

7. Schlussbetrachtung

Das erklärte Ziel dieser Arbeit bestand in der Auflösung eines innerhalb der deutschen Politikwissenschaft bedeutenden Widerspruchs. Während einerseits die prominente These eines zunehmenden Verlustes staatlicher Handlungsfähigkeit konstatiert wird, fanden mit den sozialpolitischen Reformen der rot-grünen Regierung andererseits weitreichende Veränderungen innerhalb des deutschen Sozialstaates statt. Trotz der im deutschen Sozialstaat institutionalisierten Reformhindernisse sowie der durch die Globalisierung und Europäisierung zusätzlich forcierten Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit stehen die beschriebenen Reformen für eine eindrucksvolle Demonstration eines sozialpolitisch handlungsfähigen Staates. Die sozialpolitischen Reformprozesse fungieren als Gegenbeispiele in einer vom »Steuerungspessimismus« dominierten Debatte.

Als Gegenbeispiele fungieren die Entscheidungsprozesse zur Riester-Reform (2001) sowie zu den Hartz-Reformen (2003-2005). Zur Auflösung des Widerspruchs standen folgende Fragen im Zentrum der Untersuchung: Wer waren innerhalb der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse der rot-grünen Renten- und Arbeitsmarktreformen die maßgeblichen Akteure? Mit welchen politischen Praktiken konnten die institutionellen Blockaden und Widerstände von Reformgegnern überwunden werden und was sind im deutschen Sozialstaat wesentliche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit? Die Fragen zielten auf die Verifizierung der These, dass dem Kollektivakteur Staat keine prinzipielle Handlungsunfähigkeit unterstellt werden könne. Es sollte gezeigt werden, dass es im Zuge der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse nicht zu einer Zunahme kooperativer Steuerung kommt, sondern umgekehrt zu einer Stärkung der Kernexekutive. Darüber hinaus sollte gezeigt werden, dass es zur Überwindung der Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit

eines flexiblen Umgangs mit inhaltlichen Reformzielen durch das politische Entscheidungszentrum bedarf und dass die im deutschen Sozialstaat existierenden institutionellen Blockaden nicht gleichzeitig wirken, so dass die Kernexekutive die einzelnen Hürden nacheinander zu überwinden vermag. Vor dem Hintergrund dieser Forschungsfragen und Thesen sollen im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und der politikwissenschaftliche Ertrag der Untersuchung herausgestellt werden. Im Anschluss daran werden auf Grundlage der Ergebnisse Hypothesen sowie ein Ausblick formuliert, die einen Beitrag zu aktuellen politikwissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatten darstellen sollen.

Zur Identifikation staatlicher Handlungsspielräume in der deutschen Sozialpolitik ist eine Arbeitsdefinition des Begriffs der staatlichen Handlungsfähigkeit grundlegend (vgl. Kap. 2). Bei der Entwicklung der Definition zeigte sich, dass die Handlungsfähigkeit zunächst ein Potentialbegriff ist, der sich auf die *Möglichkeit* bestimmter Akteure bezieht, Entscheidungen durchzusetzen. Die Fähigkeit eines Staates, politisch verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände zu treffen, hängt unmittelbar von dem Grad der Durchsetzung eines funktionalen Gewaltmonopols sowie dem Ausmaß der tatsächlichen Macht eines Staates ab. Insofern können Gewaltmonopol und Macht als zentrale Ressourcen staatlicher Handlungsfähigkeit bezeichnet werden. Für eine detaillierte Darstellung und Analyse sozialpolitischer Entscheidungsprozesse bedarf der Kollektivakteur Staat allerdings einer weiteren Ausdifferenzierung. Diese wurde in Form der Kernexekutive sowie des politischen Entscheidungszentrums vorgenommen. Die Konzentration auf die Kernexekutive ermöglicht es, bei der Analyse von Reform- und Entscheidungsprozessen die jeweils maßgeblichen Entscheidungszentren zu identifizieren, zu denen etwa auch die Regierungszentrale zählt. Die zusätzliche Fokussierung auf das politische Entscheidungszentrum, welches in wichtigen politischen Fragen die tatsächlichen Entscheidungen fällt, erschien sinnvoll, da die Akteure des politischen Entscheidungszentrums nicht notwendig zu den formellen Entscheidern gehören müssen. Darüber hinaus geraten mit dem mikropolitischen Blick auf das politische Entscheidungszentrum auch die Kategorien der politischen Führung, des Regierungsstils sowie der Regierungsstrategie in den Blick, die für die Bestimmung sowie für die Bedingungen politischer Handlungsspielräume essentiell sind. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen konnte staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit

bestimmter Akteure der Kernexekutive beschrieben werden, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Damit betont diese Definition eine Top-down-Perspektive, in der Reformprozesse von zentraler Stelle aus geplant, veranlasst, koordiniert und zur Entscheidung gebracht werden.

Angesichts der im politischen System Deutschlands zahlreich vorhandenen Reformbarrieren war es das erklärte Ziel des dritten Kapitels, die wesentlichen theoretischen Ansätze für die vielfach beschriebene Handlungsunfähigkeit des deutschen Sozialstaates gebündelt darzustellen. Historischer Ausgangspunkt ist die sog. Unregierbarkeitsdebatte (vgl. Kap. 3.1.1), die die politikwissenschaftliche Diskussion vor allem in den 1970er Jahren prägte. Diese Debatte war insofern heterogen, als zwar der Befund der Unregierbarkeit des Staates geteilt wurde, die Erklärungen dafür jedoch sehr unterschiedlich ausfielen. Während konservative Krisentheorien unter den Bedingungen von Verbandspluralismus und Parteienkonkurrenz ein chronisches bzw. akutes Staatsversagen diagnostizierten, sahen linke Autoren die Ursache für die Unregierbarkeit hauptsächlich in den Widersprüchen des Kapitalismus. Obwohl das Schlagwort der Unregierbarkeit heute größtenteils aus dem öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs verschwunden ist, kann diese Debatte als prägender Ausgangs- und Bezugspunkt aktueller Debatten bezeichnet werden, die die staatliche Handlungsunfähigkeit theoretisch begründen.

