinverbindlichkeitsklauseln, die Beteiligung an der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit (de facto eine Art nicht-repräsentativer Regierungstätigkeit), die Rolle von Gewerkschaftsmitgliedern in anderen Selbstverwaltungsgremien (Bundesversicherungsanstalt, Krankenkassen), betriebliche Mitbestimmung, Mitgliedschaft in Reformkommissionen und diversen Bündnissen erweitern den Einfluss in der Praxis erheblich.

Außerdem sind 211 der 603 Bundestagsabgeordneten Mitglied einer DGB-Gewerkschaft (74,1% der SPD, 23,6% der Grünen, 4% der CDU/CSU und 2% der FDP).<sup>25</sup> Es kann daher kaum überraschen, dass ein Bundestagsabgeordneter der gleichzeitig Funktionär der Gewerkschaft ist, bei seinen politischen Initiativen mehr die Interessen seiner Gewerkschaftskollegen als die der Allgemeinheit berücksichtigt. Die Kollegen haben eine konkrete Erwartungshaltung und effektivere

**Anteil der Gewerkschaftsmitglieder**

%	1995*	2000**
Schweden	91	79
Dänemark	80	88
Finnland	79	79
Österreich	41	40
Italien	38	35
Kanada	37	-
Australien	35	-
GB	33	29
<b>Deutschland</b>	<b>29</b>	<b>30</b>
Niederlande	26	27
Japan	24	-
Schweiz	23	-
Spanien	19	15
USA	14	-
Frankreich	9	9

\*Quelle: Internationaler Reformmonitor (der Bertelsmann Stiftung), International Labour Office Geneva, World Labour Report 1997-98. Industrial Relations, Democracy and Social Stability

\*\*Quelle: European Industrial Relations Observatory (EIRO), Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Countries

**Streiktage**

	1994*	1998-2001**
Spanien	514	173
Finnland	257	51
Italien	169	39
Kanada	123	-
Australien	63	-
USA	41	-
Dänemark***	29	462
Frankreich	23	37
Schweden	13	6
GB	11	15
Niederlande	8	6
<b>Deutschland</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
Japan	2	-
Österreich	0	0
Norwegen	-	95
Irland	0	83
Belgien	0	21
Schweiz	0	-

\*Quelle: Internationaler Reformmonitor (der Bertelsmann Stiftung); International Labour Office Geneva, World Labour Report 1997-98.

\*\*Quelle: European Industrial Relations Observatory (EIRO), Developments in Industrial Action 1998-2002

\*\*\* Dänemark hatte 1998 Ausreißer: 1282 Streiktage.

<sup>25</sup> Siehe Deutscher Gewerkschaftsbund: Einblick 21/02, Berlin, November 2002.



Sanktionsmöglichkeiten als die Bürger seines Wahlkreises. Ein weiteres Beispiel für den reformverhindernden Einfluss von Interessengruppen ist der Gesundheitsbereich, mit den starken Lobbyisten der Ärzteschaft und der Pharmaindustrie.

## 7. Politikziel Machterhalt

Eine der Grundthesen der Public-Choice-Theorie ist, dass der Mensch nicht aufhört, im Eigeninteresse zu agieren, wenn er ein öffentliches Amt bekleidet.<sup>26</sup> Obwohl dies sicherlich kein typisch deutsches Phänomen ist, so ist es doch ein wichtiger Faktor für den Reformstau. Wer in die Politik geht, strebt nach Macht, formulierte schon Max Weber.<sup>27</sup> Gemäß diesem Kalkül werden Regierungspolitiker nur solche Reformen durchführen, die ihre Chancen auf Wiederwahl erhöhen. Gleichzeitig ist die Opposition der Versuchung ausgesetzt, die Regierungspolitik im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu blockieren, und zwar selbst dann, wenn sie deren Maßnahmen eigentlich für sinnvoll erachten – ein in Deutschland als Blockadepolitik des Bundesrates hinlänglich bekanntes Phänomen. Das hauptsächlich am eigenen Machterhalt ausgerichtete Verhalten einzelner Landespolitiker erschwert die Konsensfindung innerhalb einer Partei. Entsprechend wird das Gemeinwohl vernachlässigt und Ressourcen werden verschwendet.

Wenngleich sich nur wenige Politiker so extrem eigennutzorientiert verhalten, wie in der Public-Choice-Theorie unterstellt, so können die oben beschriebenen Verhaltensmuster in abgeschwächter Form in der deutschen Politik durchaus beobachtet werden. Der geringe personelle Wechsel zwischen der privaten Wirtschaft und der Politik verringert zudem die Karrierechancen von Politikern außerhalb der Politik stark. Dies trägt möglicherweise dazu bei, dass die Mandatsträger in Deutschland besonders fest an ihren Stühlen kleben.

## 8. Marktskeptische Politiker

Abgeordnete in der parlamentarischen Demokratie sollen im Interesse ihrer Wähler und des Volkes agieren und diese repräsentieren. Ein Blick auf die Lebensläufe der deutschen Parlamentarier legt allerdings den Verdacht nahe, dass Kenntnisse des privaten Sektors bei den Politikern – zumindest was die eigene Erfahrung angeht – nur in geringem Umfang vorhanden sind. Die Mehrzahl der Bundestagsabgeordneten hatte bereits vor ihrem Einzug in das Parlament ein öffentliches Amt inne oder war im öffentlichen Sektor beschäftigt (Tabelle).<sup>28</sup> Allein ein Drittel der Abgeordneten sind Beamte, obwohl diese nur rund fünf Prozent der Gesamtbeschäftigung stellen (siehe Tabelle nächste Seite).<sup>29</sup> Der massive Einfluss der Staatsbediensteten ist für viele Phänomene in der deutschen Politik verantwortlich:

### Machterhalt und Eigeninteresse der Politiker

#### Mitglieder des Bundestags nach Berufsgruppen

	2002	%
<b>Insgesamt</b>	<b>603</b>	<b>100,0</b>
Dienstleistungsberufe	548	90,9
- Abgeordnete, admin. Berufe	318	52,7
- Rechtswesen/Vollstreckung	61	10,1
- Geistes-/Naturwissenschaftle	44	7,3
- Lehrer/-innen	30	5,0
- Unternehmensleitung/-beratu	23	3,8
- Publizistische/verwande Beru	17	2,8
- Angestellte in der Wirtschaft	15	2,5
- Kaufleute	13	2,2
Technische Berufe	26	4,3
Berufe in LuF	11	1,8
Fertigungsberufe	10	1,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, der Bundeswahlleiter, 15. Deutscher Bundestag

<sup>26</sup> Die „Public Choice“ Theorie geht zurück auf James M. Buchanan und Gordon Tullock mit ihrem bahnbrechenden Artikel, The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, 1962.

<sup>27</sup> Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1922.

<sup>28</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, der Bundeswahlleiter, 15. Deutscher Bundestag.

