

6. Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit

Die Untersuchung der Entscheidungsprozesse hat gezeigt, dass die im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken nicht dazu führen, weitreichende Sozialreformen in den Politikfeldern Rente und Arbeitsmarktpolitik zu verhindern. Die parteipolitischen Folgen dieser Reformpolitik waren insbesondere für die SPD verheerend. Mit der vor allem aus der Agenda 2010 resultierenden Abspaltung der WASG und späteren Partei Die Linke etablierte sich eine neue linke Konkurrenz, die die SPD nachhaltig schwächte (Schmid 2007: 282; Marschall/Strünck 2010: 146; Turowski 2010: 300; Tils 2011b: 119-120). In der Zeit der Reformen (2001-2005) verlor die SPD knapp 130.000 Mitglieder (Niedermeyer 2011) sowie die vorgezogene Bundestagswahl 2005. Hier hatte die SPD erfahren müssen, dass Reformpolitik im deutschen Sozialstaat »ein unpopuläres und wahlpolitisch höchst riskantes Unterfangen ist« (Zohlnhöfer 2010: 149). Die vorgezogene Neuwahl war Resultat einer von Schröder gestellten Vertrauensfrage, die er explizit mit dem Verlust der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung begründete (FAZ vom 30.06.2005).¹

1 | Mit der am 29. Juni 2005 im Kabinett gestellten Vertrauensfrage leitete Schröder einen Prozess ein, der am 18. September 2005 zu vorgezogenen Neuwahlen und der Abwahl der rot-grünen Bundesregierung führte. Mit der Begründung des Verlustes der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung nahm Schröder Bezug auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983. Nach diesem Urteil rechtfertigt allein der Verlust der Handlungsfähigkeit der Regierung eine auf die Auflösung des Bundestages abzielende Vertrauensfrage. Vor dem Bundestag, der ihm erwartungsgemäß am 1. Juli 2005 das Vertrauen entzog, verwies Schröder in seiner Begründung auf die

Die SPD erlitt mit der Agenda 2010 ein »strategisches Desaster« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 241) und Schröders Strategie stellte sich angesichts der Wahlniederlage letztlich als »Kamikaze-« (Klein 2007: 169) bzw. »Risikostrategie« (Niclaß 2004: 356) heraus. Hier zeigt sich, dass die Möglichkeiten, mit einem Machtwort bzw. einer »Basta-Politik« die eigenen politischen Ziele durchzusetzen, in langfristiger Perspektive eher gering einzuschätzen sind (vgl. auch Korte 2008: 79; Gast 2011: 354). Die Folgen dieser Politik ändern jedoch nichts an der faktischen Durchsetzung der Reformen: Die Sozialreformen sind Ausdruck der Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums, verbindliche Entscheidungen auch gegen vielfältigen Widerstand durchzusetzen. Auf der Grundlage der beschriebenen Handlungsblockaden und der Ergebnisse der Fallstudien wird im Folgenden danach gefragt, welche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit aus diesen Entscheidungsprozessen abgeleitet werden können: Was waren an den konkreten Fällen die Voraussetzungen dafür, dass es trotz der im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken zu diesen weitreichenden Reformen kommen konnte? Ziel ist es demnach nicht, dauerhaft gültige Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit abzuleiten. Stattdessen werden die Ergebnisse der Fallstudien (Kap. 5) verallgemeinert und in den Kontext politikwissenschaftlicher Debatten eingeordnet.

Dieses Kapitel ist in zwei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt (Kap. 6.1) zeigt auf, unter welchen Bedingungen die Überwindung der institutionellen Blockaden möglich ist. In Analogie zur den zuvor dargestellten institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat (Verbände, Föderalismus, Parteien) geht es um die Aufhebung korporatistischer Strukturen (Kap. 6.1.1), um die Bedeutung konstruktiver Vetospieler (Kap. 6.1.2) sowie um den beobachteten Bedeutungswandel von der Partei zur politischen Führung (Kap. 6.1.3). Die für die

mit der Agenda 2010 zusammenhängenden Spannungen und Konflikte innerhalb der Regierungsparteien und -fraktionen. Zusätzlich habe sich ihm die Frage nach der Handlungsfähigkeit seiner Regierung vor dem Hintergrund der SPD-Verluste bei der Europawahl und der SPD-Niederlage bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 gestellt, die Schröder ebenfalls auf die Agenda 2010 zurückführte (BT-Plenarprotokoll 15/185: 17465). Angesichts zahlreicher Parteiaustritte und abweichenden Abstimmungsverhaltens sozialdemokratischer Parlamentarier war für Schröder die notwendige Handlungsfähigkeit nicht mehr gegeben (vgl. dazu Batt 2007: 72).

