

3. Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit

Die institutionellen Barrieren, die die Gestaltungsmacht demokratischer Regierungen beschränken, sind höchst unterschiedlich. Vor allem mit Blick auf das komplexe institutionelle System der Bundesrepublik Deutschland wird von weitreichenden Blockaden gesprochen. Sozialpolitische Reformen gelten in Deutschland als schwierig, wenn nicht gar als unmöglich. In diesem Kapitel sollen aus einer theoretischen Perspektive die zentralen Debatten und Argumente dargestellt werden, die häufig für ein Scheitern umfassender Reformen und Entscheidungsprozesse in Deutschland angeführt werden. Dazu wird in einem ersten Schritt die Entwicklung politikwissenschaftlicher Theorien staatlicher Handlungsfähigkeit skizziert (Kap. 3.1). Von der Unregierbarkeitsdebatte der 1970er Jahre (Kap. 3.1.1) über die Diskussion zur Steuerungstheorie (Kap. 3.1.2) bis zur aktuellen Governance-Debatte (Kap. 3.1.3) sollen wesentliche theoretische Ansätze beschrieben werden, die für das Verständnis der institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat relevant sind. Der deutsche Sozialstaat nimmt innerhalb der Debatten über staatliche Handlungsfähigkeit eine Sonderstellung ein. Daher werden die Schranken sozialstaatlicher Handlungsfähigkeit in einem zweiten Schritt getrennt beleuchtet (Kap. 3.2). Ausgehend von den unterschiedlichen Beschreibungen der deutschen Reformresistenz und der Sonderrolle der Sozialpolitik innerhalb dieser Beschreibungen werden die maßgeblichen Reformhemmnisse im deutschen Sozialstaat vorgestellt. Dazu zählen neben den Verbänden (Kap. 3.2.1) der deutsche Föderalismus (Kap. 3.2.2) sowie die Parteien (Kap. 3.2.3). Am Ende dieses Kapitels soll deutlich sein, was die zentralen Gründe für die vielfach beschriebene Handlungsunfähigkeit des deutschen Sozialstaates sind.

3.1 ENTWICKLUNG DER DEBATTE UM STAATLICHE HANDLUNGSUNFÄHIGKEIT

Die Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit wurden in zahlreichen empirischen und theoretischen Studien beschrieben und begründet. In der Politikwissenschaft, aber auch in verwandten Disziplinen wie der Wirtschaftswissenschaft wird die These vertreten, der Staat habe insbesondere unter dem Eindruck der Globalisierung und Europäisierung massiv an Handlungskompetenz verloren. Dadurch habe sich der Korridor für staatliche Intervention verengt (Anter 2003: 45; Wendt u.a. 2007: 36; vgl. auch Kap. 1.1). Die Debatte über eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsrestriktionen des Staates gegenüber anderen gesellschaftlichen Akteuren kann auf eine lange und facettenreiche Entwicklung zurückblicken, die für die heutigen Diskussionen nach wie vor prägend ist. Für die deutsche Diskussion über die Möglichkeiten staatlichen Handelns war dabei vor allem die sog. Unregierbarkeitsdebatte grundlegend.

3.1.1 Unregierbarkeit

Mit dem deutschen Sozialstaat war seit der Gründung der Bundesrepublik ein spezifisches Politik- und Regierungsverständnis verbunden. Angesichts der Folgen der Marktwirtschaft hatte es sich der Sozialstaat zur Aufgabe gemacht, die Lebensbedingungen sozialer Gruppen nach normativen Gerechtigkeitsvorstellungen und programmatischen Grundsätzen in der Zukunft zu verbessern. »Damit untrennbar verbunden war die Vorstellung von aktiver Gesellschaftsgestaltung. Als Wohlfahrtsstaat war [der Staat, H.M.] eine aktive Institution, die politische Planung zukunftsorientiert organisierte und ausführte« (Rüb 2011c: 72). Mit Hilfe des Staates sollten bislang unbeherrschte soziale Kausalzusammenhänge unter Kontrolle gebracht und die gesellschaftliche Entwicklung auf im allgemeinen Interesse liegende Ziele hin gelenkt werden. Nicht nur der Sozialstaat, sondern der gesamte demokratische Staat galt als Instrument planmäßiger politischer Gestaltung der Gesellschaft sowie als Instrument kollektiven Handelns (Streeck 2008). Diese sog. *Planungseuphorie*, für die Etzionis Buch »Die aktive Gesellschaft« (Etzioni 1975) paradigmatisch war, begegnete jedoch ab den 1960er Jahren deutlichen Einwänden. Die Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums schien mit dem vorhandenen, aus der Kriegs- und Vorkriegszeit ererbten Staatsappa-

rat immer weniger realisierbar. Daher begannen Diskussionen über einen Umbau des Staates, der den Anforderungen eines *modernen* Kapitalismus entspräche (Streeck 2008: 9). Denn vor allem in Krisenzeiten wurde deutlich, dass der Staat allein mit einer Sozialpolitik nicht auf die Defizite des Marktes reagieren kann: »Nachdem der Wohlfahrtsstaat für die materielle Sicherung breiter Gruppen der Gesellschaft die Verantwortung übernommen und Rechtsansprüche auf Versorgungsleistungen anerkannt hatte, wurde die Störung des Wirtschaftswachstums zu einer Herausforderung des Staates selbst. Ökonomische Krisen waren nun zugleich politische Krisen, welche die staatliche Handlungsfähigkeit gefährdeten« (Benz 2008: 36). Diese Diskussionen führten so weit, dass Carl Schmitt bereits Anfang der 1960er Jahre – also noch vor der ersten großen Wirtschaftskrise der Bundesrepublik Anfang der 1970er Jahre – das Ende des Staates ausrief: »Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren« (Schmitt 1963). Die folgende Debatte über staatliche Handlungsspielräume zeigt allerdings, dass die Feststellung Carl Schmitts voreilig war. Schmitt »beendete« nämlich eine Diskussion, die im Rahmen der sogenannten *Unregierbarkeitsdebatte* (vgl. u.a. Crozier/Huntington/Watanuki 1975; Greven/Guggenberger/Strasser 1975; King 1976; Rose 1976; Hennis/Kliemansegg 1977) erst ab Mitte der 1970er Jahre begann. Zu Beginn der Unregierbarkeitsdebatte wurde hinsichtlich der Frage politisch-administrativer Handlungsspielräume von einer »relativen« Autonomie des Staatsapparates gesprochen (Grottian/Murswieck 1974: 19). Wenig später jedoch wurde diese Diagnose durch Untergangsszenarien und teils dramatischen Formulierungen bezüglich staatlicher Handlungsunfähigkeit ergänzt (vgl. Rose 1976).