<sup>29</sup> Deutsch F.; Schüttemeyer, S.S.: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages. – die 14. und 15. Wahlperiode, Zeitschrift für Parlamentsfragen, März 2003, S. 21-32.

- Die Einstellung, dass alle möglichen Probleme durch den Staat gelöst werden müssen (bürokratischer Imperativ), mit dem Nebeneffekt, dass es genügend Positionen für verdiente Politiker und Funktionäre gibt. Die Flut der Gesetze und Bestimmungen in Deutschland ist legendär. Sie spiegelt sich nur unzureichend in der Staatsquote von 48,6 Prozent (2002) wider, die 8 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt und 13 %-Punkte über den USA liegt.
- Ein tiefverwurzeltes Misstrauen gegenüber Markt und Wettbewerb sowie gegenüber der Fähigkeit des Einzelnen, für sich zu sorgen. Die umständlichen Anlagevorschriften im Rahmen der Riester-Rente sind exemplarisch.
- Die latente Bereitschaft zu Interventionen seitens des Staates, wenn es um große Unternehmen (Holzmann) oder Wirtschaftsbereiche (Kohle, Schiffsbau, Landwirtschaft) beziehungsweise um entsprechend viele Wählerstimmen geht. Dabei enthüllen einige Forderungen aus den Reihen der Politik einen erschreckenden Mangel an ökonomischem Verständnis, wie zum Beispiel die Aufforderung an private Banken, die Kreditschulden von Flutopfern zu erlassen oder nicht kreditwürdige Unternehmen zu finanzieren.
- Die Neigung, unerwünschte Marktergebnisse oder die negativen Folgen früherer Interventionen als „Marktversagen“ zu interpretieren und somit nicht nur vom Politikversagen abzulenken, sondern auch noch neue Betätigungsfelder für die Politik zu reklamieren. Das wichtigste Beispiel hierfür ist die Arbeitsmarktpolitik, mit der versucht wird, die negativen Folgen (Arbeitslosigkeit) früherer staatlicher Eingriffe (z.B. Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder Kündigungsschutz) zu bekämpfen. Der Gesundheitssektor liefert ebenfalls überzeugendes Anschauungsmaterial.
- Mangelndes Verständnis für mögliche negative Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen auf den Arbeitsmarkt. Dies könnte damit zusammenhängen, dass im öffentlichen Dienst Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitslosigkeit wenig relevante Themen sind.

**Mitglieder des Bundestags nach Arbeitsverhältnissen**

	2002	%
<b>Insgesamt</b>	<b>603</b>	<b>100</b>
Beamte	202	34
Angestellte im öffentl. Dienst	50	8
Angestellte von pol./gesell. Org	72	12
Angestellte in der Wirtschaft	89	15
Selbständige	41	7
Freie Berufe	83	14

Quelle: Deutsch und Schüttemeyer, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – die 14. und 15. Wahlperiode, Zeitschrift für Parlamentsfragen, März 2003, S. 21-32

**9. Permanenter Wahlkampf und kurzsichtige Politik**

Da Politiker immer den nächsten Wahltermin vor Augen haben, bevorzugen sie Maßnahmen, die bereits in kurzer Frist positive Wirkungen zeigen – oder zumindest diesen Eindruck erwecken. Maßnahmen, die zunächst nur Kosten verursachen, aber erst in der Zukunft positive Wirkungen entfalten, sind der Wiederwahl nicht förderlich. Die Wähler honorieren sie bei der nächsten Wahl (noch) nicht. Dieser kurzfristige Zeithorizont verursacht eine Präferenz für Gegenwartskonsum. Die meisten Gesetze verbessern das Konsum- und Sicherungsniveau der gegenwärtigen Wähler, die Rechnung haben zukünftige Generationen zu zahlen, die noch nicht wählen kann. Als Resultat weist Deutschland eine Nachhaltigkeitslücke von 270 Prozent des BIP auf, wenn alle zukünftigen diskontierten Ausgaben des Staates den zu erwartenden Einnahmen gegenübergestellt werden.<sup>30</sup> Im Jahr 2001 hat die Regierung einen „Nachhaltigkeitsrat“ eingesetzt, der allerdings in der Öffentlichkeit kaum in Erscheinung getreten ist. Die kurzsichtige Tendenz der Politik wird durch den kurzen Turnus des Bundestages von vier Jahren verschärft.

**Hohe Präferenz für Konsum in der Gegenwart**

<sup>30</sup> Institut für Finanzwirtschaft, Universität Freiburg.



Auf diese vier Jahre verteilen sich auch noch zahlreiche Landtagswahlen. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat haben diese auch für die Bundespolitik entscheidende Bedeutung, was die „wahlfreie“ Zeit und damit den Entscheidungshorizont der Politiker weiter verkürzt. Begünstigt wird dieser Zustand durch die heutige Medienlandschaft, die Themen in erster Linie kurz, dafür aber umso heftiger diskutiert.<sup>32</sup> Laut Umfragen glauben 76 Prozent der befragten Wähler, dass Politiker sich nur auf das Tagesgeschäft konzentrieren.<sup>33</sup>

Folglich wurde in den letzten Jahren häufiger der Ruf laut, die Legislaturperioden auf fünf Jahre zu verlängern, was einige Bundesländer und auch das Europaparlament bereits vollzogen haben. Eine Verlängerung der Legislaturperiode ist jedoch nicht unumstritten, da sie die im Demokratieprinzip verankerte Mitbestimmung des Volkes reduziert. Solange sie ausschließlich die Wahlperiode des Bundestages betrifft, ohne gleichzeitig die Landtagswahlen zu bündeln und auf einen oder zwei Termine zu legen, verpufft der erhöhte Handlungsspielraum.

## 10. Lähmender Föderalismus

Der Föderalismus ist ein zentrales Element der deutschen Verfassung – auch auf Betreiben der Alliierten nach dem zweiten Weltkrieg – mit dem radikale Politikwechsel und die Ansammlung von Macht in wenigen Händen verhindert werden sollte.<sup>34</sup> In den letzten 50 Jahren ist der Föderalismus jedoch zum kollektiven Unitarismus mutiert, in dem Verantwortlichkeiten vergesellschaftet wurden. Verantwortung und Finanzierungsflüsse sind mittlerweile so verschwommen, dass Länder und Gemeinden kaum noch eigenständige Entscheidungen treffen können. Reformen werden immer komplizierter; Deutschland sitzt in der „Politikverflechtungsfalle“.<sup>35</sup>

Einige Beispiele:

- Der Bundesrat war ursprünglich als Interessenvertretung der Länder gedacht. Mit der Zeit übernahm der Bundestag immer mehr Gesetzgebungskompetenz von den Ländern – und überließ dem Bundesrat dafür immer mehr Vetomöglichkeiten. Mittlerweile sind über 50 Prozent der Bundesgesetze zustimmungspflichtig. Vor 50 Jahren waren es lediglich 10 Prozent. Zudem stellt die Opposition im Bundestag oft die Mehrheit im Bundesrat und nutzt diese Macht, um Reformvorhaben der jeweiligen Bundesregierung zu blockieren.