Zu diesen theoretischen Ansätzen zählt vor allem die Steuerungsdebatte (vgl. Kap. 3.1.2). Der in der deutschen Politikwissenschaft zentrale Begriff der politischen Steuerung erfuhr ab Ende der 1970er Jahre eine deutliche Bedeutungsänderung. Bezog sich die Theorie der politischen Steuerung zunächst auf die autoritative Durchsetzung allgemeinverbindlicher Regeln, schien sie sich bald angesichts der politischen Realität zu blamieren. Aufgrund der als wenig wirksam beschriebenen reformpolitischen Gesellschaftsgestaltung sowie der wachsenden Komplexität des gesellschaftlichen und politischen Lebens galt das bis dahin gültige Konzept eines handlungsfähigen Interventionsstaates als überholt. An die Stelle von Regieren durch staatliche Programmplanung trat Regieren durch Verhandeln. Innerhalb der Steuerungstheorie stellt der zentrale Begriff der Verhandlung einen Gegenbegriff zur hierarchischen und autoritativen Entscheidung dar.

Der aktuellste Versuch, zu einem Urteil über die tatsächliche Handlungsfähigkeit des Staates zu gelangen, zeigt sich am Begriff »Governance« (vgl. Kap. 3.1.3). Dieser ist seit den 1990er Jahren fester

Bestandteil sozialwissenschaftlicher Theorien politisch-administrativen Handelns. »Governance« hat den Begriff der Steuerung – und mit ihm die als nicht mehr zeitgemäß erachteten Implikationen des Steuerungsbegriffs von Politik als Top-down-Prozess – weitgehend verdrängt. Im Zuge der Governance-Theorie wurde das Bild eines handlungsfähigen Interventionsstaates durch das Modell des kooperativen Staates ersetzt, der die steigende Komplexität politischer und gesellschaftlicher Probleme betont. Im Kontext der beobachteten Komplexität und des oft diffusen Charakters politischer Entscheidungsprozesse steht der Begriff »Governance of Welfare« für einen Gegenentwurf zu einer staatszentrierten Untersuchungsebene, die als zu unsensibel für die komplexen sozialpolitischen Aushandlungsprozesse beschrieben wird. Umgekehrt kann jedoch der Governance-Ansatz – ebenso wie die Theorie politischer Steuerung – als selektiv kritisiert werden, da die Konsequenzen einer dominanten Machtlogik ausgeblendet werden und Phänomene von Herrschaft zur Durchsetzung persönlicher Interessen nicht in den Blick geraten. Vor dem Hintergrund eines Bedeutungsgewinns anderer gesellschaftspolitischer Akteure betont Governance vor allem die Beschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit.

Die Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit werden besonders am Beispiel der institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat sichtbar (vgl. Kap. 3.2). Die relativ geringen Spielräume für die jeweiligen Regierungen lassen sich historisch mit dem Scheitern der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus erklären. Das Phänomen der deutschen Machtbeschränkung wurde in der Literatur der institutionellen Blockadetheorien bereits auf verschiedenste Weise beschrieben (u.a. als semisouveräner Staat, Koordinationsdemokratie, Konsensdemokratie, Verhandlungsdemokratie und als Staat mit zahlreichen institutionellen Vetospielern). Die Gemeinsamkeit dieser unterschiedlichen Ansätze besteht darin, dass dem politischen System Deutschlands aufgrund fehlender Machtkonzentration Reformblockaden attestiert werden. Insbesondere der deutsche Sozialstaat gilt aufgrund seiner enormen institutionellen Beharrungskräfte als beispielhaft für eine eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit. Zu den zentralen institutionellen Blockaden sozialstaatlicher Reformen in Deutschland zählen der Korporatismus, die Politikverflechtung sowie die Parteienkoalitionen.

Das deutsche Verbändesystem (vgl. Kap. 3.2.1) ist bis heute von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt. Der Korporatismus ist so-

wohl als theoretisches Paradigma als auch als politische Praxis für den deutschen Sozialstaat prägend. Die korporatistische Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in sozialpolitische Entscheidungsprozesse wird im Zuge aktueller Steuerungsdebatten zu den nichthierarchischen Governance-Formen gezählt. Die Sozialpolitik im deutschen Regierungssystem galt lange Zeit als Paradebeispiel eines sektoralisierten und von Verbänden dominierten Politikfeldes. Die für sozialpolitische Entscheidungsprozesse typische institutionalisierte Partnerschaft zwischen Staat und Verbänden wird in der Politikwissenschaft vielfach als Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit aufgefasst und vornehmlich unter dem Aspekt der Blockade sozialstaatlicher Reformprogramme diskutiert.

Auch der deutsche Föderalismus (vgl. Kap. 3.2.2) wird für die eingeschränkte Reformfähigkeit bzw. für die regelmäßige Verhinderung als notwendig erachteter Reformen verantwortlich gemacht. Durch die von Scharpf als Politikverflechtung beschriebene Einbindung der Bundesländer in die gesamtstaatliche Politik erhalten die Landesregierungen die Chance, die Politik der Bundesregierung in wichtigen Fragen zu blockieren. Sowohl die Theorie der Politikverflechtung, als auch Tsebelis' Vetospielertheorie bieten der Politikwissenschaft die Möglichkeit, reformpolitische Entscheidungen zu erklären und das Zusammenspiel von institutionellen und parteipolitischen Akteuren in politischen Prozessen zu analysieren. Danach scheitern paradigmatische Reformen vor allem dann, wenn die Opposition im Bundesrat die Mehrheit stellt und über ein Veto die Regierung hindern kann, zu handeln.

Bei der Analyse von Regierungshandeln muss auch das Parteiensystem (Kap. 3.2.3) berücksichtigt werden, da die Parteien bei autoritativen Entscheidungen die letzte Instanz sind und damit innerhalb der parlamentarischen Demokratie zu den mächtigsten Institutionen gehören. Auch das deutsche Parteiensystem ist – ähnlich dem Verbandssystem und dem Föderalismus – von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt. Die durch das Parteiensystem geschaffene verhandlungsdemokratische Struktur bewirkt eine relativ hohe Berechenbarkeit politischer Prozesse, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner der beiden großen Parteien orientiert und meist nur inkrementelle Abweichungen vom Status quo zulässt. Trotz einer permanenten großen Koalition der beiden Sozialstaatsparteien SPD und CDU trägt ein starker Parteienwettbewerb zu institutionellen Blockaden bei, wodurch auch exekutive Entscheidungsprozesse geprägt

werden. Aufgrund einer Vielzahl an Möglichkeiten, exekutive Handlungsspielräume einzuschränken, erweisen sich Regierungsparteien als komplizierte politische Organisationen, die nicht leicht zu führen sind und so potentiell wirkungsmächtige Reformbarrieren darstellen.