Die Teilnehmer der Unregierbarkeitsdebatte lassen sich typisiert in ein rechtes bzw. konservatives und ein linkes Lager einteilen. Die *konservativen Krisentheorien* der Unregierbarkeitsdebatte konstatierten die unmittelbare Gefahr eines chronischen bzw. akuten Staatsversagens. Der Staat sehe sich insbesondere unter den Bedingungen von Verbandspluralismus und Parteienkonkurrenz einer Erwartungsüberlastung ausgesetzt. Für die ständig wachsende Last von Erwartungen, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten, mit denen die Regierungen konfrontiert würden, seien die Eingriffsbefugnisse und Steuerungskapazitäten des staatlichen Apparats prinzipiell zu knapp bemessen, um die Last der Erwartungen wirksam abarbeiten können. Der Staat müsse insbesondere aufgrund seiner beschränkten und

knappen finanziellen Ressourcen angesichts stetig steigender Aufgaben als handlungsunfähig beschrieben werden (Rose 1976). Neben einer Inflation der Ansprüche von Transferempfängern und Gewerkschaften wurde auch die Überdehnung demokratischer Partizipation für die Unregierbarkeit westlicher Demokratien verantwortlich gemacht (Schäfer 2008: 1). Dass die Unregierbarkeitsdebatte keine ausschließlich historische ist, zeigen aktuelle Beiträge, die angesichts der Aufgabenfülle des Staates analog auf mögliche Folgen hingewiesen: »Dies hat Konsequenzen für die Handlungsmöglichkeiten des Staates. Mit der beständigen Erweiterung der Staatstätigkeit drohen Überforderung, Unregierbarkeit, Staatsversagen und Machtverlust durch Funktionszuwachs« (Schultze 2005: 945; vgl. auch Dehnhard 1996: 147; Geyer 2008). Aber nicht nur konservative Autoren konstatierten die »Grenzen des Regierens« (Lehner 1979). Die konservative Begründung der Regierungsüberlastung stieß insbesondere bei *linken* Autoren auf Kritik. Diese beurteilten die Theorie des Staatsversagens als substanzlos (vgl. vor allem Offe 1979). Stattdessen sahen sie die Ursache für die Unregierbarkeit hauptsächlich in den Widersprüchen des Kapitalismus (Schäfer 2008: 1). In diesem Zusammenhang wurde durch Offe das Bild der »Politik an den Grenzen« geprägt (Borchert/Lessenich 2005: 92).

Seit der Unregierbarkeitsdebatte wird in der deutschen Politikwissenschaft immer wieder bezweifelt, dass der Staat die Fähigkeit besitze, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Zwar ist das Schlagwort der Unregierbarkeit – von wenigen Ausnahmen abgesehen (Dehnhard 1996; Schultze 2005; Geyer 2008; Korte 2011: 290) – heute aus dem öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs verschwunden (Mayntz 2009: 25). Dennoch trägt die Unregierbarkeitsdebatte zum Verständnis aktueller politikwissenschaftlicher Debatten über die staatliche Handlungsfähigkeit bei und ist insbesondere für die Steuerungs- und Governance-Theorien Ausgangs- und Bezugspunkt.

3.1.2 Politische Steuerung

Der Begriff der politischen Steuerung bezieht sich zunächst auf die *autoritative* Formulierung und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Verhaltensregeln, die die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellen sollen. Damit steht der Begriff im Kontext der sog. Staatstätigkeit (Brozus/Take/Wolf 2003: 27). Ausgangspunkt der Steuerungstheo-

rie war das Bild eines handlungsfähigen *Interventionsstaates*, der für strategische Weichenstellung verantwortlich ist und mit Hilfe der öffentlichen Verwaltung weitgehend die Ressourcenverteilung und gesellschaftliche Koordination organisiert (Braun/Giraud 2009: 160). Die Steuerungstheorie sowie der ihr zugrunde liegende Begriff der politischen Steuerung erfuhren in der Politikwissenschaft jedoch eine deutliche Inhaltsverschiebung.¹ Infolgedessen wurde das Bild des Interventionsstaates modifiziert bzw. als gänzlich überholt betrachtet. Diese Entwicklung wird im Folgenden kurz skizziert, da sie wesentlich zum Verständnis der institutionellen Blockaden beiträgt.

Der Steuerungsbegriff fand seit den 1970er Jahren verstärkt Eingang in die deutsche Sozial- und Politikwissenschaft und ersetzte dort zunehmend den Begriff der Planung (Beyme 2006: 218). Im Unterschied zu den präskriptiv ausgerichteten Planungstheorien war die Steuerungstheorie von Beginn an analytisch, obwohl sie zunächst das im Zuge der Luhmann'schen Systemtheorie² entwickelte Konzept der »Steuerungshierarchie« (*control hierarchy*) als analytischen Rahmen übernahm. Da die angestoßenen Reformen jedoch nicht ihr Ziel erreichten und Ende der 1970er Jahre auch das Wirtschaftswachstum ins Stocken geriet, schien sich die Theorie der politischen Steuerung vor der politischen Realität zu blamieren. Damit geriet auch das Konzept des handlungsfähigen Interventionsstaates ins Wanken:

Die damit beginnende Theorieentwicklung lässt sich als dialektischer Prozess verstehen, in dem das jeweils bestehende Paradigma in Widerspruch zu empirischen Feststellungen über die – sich ständig verändernde! – Wirklichkeit gerät und daraufhin so modifiziert wird, dass es neue Aspekte der Wirklichkeit aufnimmt (Mayntz 2008: 43).

1 | Zum ausführlichen Verlauf der Diskussion über politische Steuerung vgl. die Arbeiten von Braun (2001) sowie Mayntz und Scharpf (2005; Mayntz 2008).

2 | Niklas Luhmann gilt in der Auseinandersetzung um die Fragen staatlicher Handlungsfähigkeit als prominenter Vertreter des so genannten *Steuerungspessimismus*. Die Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme durch ein anderes hielt er prinzipiell für unmöglich (Luhmann 1984). Auf der Grundlage dieser rigorosen Diagnose und im Rahmen der steuerungstheoretischen Debatte setzten sich vor allem Mayntz und Scharpf kritisch mit Luhmann auseinander.

Daraus folgte, dass sich die Steuerungsforschung vornehmlich damit beschäftigte, die Ursachen für die als wenig wirksam beschriebene reformpolitische Gesellschaftsgestaltung zu ergründen. Das bis dahin gültige Konzept eines handlungsfähigen Interventionsstaates galt damit als überholt. Daher wurde auch der Begriff des Staates selbst grundlegend in Frage gestellt. Galt eine Definition *des* Staates zuvor bereits als schwierig, wurde nun vielfach von einer Unmöglichkeit einer Staatsdefinition gesprochen. Die Argumentation bisheriger Steuerungs-, aber auch der Systemtheoretiker erwies sich als zu simpel, um die wachsende *Komplexität* des gesellschaftlichen und politischen Lebens fassen zu können. Der Staatsbegriff wurde als unbestimmte und analytisch wenig brauchbare Kategorie kritisiert (Beyme 2006), die keiner theoretischen Betrachtung mehr wert schien (Hirsch 2005: 9): »Was der Staat ist, lässt sich nicht auf einen einzigen Begriff bringen oder in einer schulmäßigen Definition einfangen. Das ist in der Sache selbst begründet: der Komplexität und der raumzeitlichen Mutabilität der staatlichen Erscheinungen« (Isensee 1995: 134).

Auf diese Diagnose reagierte die Politikwissenschaft unterschiedlich. Die erste Reaktion bestand in der Suche nach einem neuen Begriff für den Staat, der die veränderte politische Realität angemessener beschreiben sollte. Zunächst wurde der Begriff des »*politischen Systems*« aufgegriffen, der schon zuvor von Easton (1953) geprägt worden war. Das politische System wurde im Gegensatz zum Staat als Entscheidungssystem beschrieben, dessen Entscheidungen besondere Relevanz haben, da sie die autoritative Verteilung von Gütern betreffen. Autoritativ deshalb, weil diese Verteilung in der Regel respektiert werden muss und das System bei abweichendem Verhalten Sanktionen bereithält, sich aber gleichzeitig durch eine interne Komplexität auszeichnet. Darüber hinaus ging aus den wechselseitigen Annäherungen der Systemtheoretiker – etwa mit marxistischen Staatstheoretikern – Anfang der 1970er Jahre das Wort »*politisch-administratives System*« in einen großen Teil der Policy-Literatur ein (Beyme 2006: 182-183). Das politisch-administrative System subsumiert sämtliche binnenstrukturelle Faktoren, die auf den politischen Problemverarbeitungsprozess Einfluss haben (Schubert 2005d).