### Föderalismus mittlerweile Standortnachteil

### Bundesrat als Blockadeinstrument

<sup>32</sup> Umfrage „Demographischer Wandel aus Sicht der Bundesbürger“, 23. Mai 2003.

<sup>33</sup> Vgl. Von Arnim, H.H.: Der Getäuschte Souverän, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 2003.

<sup>34</sup> Unter Föderalismus versteht man im allgemeinen ein gesellschaftliches Organisationsprinzip, das eine dauernde institutionelle Verbindung von autonomen, eigenverantwortlichen Gruppierungen zu größeren, durch gemeinsame Ziele verbundenen Einheiten bewirkt. Der Bundesstaat ist dabei die staatsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus. Siehe Weber, K.: Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung des Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs. Wien, 1980, S.26ff. Für eine Übersicht über das deutsche politische System siehe auch von Beyme, K.: Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung, 9. Auflage, München 1999.

<sup>35</sup> Margedant, U.: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in Aus Politik und Zeitgeschichte, Juli. 2003.

- Die Artikel 72 und 106 des Grundgesetzes betonen das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Dies war nicht nur eine Einladung für den Bund, in Länderangelegenheiten einzugreifen, sondern hat auch zum Länderfinanzausgleich und den fast undurchschaubaren „Bundesergänzungszuweisungen“ geführt. Da überdurchschnittliche Steuereinnahmen an die schwächsten Länder weitergereicht werden müssen, sinken die Anreize, die Leistungsfähigkeit durch Eigenanstrengungen zu verbessern. Der für Modernisierung und Innovation erforderliche Wettbewerb zwischen den Institutionen wird dadurch weitestgehend ausgeschaltet.<sup>36</sup> Allein im Zeitraum 1995 bis 2000 stiegen die Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich von ca. 5,7 Mrd. Euro auf gut 8,3 Mrd. Euro an. Gleichzeitig haben sich die Bundesergänzungszuweisungen von 12,8 Mrd. Euro auf 13,3 Mrd. Euro erhöht.<sup>37</sup>

Das sind nur einige Beispiele, wo der deutsche Föderalismus mitverantwortlich ist für den gegenwärtigen Reformstau. Die Debatte um die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung geht jedoch weit darüber hinaus: So wird u.a. nicht nur die Veränderung der Zustimmungspflicht im Bundesrat, der Abbau von Mischfinanzierungen und die Reform des Länderfinanzausgleichs diskutiert sondern auch eine allgemeine Entflechtung der Rechtsebenen angestrebt. Auf der Agenda stehen die Auflösung der Rahmengesetzgebung, die Einführung von Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen oder eine teilweise Rückführung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länderebene. Auch über eine Neugliederung der Bundesländer wird immer wieder nachgedacht.<sup>38</sup> Mittelpunkt der andauernden Föderalismusdiskussion ist dabei die Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen einem angemessenen Maß an Sicherheit und Solidarität einerseits und mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung andererseits („solidarischer Föderalismus“ versus „Wettbewerbsföderalismus“).<sup>39</sup>

Allerdings sind die Aussichten für eine grundlegende Reform eher gering. Genauso wie Individuen und Verbände sind die verschiedenen Gebietskörperschaften kaum bereit, einmal erkämpfte Rechte wieder abzugeben. Insbesondere aufgrund der angespannten finanziellen Situation ist zu erwarten, dass viele Strukturreformen auch in der Zukunft durch Verteilungskämpfe (Bund vs. Länder, Länder untereinander) blockiert werden. Dabei werden die gegenwärtigen Nutznießer versuchen, den Status Quo zu zementieren, was die Lage weiter verschlimmert. „Der

## Überlappende Finanzierungssysteme

## Viele Lösungsvorschläge liegen auf dem Tisch

## Derzeitige Nutznießer zementieren den Status Quo

---

<sup>36</sup> Klatt, H.: Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland – Die Ratio des Föderalismus ist eigentlich die Differenzierung, Beteiligungsföderalismus versus Konkurrenzföderalismus, in: Die Bundesländer, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 49. Jahrgang, Stuttgart 1999.

<sup>37</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt und Bundeszentrale für Politische Bildung: Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2002.

<sup>38</sup> Eine umfangreiche Übersicht zur Reformierung des Föderalismus in Deutschland bietet die Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ der Bertelsmann-Stiftung. In ihrem Bericht „Entflechtung 2005“ liefert die Kommission zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit des deutschen Föderalismus. Einen Überblick über die Position der Bundesregierung in der Föderalismusdebatte erhält man in dem Positionspapier „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes“, Berlin, 09. April 2003.

<sup>39</sup> Vgl. auch Margedant, U.: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte, B29-30/2003.



Föderalismus hat sich somit zu einem Standortnachteil für Deutschland entwickelt, obwohl er ein Vorteil sein könnte.<sup>40</sup> Nicht der Föderalismus als Staatsform, sondern die spezifische Umsetzung in Deutschland ist eine Ursache für den Reformstau.

## II. Die Erfahrung anderer Länder

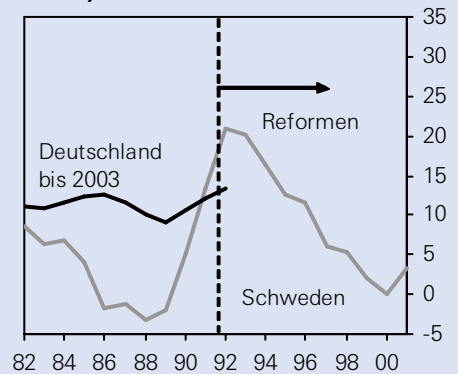
Viele Länder haben in den letzten Dekaden einschneidende Reformen durchgeführt mit teilweise beeindruckenden Erfolgen: Das starke Wirtschaftswachstum in den USA, die niedrige Arbeitslosenquote in den Niederlanden, die geringere Macht der Interessenverbände in Großbritannien oder die geschickte Reform der Wohlfahrtsstaaten in Dänemark, Schweden oder Norwegen. Zwar wird in der politischen Diskussion in Deutschland häufiger auf die Reformenerfahrungen anderer Länder rekurriert, allerdings wurde bis dato davon nur wenig übernommen. Es stellt sich also die Frage, *wollen* wir nicht oder *können* wir nicht von anderen Ländern lernen. Um diese Frage zu beantworten und die Vorbildfunktion der anderen Länder bewerten zu können, soll im Folgenden zunächst analysiert werden, wann und unter welchen Umständen welche Reformen in den genannten Ländern durchgeführt wurden.