Insgesamt konnte in diesem Kapitel gezeigt werden, dass die Durchführung sozialpolitischer Reformen durch die komplexe institutionelle Struktur des deutschen Sozialstaates sowie durch seine zahlreichen Vetoakteure erheblich erschwert bzw. gänzlich vereitelt werden kann. Dieser Umstand hat ein vielfältiges politikwissenschaftliches Interesse und damit zahlreiche theoretische Erklärungsversuche hervorgerufen. Der Befund aus den zentralen Argumenten zur staatlichen Handlungsunfähigkeit führte zu der Annahme: Je mehr politische Interaktionspartner institutionelle Vetorechte innehaben, desto geringer ist die Möglichkeit der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums, politische Vorhaben gegen die Widerstände der Vetospieler durchzusetzen.

Die Fallstudien fungierten in dieser Arbeit als Antithese zu den vorgestellten Blockadetheorien. Die Operationalisierung (Kap. 4) hat im Vorfeld der sozialpolitischen Reformprozesse hat gezeigt, wie die Überwindung institutioneller Blockaden und die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ermittelt werden können. Dazu wurde der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) als Grundlagenheuristik eingeführt. Da Politik als eine Abfolge von Handlungen konzipiert werden kann, die mit der Definition von Problemen beginnt und mit der verbindlichen Festlegung politischer Programme endet, trägt die Phaseneinteilung zum einen wesentlich zum Verständnis politischer Prozesse bei. Zum anderen kann im Modell des Policy Cycle sichtbar gemacht werden, wie und welche politischen Akteure aktiv in den Institutionen handeln. Für die vorliegende Untersuchung erschienen die Phasen *Problemdefinition*, *Agenda-Setting*, *Politikformulierung* und *Entscheidung* relevant. Die Einführung einer eigenständigen Entscheidungsphase ist deshalb gerechtfertigt, da die Funktion politischer Entscheidungen darin besteht, offene Machtfragen zu beantworten, und sich damit sachlich von der »bloßen« Politikformulierung abhebt. Mit der Einführung der politischen Praktiken nach Rüb (2008) wurde das heuristische Modell des Policy Cycle um eine inhaltliche Dimension erweitert. Konkret wurden die sieben Praktiken *Abstimmungen*, *Belohnungen*, *Drohungen*, *Konfrontation*, *Verbarungen*, *Verhandlungen* und *Weisungen* in den Blick genommen, die in der Summe einen spezifischen Regierungsstil definieren. Die-

se zusätzliche Dimension erwies sich für die literaturbasierten Fallstudien als sinnvoll, da so beschrieben werden konnte, wie in einem überdeterminierten und mehrdeutigen institutionellen Kontext der Prozess des Regierens organisiert wird und Handlungsbarrieren überwunden werden. Schließlich wurden die zeitlich sequenzierten Phasen des modifizierten Policy Cycle und die politischen Praktiken im *Analyseraster* miteinander in Verbindung gesetzt. So konnte gezeigt werden, welche politischen Praktiken zu welchem Zeitpunkt durch das politische Entscheidungszentrum im sozialpolitischen Reformprozess angewandt wurden. Das Analyseraster fungierte innerhalb der Falluntersuchung als analytische Hintergrundfolie und diente in der Zusammenfassung der vergleichenden Gegenüberstellung der in beiden Reformprozessen primär angewandten Praktiken.

Die Analyse der sozialpolitischen Reformprozesse (Kap. 5) fungierte als Gegenthese zu den in Kapitel 3 skizzierten Blockadetheorien. Für die Überwindung institutioneller Schranken war der sozialdemokratische Reformanspruch (Kap. 5.1) zu Beginn der rot-grünen Regierung von Bedeutung. Vor dem Hintergrund einer breiten, auf den institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen politischen Systems basierenden Reformstau-Debatte war die aktive Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit ausdrückliches Ziel sozialdemokratischer Spitzenakteure. Im Rahmen des sog. »innovativen Konsenses« wurde bereits im Vorfeld der Sozialreformen angekündigt, notfalls auch gegen die Interessen sozialpolitischer Akteure zu handeln. Dazu war eine vorherige Stärkung der Position der sog. Modernisierer innerhalb der SPD notwendig. Erst nach dem Rücktritt des als Traditionalist bezeichneten SPD-Vorsitzenden und Bundesfinanzministers Oskar Lafontaine konnte Bundeskanzler Schröder als neuer SPD-Vorsitzender die SPD unter dem Primat effektiven Regierens führen und das Kanzlerprinzip in weiten Bereichen der Regierungsführung durchsetzen. Erst diese Entscheidung des SPD-internen Konflikts machte die spätere Herausbildung eines effektiven politischen Entscheidungszentrums und damit die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit möglich.

Die Riester-Rente (Kap. 5.2) ist ein prominentes und deutliches Beispiel dafür, dass die Handlungsschranken im deutschen Sozialstaat nicht unüberwindbar sind. Für die Handlungsfähigkeit des politischen Entscheidungszentrums war bereits die Phase der Problemdefinition (Kap. 5.2.1) richtungsweisend, in der die Praktiken der indirekten Drohung sowie der Weisung zentral waren. Die indirekte

Drohung äußerte sich in dem Verweis auf die Alternativlosigkeit des Umbaus des Sozialstaates, die für den gesamten rentenpolitischen Entscheidungsprozess das maßgebliche Argumentationsmuster war. An dem aus der Herausforderung der Globalisierung abgeleiteten Sachzwang wird deutlich, dass das politische Entscheidungszentrum wenig Interesse an einer umfassenden Nutzung von Verhandlungsspielräumen hatte. Dies lässt sich auch am Beispiel der Weisung zeigen. Mit der Aufkündigung des Rentenkonsenses zwischen den Akteuren des korporatistischen Politiknetzwerkes sowie den Berufungen Riesters und Eichels wurden rentenpolitische Vorentscheidungen getroffen. Dadurch konnte innerhalb der Kernexekutive ein handlungsfähiges politisches Entscheidungszentrum aus Kanzleramt, Sozialministerium und Finanzministerium etabliert werden. Die Entmachtung des ehemaligen rentenpolitischen Akteurssets bedeutete gleichzeitig eine Stärkung des politischen Entscheidungszentrums um das Kanzleramt und den Bundeskanzler.