Definition staatlicher Handlungsfähigkeit eingeführten Begriffe der politischen Führung, des Regierungsstils sowie der Strategie werden hier wieder aufgegriffen und in den Kontext der Befunde der Reformprozesse gestellt. Der zweite Abschnitt dieses Kapitels (Kap. 6.2) stellt dar, inwiefern die strategische Flexibilität des politischen Entscheidungszentrums eine zusätzliche Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit darstellt. Dazu werden insbesondere die inhaltliche Flexibilität (Kap. 6.2.1) sowie der strategische Umgang mit dem Faktor Zeit (Kap. 6.2.2) in den Blick genommen.

6.1 ÜBERWINDUNG INSTITUTIONELLER BLOCKADEN

Im deutschen Sozialstaat wirkt eine Vielzahl von Institutionen, die die staatliche Handlungsfähigkeit einschränken. Hier wurden insbesondere die Position der Verbände, der Föderalismus sowie das deutsche Parteiensystem als maßgebliche Reformblockaden identifiziert (vgl. Kap. 3.2). Diese institutionellen Schranken lassen sich auf Grundlage der beschriebenen Entscheidungsprozesse jedoch eher als *Blockademöglichkeiten* denn als dauerhaft wirkende Blockaden beschreiben. Denn dass eine Blockademöglichkeit besteht, heißt nicht notwendig, dass sie auch genutzt wird, und nicht jede institutionelle Schranke verdient es gleichermaßen, als Reformhemmnis bezeichnet zu werden (Helms 2011: 324). Inwiefern dies auf die Verbände, den Föderalismus und die Parteien (und hier insbesondere die Regierungspartei SPD) zutrifft, soll im Folgenden erläutert werden. Am Schluss der Ausführungen zu diesem Unterkapitel werden die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst.

6.1.1 Aufhebung korporatistischer Strukturen

Die für sozialpolitische Entscheidungsprozesse typische institutionalisierte Partnerschaft zwischen Staat, Arbeit und Kapital sowie der daraus resultierende Einfluss von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden werden vornehmlich unter dem Aspekt der Blockade sozialstaatlicher Reformprogramme diskutiert (Hegelich/Meyer 2008: 136). Entgegen der Annahme einer »Revitalisierung korporatistischer Strukturen« (Walk 2008: 54) zeigen die hier untersuchten sozialpolitischen Entscheidungsprozesse vielmehr die *Auflösung* korporatistischer Aushandlungsprozesse. Insbesondere die Gewerk-

schaften konnten ihre Reformvorschläge nicht wie bislang in den Entscheidungsprozess einbringen.

Der Korporatismus wurde lange Zeit als »the highest stage of social democracy« (Jessop 1979: 207) bezeichnet. Auch zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit galt der Korporatismus den Spitzenakteuren noch als »System zur Erleichterung des organisierten Widerspruches« sowie als »System zur kreativen und pragmatischen Problemlösung« (Hombach 1998: 121; vgl. auch Kap. 5.1). Korporatistische Bündnisse haben seit bzw. mit der rot-grünen Sozialreformen ihre Bedeutung für den deutschen Sozialstaat verloren. Mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit scheiterte auch der bislang letzte Versuch, korporatistische Aushandlungsmechanismen als sozialpolitisches Instrument zu etablieren. Die Entscheidungsfindung fand vornehmlich durch wenige Akteure der Kernexekutive und unter Ausschluss ehemaliger Bündnispartner und potentieller Reformgegner statt. Diese neue Regierungspraxis führte jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht zu einer Blockade durch die Verbände. Die Arbeitgeberverbände erfüllten in beiden Prozessen keine wesentliche Blockadefunktion, da zumindest die generelle Ausrichtung der Reformen ihren Interessen entsprach. Hier zeigt sich, dass die Verbände im deutschen politischen System nicht dauerhaft und notwendig eine Blockade darstellen. Ihre Zustimmung bzw. Kritik hängt stets von der jeweiligen Policy ab.

Im Unterschied dazu traten die Gewerkschaften als Reformgegner auf, ohne dabei effektiv als Vetospieler in Erscheinung zu treten. Die Bündelung von Kompetenzen auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums wurde auch durch die verstärkt seit den 1990er Jahren zu beobachtende Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht und des Mobilisierungspotentials in Form drastischer Mitglieder-rückgänge möglich (Schulze Buschoff 2011: 415). Dieser Mitglieder-rückgang gefährdet zunehmend die politische Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften (Heinze 2004: 121; Müller-Jentsch 2006: 178-179; Hassel 2006; Schroeder 2008: 232-233; Streeck 2009: 47). Zusätzlich beobachtet Trampusch in diesem Zusammenhang in der Sozialpolitik einen Elitenwechsel, bei dem sich auch Sozialpolitiker von den Verbänden distanzieren haben (Trampusch 2004). Auch dies schränkt den Einfluss der Gewerkschaften zusätzlich ein. Eine Kooperation setzt jedoch gleichermaßen handlungsfähige Akteure voraus (Mayntz 2008: 48). Daher hat auch die veränderte Handlungsfähigkeit potentieller Vetospieler Auswirkungen auf die staatliche Handlungsfä-

higkeit. Denn in dem Maße, wie die einst im System der deutschen Sozialpolitik fest integrierten Sozialpartner ihre Handlungsfähigkeit sowie ihre Möglichkeit, sich im sozialpolitischen Entscheidungsprozess Gehör zu verschaffen, verlieren, gewinnt die Exekutive zusätzlichen Handlungsspielraum.