### Schweden: *Schulterschluss in der Krise*<sup>41</sup>

Auslöser für den Reformprozess in Schweden war Anfang der 1990er Jahre die schlimmste Krise seit der Großen Depression in den 1930er Jahren. Zwischen 1990 und 1993 schrumpfte die Volkswirtschaft real um insgesamt ca. 5%. Im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosenquote um 7,3 Prozentpunkte auf 9,0%. Beides zusammen führte zu einem Staatsdefizit von etwa 12% des BIP bei einer Inflation von durchschnittlich 6,5%. Der Misery Index aus Arbeitslosenquote und Staatsdefizit zeigt, wie rapide sich die Lage in Schweden verschlechterte (Grafik). Insbesondere das ausufernde Staatsdefizit schärfte sowohl in der Bevölkerung als auch in der Politik das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Struktur reformen. So kam es bereits im Herbst 1992 zu einem Schulterschluss zwischen der bürgerlich-liberalen Vier-Parteien-Koalition und der sozialdemokratischen Opposition.<sup>42</sup> Dabei stand ein gemeinsames Reformpaket zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt. 1993 folgte dann der sogenannte „Competition Act“ mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu steigern. Stellschrauben waren u.a. die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, das Aufbrechen von Monopolen und das Vorantreiben von Privatisierungen. Die nach den Parlamentswahlen von 1994 regierenden Sozialdemokraten setzten dann den Reformkurs mit Hilfe eines 4-Jahres Programms zur Stabilisierung des Haushalts fort.

### Reformerfolge in anderen Ländern

Misery Index Schweden



Die Zeitreihe für Deutschland ist auf das entsprechende Reformjahr umbasiert. Sie zeigt immer die Entwicklung des Misery Index in den letzten Jahren (bis 2003).

<sup>40</sup> aus: Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik: Deutschland im Reformstau: Maßnahmenkatalog zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung, Berlin, 2002.

<sup>41</sup> Vgl. offizielle Seiten von Schweden, [www.sweden.se](http://www.sweden.se)

<sup>42</sup> Die bürgerliche Vier-Parteien-Koalition war zwischen 1991-1994 an der Macht, also während der gesamten Zeit der Wirtschaftskrise.

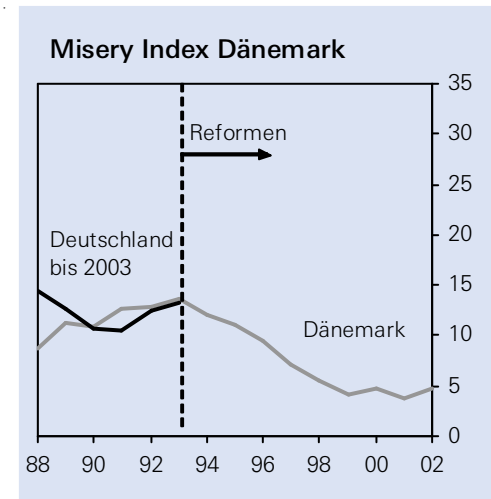
### Dänemark: von Reform zu Reform<sup>43</sup>

Eine ähnlich dramatische Ausgangssituation wie in Schweden herrschte auch in Dänemark, jedoch konnten die Anfänge dort bereits 20 Jahre früher beobachtet werden. Im Zuge der internationalen Wirtschaftskrise stiegen in den 1970er Jahren Arbeitslosenquote, Staatsverschuldung und Inflation rasant an. Sozialpolitische Reformen blieben aus, da sich sozialdemokratische Regierung und Opposition nicht einigen konnten. Bis 1982 stieg die Arbeitslosenquote auf 8,4%, das Staatsdefizit erhöhte sich auf 11,5% des BIP und die Inflationsrate lag über 10%. Die seit 1982 amtierende konservative Regierung führte in Zusammenarbeit mit der sozialdemokratischen Opposition einige grundlegende Reformen durch. Im Vordergrund stand dabei eine straffe Lohn- und Einkommenspolitik, um insbesondere die Inflation zu bekämpfen und das Staatsdefizit zu reduzieren. Eine kontraktive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum blieb jedoch aus, da die Erwartung eines höheren permanenten Einkommensstroms durch die Reformen den privaten Konsums stark ansteigen ließ („expansive fiscal contraction“).<sup>44</sup> Das Wirtschaftswachstum lag zwischen 1983 und 1986 durchschnittlich über 3,5% pro Jahr. Allerdings führte diese starke Konjunkturbelebung zu einem zunehmenden Handelsbilanzdefizit und stürzte Dänemark Mitte der 1980er Jahre in eine Zahlungsbilanzkrise. Als Reaktion darauf verabschiedete die Regierung 1986 ein weiteres Steuer- und Abgabepaket, die sog. „Kartoffeldiät“, um den privaten Konsum zu bremsen und die Sparquote zu erhöhen. Dadurch sank das Wirtschaftswachstum in den folgenden 6 Jahren unter 1% pro Jahr. Der dann ab 1993 einsetzende Aufschwung war insbesondere das Ergebnis einer expansiven Fiskalpolitik begleitet von einem günstigen makroökonomischen Umfeld mit fallenden Zinsen und steigenden Hauspreisen. Die private Nachfrage stieg kräftig. Gleichzeitig kam es zu umfangreichen Reformen des Arbeitsmarktes, die Wirtschaftswachstum und Beschäftigung weiter förderten (The Danish Model of „Flexicurity“).<sup>45</sup> Im Mittelpunkt stand dabei ein 3-Säulen System aus a) einem flexiblen Arbeitsmarkt (insbesondere durch geringen Kündigungsschutz), b) einem generösen Wohlfahrtssystem (im Fall kurzfristiger Arbeitslosigkeit) und c) aktiven Arbeitsmarktprogrammen (bei langfristiger Arbeitslosigkeit).

### Niederlande: Zyklus der Lohnzurückhaltung<sup>46</sup>

Insbesondere Ende der 90er Jahre war das „Dutch Miracle“ in aller Munde: Hohe Wachstumsraten bei nahezu Vollbeschäftigung sorgten dafür, dass Holland nach der „Dutch Disease“ der 80er Jahre in den 90er Jahren wieder zur Vorzeigeökonomie avancierte. Ein aktueller Blick zeigt jedoch, dass es mit dem Wunder seit Mitte 2001 wieder vorbei ist: das BIP

### Eine Reform nach der anderen



<sup>43</sup> Königlich Dänisches Ministerium des Äußeren: Politische Umwälzungen, Wirtschaftskrise und erneuter Aufschwung, 1973-1998 in: Dänemark, Kap. 6, Geschichte, Kopenhagen, 1999. Sowie: Andersen, J.G.: Beyond Retrenchment: Welfare Policies in Denmark in the 1990s, Aalborg, 1997.

<sup>44</sup> Bergman, U.M.; Hutchison, M.M.: Economic Expansions and Fiscal Contractions: International Evidence and the 1982 Danish Stabilization, 1997.