Der Abbruch der Verhandlungen im Bündnis für Arbeit war für die inhaltliche Ausrichtung der Rentenreform grundlegend. Durch die vollständige Verlagerung des Themas Rente in den Ressortbereich Riesters konnte das politische Entscheidungszentrum in der Phase des Agenda-Settings (Kap. 5.2.2) seinen Einfluss auf das Rentenkonzept ausbauen. Hierfür war das Umstellen auf die negative Koordination von großer Bedeutung. Während sonst übliche rentenpolitische Kommunikationskanäle gekappt wurden, wurde die Kommunikation zwischen Finanzministerium und Kanzleramt intensiviert. So konnten (potentielle) Reformgegner wie die SPD-Linke marginalisiert und konnte nach außen der Eindruck eines handlungsfähigen Sozialstaates vermittelt werden.

Um die geplante Rentenreform zur Entscheidung zu bringen, bediente sich das politische Entscheidungszentrum in der Phase der Politikformulierung (Kap. 5.2.3) vor allem der Praktiken der Verhandlung, der Vereinbarung sowie der Konfrontation. Die Verhandlung war die dominierende politische Praktik. Verhandlungen fanden mit allen wichtigen rentenpolitischen Gruppen wie den Regierungsparteien, der Opposition, den Wohlfahrtsverbänden sowie den Gewerkschaften statt. Dabei zeigte sich das politische Entscheidungszentrum inhaltlich flexibel. Zugleich zeigten sich aber auch zahlreiche Verhandlungsabbrüche, die sämtliche beteiligten Gruppen, die als Reformgegner auftraten, betrafen. Die berühmte ›Basta-Rede‹ Schröders ist symptomatisch für den Abbruch von Verhandlungen und kann

als zukunftsweisendes Element von Schröders Kanzlerdemokratie gewertet werden. Diese Phase zeichnete sich also weniger durch die Integration sozialpolitischer Akteure aus, als vielmehr durch deren gezielten Ausschluss. Durch diese als Konfrontationskurs zu klassifizierende Strategie der Informalisierung wurde es dem politischen Entscheidungszentrum möglich, relativ unabhängig gegenüber den Reformgegnern die Kernidee der Rentenreform aufrechtzuerhalten.

Um die Riester-Reform durchsetzen zu können, bediente sich das politische Entscheidungszentrum in der letzten Phase (Kap. 5.2.4) der Praktiken der Abstimmung, der Belohnung, der Vereinbarung sowie der Verhandlung. Trotz dieser nichtkonfrontativen Praktiken können die Reformgegner in der SPD (hier vor allem die Sozialpolitiker und die SPD-Linke) und den Gewerkschaften als Verlierer der Auseinandersetzung um die Einführung einer kapitalgedeckten Rente bezeichnet werden. Die verbreitete Annahme, nach der die erfolgreiche Verabschiedung von Rentenreformen maßgeblich auf die Zustimmung der Gewerkschaften angewiesen ist, kann damit nicht bestätigt werden. Die Rolle der Opposition kann als ambivalent bezeichnet werden. Einerseits waren weder FDP noch Union prinzipielle Gegner einer kapitalgedeckten Rente. Andererseits musste das politische Entscheidungszentrum in Verhandlungen im Vermittlungsausschuss des Bundesrates Zugeständnisse für ein positives Abstimmungsverhalten machen. Hier zeigt sich, dass der Parteienwettbewerb im Vergleich zu alten Aushandlungsprozessen mit der Riester-Rente bedeutender geworden ist und die Riester-Reform nicht im Konsens zustande kam. Zur Durchsetzung der Reform bediente sich das politische Entscheidungszentrum aller basalen politischen Praktiken und konnte so zeigen, dass radikale Kurswechsel in dem durch institutionelle Blockaden geprägten System nicht zwangsläufig verhindert werden können.

Auch die Hartz-Reformen (Kap 5.3) stellten die These, dass einschneidende Reformvorhaben entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinstem gemeinsamem Nenner endeten, infrage. Wie bereits bei der Riester-Reform prägen die Praktiken der indirekten Drohung sowie der Weisung die Phase der Problemdefinition (Kap. 5.3.1). Auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bezog sich die indirekte Drohung auf den aus der Globalisierung abgeleiteten Sachzwang. Mit der Praktik der Weisung organisierte Schröder ein politisches Entscheidungszentrum, bei dem die Unabhängigkeit von der Partei als positive Eigenschaft für die Auswahl der

Spitzenakteure bewertet wurde. Dies zeigt sich insbesondere an den Personalien Frank-Walter Steinmeier, Wolfgang Clement und Franz Müntefering. Für die Durchsetzung umstrittener Reformen ist die Organisation, Besetzung und Vernetzung des unmittelbaren Mitarbeiterumfeldes des Kanzlers also eine wichtige Variable.

Um die Arbeitsmarktreform auf die politische Agenda zu setzen (Kap. 5.3.2), wurde der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit situationsstrategisch als Gelegenheitsfenster genutzt. Zur Agendabeherrschung setzte das politische Entscheidungszentrum Praktiken der Weisung, der negativen Koordination sowie der Konfrontation ein. Die Einberufung der Hartz-Kommission stellte insofern eine Weisung dar, als mit ihr Aufgaben, Zeitabläufe und inhaltliche Vorgaben festgelegt wurden. Die Kommission steht für einen Systembruch in der deutschen Verhandlungsdemokratie bzw. für eine Zäsur in der Geschichte des deutschen Korporatismus, da sie eine massive Konfrontation gegenüber den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden sowie dem zuständigen Ministerium darstellte. An die Stelle ehemals bedeutender Verhandlungspartner trat das Bundeskanzleramt. Die Kommission fungierte also als strategisches Instrument in den Händen des politischen Entscheidungszentrums, mit dem Ziel, das Blockadepotential der Reformgegner zu verringern und so handlungsfähig zu bleiben.

Die Ankündigung einer vollständigen Umsetzung der Kommissionsvorschläge prägte die gesamte Phase der Politikformulierung (Kap. 5.3.3). Durch die frühzeitige Festlegung auf die Ergebnisse der Hartz-Kommission wurden Verhandlungen explizit ausgeschlossen. Stattdessen prägten die indirekte Drohung Schröders, der sein Amt symbolisch mit dem Kommissionsbericht verknüpfte, sowie die Konfrontation diese Phase. Das als negative Koordination zu bewertende Umgehen sozialpolitischer Interessen zeigt, dass dem politischen Entscheidungszentrum in der Politikformulierung eine aktivere Rolle als in bisherigen Reformen zukam. Selbst die Sozialpolitiker in den zuständigen Ministerien verloren das Monopol der Politikformulierung. Die so durch das rot-grüne Kabinett beschlossenen Gesetzesformulierungen stellten eine deutliche Konfrontation dar. Diese Politik wurde bereits in der Koalitionsvereinbarung angedeutet, in der nicht nur von der größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte, sondern auch explizit von dem Ziel gesprochen wurde, die lähmenden Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern zu überwinden.