Die zweite Reaktion auf den Befund der Komplexität und Mutabilität staatlicher Erscheinungen bestand darin, dass der Steuerungsbegriff selbst modifiziert wurde. Der hierarchische Top-down-Ansatz der Planungsliteratur galt als überholt. Im Vergleich mit der Ausgangsdefinition politischer Steuerung, die sich auf die autoritative

Durchsetzung verbindlicher Regeln bezog (Brozus/Take/Wolf 2003: 27), lässt sich – auch mit Blick auf die Befunde – insgesamt eine sektorale Differenzierung des Steuerungsbegriffes feststellen: »Anstatt um die Ordnung der Gesellschaft insgesamt ging es zunehmend um die einzelnen Sektoren, und an die Stelle von Regieren durch staatliche Programmplanung und Programmimplementation trat Regieren durch Verhandeln« (Streeck 2008: 10). Der Begriff der *Verhandlung* stellt damit einen Gegenbegriff zur hierarchischen und autoritativen Entscheidung dar. Dieses politikwissenschaftliche Verständnis wurde vor allem durch das Kölner Max-Planck-Institut geprägt und von Uwe Schimank auf den Punkt gebracht (Rüb 2011a: 66), indem er sagt, moderne Wohlfahrtsstaaten setzten

auf politische Steuerung. Das heißt nicht, dass politische Gesellschaftssteuerung immer oder auch nur in den meisten Fällen völlig oder auch nur halbwegs erfolgreich verläuft. [...] Dennoch bleibt der in ebenso hohem Maße kontrafaktische wie verbindliche Anspruch der Gesellschaftsmitglieder an sich selbst – und stellvertretend an die politischen Akteure gerichtet – bestehen, nicht bloß die faktischen Produzenten, sondern die bewussten Gestalter der gesellschaftlichen Zustände und Strukturen zu sein. Dementsprechend ist die offensichtlich nur begrenzte Steuerungsfähigkeit politischen Handelns ein permanenter Stein des Anstoßes und Gegenstand nicht bloß politischer, sondern auch darauf bezogener sozialwissenschaftlicher Auseinandersetzungen (Schimank 2000).

Im Zuge der Debatte über die »begrenzte Steuerungsfähigkeit politischen Handelns« wurde über Alternativen zum Begriff der politischen Steuerung nachgedacht. Dabei ging es um den Versuch, ein Urteil über die *tatsächliche* Handlungsfähigkeit des Staates zu gewinnen (Mayntz/Streeck 2003: 16). Ein alternativer Begriff, der sich im Kontext von Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit in der deutschen Politikwissenschaft etabliert und den Begriff der Steuerung – zumindest lexikalisch – weitgehend verdrängt hat, ist der aus dem Englischen entlehnte Begriff *Governance* (Tils 2011b: 105).

3.1.3 Governance

Der Begriff »Governance« ist seit den 1990er fester Bestandteil sozialwissenschaftlicher Theorien politisch-administrativen Handelns »und die Klagen über seine Vieldeutigkeit sind bereits Legende«³ (Felder 2010: 90). Dennoch lassen sich innerhalb der Diskussion über diesen »Catch-all-Begriff« (Tils 2011b: 105) einige hinsichtlich der Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit wichtige Tendenzen erkennen. Der Begriff stellt den Versuch dar, die als nicht mehr zeitgemäß erachteten Implikationen des Steuerungsbegriffs als Top-down-Prozess zu überwinden. In der Steuerungstheorie wird grundsätzlich zwischen den englischen Termini »Government« und »Governance« unterschieden. Während sich der Begriff »Government« auf das Steuerungshandeln von Regierungen und staatlichen Verwaltungen bezieht, kennzeichnet der Begriff »Governance« die Steuerung und Regelung von Systemen. Damit ist Governance nicht nur wesentlich weiter gefasst, sondern wird häufig auch als Abgrenzung bzw. als Gegenbegriff zu Government verwendet (Blum/Schubert 2009: 89; Offe 2008: 63).

Der Wechsel der Perspektive von Government zu Governance dokumentiert – ähnlich der veränderten Wahrnehmung des Begriffs der politischen Steuerung – eine gewachsene Aufmerksamkeit für die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse (Bröchler/Blumenthal 2006: 7). In der politikwissenschaftlichen Theorie wird Governance als Ausdruck einer in wesentlichen Teilen nicht hierarchischen, kooperativen Form des Regierens verwandt (Mayntz 2009: 22). Private, korporative Akteure wirken an zentraler Stelle nicht nur bei der Problemdefinition, sondern auch bei der Politikformulierung und Entscheidung von Politik mit. Auch im Rahmen der Governance-

3 | Die unterschiedliche und bis heute unklar gebliebene und mitunter ausufernde inhaltliche Füllung des Begriffs »Governance« rief gerade deshalb auch zahlreiche Kritiker auf den Plan (vgl. insbesondere Offe 2008). Andere verweisen zusätzlich auf den fehlenden analytischen »Mehrwert« des Begriffs. Prätorius beispielsweise kritisiert im Zusammenhang mit der Governance-Debatte die »semantischen Konjunkturen«: »Der Anschluss an das jeweils frischeste Set der Modevokabeln garantiert Resonanz, er entlastet zugleich auch häufig von der Nachprüfung, ob das so Verhandelte nicht bereits ein Vorleben in anderen begrifflichen Gewändern hatte« (Prätorius 2008: 31; vgl. auch Rüb 2011c: 70).

Diskussion gilt der Staat nicht länger als einheitlicher Akteur, der sich präzise von der ihm gegenüberstehenden Gesellschaft abgrenzen ließe: »Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors became shifting and opaque« (Rhodes 1997: 53). Wenn nämlich der Staat durch Hierarchie gekennzeichnet ist, dann schwächen die Tendenzen, die das Hierarchische in den Hintergrund rücken, mittelbar auch das Konzept von Staat und Staatlichkeit (Mayer 2007: 136).

Während in der internationalen Politik schon früh von »governance without government« (Rosenau/Czempiel 1992) gesprochen wurde, setzte sich der Ausdruck »from government to governance« in den letzten Jahren auch verstärkt in Bezug auf nationale Politiken durch und charakterisierte hier das Regieren jenseits des Staates (Buchstein u.a. 2006: 2). Zwar wird der mit Zwangsmitteln ausgestattete Staat vereinzelt als »die reinste Form des Governancemodus« (Crouch 2005: 110) bezeichnet und impliziert also nicht zwangsläufig eine Einschränkung des staatlichen Steuerungsanspruchs (Walk 2008: 42). Zumeist bezieht sich Governance aber gerade *nicht* auf den regulierenden und steuernden Staat. Umgekehrt wird konstatiert, dass der Staat als Akteur seinen zentralen Platz bei der Erfüllung bestimmter gemeinwohlrelevanter Aufgaben eingebüßt hat (Mehde 2008: 26).

Vom Interventionsstaat zum kooperativen Staat

Hierarchie wird im Governance-Diskurs häufig nur als eine untergeordnete Form der Handlungskordinierung aufgefasst (Döhler 2006: 46). In der Theorie kooperativer *Netzwerksteuerung* steht der Governance-Begriff gänzlich im Gegensatz zu dem der hierarchischen Steuerung, der staatliche Regulierung explizit ausschließt (Mayntz 2008: 46; Schuppert/Zürn 2008). Im Zuge der Entwertung bzw. des gänzlichen Wegfalls hierarchisch gesteuerter Staatsinterventionen sowie der Zunahme kooperativer Entscheidungsformen folgte erneut eine Revision des Staatsverständnisses. Im Gegensatz zum Interventionsstaat wurde mit der Governance-Debatte das Modell des *kooperativen Staates* geprägt, der die steigende Komplexität politischer und gesellschaftlicher Probleme betont. Ebenso wie das Modell des neoliberalen Staates insistiert auch das Modell des kooperativen Staates auf der Auflösung der Denkfigur eines hoheitlichen, autonomen und hierarchisch intervenierenden sowie über der Gesellschaft stehenden Staates (vgl. auch Wendt u.a. 2007: 3; Braun/Giraud 2009: 160; Pöhlmann 2007).