<sup>45</sup> Madsen, P.K.: The Danish Model of Flexicurity – A Paradise with some snakes, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brüssel, 2002.

<sup>46</sup> Siehe McMahon, F.: Road to Growth – How lagging Economies become prosperous, Chapter 3, The Dutch Miracle, Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), Halifax, 2000.

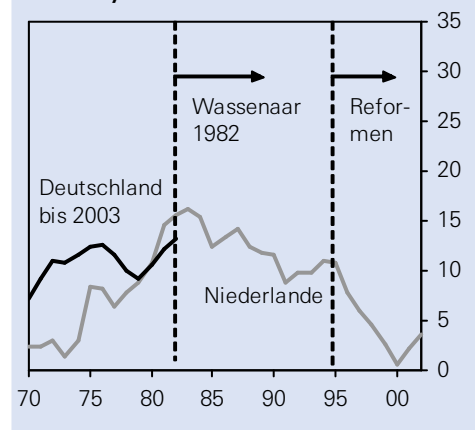


schrumpft, die Arbeitslosenquote steigt wieder dramatisch an (von 2,4% im Oktober 2001 auf 4,1% im November 2003). Der Wendepunkt des sogenannten „Corporatist Cycle“ ist erneut erreicht. Dieser „Corporatist Cycle“ ist das prägende Element der niederländischen Wirtschaft in den letzten 40 Jahren. Die Ausgangsbasis war jedes Mal ähnlich: eine sehr schlechte Wirtschaftslage mit steigenden Löhnen und zunehmender Arbeitslosigkeit sowie steigenden Staatsdefiziten. Als Reaktion darauf fanden sich Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Regierung zu einer konzertierten Aktion zusammen. Ziel war in erster Linie über Lohnzurückhaltung eine reale Abwertung des Gulden (insbesondere gegenüber der D-Mark) zu erreichen und dadurch Exporterlöse und Unternehmensgewinne zu steigern, Wachstum zu generieren und die Beschäftigung zu erhöhen. So beispielsweise 1982 im Abkommen von Wassenaar. Diese „beggar-thy-neighbour“ Politik der realen Abwertung war kurzfristig auch sehr erfolgreich. Jedoch wurde nach einigen Jahren günstiger wirtschaftlicher Entwicklung die Lohnzurückhaltung aufgegeben, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gingen zurück. Der „Corporatist Cycle“ begann von vorne. Dies geschah in den 70er, 80er und 90er Jahren und kann aktuell auch wieder beobachtet werden. Im Unterschied zu den früheren Dekaden sind jedoch von Wim Kok als neuem Premierminister in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einige weitere wichtige Reformen eingeleitet worden: So sind die Staatsausgaben gekürzt und die Steuern auf den Faktor Arbeit gesenkt worden, Privatisierung und Deregulierung wurden vorangetrieben und insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gesteigert.

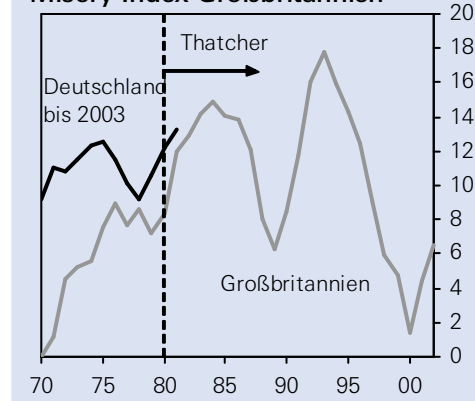
#### Großbritannien: die „Eiserne Lady“<sup>47</sup>

Mit den großen Reformen in Großbritannien verbindet man in erster Linie den Namen Margaret Thatcher. Als „Eiserne Lady“ beendete sie die ausgesprochen miserable Wirtschaftslage Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre (1980/81: schrumpfendes BIP und zweistellige Inflations- und Arbeitslosenraten), indem sie weitreichende Reformen hin zu mehr Marktwirtschaft durchführte. Thatcher senkte radikal die Einkommens- und Unternehmenssteuern, kürzte die Staatsausgaben insbesondere für Subventionen und soziale Sicherheit und trieb den Privatisierungsprozess voran. Darüber hinaus schwächte sie die Gewerkschaften, indem sie insbesondere das „Closed-Shop-Prinzip“ abschaffte, also auch nicht-organisierten Beschäftigten den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichte, und neue Streiks deutlich erschwerte.<sup>48</sup> Dabei profitierte sie vom Falkland Krieg (1982), der es ihr ermöglichte, die Unterhauswahlen vorzuziehen und sich bei steigender Popularität im Mehrheitswahlsystem eine weitere Amtsperiode mit klarer Mehrheit zu sichern.

#### Misery Index Niederlande



#### Misery Index Großbritannien



<sup>47</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Informationsdienst Nr. 20, 2003.

<sup>48</sup> Streiks waren nur noch bei hoher Mitgliederbeteiligung möglich. Ferner durften Arbeitswillige bei Streiks nicht mehr von der Arbeit abgehalten werden.

### **USA: Reformen kompatibel mit Grundwerten**

In den USA gab es mehrere einschneidende Reformen in den letzten 50 Jahren. Die große Sozialhilfereform von 1996 soll als Beispiel für eine der bedeutendsten und erfolgreichsten Reformen in der Geschichte der USA dienen. Der Weg begann mit Bill Clintons Präsidentschaftskampagne 1992 „End welfare as we know it!“.<sup>49</sup> Der Gesetzentwurf der Republikaner zum „Responsibility and Work Opportunity Act of 1995“ wurde jedoch von Präsident Clinton im Januar 1996 abgelehnt. Die Einschnitte waren aus der Sicht der Demokraten zu groß. Da jedoch die öffentliche Nachfrage nach einer Sozialreform zunehmend stieg und Clinton vor der nächsten Präsidentschaftswahl unter Druck kam, wurde unter Zusammenarbeit beider Parteien die große Sozialreform im Sommer 1996 verabschiedet. Die Reform verlagerte die Sozialhilfepolitik vom Bund auf die Einzelstaaten. Ausgaben wurden zurückgefahren, indem die maximale Bezugsdauer reduziert und die Anspruchsvoraussetzungen verschärft wurden (u.a. Pflicht zur Teilzeitarbeit). Diese Einschnitte waren jedoch nur möglich, da sie in der Öffentlichkeit immer positiv dargestellt wurden. Das Reformwerk basierte auf den Grundwerten der amerikanischen Gesellschaft wie Eigenverantwortung und individuelle Unabhängigkeit. Die Kürzung der Sozialhilfe wurde als Instrumentarium betrachtet, Arbeitslose von der Abhängigkeit vom Staat zu befreien und ihnen die Möglichkeit zur Reintegration in den Arbeitsprozess zu geben.<sup>50</sup>

### **Reformen basieren auf Grundwerten der Gesellschaft**

## **III. Übertragbarkeit von Reformen**

Die Rahmenbedingungen der oben dargestellten Reformkonzepte anderer Länder zeigen, dass die Politikansätze nicht einfach auf Deutschland übertragbar sind. Erstens geht es Deutschland derzeit wirtschaftlich nicht so schlecht wie z.B. den Niederlanden oder Schweden vor ihren Reformen, d.h. der „Leidensdruck“ ist noch nicht so hoch. Auch wenn große Krisen keine notwendige Voraussetzung für Reformen sind, so bestand doch oft ein Zusammenhang. So verstanden die Menschen in Krisenzeiten mit Blick auf den Misery Index, dass Veränderungen dringend angezeigt waren. Die augenblickliche Situation in Deutschland ist dagegen vergleichbar mit der in Dänemark oder Großbritannien vor deren Reformen.