Zur Durchsetzung der Arbeitsmarktreformen wurden in der Entscheidungsphase (Kap. 5.3.4) alle sieben basalen Praktiken durch das politische Entscheidungszentrum eingesetzt. Das Ziel des politischen Entscheidungszentrums, die Reform auch gegen den Widerstand bedeutender Akteure durchzusetzen, bedeutete nicht, dass auf Verhandlungen, Zugeständnisse, Belohnungen und Vereinbarungen verzichtet worden wäre. Im Gegenteil prägten diese Praktiken die gesamte Entscheidungsphase. Dennoch zeigt sich auch, dass Verhandlungen ab- und Vereinbarungen gebrochen wurden. So war die Agenda 2010 nicht mit dem Wahlprogramm der SPD kongruent. Auch die Verhandlungen mit der eigenen Partei, den Gewerkschaften und der Opposition wurden aufgrund geänderter politischer Situationen immer wieder verworfen. Insgesamt war die Entscheidungsphase durch eine Doppelstrategie von Bargaining und negativer Koordination geprägt. Wo Verhandlungen aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums wenig Erfolg versprechend waren, wurde die Rücktrittsdrohung als adäquates Mittel eingesetzt, um die bereits irreversibel vereinbarten Policy-Optionen nicht mehr durch weitere Verhandlungen aufzulösen. Die prozessbestimmenden Praktiken der Konfrontation zeigen sich im Hinblick auf die SPD-Linke sowie die Gewerkschaften, da die Agenda 2010 einen Bruch mit sozialdemokratischen Werten darstellt. Sie war nicht Gegenstand einer breiten Parteidiskussion, sondern allein Ergebnis der Debatten innerhalb des politischen Entscheidungszentrums. Mit den Hartz-Reformen wurde insgesamt eine Phase beendet, in der Konsensstrategien als Basis des Regierungshandelns galten.

In der Zusammenfassung der Fallstudien zu den sozialpolitischen Reformprozessen (Kap. 5.4) hat sich gezeigt, dass die Anwendung der politischen Praktiken auf die behandelten Entscheidungsprozesse einen konstruktiven Beitrag zu der Frage liefert, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelang, Handlungsfähigkeit auch gegen die Widerstände zahlreicher Reformgegner zu demonstrieren. Mit fortschreitendem Reformprozess und steigender Anzahl der Reformgegner steigt auch die Anzahl der vom politischen Entscheidungszentrum eingesetzten Praktiken. Innerhalb einer Reformphase treten die Praktiken in Kombination mit anderen Praktiken auf und können nicht immer trennscharf voneinander unterschieden werden. Die Praktiken stellen keine Besonderheit des von Schröder geführten politischen Entscheidungszentrums dar, sondern sind potentielle Mittel jeder Kernexekutive. Die Besonderheit ihrer Anwendung in den

sozialpolitischen Reformprozessen zeigt sich in ihrer spezifischen Anwendung. Der Einsatz der unterschiedlichen Praktiken zu unterschiedlichen Zeitpunkten ist Teil einer flexiblen Strategie zur Überwindung institutioneller Blockaden und Reformwiderstände durch Vetospieler. Insgesamt ist in beiden Fällen eine Konzentration auf die Kernexekutive zu beobachten, die vor allem mit beschleunigenden Praktiken wie der Konfrontation den Reformprozess organisiert und zur Entscheidung bringt. Die Reformprozesse können daher als Ausdruck der Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums bezeichnet werden, sozialpolitische Entscheidungen gegen den Widerstand aus Teilen sämtlicher beteiligter Parteien sowie den Gewerkschaften durchzusetzen.

Auch wenn die parteipolitischen Folgen dieser Reformpolitik für die SPD verheerend waren, hat die Untersuchung der Entscheidungsprozesse gezeigt, dass die im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken nicht zwangsläufig weitreichende Sozialreformen in den Politikfeldern Rente und Arbeitsmarktpolitik verhindern. Dieser Befund warf die Frage auf, welche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit sich aus den Befunden der Fallstudien ableiten lassen (Kap. 6). In Analogie zu den zuvor dargestellten institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat zeigt das Kapitel zur Überwindung institutioneller Blockaden (Kap. 6.1) die Voraussetzungen auf, unter denen staatliches Handeln möglich ist. Dabei zeigte sich, dass die institutionellen Schranken keine dauerhaft wirkenden Blockaden darstellen, sondern *Blockademöglichkeiten*, die nicht notwendig genutzt werden müssen. Am Beispiel der Aufhebung korporatistischer Strukturen (Kap. 6.1.1) lässt sich zeigen, dass die Zustimmung der großen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zum einen von der jeweiligen Policy abhängt. So erfüllten die Arbeitgeberverbände in beiden Prozessen keine wesentliche Blockadefunktion, da zumindest die generelle Ausrichtung der Reformen ihren Interessen entsprach. Zum anderen lässt sich an der Erosion gewerkschaftlicher Macht zeigen, dass eine veränderte Handlungsfähigkeit potentieller Vetospieler Auswirkungen auf die staatliche Handlungsfähigkeit hat. Die schwache Position der Gewerkschaften bedeutete eine Stärkung der Exekutive, die gezeigt hat, dass die Einrichtung korporatistischer Arrangements ebenso Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit ist wie deren Auflösung.

Am Beispiel der konstruktiven Vetospieler (Kap. 6.1.2) lässt sich zeigen, dass auch der Föderalismus keine dauerhafte Blockadefunk-

tion übernimmt und seine reale Wirkung differenziert betrachtet werden muss. Auf der einen Seite hat das politische Entscheidungszentrum etwa durch die Aufspaltung in zustimmungsfreie und zustimmungspflichtige Gesetze ein strategisches Mittel den Bundesrat zu umgehen. Zusätzlich kann es das Blockadepotential durch den Einsatz unterschiedlicher politischer Praktiken abschwächen. Auf der anderen Seite besteht das Interesse einer oppositionellen Bundesratsmehrheit an einer Blockade nie getrennt vom Inhalt einer Reform und auch nicht dauerhaft. Vielmehr beeinflussen konstruktive Vetospieler den Entscheidungsprozess positiv und können das politische Entscheidungszentrum dazu bringen, ihre Interessen zu berücksichtigen, und Reformen irreversibel machen. Dies zeigt das Beispiel der sog. informellen Großen Koalition während der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse.