In der deutschen Politikwissenschaft wurde Governance von Beginn an als Bezeichnung des Regierens im kooperativen Staat gebraucht. Damit meint Governance vor allem kooperative und auf horizontale Regulationsstrukturen und Partizipation bezogene Formen des Regierens. Der Begriff der Partizipation spielt hier insofern eine wichtige Rolle, als er meist als Faktor, durch den staatliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird, begriffen wird (Heinelt 2008: 29). Die Handlungsfähigkeit des Staates zeigt sich hier nicht darin, dass politische Entscheidungen mithilfe hierarchischer Intervention und gegen Widerstände durchgesetzt werden. Vielmehr zeigt sie sich darin, dass im Dialogmodus interagiert und entschieden wird. Voraussetzung für die Kooperation mit dem Staat ist allerdings, dass die an der Kooperation beteiligten Institutionen durchsetzungsfähig sind: »Kooperation setzt verschiedene, aber gleichermaßen handlungsfähige Akteure voraus« (Mayntz 2008: 48). In dieser Begriffsfassung des Staates spielen weder Hierarchie noch der »Schatten der Hierarchie« eine maßgebliche Rolle. Der kooperative Staat steht für einen modernen Staat, der in vielen Aufgabenbereichen und Entscheidungsprozessen nicht (mehr) autoritativ regelnd eingreift, sondern auf Verhandlungen und einvernehmliche Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen angewiesen ist.

Von der Macht- zur Netzwerkanalyse

Parallel zur Governance-Theorie entwickelte sich in den 1970er und 1980er Jahren der Begriff des Netzwerks und erhielt – anfangs hauptsächlich in der Soziologie und später auch in anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Politikwissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft (Schneider 2008b: 169) – eine vergleichbare Aufmerksamkeit. Gegenstand der *Netzwerkanalyse* ist die Frage, wie Netzwerkakteure innerhalb der Policy-Netzwerke (vgl. dazu Jordan/Schubert 1992) versuchen, auf bestimmte politische Ergebnisse Einfluss zu nehmen (Blum/Schubert 2009: 60). Politiknetzwerke können hinsichtlich der Produktion von Politik als Steuerungsform bezeichnet werden, die sich als Reaktion auf veränderte Strukturen zwischen Staat und Gesellschaft herausgebildet haben. Politiknetzwerke fungieren dabei als zentrales Element im politischen Entscheidungsprozess (Bazant/Schubert 2007: 425). Eine wichtige Annahme der Netzwerkanalyse ist, dass die Art der Beziehungen zwischen verschiedenen politischen Akteuren Einfluss auf politische Entschei-

dungen hat (Marsh 1998: 3). Sowohl der Governance-Begriff als auch der Begriff des Netzwerks tragen »der beobachteten Komplexität und dem oft diffusen Charakter realweltlicher Entscheidungsprozesse Rechnung [...]« (Streeck 2008: 12).

Auch die Netzwerkanalyse beschreibt eine veränderte Funktion des Staates. Sie steht historisch im Kontext handlungs- und steuerungstheoretischer Ansätze und kann als Reaktion auf das skizzierte veränderte Staatsverständnis bezeichnet werden: »Mit der Entzauberung des Staates durch die weiterentwickelte Systemtheorie der 70er und 80er Jahre lösten sich Machtanalysen in Netzwerkanalysen auf« (Beyme 2006: 201). Der Staat wird als letzte Sanktionsinstanz für ansonsten freie Selbstregulierungsprozesse (Schubert 2005c: 33) bzw. als »Primus inter pares« (Mayntz 2004: 69) betrachtet. Insbesondere in der Sozialpolitik wird hier auf sozialpolitische Netzwerke als alternative Steuerungsformen fokussiert. Der gegenwärtige Ausdruck dieser Entwicklung kristallisiert sich in dem Begriff *Governance of Welfare* (Bode 2007: 401-403), der eine staatszentrierte Untersuchungsebene als zu unsensibel für die komplexen sozialpolitischen Aushandlungsprozesse beschreibt.

Innerhalb der Netzwerkanalyse tritt der Staat meist nur noch als einer unter mehreren wichtigen Akteuren auf. Staatliches Handeln ist kein Top-down-Prozess bzw. keine von oben nach unten verlaufende Einbahnstraße mehr, sondern ein komplexes Gebilde von Kooperation und Verhandlungslösungen (Schneider/Janning 2006: 161). Rüb fasst den Governance-Begriff auf dieser Grundlage kritisch zusammen:

Falls es sich nicht allein um eine modische Ersetzung des Regierungsbegriffs handelt (was meistens der Fall ist), markiert dieser Begriff eine Vorstellung, nach der ohne Regierungen regiert wird und sich Regieren auf Strukturen verlagert hat, die weitgehend ohne staatliche Akteure und staatliche Institutionen und öffentliche Ämter auskommen und das Geschäft des Regierens übernommen haben [...] (Rüb 2011c: 70)

Hinsichtlich dieser Diagnose scheint auch die prominente These der *Zerfaserung* des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) anschlussfähig: »Der DRIS des Goldenen Zeitalters hatte eine Leitidee, die nationale Selbstbestimmung, und ein Leitprinzip, die Hierarchie. Dem neuen Geflecht von Staatlichkeit fehlt beides« (Genschel/Leibfried/Zangl 2007: 28). Der breiten Übereinstimmung

über rückläufige Steuerungskapazitäten des Staates verdankt auch das Governance-Paradigma seine Entstehung (Helms 2011: 331). In diesem Paradigma werden Konsequenzen einer dominanten Machtlogik nicht zum Thema gemacht. Phänomene von Herrschaft zur Durchsetzung persönlicher Interessen oder Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen geraten nicht in den Blick. Insofern ist das Erkenntnisinteresse der Governance-Forschung, ebenso wie bereits die Theorie der politischen Steuerung, ausgesprochen selektiv: »Die spezielle Selektivität der Perspektive, die mit dem Begriff Governance zusammenhängt, liegt [...] in der Ausblendung herrschaftssoziologischer Aspekte bei der Analyse des politischen Geschehens.« (Mayntz 2010: 46-47)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die hier skizzierten Theorien staatlicher Handlungsfähigkeit eine gemeinsame Tendenz zeigen. Von der Unregierbarkeitsdebatte über die politische Steuerung bis hin zum derzeit aktuellen Governance-Begriff wird dem Staat nicht nur zunehmend die Fähigkeit abgesprochen, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen gegen Widerstände durchzusetzen. Im Zuge erfolgloser Steuerungsversuche wird auch der Begriff des Staates selbst in Frage gestellt. An die Stelle eines hierarchisch handelnden Interventionsstaates tritt ein auf Verhandlungen angewiesener Kooperationsstaat und an die Stelle von Machtanalysen treten verstärkt Netzwerkanalysen. Vor dem Hintergrund der hier verwandten Definition zeigt sich, dass die staatliche Handlungsfähigkeit durch den Bedeutungsgewinn anderer gesellschaftspolitischer Akteure massiv beschränkt wird.

Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit sind allerdings, wie die Steuerungstheorie gezeigt hat, auf eine »sektorale[] Differenzierung« (Streeck 2008: 10) angewiesen. Getrennt von einem konkreten Politikfeld lassen sich keine differenzierten Aussagen über konkrete Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit treffen. Dies gilt umso mehr für Untersuchungen, in deren Fokus die jeweils tatsächlich handelnden politischen Akteure stehen. Denn die Frage, welche politischen Akteure genau als Kernexekutive agieren, ist – wie bereits in Kap. 2.3 dargestellt – nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Politikfeldern zu beantworten (Bandelow 2005: 36; Bandelow 2005: 36). Die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit am Beispiel des deutschen Sozialstaates ist dabei – wie im Folgenden gezeigt wird – von besonderem Interesse.