### **Erfahrungen anderer Länder vor anderem Hintergrund**

Zweitens ist unklar, ob Deutschland ein korporatistisches System wie in den Niederlanden grundsätzlich will, oder eher eine Annäherung an die angelsächsischen Vorbilder. Momentan scheint der Konsens in Deutschland eher von den korporatistischen Strukturen weg und mehr in Richtung Marktwirtschaft zu gehen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass das niederländische Modell langfristig nicht unbedingt auf einen höheren Wachstumspfad führt.

### **Weg vom korporatistischen System**

Drittens sind die skandinavischen Länder und die Niederlande vergleichsweise klein. Dadurch sind Reformen einfacher durchführbar als in großen Ländern wie Deutschland, Großbritannien oder den USA. Dafür

### **Reformen in kleinen Ländern leichter durchführbar**

<sup>49</sup> Für einen umfassenden Überblick, vergleiche Wiseman, M.: Welfare Reform in the United States: A Background Paper, in: Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy, Institute for Research on Poverty, Special Report No. 70, Wisconsin, 1997.

<sup>50</sup> Siehe auch Goos, E.; Schmid, J.: Die US-Amerikanische Welfare-Reform, in Wirtschaft und Politik Occasional Paper Nr. 8, Tübingen, 1999.



gibt es mehrere Gründe: Zunächst einmal sind die „politischen Wege“ kürzer und ein Konsens schneller gefunden, da es eine geringere Interessenvielfalt gibt und die institutionellen Verflechtungen weniger stark ausgeprägt sind. Darüber hinaus weisen viele kleine Länder einen hohen Offenheitsgrad auf, so dass sie stärker dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, was den Reformdruck erhöht. Hinzu kommt, dass kleine Länder häufig schon mit einer „Nischenstrategie bzw. kleineren Maßnahmenbündeln“ relativ erfolgreich sein können.<sup>51</sup>

In Großbritannien kam neben der bedrohlichen Wirtschaftslage hinzu, dass das Land mit Margaret Thatcher eine besonders starke Führungspersönlichkeit an der Regierungsspitze hatte. Sie war in der Lage, mit dem Rückenwind des Falklandkrieges quasi im Alleingang eine Reihe von Reformen durchzuführen. Eine ähnliche Situation herrscht in Deutschland nicht und ist wohl nicht gewollt und auf Grund der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Konstellation auch gar nicht möglich, zumal die Briten für ihre Reformen „große Opfer“ bringen mussten: Aufgrund der immensen Ausgabenkürzungen sind Infrastruktur, soziale Sicherung und Gesundheitssystem in schlechtem Zustand. Die Produktivität ist im internationalen Vergleich nach wie vor sehr niedrig.

Die USA sind ein Beispiel für ein gänzlich anderes System von Politik, Wirtschaft und gesellschaftlichen Werten. In Deutschland bspw. denkt man „Armut sei ein Ergebnis von Ungerechtigkeit“, in den USA hingegen „führt man Armut auf Faulheit zurück“, was zu ganz unterschiedlichen Graden der Einkommensumverteilung führt! In den USA steht marktwirtschaftlich orientiertes, eigenverantwortliches Handeln im Mittelpunkt getreu dem Motto „Jeder ist selbst seines Glückes Schmied“; in Deutschland hingegen wurde und wird immer noch viel Verantwortung an den Staat delegiert. Das macht eine Sozialhilfereform in Deutschland ungleich schwerer als in den USA.

Darüber hinaus zeigen die obigen Beispiele mit Ausnahme von Großbritannien, dass Reformen nur durch Zusammenwirken von Regierung *und* Opposition umgesetzt werden konnten. Genau dies scheint jedoch die Achillesverse der deutschen Reformfähigkeit zu sein. Regelmäßig werden Regierungskonzepte von der Opposition blockiert – ein Spiegelbild der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, ausgelöst durch den Machterhaltungstrieb der Politiker.

Eine wichtige Erkenntnis aus anderen Ländern ist auch, dass Reformen und „Best Practices“ pfadabhängig sind, d.h. dass sie „vielfach spezifische historische Entstehungsbedingungen sowie die institutionellen und ökonomischen Strukturen des jeweiligen Landes reflektieren“.<sup>52</sup> Gesellschaften haben länderspezifische Erfahrungen und Werte, wie zum Beispiel bezüglich der Balance zwischen Wettbewerb und Staatseingriff, oder der Rolle des Individuums in der Gesellschaft. Reformen können nur dann funktionieren, wenn sie mit diesen Erfahrungen und Werten im Einklang stehen. In den USA wurde die Reform der Sozialhilfe als Befreiung der Arbeitslosen aus der Abhängigkeit des Staates vermarktet. Dagegen würde dies in Deutschland als Verhöhnung der Betroffenen interpretiert. Andere Beispiele für eine erfolgreiche pfadabhängige Reformpolitik sind

**Alleingang einer starken Persönlichkeit wohl nicht gewollt**

**Anderes Wertesystem in Deutschland**

**Zusammenarbeit von Regierung und Opposition**

**Pfadabhängigkeit von Reformen**

<sup>51</sup> Vgl. Heinze, R.G.; Schmid, J.; Strünck, C.: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90ern, Opladen, 1999.