Innerhalb dieser Prozesse stellte auch die sozialdemokratische Regierungspartei (Kap. 6.1.3) – trotz teilweise weitreichender Kritik – keine effektive Blockade für die Sozialreformen dar. Die Partei hatte als Ort der Politikformulierung und Entscheidung wesentlich an Einfluss verloren. An die Stelle der Bedeutung der SPD trat die Bedeutung individueller politischer Akteure, die sich im politischen Entscheidungszentrum organisierten. Der Erfolg politischer Führung hängt von einer professionell organisierten Regierungszentrale ab, in der Information als unverzichtbare Machtressource zur Durchsetzungsfähigkeit von Reformen gilt. Damit war das Kanzleramt als strategische Machtzentrale in der Lage, innerparteilichen Widerständen auszuweichen. Angesichts des von Schröder praktizierten Regierungsstils zeigte sich darüber hinaus, dass staatliche Handlungsfähigkeit jenseits der Parteiendemokratie auch vom persönlichen Regierungsstil eines Kanzlers abhängig ist. Schröder konnte während der Sozialreformen dem Imperativ moderner politischer Führung erfolgreich entsprechen. Da gerade der Abstand zur SPD für Schröder eine machtpolitisch kalkulierte strategische Variante seines Regierungsstils darstellte, zeichnete sich sein Verhältnis zur Partei häufig durch Einseitigkeit aus. Um die fehlende parteipolitische Gefolgschaft zu kompensieren, verfolgte Schröder eine »going public«-Strategie. Hier zeigte sich, dass es einen erheblichen Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Kernexekutive hat, ob zu ihrem Kreis Spitzenakteure gehören, die persönlich bereit und fähig sind, bei der Verwirklichung von Reformvorhaben eine aktive »Leadership«-Rolle zu übernehmen.

Die Ausführungen zur Überwindung institutioneller Blockaden haben gezeigt, dass sich das tatsächliche Entscheidungszentrum reformpolitischer Prozesse nicht allein über institutionalistische Definitionen bestimmen lässt. Mit der offensichtlich gewordenen Tendenz einer Zentralisierung hin auf die exekutive Spitze lässt sich die in der Einleitung dieser Arbeit formulierte These verifizieren, der zufolge es innerhalb der Sozialpolitik nicht zu einer Zunahme kooperativer Steuerung, sondern umgekehrt zu einer Stärkung der Kernexekutive kam (vgl. Kap. 1.2). Diese These lässt sich allerdings dahingehend präzisieren, dass es zu einer Stärkung nicht der gesamten Kernexekutive, sondern bestimmter Akteure der Kernexekutive kam. Am Beispiel des Kanzlers konnte gezeigt werden, dass der Regierungsstil als Ausdruck einer komplexen Mischung personaler, organisationaler und struktureller Faktoren wesentlich zur Stärkung des politischen Entscheidungszentrums beitrug. Insgesamt zeigte sich, dass die Kombination aus vorgefundenen institutionellen Strukturen und des Regierungsstils des Kanzlers für die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit grundlegend war. Das bedeutet erstens, dass die im deutschen Regierungssystem angelegten Institutionen nicht nur als Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit fungieren, sondern auch einen Horizont von kontingenten Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Zweitens sind diese differenziert zu betrachtenden Institutionen selbst auf politische Entscheidungen zurückzuführen und können daher auch als Gegenstand absichtsvoller staatlicher Reformen betrachtet werden.

Die Erklärung, wie institutionelle Hürden durch das politische Entscheidungszentrum überwunden werden können, ist für die Darstellung der Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit allerdings noch nicht hinreichend. Angesichts der Komplexität des Regierens bedarf es zusätzlich einer strategischen Flexibilität (Kap. 6.2). Strategische Flexibilität ist die Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums, politische Ziele gegenüber Vetoakteuren mit divergierenden Interessen zu unterschiedlichen Zeitpunkten anzupassen. Diese Definition beinhaltet eine inhaltliche und eine zeitliche Dimension. Die inhaltliche Flexibilität (Kap. 6.2.1) des politischen Entscheidungszentrums zeigte sich daran, dass in konkret identifizierbaren Entscheidungssituationen immer wieder inhaltliche Korrekturen vorgenommen wurden. Daraus konnten zwei Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit abgeleitet werden. Zum einen ist eine substantielle Reformagenda notwendige Voraussetzung staatlicher Reformpo-

litik. Zum anderen muss sich das politische Entscheidungszentrum innerhalb dynamischer Entscheidungsprozesse im Umgang mit dieser Reformagenda flexibel zeigen. Damit kann auch die zweite dieser Arbeit zugrunde liegende These verifiziert werden.

Des Weiteren hat sich am Beispiel der sozialpolitischen Reformprozesse gezeigt, dass Entscheidungen dann reibungsloser durchgesetzt werden können, wenn das politische Entscheidungszentrum auf geeignete Zeitpunkte wartet. Der strategische Umgang mit dem Faktor Zeit (Kap. 6.2.2) zeigt sich auch am Beispiel unkalkulierbarer Gelegenheitsfenster und anderer Zufälle zu Beginn oder während eines Entscheidungsprozesses. Die Handlungsfähigkeit der Spitzenakteure hängt von der Frage ab, inwiefern sie in der Lage sind, unter den Bedingungen von Komplexität und Kontingenz den Reformprozess strategisch zu organisieren. Vor diesem Hintergrund haben die maßgeblichen Akteure ein Interesse an der Beschleunigung politischer Prozesse, da andernfalls ein wieder geschlossenes Gelegenheitsfenster die Durchsetzung vereiteln kann. Dabei ist der erfolgreiche Versuch einer Beschleunigung der Politik untrennbar mit einer Verlagerung der Entscheidungsprozesse von der Legislative auf die Exekutive verbunden. Die Betrachtung des Faktors Zeit innerhalb der Entscheidungsprozesse verweist auf einen weiteren wichtigen Aspekt: Es hat sich gezeigt, dass die institutionellen Hürden nicht gleichzeitig wirken und so *nacheinander* überwunden werden können. Der strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit besteht also auch in der sequenzierten Wahrnehmung des politischen Prozesses durch die Spitzenakteure. Mit diesem Befund konnte auch die dritte These bestätigt werden. Anhand der idealtypischen Phaseneinteilung des Policy Cycle sind die Unumkehrbarkeit und die Entwicklung einer gewissen Pfadabhängigkeit innerhalb der Entscheidungsprozesse sichtbar geworden. Bei der Analyse politischer Prozesse muss daher die Einmaligkeit und Irreversibilität einer Entwicklung Beachtung finden. Eine Bedingung zur Durchsetzung umstrittener Reformen besteht aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums demnach darin, mit beschleunigenden Praktiken irreversibel vereinbarte Policy-Optionen nicht mehr durch Verhandlungen aufzulösen.