3.2 INSTITUTIONELLE BLOCKADEN IM DEUTSCHEN SOZIALSTAAT

Besonders in Deutschland neigt die jüngere Forschung dazu, die offensichtlichen Schwierigkeiten der Reform politischer Strukturen, Verfahren und Programme mit *institutionellen Faktoren* zu erklären (Helms 2011: 322). Die strukturellen Bedingungen, die Reformen scheitern lassen, werden gemeinhin unter dem Begriff der »Komplexität« gefasst und lassen es gerechtfertigt erscheinen, von Blockaden zu sprechen (Geis/Strecker 2005: 12). Hinsichtlich der strukturellen Blockaden im deutschen Sozialstaat stehen Institutionen im Fokus der Untersuchung. Institutionen werden als stabile, auf Dauer angelegte Einrichtungen zur Regelung, Herstellung oder Durchführung bestimmter Zwecke beschrieben (Schubert/Klein 2003a). Das wichtigste Merkmal politischer Institutionen ist, »dass sie allgemein verbindliche Entscheidungen produzieren, die die Akteure in oder durch diese Institutionen treffen können« (Willner 2009: 45). Dies lässt sich mit dem politischen System Deutschlands erklären. Dieses ist von dem Ziel geprägt, totalitäre Entwicklungen nachhaltig zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit dem Scheitern der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus »ist eine stabile Staatskonstruktion entstanden, die relativ geringe Spielräume für die jeweiligen Regierungen lässt« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 215).

Aufgrund der charakteristischen Beteiligung sehr vieler Akteure am Entscheidungsprozess wird in der Politikwissenschaft vielfach davon ausgegangen, dass es allenfalls zu kleinen politischen Veränderungen kommen könne. In der Literatur zu den institutionellen Blockadetheorien wurde das Phänomen der deutschen *Machtbeschränkung* bereits auf verschiedenste Weise beschrieben: Katzenstein bezeichnet Deutschland als *semisouveränen Staat*, in dem die Prämissen moderner Staatlichkeit – nämlich Souveränität nach außen und Überordnung im Inneren – als nie vollständig durchgesetzt galten (Katzenstein 1987); Scharpf verweist darauf, dass diese Prämissen unter modernen Bedingungen immer weniger vorausgesetzt werden können (Scharpf 1991: 6); Jäger beschreibt den Wandel von der Kanzlerdemokratie zur *Koordinationsdemokratie* (Jäger 1988); Lijphart spricht von einer *Konsensdemokratie* (Lijphart 1999); Czada und andere erkennen in Deutschland eine *Verhandlungsdemokratie* (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Lehmbruch 2000b:

7; Czada 2004a); und die Vetospieler-Theorie von Tsebelis beschreibt Deutschland als einen Staat mit vielen *institutionellen Vetospielern*, die hohe ideologische Distanzen aufweisen (Tsebelis 2002) und sich deshalb nur schwer einigen können (Wagschal 1999: 225; Merkel u.a. 2008: 67-68; Hönnige 2009). Demnach ist das deutsche Regierungssystem durch zahlreiche *Vetopunkte* und *komplexe Entscheidungsprozesse* gekennzeichnet (Lamping 2006: 236).

Diese Erklärungsvarianten zum deutschen politischen System und die eigenständigen Demokratietypen haben – neben durchaus vorhandenen Unterschieden – eine Gemeinsamkeit: Sie alle signalisieren eine stabile und dauerhafte Vernetzung von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren beim politischen Entscheiden (Rüb 2011: 70). Einschneidende Reformvorhaben oder Richtungsänderungen, die die Interessen einflussreicher Akteure berühren, endeten häufig entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinem gemeinsamen und damit oft wenig effektivem Nenner (Lamping/Schridde 2004: 40). Deutschland wird folglich als Land beschrieben, dem wegen fehlender Machtkonzentration eher Reformblockaden zu attestieren seien (Hinrichs 2004: 283).

Auch in sozialpolitischen Entscheidungsprozessen bietet das politische Institutionensystem der Bundesrepublik vielfältige Vetopunkte (Siegel 2002: 122). Innerhalb der Debatte über die Handlungsfähigkeit des Staates und die für die Akteure der Kernexekutive wirksam werdenden institutionellen Schranken nimmt die Sozialpolitik jedoch eine *Sonderstellung* ein. Die Setzung der ökonomischen Rahmenbedingungen für die Konkurrenz der Wirtschaftssubjekte gehört zu den zentralen Staatsaufgaben. Daraus ergibt sich aus der Perspektive der deutschen Politikwissenschaft unmittelbar die staatliche Aufgabe der Schaffung der sozialen Voraussetzungen individueller Freiheit durch sozialstaatliche Sicherungssysteme (Schultze 2005: 945). Vor diesem Hintergrund bezeichnet der moderne Sozialstaat

die Gesamtheit staatlicher Einrichtungen, Steuerungsmaßnahmen und Normen innerhalb eines demokratischen Systems, mittels derer Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen einer kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Ökonomie aktiv innerhalb dieser selbst politisch bearbeitet werden (Nullmeier 2003b: 568).⁴

4 | Neben dieser funktionalen Definition existieren auch normative Definitionen des Sozialstaates, der hier die Ausrichtung staatlichen Handelns

Anhand dieser Definition zeigt sich, dass die steuerungsanalytische Perspektive »zentral einschlägig für die Analyse der Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit« (Kaufmann 2005: 217; Kaufmann 2009) ist. Zur nationalen Besonderheit kommen die sozialpolitischen Spezifika. Der deutsche Sozialstaat gilt insbesondere aufgrund seiner vermeintlichen politischen Unbeweglichkeit und enormen institutionellen Beharrungskräfte (Lamping 2006: 235) als beispielhaft für eine eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit: »Die komplexe institutionelle Architektur des deutschen Wohlfahrtsstaates kann nicht von heute auf morgen grundlegend verändert werden. Schon um kleinere institutionelle Reformen einzuleiten, sind verschiedene Umwege und Schleichwege vonnöten [...]« (Heinze 2003: 151). In der Politikwissenschaft ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass eine *Vielfalt* von politischen Blockademöglichkeiten effektive Reformen im deutschen Sozialstaat auf absehbare Zeit unwahrscheinlich macht (vgl. u.a. Heinze 1998; Streeck/Trampusch 2005; Lamping 2006: 40).

Im Folgenden werden die zentralen institutionellen Blockaden sozialstaatlicher Reformen vorgestellt. Der Aufbau des Kapitels orientiert sich daher »an den wesentlichen Arenen der traditionellen Verhandlungsdemokratie« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 217): Katzenstein identifiziert die parastaatlichen Institutionen, den kooperativen Föderalismus und die Parteien als zentrale Knotenpunkte des politischen Systems (Katzenstein 1987) und Czada beschreibt teilweise analog dazu den Korporatismus, die Politikverflechtung sowie die

u.a. auf die Herstellung *sozialer Gerechtigkeit* bezeichnet (vgl. u.a. Nullmeier 2003b: 568; Benz 2008: 36; Haerendel 2012). Die politische Debatte um den Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit ist so alt wie der Wohlfahrtsstaat selbst und erlebt grade in Krisensituationen neuen Aufwind. Auffallend bei der Debatte um Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat ist jedoch der *notwendig* normative Charakter des Begriffs. Zwar ist »Gerechtigkeit« einerseits ein von allen sozialpolitischen Akteuren verfolgtes Ziel. Andererseits widersprechen sich die einzelnen Verständnisse dessen, was als »gerecht« zu bezeichnen ist, deutlich. Das »gemeinsame Ziel Gerechtigkeit« führt dabei nicht etwa zu einem schnellen Konsens, sondern umgekehrt zu einem dauerhaften politischen Streit um den Inhalt des Begriffs. Der Gerechtigkeitsbegriff ist als analytische Kategorie daher wenig hilfreich.