<sup>52</sup> Siehe nochmals Heinze, R.G. et alii: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90ern, Opladen, 1999.

u.a. auch Dänemark und die Niederlande.<sup>53</sup> Die Strategie dieser Länder war es, neue Konzepte im Einklang mit der historisch gewachsenen Wertestruktur zu erarbeiten und dies der Bevölkerung überzeugend zu vermitteln. Genau dies schlägt in Deutschland seit fast zwanzig Jahren fehl. Insbesondere diejenigen Reformen, die „mehr Eigenverantwortung“ oder eine zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes forderten, scheiterten an der mangelnden Akzeptanz bei Interessengruppen und in der Bevölkerung, da sie nicht mit den Grundwerten des deutschen Wohlfahrtsstaates vereinbar waren.<sup>54</sup>

## IV. Lösungsansätze

Die Analyse hat gezeigt, wie komplex das Zusammenspiel zwischen Verhalten und Einstellungen der Individuen einerseits und der Entwicklung gesellschaftlicher Institutionen andererseits ist. Während des deutschen Wirtschaftswunders und der darauf folgenden Jahrzehnte glaubte die Gesellschaft, es sich leisten zu können, mit nicht operationalisierbaren Argumenten wie sozialer Gerechtigkeit und Fairness immer weiter in die marktwirtschaftliche Ordnung eingreifen zu können. Diese Tendenz wurde dadurch verstärkt, dass Politiker mit Blick auf ihre Wiederwahl bestimmten Interessengruppen immer mehr Privilegien einräumten. Dies hat der Erwartungshaltung sowohl der Politiker als auch der Bürger Vorschub geleistet, jederzeit vor „ungerechten“ Verlusten gewohnten Wohlstands geschützt zu werden. Diese Illusion konnte aufrechterhalten werden, solange die Wirtschaft wuchs und die Kompensationen durch kaum spürbare Verluste von Vermögenszuwächsen der übrigen Bevölkerung finanziert wurde. Der dadurch mitverursachte Abwärtstrend des Wirtschaftswachstums ließ Transferzahlungen im Zeitablauf immer öfter zu spürbaren und schmerzvollen Einkommensverlusten anderer werden. Die Stabilität des politischen Systems war ein Hauptziel während des Aufbaus der Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg. Während der letzten 50 Jahre ist das System von Regeln und Kontrollen derartig „perfektioniert“ worden, dass es nahezu resistent gegenüber Veränderungen geworden ist. Und dies zu einer Zeit, in der nicht nur das globale Umfeld (Globalisierung, Fall des eisernen Vorhangs, technologischer Wandel), sondern auch einige interne Parameter (Demografie) massive Veränderungen durchlaufen und ein besonders hohes Maß an Flexibilität verlangen.

Wie kann ein System reformiert werden, das quasi aufgrund seiner Konstruktion zur Lähmung tendiert? Offensichtlich ist es nicht einfach, das Verhalten und die Einstellungen der Bürger zu verändern, vor allem, weil nicht jeder die Lähmung erkennt oder erkennen will. Allerdings ist schwer vorstellbar, warum Menschen, die in ihrem Berufsumfeld durchaus rational und zukunftsorientiert agieren, dies nicht auch als Staatsbürger tun sollten, wenn ihnen die entsprechenden Informationen, Erklärungen und Anreize gegeben werden. Daher ist es die wichtigste Aufgabe der Politiker, Eliten und Medien, die Einsicht zu vermitteln, dass Reformen kein statisches Nullsummenspiel sind, bei dem die heutigen Gewinne einer Gruppe gleich den heutigen Verlusten einer anderen Gruppe sind.

### **Pfadveränderungen in Dänemark und den Niederlanden**

### **Jahrzehntelang immer mehr staatliche Eingriffe in die marktwirtschaftliche Ordnung**

### **Staat kann Bürger nicht länger vor „ungerechten“ Verlusten schützen**

### **System nahezu resistent gegenüber Veränderungen**

<sup>53</sup> Siehe Cox, R.H.: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, World Politics, Vol. 53, April 2001.

<sup>54</sup> R.H. Cox schreibt: „Path shaping requires rhetorical strategies that connect new proposals to an existing value structure. If German employers can demonstrate how flexibility can help to preserve the security of German workers, they will find greater acceptance for their reform proposals.“ „Suggesting that German workers must give up security in order to become competitive ... [is] ... a nonstarter.“



Vielmehr sollten Reformen mit Hilfe einer dynamischen Opportunitätskostenanalyse diskutiert werden, in der die Auswirkungen von Reformen untereinander und mit dem Ergebnis des Status Quo verglichen werden. Mehr Schulunterricht in Wirtschaft und Recht könnte das Verständnis erleichtern. Denn nur wenn der Bürger versteht, dass unterlassene Reformen den zukünftigen gesellschaftlichen und eigenen Wohlstand auf vorhersehbare Weise signifikant schmälern, wird er bereit sein, Veränderungen zu akzeptieren. Die öffentliche Diskussion sollte ihre Obsession mit der Frage, wer wie geschröpft wird, ablegen und stattdessen stärker auf die zukünftigen Chancen abstellen, die durch Reformen geschaffen werden. Je weniger kurzfristig die Wähler werden, umso weitsichtiger müssen die Politiker sein. Der Fokus auf heutige Einschnitte ist jedoch charakteristisch für den kurzfristigen politischen Diskurs. Dass Bundeskanzler Schröder sich für einige Einschnitte durch die Agenda 2010 nahezu entschuldigte, ist bezeichnend.

Mit zunehmender Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen und in ihre Auswirkungen würde sich das Wählerverhalten verändern. Politiker, die ihre Wahlchancen optimieren wollen, dürften dann erkennen, dass ihre Wahlchancen sinken, wenn sie Lobbygruppen bedienen. Auch die Suche der Parteien nach möglichst stromlinienförmigen Führungspersonlichkeiten aus den eigenen Reihen, die allen alles versprechen, könnte auf den Prüfstand geraten. Dies könnte einen stärkeren personellen Austausch zwischen Wirtschaft und Politik ermöglichen.

Angesichts des Misstrauens der Politiker gegenüber Markt und Wettbewerb ist jedoch schwer vorstellbar, dass sie sich in ihrem ureigenen Bereich dem Wettbewerb der Politikebenen stellen und die Konsequenzen schlechter Leistung akzeptieren werden. Damit bleibt die Reform des Föderalismus bis heute unerledigt. Wenn die Anreizstruktur Reformen im Wege steht, so sollten unabhängige Experten Reformen auf den Weg bringen – und nicht nur Vorschläge erarbeiten. Ein Beispiel ist die Geldpolitik: Indem geldpolitische Entscheidungen an unabhängige Experten in Zentralbanken delegiert wurden, wurde der Zielkonflikt der Politiker (Preisstabilität gegen Verbesserung der Wahlchancen) aufgelöst.

Reformen sind pfadabhängig: Um erfolgreich zu sein, müssen sie mit dem gesellschaftlichen Wertekanon in Einklang stehen. Die aktuelle Debatte in Deutschland zeigt, dass noch immer keine Einigkeit darüber besteht, ob der Pfad in Zukunft in Richtung „sozialer Konsens“ oder in Richtung „mehr Wettbewerb“ führt. Schlimmer noch: die politischen Gegner können sich nicht einmal darauf verständigen, wo Deutschland auf der Skala mit Konsens und Wettbewerb heute einzuordnen ist. Wenn man sich jedoch weder über den Ausgangspunkt noch über das Ziel einig ist, so lässt sich kein Reformpfad markieren. Die jüngsten Reformvorschläge der Regierung für die Bereiche Arbeitsmarkt und Rente deuten darauf hin, dass Bundeskanzler Schröder glaubt, es sei sachgerecht, in Richtung mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung zu gehen. Der Erfolg von Reformen der Anreizstrukturen (Hartzreform, Steuersenkungen) wird sich jedoch nicht über Nacht zeigen und angesichts der komplexen sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge auch nur schwer zu identifizieren sein. Daher wird die Debatte über die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik – nicht nur innerhalb der SPD – weitergehen. Reformen bleiben mühsam und werden wohl auch weiterhin nur in kleinen Schritten vorankommen.