Hypothesen und Ausblick

Aufgrund der Tatsache, dass lediglich zwei Entscheidungsprozesse eines Politikfeldes untersucht wurden, ist die Möglichkeit einer Verallgemeinerung der Befunde überaus begrenzt. Dennoch kann der Versuch unternommen werden, aus den Befunden Hypothesen abzuleiten, die sich auf die universelle Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit, die Überwindung von Widerständen sowie die dazu benötigten Mittel beziehen:

- Die universelle Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit hängt im Wesentlichen von einem in hohem Grade durchgesetzten Gewaltmonopol des Staates ab, welches jedoch unmittelbar an die politische Unterstützung bzw. Zustimmung der Bevölkerung eines Staates gekoppelt ist.
- Die Zustimmung der Bevölkerung als wesentliche Voraussetzung für die Machtbasis eines Staates markiert ein Paradoxon staatlichen Handelns. Denn je größer die Machtbasis eines Staates bzw. eines einheitlich handelnden politischen Entscheidungszentrums ist, desto weniger ist der Staat auf Überzeugungsinstrumente angewiesen und desto leichter können Widerstände (als Negation der Zustimmung) überwunden werden.
- Das zentrale Moment bei der Durchsetzung umstrittener Reform ist die hierarchische Überordnung führender Akteure der Kernexekutive in einem ansonsten auf Machtbeschränkung ausgelegten politischen System. Die Hierarchie bleibt auch dann zentrales Moment staatlichen Handelns, wenn Einigungen im Reformprozess (lediglich) im »Schatten der Hierarchie« und mithilfe nichtkonfrontativer Praktiken wie der Verhandlung stattfinden.

Die Befunde dieser Arbeit sowie die daraus abgeleiteten Hypothesen stellen einen Beitrag zu aktuellen empirischen und theoretischen Debatten dar und können Grundlage weiterer politikwissenschaftlicher Untersuchungen sein. Die empirischen Anknüpfungspunkte sind dann zahlreich, wenn das hier entwickelte Analyseraster auch auf Reformprozesse anderer Politikfelder angewandt wird. Welche basalen Praktiken politischen Handelns dominieren in Entscheidungsprozessen jenseits der Renten- und Arbeitsmarktpolitik und welche Rolle spielen dabei die Verbände? Hier bietet sich etwa eine Untersuchung, die einen Vergleich mit der Gesundheitspolitik anstellt, an. Hinsichtlich der Gesundheitsreform von 2007 wurde bereits festgestellt, dass

die Rolle und die Position der Verbände des Gesundheitswesens weitgehend von der Politik ignoriert werden konnten (Paquet 2009: 49). Aber auch nichtsozialpolitische Bereiche erscheinen hinsichtlich der hier untersuchten Fragestellung von Interesse. So weist etwa Pehle (2006) auch für die Umweltpolitik darauf hin, dass unter der rot-grünen Bundesregierung von einem konsensorientierten Stil weitgehend Abstand genommen wurde. Darüber hinaus können auch sozialpolitische Entscheidungsprozesse verschiedener Kanzlerschaften miteinander verglichen werden. Mit Willners Buch »Wie Angela Merkel regiert. Eine Analyse am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik« (Willner 2009) liegt bereits eine entsprechende Studie vor. Auf dieser Grundlage könnte die Einwicklung staatlicher Handlungsfähigkeit aus der Perspektive des politischen Entscheidungszentrums langfristig in den Blick genommen werden. Schließlich versprechen auch international vergleichende Studien hilfreiche Antworten auf die Frage der Entwicklung staatlicher Handlungsfähigkeit. Ausgehend von der Beobachtung, dass ein Prozess der Machtzentralisierung bei den Spitzen der Exekutive in den meisten westlichen Ländern stattfindet (Goetz 1999: 165-166), kann beispielsweise gezielt nach sozialpolitischen Entscheidungsprozessen europäischer Wohlfahrtsstaaten gefragt werden. Interessant erscheint hier neben einem sozialpolitischen Reformvergleich mit dem britischen »Westminster-Modell«, das häufig als Gegenstück zum institutionell fragmentierten »Modell Deutschland« besprochen wird, insbesondere ein Vergleich mit der aktuellen Entwicklung in den sog. europäischen Krisenstaaten. Wie war es beispielsweise in Griechenland möglich, innerhalb kürzester Zeit massivste soziale Einschnitte gegen teils erbitterte Widerstände durchzusetzen?

Auch in theoretischer Hinsicht können die hier erzielten Befunde hilfreich sein. Denn entgegen der Annahme, dass »Reformen scheitern, wenn Regierungen bzw. Kernexekutiven [...] eine Konfrontationsstrategie fahren, die sich gegen die wichtigsten Interessengruppen richtet und die Parteienkonkurrenz verstärkt« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 62), konnte gezeigt werden, dass Konfrontationsstrategien durchaus erfolgreich sein können. Umgekehrt konnte sogar gezeigt werden, dass gerade eine solche – wenngleich wenig nachhaltige – Strategie eine wichtige Bedingung für die Durchsetzung der Reform darstellte. Reformpolitik muss also nicht notwendig »gezielt darauf ausgerichtet sein, ein möglichst breites Feld potentieller Bündnispartner zu erschließen« (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 53). Ist ein