Die deutliche Relativierung des Einflusses der Gewerkschaften (aber auch anderer ehemals beteiligter Verbände) auf den sozialpolitischen Entscheidungsprozess hat deutliche Folgen für das Politikfeld Sozialpolitik. Statt Entscheidungen in tripartistischen Bündnissen vorzubereiten, werden diese Politiknetzwerke geöffnet bzw. durch eine Vielzahl von Verbandsakteuren und Experten ersetzt, die vorwiegend nur noch Lobby-Funktionen ausüben (Köhling/Lanfer 2010: 66) und die ausdrücklich nicht Vertreter gesellschaftlicher Vetopositionen sind. »Die Interessenstruktur im Politikfeld wird komplexer, vielfältiger und flüssiger. Das Politikfeld Sozialpolitik wird neu strukturiert und funktional auf seine Vermarktlichung ausgerichtet« (Trampusch 2006: 347). Damit weicht die »übersichtliche Welt des Korporatismus einem pluralistischen Szenario« (Schubert 2005c: 25). Diese sich in Richtung Pluralisierung und Vermarktlichung entwickelnde Umstrukturierung des Politikfeldes bedeutet nicht notwendig eine Schwächung der Position des Staates bzw. eine Restriktion staatlicher Handlungsfähigkeit (Lehner/Widmaier 2002). Die Pluralisierung der Aushandlungsprozesse kann auch umgekehrt zur Voraussetzung für die Stärkung staatlicher Handlungspotentiale werden.

Bereits hinsichtlich der frühen Debatten über den Verbändestaat und der daraus abgeleiteten mangelnden staatlichen Durchsetzungsfähigkeit muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die außerstaatlichen Verhandlungssysteme nicht nur stets direkter staatlicher Gestaltung zugänglich waren. Die maßgeblichen Verhandlungssysteme verdanken bereits ihre Entstehung staatlicher Intervention. So hat der Staat selbst oft genug dazu beigetragen, dass bestimmte Interessen organisiert und bestimmte Aufgaben von Privaten übernommen wurden. Bereits diese früh initiierte Aufgabenverlagerung geschah im Interesse der Aufrechterhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit in einer sich verändernden Situation (Scharpf 1991: 25; Mayntz 2009: 23). So ist die Einrichtung korporatistischer Arrangements ebenso Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit wie deren Auflösung.

6.1.2 Zur Bedeutung konstruktiver Vetospieler

Der deutsche Föderalismus gilt als Institution, die die Ausübung staatlicher Macht verteilt und so die Handlungsfähigkeit des Staates stark begrenzt. Bei divergierenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kann die Opposition als Vetomacht bei zustimmungspflichtigen Gesetzen wichtige Reformen der Regierung blockieren (Scharpf 2009: 46). Dieser Situation sah sich auch die rot-grüne Koalition in den Reformprozessen der hier behandelten Reformen gegenüber. Die Einschränkung der Handlungsfähigkeit durch das deutsche Zweikammersystem muss allerdings in ihrer realen Wirkung differenzierter betrachtet werden (Taylor-Gooby 2001: 176). Denn es hat sich gezeigt, dass die Opposition im Bundesrat selbst dann nicht notwendig als Blockierer auftritt, wenn sie zuvor vom Prozess des Agenda-Settings und der Politikformulierung weitgehend ausgeschlossen gewesen ist.

Die sozialpolitischen Prozessanalysen machen deutlich, dass es zahlreicher politischer Praktiken des politischen Entscheidungszentrums bedurfte, um die Sozialreformen durchzusetzen. Zum einen war die Aufspaltung in zustimmungsfreie und zustimmungspflichtige Gesetze ein probates strategisches Mittel den Bundesrat zu umgehen. Zum anderen war in den langwierigen Vermittlungsausschusssitzungen insbesondere zu Hartz IV nahezu jedes Detail Gegenstand teils erbitterter Auseinandersetzungen zwischen Union und SPD. Die Union blockierte die Reformen über den Bundesrat jedoch nicht konfrontativ und veränderte sie nur so weit, dass sie nach wie vor der ursprünglichen Intention der rot-grünen Gesetzesinitiative entsprachen (vgl. dazu Tsebelis 2002). Hier zeigt sich, dass eine oppositionelle Bundesratsmehrheit die Gesetzgebungsdauer verlängert (Manow/Burkhart 2009: 62). Auch die sozialpolitische Wirkung des Bundesrates zur Zeit der rot-grünen Regierung hatte lediglich einen aufschiebenden und modifizierenden Charakter.