Parteienkoalitionen als zentrale Arenen der Verhandlungsdemokratie (Czada 2004a).

3.2.1 Verbände als institutionelle Blockade

Das deutsche Verbändesystem ist in seiner Entstehung und anfänglichen Entwicklung von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt (Fraenkel 1964). Interessenverbände in Deutschland sind teilweise an der förmlichen Setzung, Ausführung und verbindlichen Auslegung von staatlichem Recht beteiligt, dies auch, um politischen Entscheidungen zusätzlich Legitimation zu verschaffen und sie erfolgreicher durchzusetzen. Gleichzeitig führt die Konfliktfähigkeit von Interessengruppen zu dem Problem der Handlungsgrenzen parlamentarischer Politik (Rudzio 2011: 91-92). Obwohl das deutsche Recht prinzipiell offen für pluralistische Formen der Interessenartikulation ist, entwickelte sich seit Beginn der Bundesrepublik ein oligopolistisches Verbändesystem. Insbesondere die großen Wirtschafts- und Gewerkschaftsverbände (aber auch die Kirchen) hatten in wesentlichen Politikfeldern zunächst nahezu konkurrenzlos *Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen*. Diese Verbände etablierten sich schon vor der Formulierung des Grundgesetzes und waren bereits 1949 starke Einflussfaktoren (Schmidt 2007a: 113-117). Die engen Verbindungen der Großverbände zu den großen Parteien stärkten den besonderen Einfluss der großen Interessengruppen zusätzlich (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 226).

Die Einbindung von Verbänden in den politischen Entscheidungsprozess wurde bereits in den 1950er Jahren als Abkehr von der Vorstellung eines autonom und hierarchisch agierenden Zentralstaates kritisiert. Eschenburgs Buch »Herrschaft der Verbände?« (Eschenburg 1955) prägte in der Folge den Begriff des »Verbändestaates«. Der Begriff diente zur Erklärung mangelnder staatlicher Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit gegenüber sozioökonomischen Interessen und wurde von konservativer Seite durch das Schlagwort des »Gewerkschaftsstaates« ergänzt (Schubert 2005: 1063). Bis Mitte der 1970er Jahre ging es in der Verbändeforschung primär um Fragen nach Einfluss, Macht und Drohpotential der Verbände gegenüber der Politik (Weßels 2007: 151). Damit rekurriert die Debatte um eingeschränkte sozialstaatliche Handlungsfähigkeit auf die Unregierbarkeitsdebatte (Crozier/Huntington/Watanuki 1975: 9). Es wurde argumentiert, dass mächtige gesellschaftliche Lobbygruppen dem Staat den Handlungs-

spielraum nähmen und ihn somit »unregierbar« machten (Hennis/Kliemansegg 1977; Steinberg 1985).⁵

Diese größtenteils einseitig ausgerichtete Debatte wurde von der ab Ende der 1970er Jahre aufkommenden *Korporatismus*-Diskussion abgelöst bzw. ging in ihr auf. Die deutsche Korporatismus-Diskussion bezog sich theoretisch auf vielfältig praktizierte Politikmuster, die dem keynesianischen Paradigma verpflichtet waren (Schubert 2005c: 11). Zu den führenden Vertretern des Korporatismus zählten vor allem Schmitter und Lehmbruch, die zwei spezifische Theorievarianten entwickelten. In beiden Theorien wurde jedoch vorausgesetzt, »dass antizipative, positive Steuerung des Staates unter Mithilfe der zentralen Interessengruppen der Aufrechterhaltung und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates dien[e]« (Schubert 2005c: 13). Die Annäherung der Steuerungstheorie an die Korporatismustheorie bedeutete im Ergebnis die Ablösung eines staatszentrierten durch ein polyzentrisch-pluralistisches Steuerungsmodell (Streeck 2008: 10). Die klassischen (neo-)korporatistischen Arrangements werden im Zuge aktueller Steuerungsdebatten zu den nichthierarchischen Governance-Formen gezählt (Mayntz 2008: 47).

Der Korporatismus ist aber nicht nur als theoretisches Paradigma, sondern auch als politische Praxis für den deutschen Sozialstaat prägend. Als Korporatismus ist die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachtende Tendenz bezeichnet worden, grundlegende wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen im maßgeblichen Einflussdreieck zwischen den Spitzen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat zu fällen. Durch diese korporatistischen Arrangements konnten die gesellschaftlichen Verbände mit dem größten *Machtpotential* einen wichtigen Teil der politischen Entscheidungen an sich ziehen (Meyer 2009: 180). Dabei kommt den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden eine wichtige Rolle in ihrer Funktion als Sozialparteien zu: »Beide Sozialparteien bringen ihre Interessen und Auffassungen vielfältig in den politischen Prozess auf den unterschiedlichen Handlungs- und Entscheidungsebenen ein. Dies reicht von der Erarbeitung neuer Gesetze und Vorschriften

5 | Zum Zusammenhang von Verbandsmacht und Unregierbarkeit vgl. auch Mancur Olsons Werk »The Rise and Decline of Nations« (Olson 1983), in dem er für die westlichen Länder feststellt, dass bei Verteilungskonkurrenzen aufgrund ihrer überlegenen Fähigkeit zum kollektiven Handeln partikuläre Interessen gegenüber Gemeinwohlinteressen an Bedeutung gewinnen.

über deren Implementation bis zur praktischen Umsetzung« (Schulze Buschoff 2005: 194). Die Besonderheit korporatistischer Verbände besteht also darin, dass sie im Unterschied zur pluralistischen Interessenvermittlung und zur klassischen »Pressure-group«-Politik in die Politikentwicklung inkorporiert werden. Zu den Wurzeln des deutschen Korporatismus gehört die durch die Sozialgesetzgebung bewirkte Formung von Interessenverbänden auf Seiten von Kapital und Arbeit sowie deren Inkorporierung in Prozesse der *Politikformulierung* und des Politikvollzugs (Schmidt 2007a: 126-127). Die sozialpolitischen Reformen wurden meist im vorparlamentarischen Raum von Arbeitgebern und Gewerkschaften vorstrukturiert. Die Zustimmung zu den Ergebnissen dieser informellen wie formellen Verhandlungssysteme waren daher auch von mehreren, selbstständigen Partnern abhängig, so dass von einseitiger, hierarchischer Steuerung nicht mehr die Rede sein konnte (Scharpf 1991: 7-8).

Diese korporatistische Form der Steuerungslogik wird in politikwissenschaftlichen Debatten mit dem sog. »Deutschen Modell« sowie den oft synonym verwandten Begriffen des »Rheinischen Kapitalismus« bzw. des »Rheinischen Konsensmodells« in Verbindung gebracht (Lamping 2006: 237; Bode 2007: 407-408; Heinze 2004: 117). Der Begriff des »Deutschen Modells« steht für die als *spezifisch deutsch* beschriebene Balance von Markt und Staat. Dabei geht es um den Versuch, ökonomischen Erfolg einerseits sowie sozialen Ausgleich und Mitbestimmung andererseits miteinander zu verbinden. Der Begriff steht damit auch für eine spezifische Variante des Kapitalismus (vgl. u.a. Streeck 1997; Siegel 2007; Streeck 2009). Das deutsche Modell eines organisierten Kapitalismus zeichnete sich innerhalb dieser Debatte vor allem durch eine auf Kompensation, sozialen Ausgleich und Gruppensolidarität ausgerichtete Politik aus, wobei der Staat als *Moderator* korporatistischer Problemlösungen fungierte. Die Stellung des Staates war nicht durch eine Top-down-Orientierung gekennzeichnet. Vielmehr war der Kern des »Deutschen Modells« ein relativ stabiler tripartistischer Konsens zwischen Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Kaiser 2006: 140). Für die konkreten Aushandlungsprozesse bedeutete dies, dass sozialpolitische Reformpolitik durch eine relativ autonome Gruppe von Akteuren betrieben wurde. Dazu zählten nicht nur die Sozial- und Arbeitsminister, die parlamentarischen Sozialpolitiker und Vertreter der ministerialen Fachbürokratie. Auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie die Experten und Vertreter der Sozialversicherungsinstitute