Stefan Bergheim, +49 69 910-31727 (stefan.bergheim@db.com)

Marco Neuhaus, +49 69 910-31519 (marco.neuhaus@db.com)

Stefan Schneider, +49 69 910-31790 (stefan-b.schneider@db.com)

## **Reformen sind kein statisches Nullsummenspiel**

## **Dynamische Opportunitätskostenanalyse kann Chancen von Reformen besser verdeutlichen**

## **Reformen sind pfadabhängig**

## Literatur

Andersen, J.G.: Beyond Retrenchement: Welfare Policies in Denmark in the 1990s, Aalborg, 1997.

Bergman, U.M.; Hutchison, M.M.: Economic Expansions and Fiscal Contractions: International Evidence and the 1982 Danish Stabilization, 1997.

Bertelsmann Stiftung: Kommission Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit: Entflechtung 2005, Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit des deutschen Föderalismus, Gütersloh, 2000.

Buchanan, J.M.; Tullock, G.: The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, 1962.

Bundesregierung: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes“, Berlin, 9. April 2003.

Bundesverband deutscher Banken: Blitz Demoskopie – Eigenverantwortung, Nr. 12, September 2001, Berlin.

Centre for the Study of Living Standards: Latest Estimates for the Index of Economic Well-being for OECD Countries (Updated August 2002), Ontario, 2002.

Cox, R.H.: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, World Politics, Vol. 53, April 2001.

Deutsch F.; Schüttemeyer, S.S.: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – die 14. und 15. Wahlperiode, Zeitschrift für Parlamentsfragen, März 2003, S. 21-32.

Deutscher Gewerkschaftsbund: Einblick 21/02, Berlin, November 2002.

Europäische Kommission: Eurobarometer 54.2, S. 113, Brüssel, 2002.

European Industrial Relations Observatory (EIRO): Developments in Industrial Action 1998-2002.

European Industrial Relations Observatory: Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Countries, 2002.

Financial Times Deutschland: Chronischer Pessimismus, 16. Dezember 2003.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Umfrage des Allensbacher Instituts, 23.7.2003.

Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik: Deutschland im Reformstau: Maßnahmenkatalog zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung, Berlin, 2002.

Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik: Deutschland im Reformstau: Maßnahmenkatalog zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Maßnahmenkatalog III: Ordnungspolitische Grundsatzfragen, Berlin, 2002.

Gesellschaft für deutsche Sprache, [www.gfds.de/woerter.html](http://www.gfds.de/woerter.html).

Goos, E.; Schmid, J.: Die US-Amerikanische Welfare-Reform, in Wirtschaft und Politik Occasional Paper Nr. 8, Tübingen, 1999.

Heinze, R.G.; Schmid, J; Strünck, C.: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90ern, Opladen, 1999.

Horx, M.: Die Zukunft ist möglich – Wider den Ungeist der Panikmache! Ein Manifest des Zukunftsinstituts zur Jahreswende 2002/2003.

Instituts der deutschen Wirtschaft Köln: Informationsdienst Nr. 20, 2003.

Institut für Demoskopie Allensbach: Allensbacher Berichte, Nr. 26, 2002.

International IDEA - Institute for Democracy and Electoral Assistance: Voter Turnout from 1945 to date A Global Report on Political Participation, <http://www.idea.int/vt/index.cfm>.

International Labour Office Geneva: World Labour Report 1997-98. Industrial Relations, Democracy and Social Stability, 1997.

Klatt, H.: Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland – Die Ratio des Föderalismus ist eigentlich die Differenzierung, Beteiligungsföderalismus versus Konkurrenzföderalismus, in: Die Bundesländer, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 49. Jahrgang, Stuttgart, 1999.

Königlich Dänisches Ministerium des Äußeren: Politische Umwälzungen, Wirtschaftskrise und erneuter Aufschwung, 1973-1998 in: Dänemark, Kap. 6, Geschichte, Kopenhagen, 1999.

Lambsdorff, O.: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bonn, 1982.

Madsen, P.K.: The Danish Model of Flexicurity – A Paradise with some snakes, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brüssel, 2002.

Margedant, U.: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Juli 2003.

McMahon, F.: Road to Growth – How lagging Economies become prosperous, Chapter 3, The Dutch Miracle, Atlantic Institute for Market Studies (AIMS), Halifax, 2000.

Müller, M.: Die Macht der kleinen Schritte, Institut für Zukunfts-Management, Feldafing, 2003.

Nicoletti, G.; Scarpetta, S.; Boylaud, O.: Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, OECD Economic Department Working Papers No. 226, Paris, 2000.

Niedermayer, O.: Parteimitglieder, Berlin, 2002.

OECD: Benefit Systems and Work Incentives, Paris, 1999.

OECD: Economic Outlook No. 72, Paris, 2003.

OECD: Employment Outlook 1999, Employment Protection and Labour Market Performance (Chapter 2), Paris, 1999.

OECD: Employment Outlook 2000, Disparities in Regional Labour Markets (Chapter 2), Paris, 2000.

OECD: Employment Outlook 2000, Eligibility Criteria for Unemployment Benefits (Chapter 4), Paris, 2000.

Olson, M.: The Logic of Collective Action, Cambridge, MA, 1965.

Osberg, L.; Sharpe, A.: An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries, Review of Income and Wealth, Series 48, No. 3, September 2002.

Statistisches Bundesamt, der Bundeswahlleiter: 15. Deutscher Bundestag.

Statistisches Bundesamt und Bundeszentrale für Politische Bildung: Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2002.

Sternberg, R.; Bergmann, H.: Global Entrepreneurship Monitor, Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich, Länderbericht Deutschland 2002, Köln.

Sternberg, R.; Bergmann, H.; Tamásy, C.: Global Entrepreneurship Monitor – Länderbericht Deutschland 2001, Köln, 2001.

Vereinte Nationen, Human Development Report 2003.

Von Arnim, H.H.: Reformstau durch deformierten Föderalismus, Wirtschaftsdienst IV 2002, Hamburg.

von Beyme, K.: Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung, 9. Auflage, München, 1999.

Weber, K.: Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs. Wien, 1980, S. 26ff.

Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1922.

Wiseman, M.: Welfare Reform in the United States: A Background Paper, in: Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy, Institute for Research on Poverty, Special Report No. 70, Wisconsin, 1997.