Generell stehen Oppositionsparteien vor einem strukturellen Dilemma. Denn verhält sich die Opposition konstruktiv und bringt also eigene Vorschläge in den Entscheidungsprozess ein, ist sie zwar möglicherweise in der Lage, eigene Ziele durchzusetzen und so die *eigene* Regierungsfähigkeit zu demonstrieren. Damit erhöht sich jedoch auch die Gefahr, dass die Regierung die Ideen der Opposition aufgreift, als die eigenen ausgibt und somit der Regierung eventuell zu politischen Erfolgen verhilft, von deren positiven Folgen sie selbst

aber ausgeschlossen bleibt. Umgekehrt lässt sich diese Gefahr durch eine Verweigerungspolitik vermeiden, wodurch aber die Wahrnehmung der eigenen Regierungsfähigkeit zu leiden droht (Zohlnhöfer 2007: 126). Hier zeigt sich, dass eine dauerhafte Blockade für keinen Akteur von Vorteil sein kann. Daher bilden sich Handlungsmuster und Handlungsrationaltäten zwischen den Akteuren heraus, welche die Handlungsfähigkeit auch im deutschen Föderalismus bewahren (Pannowitsch 2012: 102).

Das entscheidende Argument, weshalb der Bundesrat nicht *notwendig* eine Blockade darstellt, ist der Inhalt der jeweiligen Reform. Mit der SPD und der CDU/CSU standen sich zwei Sozialstaatsparteien gegenüber, die weder traditionell (Schmidt 2005a: 170; Trampusch 2006: 348) noch hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der hier untersuchten Fälle große ideologische Distanzen aufweisen bzw. aufwiesen. Auch die Opposition teilte prinzipiell die Wahrnehmung des politischen Entscheidungszentrums einer globalen Herausforderung und der Notwendigkeit einer auf Liberalisierung ausgerichteten Sozialpolitik. Daher bestimmte der Gegensatz zwischen Regierungslager und Opposition nur gelegentlich die politische Auseinandersetzung, so dass auch das im Grundsatz vorhandene Vetospielerpotential der Opposition nur punktuell von Bedeutung war (Niclauß 2004: 357; Seeleib-Kaiser 2003: 350). Die rot-grüne Koalition betrieb »oft eine perspektivisch auf einen großkoalitionären Konsens ausgerichtete Politik« (Nullmeier 2008: 159). Dieser Konsens wird auch als faktische (Streeck 2005a: 163; Nullmeier 2008: 150) bzw. informelle Große Koalition (Schmidt 2002; Trampusch 2005: 77; Merkel u.a. 2008: 69) bezeichnet. Vor dem Hintergrund einer prinzipiellen inhaltlichen Übereinstimmung relativiert sich auch die Bedeutung des föderalen Blockadepotentials. Konsensuale Verhandlungsergebnisse sind dann das Resultat einer parteipolitischen Kalkulation, die nicht institutionell determiniert ist (Schmid 2007: 286).

Aber auch parteipolitisch zugespitzte Konflikte führen nicht zwingend zu einer dauerhaften Blockade. Das Blockadepotential durch die Opposition kann etwa dann ungenutzt bleiben, »wenn der Regierungswechsel nicht in unmittelbarer Reichweite steht und wenn es der Opposition statt dessen darauf ankommt, Einfluss auf die Inhalte der staatlichen Politik zu gewinnen« (Scharpf 2009: 51). Auch die hier untersuchten Fälle zeigen, dass das föderale System nicht nur als Blockadeinstrument betrachtet werden kann: »Konstruktive Vetospieler« (Benz 2003) beeinflussen den Entscheidungsprozess positiv

und bringen das politische Entscheidungszentrum dazu, ihre Interessen zu berücksichtigen, »indem sie dabei behilflich sind, mögliche Wirkungen von Reformen abzuschätzen, und schließlich, indem sie Reformen irreversibel machen« (Helms 2011: 324).