waren an prominenter Stelle beteiligt. Die Sozialpolitik im deutschen Regierungssystem galt daher lange Zeit als Paradebeispiel eines sektoralisierten und von Verbänden dominierten Politikfeldes. Zu diesen Verbänden sind nicht nur die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu zählen, sondern auch die *Wohlfahrtsverbände*. Ihre Funktion für sozialpolitische Entscheidungsprozesse sowie ihre auf Rechtsansprüchen basierende finanzielle Unterstützung durch den Staat kann als ein weiteres Charakteristikum des deutschen Sozialstaates bezeichnet werden (Schmidt 2007c: 102).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die für sozialpolitische Entscheidungsprozesse typische *institutionalisierte Partnerschaft* zwischen Staat und Verbänden in der Politikwissenschaft vielfach als Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit aufgefasst und der Einfluss von Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und anderer einflussreicher gesellschaftlicher Akteure vornehmlich unter dem Aspekt der Blockade sozialstaatlicher Reformprogramme diskutiert wird (Hegelich/Meyer 2008: 136).

3.2.2 Föderalismus als institutionelle Blockade

Die deutsche Verfassung begründet keinen zentralisierten Einheitsstaat, in dem eine Beschränkung der Regierungspolitik allein durch die öffentliche Meinung und das Wählervotum am Ende einer Legislaturperiode stattfände. Stattdessen wird von einem System gesprochen, »das die Ausübung staatlicher Macht auf selbstständige Träger verteilt und so die politische Handlungsfähigkeit stark begrenzt« (Scharpf 1998: 56). Diese Art der Machtverteilung gehört seit Jahrzehnten zu einem der umstrittensten Merkmale des deutschen Regierungssystems, welches regelmäßig notwendige Reformen verhindern und die Entscheidungsfähigkeit des deutschen Staates erheblich behindere. Für die eingeschränkte Reformfähigkeit Deutschlands wird daher im Wesentlichen der Föderalismus verantwortlich gemacht (vgl. u.a. Lehmbruch 2000b; Benz 2004b; Bofinger 2008b; Burkhart 2008; Kropp 2010: 9; Bogdanski 2012: 49).

Diese Variante des Föderalismus sollte die Einbindung der Bundesländer in die gesamtstaatliche Politik sichern. Während wichtige Gesetzgebungskompetenzen beim Bund liegen, liegt die Ausführungskompetenz bei den Ländern. Da die Länder die Gesetze des Bundes aber in eigener Verantwortung und meist mit eigenen Mitteln ausführen sollten, wurde den Landesregierungen die Mitwirkung bei

der Rechtssetzung des Bundes zugestanden. Daraus folgte, dass die Landesregierungen die Chance haben, die Politik der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit in wichtigen Fragen zu blockieren. Diese Blockadeanfälligkeit des deutschen Föderalismus wird von Scharpf als System der *Politikverflechtung* beschrieben (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976; Scharpf 1998; Scharpf 2005; Scharpf 2009). Die Theorie der Politikverflechtung dient in der Politikwissenschaft als geeignete Folie, um Entscheidungen wie »non-decisions« (Bachrach/Baratz 1963) über einzelne Sachpolitiken sowie über die Reformen der institutionellen Strukturen selbst erklären zu können (Kropp 2010: 237). Zusätzlich bietet die von Tsebelis (2002) formulierte Vetospielertheorie »die Möglichkeit, das Zusammenspiel von institutionellen und parteipolitischen Akteuren wie etwa die Gewichtung [des Bundesrates] im politischen System Deutschlands zu erfassen und politische Prozesse zu analysieren« (Bogdanski 2012). Der Bundesrat ist nach der Vetospielertheorie eindeutig als institutioneller Vetospieler einzuordnen (Tsebelis 2002; Rudzio 2011: 283). Auch für Lehmbruch existiert die Gefahr einer Politikblockade, die aus dem Zusammentreffen zweier unterschiedlicher Handlungslogiken resultiert: derjenigen von auf Konkurrenz beruhenden Spielregeln des Parteiensystems und der kooperativen Handlungslogik des bundesdeutschen Föderalismus (Lehmbruch 2000b: 7). Neben der starken Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die in Deutschland mehr als anderswo von der Opposition zur Blockade der Regierungspolitik genutzt werden kann, da sie sehr weit in genuinely politische Entscheidungen eingreift, steht vor allem der als »deutsche Krankheit« (Darnstädt 2004: 32) bezeichnete Föderalismus für eine Möglichkeit, staatliche Politik zu blockieren.

Die Politikverflechtung ist auch für sozialpolitische Entscheidungsprozesse grundlegend. Die Sozialpolitik ist in der Wahrnehmung der Wähler ein besonders zentrales Politikfeld und wird häufig als wahlentscheidend wahrgenommen. Dementsprechend sind die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition in diesem Politikfeld »häufig besonders heftig und ein erheblicher Einfluss des Bundesrates daher für die jeweilige Regierung besonders misslich« (Zohlnhöfer 2010: 139). Dieses System produzierte nicht nur institutionelle Stabilität, sondern auch eine vergleichsweise hohe Berechenbarkeit (sozial-)politischer Outputs. »Diese Berechenbarkeit basiert vor allem auf der überwiegenden Begrenzung auf inkrementelle Veränderungen des Stahls quo. Die hohe Zahl der Mitregenten

machte zumindest in den ersten Jahrzehnten grundlegende Paradigmenwechsel unwahrscheinlich« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 217-218). Paradigmatische Reformen scheitern oft, weil bzw. wenn die Opposition im Bundesrat die Mehrheit stellt. Dabei geht es nicht immer um eine tatsächlich verweigerte Zustimmung,

sondern auch um die reine Möglichkeit einer Blockade. Sie führt dazu, dass die Regierung in »vorausgehendem Gehorsam« ihre Vorhaben so abschwächt, dass sie eine Chance haben, den Bundesrat zu passieren. Kommt es zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, so muss die Regierung ebenfalls Abstriche machen, um einen Kompromiss mit den Ländern zu erreichen. Das bedeutet keine totale Blockade, wohl aber eine deutliche Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Bundestagsmehrheit (Kühne 2004: 44).

Bei divergierenden Mehrheiten in beiden Kammern kann die Opposition also nicht nur kritisieren. Sie kann – jedenfalls bei zustimmungspflichtigen Gesetzen – die Regierung hindern, zu handeln. Insbesondere in Zeiten kurz vor einer Bundestagswahl kann diese Option im Bundesrat dominieren. »Dann kann es für die Opposition attraktiv sein, wichtige Gesetze endgültig zu verhindern, um so dem Wähler die Unfähigkeit der Regierung eindrucksvoll vorzuführen« (Scharpf 2009: 50-51).