politisches Entscheidungszentrum zur strategischen Flexibilität in der Lage, können Reformen jenseits von Konsensentscheidungen verabschiedet werden. Diese Ergebnisse können insbesondere für die Governance-Theorie fruchtbar gemacht werden. Trotz der im Zusammenhang mit der Governance-Diskussion beschriebenen neuen Steuerungsformen bleiben auch »alte« Instrumente gouvernementalen Steuern und Gestaltens weiterhin bedeutsam (vgl. auch Holtmann 2008: 13). Entgegen der Annahme, dass dem neuen Geflecht von Staatlichkeit das Leitprinzip des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates, nämlich die Hierarchie, fehle (Genschel/Leibfried/Zangl 2007), konnte festgestellt werden, dass die Hierarchie nicht allein in Form eines »Schattens« relevant war, sondern vielmehr wesentlicher Bestandteil der Regierungspraxis ist. Auch wenn darauf hingewiesen werden muss, dass in liberalen Demokratien Government ohne Governance nicht vorstellbar ist (Korte 2011: 292), muss die vornehmlich horizontal ausgerichtete Governance-Theorie durch die Bedeutung der vertikalen, d.h. hierarchischen Ebene ergänzt werden. Neueste Ansätze der Governance-Forschung reflektieren diese These bereits empirisch wie theoretisch (vgl. Kooiman 2003; Botzem u.a. 2009a; Botzem u.a. 2009b). Insgesamt könnten die Ergebnisse und die aus ihnen gezogenen Schlussfolgerungen als Plädoyer gegen die häufig einseitige Rezeption der Theorien institutioneller Blockaden gewertet werden. Angesichts komplexer politischer Entscheidungsprozesse ist weder die prinzipielle Verwerfung der Blockadetheorien noch die wissenschaftliche Überhöhung ihrer Reichweite hilfreich.

Über den explizit politikwissenschaftlichen Bezug hinaus kann die vorliegende Arbeit auch einen Beitrag zu einer gesellschafts-politischen Debatte über die Rolle des (National-)Staates und seine Reformtätigkeit leisten. Der Beginn der hier dargestellten Entscheidungsprozesse wurde von einer breiten Reformstau-Debatte begleitet. Dabei zeigte sich, dass die Kritik am Reformstau eine bestimmte politische Erwartungshaltung voraussetzt, an der staatliches Handeln gemessen wird. Daher fungierte der Begriff mitunter eher als politischer Kampfbegriff denn als sachliche Beschreibung der Reformtätigkeit einer Regierung. Eine sachliche Beschreibung komplexer politischer Verhältnisse ist jedoch notwendige Voraussetzung für anschließende Debatten. Angesichts der durch die sozialpolitischen Reformen aufgeworfenen Legitimationsfragen scheint eine Versachlichung der Debatte umso dringender geboten. Die Verlagerung der

Entscheidungsprozesse von der Legislative auf die Exekutive bzw. der Bedeutungszuwachs der Kernexekutive gegenüber der Legislative wird als »Gefährdung demokratischer Entscheidungskultur durch Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidung« (Morlok 2007; vgl. auch Crouch 2008: 13; Rüb 2011c) kritisiert. Speziell die hier untersuchten Reformen sahen sich teils heftiger Kritik ausgesetzt. Angesichts der Desintegration von Arbeitnehmerorganisationen stellen sich zum einen Legitimationsfragen, die sich im Rahmen korporatistischer Aushandlungsprozesse so nicht stellten (Merkel u.a. 2008: 13). Und auch die Hartz-Kommission wurde als demokratiegefährdende Selbstentmachtung des Parlaments (Papier 2003) bzw. als Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie (Blumenthal 2003: 10; vgl. auch Kühne 2004: 59) kritisiert. Aber auch hier scheint eine Versachlichung der Debatte geboten. Denn der Hinweis darauf, dass das Zustandekommen beider Reformen demokratischen, rechtsstaatlichen Maßstäben entsprach, ist für die Bewertung der Reformen zentral.

Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Eurokrise muss darauf hingewiesen werden, dass ihre Bearbeitung durch die maßgeblichen Spitzenakteure keinen Gegensatz zu demokratischen Prinzipien darstellt. Gleichzeitig zeigt sich auch hier, dass ökonomische Krisen die staatliche Handlungsfähigkeit nicht gefährden, sondern umgekehrt auch weitreichendes staatliches Handeln provozieren können. Während der Agenda 2010 galten etwa hohe Staatsausgaben noch als verantwortungslos bzw. aufgrund des durch die Globalisierung hervorgerufenen Sachzwanges als unmöglich. Im Zuge des Versuches zur Rettung des Finanzsystems werden nun milliarden schwere Konjunkturpakete auf den Weg gebracht, die den Bezug zur vorherigen Nachhaltigkeitsrhetorik verloren haben. Stattdessen wird darauf verwiesen, »dass nur das beherzte Eingreifen des Staates den kompletten Kollaps unseres Finanzsystems verhindert hat« (Steinmeier 2009: 235). Auch in dieser Finanzkrise zeigt sich, dass Krisenzeiten Zeiten der Exekutive sind, in denen eine Neubelebung des Nachdenkens über die Rolle des Staates festzustellen ist (vgl. auch Evans/Rueschemeyer/Skocpol 2002 [1985]; Offe 1987; Schuppert 1989; Anter 2003). Der Staat ist nicht nur in der akuten Krise ein handlungsfähiges Subjekt, sondern war es bereits unter den Bedingungen der Globalisierung und Europäisierung. Verfolgen Regierungen das Ziel, mit den Dynamiken der Globalisierung »Schritt zu halten« (Rüb 2011c: 84) bzw. sich in der internationalen Konkur-

renz zu behaupten, geht dies mit Praktiken der Beschleunigung, der Entparlamentarisierung und der Verexekutivierung der Politik einher. Diese Form der Internationalisierung kann also nicht einseitig mit einem Rückzug des Staates und der Verflachung von Hierarchien gleichgesetzt werden. Sie bedeutet umgekehrt mitunter sogar einen Gewinn staatlicher Handlungsfähigkeit (vgl. dazu auch Moravcsik 1997: 225; Moravcsik 1998; Ilgen 2003; Neyer 2004: 48; Weiss 2006; Mayntz 2008: 54; Leibfried 2008a: 6; Schuppert 2008: 15; Mayntz 2009: 26). Hier zeigt sich, dass es ein Unterschied ist, ob sozialpolitische Handlungsspielräume nicht vorhanden sind oder ob sie nicht genutzt werden. Diese Arbeit hat gezeigt, wie weitreichend staatliche Handlungsfähigkeit auch und gerade in einer Zeit der Globalisierung und Europäisierung ist. Für eine umfassende, auf Umverteilung ausgerichtete Sozialpolitik fehlte weniger der politische Handlungsspielraum, als vielmehr der politische Wille.