Auch anhand der hier erzielten Befunde zeichnet sich ab, dass das Blockadepotential des Bundesrats eine dynamischere Form annimmt. Reformen werden nicht mehr durch eine große Oppositionsmacht verhindert, sondern es wird stärker themenabhängig entschieden (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 224). Es ist zwar weiterhin denkbar, dass bei grundlegenden Konflikten weiterhin eher »linke« und eher »rechte« Parteienblöcke über unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat einander so blockieren, dass nur inkrementelle Änderungen möglich sind. »Es gibt aber bereits alternative Entscheidungswege, die eine Überwindung der Blockaden ermöglichen« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 230). Auch die vorliegende Studie zeigt, dass die Politikverflechtungsfalle »keineswegs automatisch zuschnappt [...]«. Die häufig einseitige Rezeption der Theorie trug zu einer verengten Interpretation der Politikverflechtung und zur Konzentration auf die durch sie entstehenden Blockaden bei« (Kropp 2010: 237). Reformen enden also dann nicht notwendig in einem »richtungslose[n] Kompromiss« (Walter 2005a: 68), wenn die formalen Einfluss- und Blockadepotentiale von Vetospielern ungenutzt bleiben. Denn die »tatsächliche Nutzung weicht oftmals von der theoretischen Möglichkeit ab (Pannowitsch 2012: 104).«²

6.1.3 Von der Partei zur politischen Führung

In parlamentarischen Demokratien wird den Parteien ein großes Blockadepotential zugeschrieben. Sie gelten als komplizierte, mitunter unbewegliche und nicht leicht zu führende politische Organisationen (Schmid 2010: 88), die für das politische Entscheidungszentrum ernstzunehmende Vetospieler sein können. Ohne die Unterstützung

2 | Burkhart/Manow (2006) zeigen, dass unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sich im Regelfall nicht in einem häufigen Bundesratsveto und dem Scheitern von Gesetzen niederschlagen, sondern zu Kompromissen bei erheblicher politischer Selbstbeschränkung der Regierung führen. Tatsächlich scheiterten zwischen 1976 und 2002 selbst bei einer Mehrheit der Opposition weniger als drei Prozent der Gesetze im Bundesrat endgültig (Burkhart/Manow 2006: 7).

der Regierungspartei ist ein Handeln des politischen Entscheidungszentrums nicht möglich. Die Durchsetzung sachpolitischer Entscheidungen hängt davon ab, ob die Partei normativ mit der vorgegebenen Parteilinie übereinstimmt (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 17). Für die hier behandelten Fälle muss dies allerdings relativiert werden. Gerade der *Abstand* zur SPD stellte für Schröder eine »machtpolitisch kalkulierte strategische Variante seines Regierungsstils« (Helms 2001: 1513) dar. In den sozialpolitischen Entscheidungsprozessen der rot-grünen Koalition führte die teils massive Kritik der Regierungsparteien – und hier insbesondere der SPD – jedoch nicht zu einer Blockade. Trotz einer in weiten Teilen konfrontativen Strategie des politischen Entscheidungszentrums gegenüber der eigenen Partei konnten die Reformen durchgesetzt werden. Im Folgenden wird die Bedeutungsverschiebung von der Partei als institutioneller Blockade hin zur politischen Führung als Möglichkeit der Blockadeüberwindung skizziert. Dazu werden insbesondere das Kanzleramt als strategische Machtzentrale sowie die Bedeutung des persönlichen Regierungsstils in den Blick genommen.

Parteien sind keine dauerhaft einheitlich handelnden Subjekte. Auch innerhalb eines Reformprozesses müssen Parteien differenziert betrachtet werden. Zum einen verändern sich ihre Ziele über die Zeit und zum anderen werden auch innerhalb von Parteien unterschiedliche Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgt. Innerhalb der SPD zeigte dies der Konflikt zwischen den sog. Traditionalisten und Modernisten (vgl. Kap. 5.1). Zwar schienen sich die programmatischen Widersprüche und Gegensätze zwischen Parteilinie und Regierungssteuerung, die sich in der Konkurrenz zwischen Lafontaine und Schröder personifizierten, mit dem Rücktritt Lafontaines (der Führungsfigur der Parteilinken) und der Übernahme des Parteivorsitzes durch Schröder im März 1999 aufzulösen (Turowski 2010: 272). Dennoch bestand dieser Konflikt in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik fort. Die Kritik aus der SPD und vor allem aus dem linken Flügel der SPD bezog sich sowohl auf den Inhalt wie auf das Zustandekommen der Reformen. Hierbei zeigte sich, dass die Partei als Ort der Politikformulierung und Entscheidung wesentlich an Einfluss verloren hatte.

Die Vorstrukturierung politischer Entscheidungen durch korporative Akteure – insbesondere durch große Parteien und dominierende Interessenverbände – hat bereits an Bedeutung verloren. Politische Bündnisse und damit

Entscheidungsprozesse werden dadurch immer stärker durch individuelle politische Akteure geprägt (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 230).