3.2.3 Parteien als institutionelle Blockade

Ebenso wie das deutsche Verbändesystem und der Föderalismus ist auch das Parteiensystem in seiner Entstehung und anfänglichen Entwicklung von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt (Fraenkel 1964). Aufgrund ihrer Dominanz im parlamentarisch-governmentalen Raum stellen die Parteien wichtige Akteure bei der politischen Entscheidungsfindung in einzelnen Politikfeldern dar (Detterbeck 2011: 28). Die Analyse von Regierungshandeln und den ihm entsprechenden Motiven darf die Organisationsstruktur und die Handlungsmotive von Parteien nicht unberücksichtigt lassen (Bogdanski 2012: 69); schließlich sind es die Parteien, »die zuletzt bei autoritativen Entscheidungen [...] das Sagen haben« (Greven 2010: 226). Daher gehören die politischen Parteien innerhalb der parlamentarischen Demokratie zu den mächtigsten Institutionen. Ihre Macht stützen sie auf vielfältige Ressourcen (Gabriel/Holtmann 2009: 207), die insbesondere im Grundgesetz begründet sind: »Wir leben also nach

dem Grundgesetz in einem ›Parteienstaat‹ oder mindestens in einer parteienstaatlichen Demokratie, in der die Allgegenwart der Parteien als Scharniere der politischen Willensbildung zwischen Wahlbürgern und Staat gewollt und unvermeidlich ist« (Alemann 2010: 98). Die zentralen Funktionen der Parteien für das politische System ergeben sich zum einen aus dem Parteienprivileg nach Art. 21 GG und zum anderen – noch grundsätzlicher – aus der parlamentarischen Struktur (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 221). Diese verhandlungsdemokratische Struktur bewirkt in vielen Politikfeldern eine relativ hohe Berechenbarkeit politischer Prozesse und Politikergebnisse, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner der beiden großen Parteien orientiert und meist nur *inkrementelle Abweichungen* vom Status quo ermöglicht (Katzenstein 1987). Die institutionelle Ausgestaltung hat die Kompetitivität zwischen den beiden großen Parteien begünstigt. Durch stabile Regierungsmehrheiten und eine starke, mit vielen Ressourcen ausgestattete Opposition sollte zwar einerseits die Regierungsfähigkeit, aber andererseits auch die politische Kontrolle sichergestellt werden. Gleichzeitig hat aber der sog. Strukturbruch zwischen den institutionellen Zwängen des deutschen Föderalismus und dem immer stärker werdenden Parteienwettbewerb zu institutionellen Blockaden beigetragen, die die staatliche Handlungsfähigkeit negativ tangieren (Lehmbruch 2000b). Vor diesem Hintergrund stellen Parteien für Tsebelis kollektive Akteure dar, die im Politikprozess je nach Einbettung in politische Institutionen als Vetospieler fungieren (Tsebelis 2002).

Auch in diesem Kontext spielt die Sozialpolitik im politischen System eine besondere Rolle. Die beiden, die deutsche Parteienlandschaft dominierenden Parteien SPD und CDU werden in der Politikwissenschaft als zwei Sozialstaatsparteien bezeichnet, zwischen denen eine traditionell enge Bindung existiert. In Deutschland existiert nach Schmidt daher eine *permanente großen Koalition* (Schmidt 2002; Schmidt 2005a: 170; Marschall/Strünck 2010). Diese enge Bindung zeichnet sich in der Sozialpolitik durch eine relative geringe Konfliktstruktur und ideologische Distanz zwischen diesen Parteien aus (Trampusch 2006: 348). Dennoch kommt auch für die Sozialstaatsparteien das institutionelle Blockadepotential voll zum Tragen:

Zwar waren alle Volksparteien auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates orientiert, aber sie konnten dennoch hinreichende Differenz hinsichtlich der programmatischen Reichweite und der Intensität der gesellschaftlichen In-

tervention formulieren, um miteinander um die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Wohlfahrtsstaates zu konkurrieren (Rüb 2011c: 74).

Diese nach wie vor vorhandene Konkurrenz der Parteien zeigt sich insbesondere in Wahlkämpfen. Wegen der Bedeutung der Landtagswahlen für die Zusammensetzung des Bundesrates muss die Bundesregierung nicht nur alle vier Jahre um ihre Wiederwahl kämpfen. Bei durchschnittlich vier Landtagswahlen im Jahr wird die Regierung von der Opposition zum fast *permanenten Wahlkampf* gezwungen. Dabei gilt es für die Handlungsfähigkeit der Politik als wenig zuträglich, »wenn die Regierung diese Wahlkämpfe verliert und sich dann einer oppositionellen Vetomacht im Bundesrat gegenüber sieht« (Scharpf 1998: 63; vgl. auch Scharpf 2009: 46). Dies bedeutet, dass auch von Sozialstaatsparteien, die über eine geringe ideologische Differenz verfügen, in Wahljahren keine Entscheidungstärke zu erwarten ist, da jede Entscheidung polarisieren und eine Gegenmobilisierung entfachen könnte (Korte 2011: 289).

Für den hier gewählten Ansatz, der staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive beschreibt, ist auch die Rolle der Exekutive und insbesondere die des Bundeskanzlers im »Parteienstaat« bzw. innerhalb der Parteienstruktur von zentraler Bedeutung. Lehmbruch (2000) weist darauf hin, dass die institutionellen Elemente des *Parteienwettbewerbs* auch exekutive Entscheidungsprozesse prägen (vgl. auch Fleischer 2011). Die an der Regierung beteiligten Parteien haben etwa über die Mehrheitsfraktion ein Mitsteuerungsrecht. Dies ist ein elementarer Bestandteil der Organisationsregeln des deutschen Regierungssystems. Nach Art. 77 GG ist kein Gesetz gegen den Willen der die Regierung tragenden Abgeordneten durchzusetzen. Daher entspricht es auch dem Selbstverständnis der Parlamentarier, dass sie Gesetzesvorschläge kontrollieren, revidieren und modifizieren. Sollte sich die Exekutive dauerhaft über den Willen der Mehrheitsfraktion hinwegsetzen, besteht nach Art. 67 GG die Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums (Gast 2011: 65). Zu den parteipolitischen Handlungsrestriktionen des Bundeskanzlers zählen neben den Ressourcen der Fraktion auch die politisch bindende Kraft der Parteivorstandsbeschlüsse sowie die politisch bindende Kraft von Parteitagsbeschlüssen (Gast 2011: 69). Außerdem müssen Wahlniederlagen in den Bundesländern sowie das Votum der Wählerschaft bei Bundestagswahlen als institutionelle Handlungsrestriktionen des Bundeskanzlers bezeichnet wer-

den (Schwarz 2009: 74). Neben diesen formalen Einschränkungen der Handlungsfähigkeit der Exekutive spielten in der Sozialpolitik die Sozialpolitiker in den Parteien eine bedeutende Rolle. Sie waren mächtige Akteure, an denen sich die Partei- und Fraktionsführung bei Reformvorhaben auszurichten hatten (Winter 1997; Lehmbruch 2000a; Trampusch 2004; Trampusch 2005: 79; Trampusch 2008b). Aus Sicht einer sozialpolitisch agierenden Kernexekutive erweisen sich Parteien insgesamt »als komplizierte – eben politische – Organisationen, die nicht leicht zu führen sind, da eine gewisse ›Logik der Unbeweglichkeit‹ existiert« (Schmid 2010: 88). Parteien stellen im deutschen Sozialstaat also schwer zu führende Institutionen dar, die zusätzlich zu verschiedenen Zeitpunkten eines Entscheidungsprozesses für das politische Entscheidungszentrum ernstzunehmende Vetospieler sein können. Vor diesem Hintergrund scheint es gerechtfertigt, von Parteien als potentiell wirkungsmächtigen Reformbarrieren zu sprechen.

Insgesamt hat das Kapitel zu den institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat gezeigt, dass die Durchführung sozialpolitischer Reformen durch die komplexe institutionelle Struktur des Sozialstaates sowie durch seine zahlreichen Vetoakteure und Interessengruppen erheblich erschwert bzw. gänzlich vereitelt werden kann. Dabei spielen insbesondere die Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, der deutsche Föderalismus sowie das Parteiensystem eine entscheidende Rolle. Aus der Perspektive des für diese Untersuchung gewählten Untersuchungsfokus ist also davon auszugehen, dass, je mehr politische Interaktionspartner institutionelle Vetorechte innehaben, desto geringer die Möglichkeit der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums ist, die politischen Vorhaben eigenhändig vorzugeben und zu gestalten (Gast 2011: 319).