Die zunehmende Bedeutung individueller politischer Akteure, die an die Stelle der Bedeutung von Parteien tritt, verweist auf den im Kontext des politischen Entscheidungszentrums vorgestellten Begriff der politischen Führung (vgl. Kap. 2.4).³ Die Themen Führung und Parteien waren lange Zeit weitgehend voneinander getrennt. Während sich die Politikwissenschaft auf der einen Seite mit Parteien beschäftigt hat, befasste sich die Betriebswirtschaftslehre und Organisationsforschung auf der anderen Seite mit Führung (Schmid 2010: 80). Dieser Umstand führte dazu, dass die politikwissenschaftliche Literatur die Praxis der politischen Führung bisher noch nicht hinreichend erfasst hat (Gast 2011: 55). Die hier untersuchten Fälle legen die Beschäftigung mit diesem Verhältnis jedoch nahe. Der Definition staatlicher Handlungsfähigkeit entsprechend, sind die Entscheidungsprozesse ein eindrucksvoller Beleg der Handlungsfähigkeit *bestimmter* staatlicher Akteure: »Die Entscheidungsvorbereitung lebt vom Einfluss der personalen Faktoren« (Korte 2010: 19-20). Daher müssen die erzielten Ergebnisse auch unter dem Aspekt der politischen Führung betrachtet werden. In Analogie zur »Political-Leadership-Forschung«, die sich insbesondere mit den Bedingungen durchsetzungsstarker Führungen befasst (vgl. Helms 2009), wird an dieser Stelle nach den Bedingungen zur Überwindung parteipolitischer Blockaden durch die parteipolitische Führung gefragt.

Schröder war nicht während der gesamten Zeit der dargestellten Reformprozesse Regierungschef und Parteivorsitzender. Für die staatliche Handlungsfähigkeit kann es zwar vorteilhaft sein, wenn der Bundeskanzler zugleich das Amt des Parteivorsitzenden innehat (Gast 2011: 55). Paradoxerweise kann aber auch der Rücktritt vom Parteivorsitz, d.h. also die Abgabe von Macht, auch zu mehr exekutiver Handlungsmacht führen (Korte 2007: 179). Dies zeigte sich am Beispiel von Schröders Rücktritt als Vorsitzender der SPD im Februar 2004 (vgl. Kap. 5.3.4). Da Schröder jedoch Regierungschef

3 | Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Führungs-Konzepts in der Politikwissenschaft wurde bereits die Ergänzung der klassischen Trias aus *polity*, *politics* und *policy* durch die Einführung der Kategorie des *politician* in die Analyse des politischen Handelns vorgeschlagen (Schmid 2010: 80).

blieb, stand ihm durchgehend eine Vielzahl an Ressourcen zur Verfügung, um staatlich zu handeln. Neben der Richtlinienkompetenz sowie der Möglichkeit, Personal zu bestimmen, kann der Regierungschef die Möglichkeit einer Vertrauensfrage sowie die administrative Unterstützung durch die Regierungszentrale in Anspruch nehmen. Je mehr er in der Lage ist, diese Ressourcen für seine Reformagenda nutzbar zu machen, umso mehr Einfluss kann er ausüben (Gast 2011: 320-321). In beiden Reformprozessen übernahm insbesondere die Regierungszentrale zur Überwindung parteipolitischer Widerstände eine elementare Funktion.

Das Kanzleramt als strategische Machtzentrale

Generell hängt die Handlungsfähigkeit eines Staates von der verfügbaren *Wissensbasis* in Bezug auf einen spezifischen Gegenstand ab: »Zentrale Voraussetzung politischer Steuerung mittels öffentlicher Politiken ist präzises und zuverlässiges Wissen über das Steuerungsobjekt, über dessen Binnenstruktur und innere Prozesse und dessen Einbindung in seine Umwelt« (Mayntz 2007: 267-268; Mayntz 2008: 44; Schneider 2008a: 60; vgl. auch Böhret 1992: 116). Erst dieses Wissen schafft im Rahmen von Reformprojekten für die Kernexekutive die Möglichkeit, den Entscheidungsprozess so zu organisieren, dass gegenläufige Interessen und ihre Konfliktpotentiale in die Strategie einfließen können. Der Erfolg politischer Führung hängt also von einem professionellen Umfeld ab, welches fortwährend bestehende Unsicherheiten des Handelns reduziert. Gerade in Regierungszentralen gilt die Information als unverzichtbare Machtressource zur Durchsetzungsfähigkeit von Reformen (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 63; Korte 2010: 20).

Das deutsche Bundeskanzleramt wird als »Innenhof der Macht« (König 1993: 16), als »Führungs- und Steuerungszentrale der Bundesregierungen« (Florack/Grunden 2011: 7) bzw. als »Informations- und Machtzentrum« (Fleischer 2011: 140) bezeichnet und markiert den Kern exekutiven Regierens (Korte 2010: 19). Für die rot-grünen Sozialreformen war das Kanzleramt von zentraler Bedeutung. Unter der Kanzlerschaft Schröders fand ein dramatischer Wandel der Stellung und Bedeutung des Kanzleramtes statt, »der allerdings erst am Ende der ersten und vor allem in der zweiten Legislaturperiode sichtbar wurde« (Rüb 2011c: 93). Die durchgängige Zentralisierung der Entscheidungen beim Kanzleramt geschah auf Kosten »traditioneller« sozialpolitischer Akteure in der Partei. In diesem Zusammenhang kann das Kanzleramt als zweckmäßige institutionelle Vorkehrung

bzw. als »strategische Machtzentrale« (vgl. auch Glaab 2007: 314; Hasel/Hönigsberger 2007: 73; Sturm/Pehle 2007), mit der Funktion, innerparteilichen Widerständen auszuweichen, bezeichnet werden. Hier zeigt sich, dass, je konzentrierter und zentrierter das politische Entscheidungszentrum ist, es im Regelfall desto zielorientierter arbeiten kann (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 34) und seine potentiellen Handlungsspielräume desto größer sind.

Die Bedeutung des persönlichen Regierungsstils

Nicht nur der Ausbau des Kanzleramtes als Schaltzentrale des Regierungsalldtags, sondern auch die spezifische Art des Regierens kann als Ausdruck eines hierarchischen Regierungs- bzw. Führungsstils gewertet werden (Kropp 2003). Angesichts des von Schröder praktizierten Regierungsstils stellt sich die Frage, inwiefern staatliche Handlungsfähigkeit jenseits der Parteiendemokratie vom persönlichen Regierungsstil eines Kanzlers abhängig ist. Zunächst muss festgestellt werden, dass jeder Kanzler ein politischer Führer *sui generis* ist (Murswiek 2003: 117; vgl. auch Sebald/Gast 2010). Aufgrund der institutionellen Blockaden wurde in Politik und Politikwissenschaft immer wieder der Übergang vom kooperativen Staat zu politischer Führung *gefordert*: »Ohne mutige politische Akteure wird es keinen Reformaufbruch und kein Abrücken von den alten Gewohnheiten und Prämissen geben« (Hombach 1998: 29; vgl. auch Heinze 2004: 126; Helms 2005b; Glaab 2007: 311; Stoiber 2008; Korte 2008: 79).

Zu Beginn der rot-grünen Koalition wurde der Regierungsstil Schröders noch als neuer »Prozess der Konsenssuche und des Strebens nach einem kooperativen Staat« (Heinze 2004: 119) bezeichnet. Im Laufe der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse änderte sich dieser Politikstil deutlich. Schröders Ziel war es, Reformbarrieren zu überwinden. Dies sollte entweder im breiten gesellschaftlichen Konsens geschehen oder, da sich ein solcher weder in der Renten- noch in der Arbeitsmarktpolitik abzeichnete, auch gegen den ausdrücklichen Willen parteipolitischer und anderer Akteure. Spätestens mit der Agenda 2010 fand ein bewusster Bruch mit der als Wesensmerkmal der Politik Schröders beschriebenen Konsensorientierung statt. Während Schröder seinen politischen Führungsstil im Kontext der »Neuen Mitte« als »modernes Chancenmanagement« (Schröder 1998b) beschrieb, wurde er in der Presse als »Durchsetzungskanzler« (Meng 2002: 62) bzw. in der Politikwissenschaft als »Administrator« (Rüb 2011c: 87) beschrieben:

Der Administrator versucht, die in der Politik gehandelten Wirklichkeitsaspekte zu verändern und Handlungsmöglichkeiten zu erweitern, aber er versucht dies auf hierarchische Weise und vernachlässigt, aus welchen Gründen auch immer, verhandlungsorientierte Praktiken, die die Einsicht und damit die Legitimität bei den wichtigsten Beteiligten steigern (Rüb 2011c: 87).

Getrennt von der Frage, ob Schröder »den Ruf eines eiskalten Machtmenschen« (Riester 2004: 79) zu Recht hatte, konnte er während der Sozialreformen dem »Imperativ moderner politischer Führung« (Murswieck 2003: 120; vgl. auch Kaspari 2008) erfolgreich entsprechen: »Denn Schröder war *der* genuine Kanzler für die gesellschaftlichen Verhältnisse. Er war der Reformator seiner Zeit. Für die turbulente Epoche, in der ein globaler Kapitalismus außer Rand und Band die Weltgesellschaft chaotisiert, war Schröder der zeitgemäße, der moderne, der prototypische Kanzler« (Hasel/Hönigsberger 2007: 66). Hinsichtlich der Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit stellte Schröder die »geeignete Person« dar, weil er es vermochte, die durch die eigene Regierungsfraktion gesetzten Widerstände zu überwinden. Dabei zeichnete sich das Verhältnis zwischen dem Bundeskanzler und seiner Partei häufig durch Einseitigkeit aus: »Die Initiativen kamen aus der unmittelbaren Umgebung des Kanzlers, und die SPD folgte widerwillig« (Niclauß 2004: 353).

Zur Kompensation parteipolitischer Gefolgschaft verfolgte Schröder eine »going public«-Strategie, die einen speziellen Typus von Parteiführerschaft darstellt (Korte 2007: 187): »Durch seine exponierte Stellung kann der Bundeskanzler [...] über den direkten kommunikativen Diskurs mit der Bevölkerung die unterschiedlichen Policy-Akteure des koordinierten Diskurses unter Druck setzen« (Turowski 2010: 267). Schröder erklärte die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zur »Chefsache« und installierte einen Top-down-Prozess, der maßgeblich von der »Person des Leaders« (Tils 2011b: 123) getragen wurde: »Die ›Chefsache‹ als kommunikationspolitisches Alleilmittel gründete wesentlich auf einem politischen Amtsverständnis, das sich abzugrenzen versuchte von den Niederungen der parteipolitischen Auseinandersetzung« (Turowski 2010: 282). Dieser in der Konsequenz zu einer Kompetenzbündelung und Hierarchisierung staatlichen Handelns führende Regierungsstil wurde in der politikwissenschaftlichen Literatur als »autoritativ« (Löschke 2003; Wiesendahl 2004: 21; Schmid

2007: 287) bzw. von Bundestagsmitgliedern der SPD als »autoritär« (vgl. u.a. Hönigsberger 2008: 169; Sturm 2009: 139) bezeichnet.

Individuelle Aspekte spielen in den Reformprozessen also eine wichtige Rolle und insbesondere der Personalfaktor »Schröder« war in beiden sozialpolitischen Reformprozessen eine wesentliche Variable. Es hat einen erheblichen Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Kernexekutive, »ob zu ihrem Kreis Top-Entscheider zählen, die persönlich bereit und fähig sind, bei der Verwirklichung von Reformvorhaben eine aktive ›Leadership«-Rolle zu übernehmen« (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 18). Inwieweit bei strategisch vorteilhaften Konstellationen institutionell zugelassene Optionen für effektives Regieren tatsächlich genutzt werden, hängt in der Tat *auch* vom persönlichen Regierungsstil des Kanzlers ab. Das heißt, die Art und Weise politischer Führung hat entscheidenden Einfluss auf die staatliche Handlungsfähigkeit. Für die Überwindung politisch-institutioneller Schranken und die politische Durchsetzungsfähigkeit eines Regierungschefs innerhalb der Regierung und gegenüber Reformgegnern zählen die allgemeine Begabung, der politische Sachverstand und die persönliche Risikobereitschaft (vgl. Lehmbruch 1989: 33-35; Heinze 2003: 158; Helms 2007: 173; Fischer/Kießling/Novy 2008a: 12).

Die Ausführungen zu der Frage, wie parteipolitische Blockaden durch das politische Entscheidungszentrum überwunden werden konnten, zeigen zwei nicht völlig voneinander zu trennende Befunde. Einerseits wurde deutlich, dass sich das tatsächliche Entscheidungszentrum reformpolitischer Prozesse nicht allein über rein institutionalistische Definitionen bestimmen lässt (Bandelow 2005). Die Bedeutung des personellen Faktors ist bei der Identifizierung der Handlungskorridore also nicht zu unterschätzen. Die hier untersuchten Fälle zeigen statt einer parteiinternen Konsenssuche eine starke Tendenz zu einer auf die exekutive Spitze ausgerichteten Zentralisierung. Aufgrund dieser Zentralisierung von Macht und Verantwortung bei der Spitze der Exekutive wird bereits von »Formen der Präsidialisierung« (Korte 2010: 33) gesprochen. Andererseits ist aber der Regierungsstil eines Kanzlers nicht allein Ausdruck der Charakterisierung einer Person. Vielmehr ist er Ausdruck einer komplexen Mischung personaler, organisationaler und struktureller Faktoren (Rüb 2009: 54; Rüb 2011c: 84). Die »Außenwelt« der institutionellen Strukturen bietet den zuvor definierten Rahmen, innerhalb dessen der Spitzenakteur politisch agieren kann. Insofern kann

das individuelle Bewusstsein nicht aus den jeweiligen Kontexten herausdefiniert oder über diese gestellt werden [...], sondern [ist] vielmehr selbst ein Teil bzw. ein Stadium des Handlungsprozesses [...]. Aus pragmatischer Sicht bildet dann die ›Außenwelt‹ für das Individuum nicht nur eine Abhängigkeits-, sondern eben auch eine Möglichkeitsstruktur [...] (Schubert 2009: 53).

Diese Möglichkeitsstruktur war in den untersuchten Fällen die Grundlage dafür, dass auf eine Politik des geduligen Überzeugens verzichtet wurde, auch weil diese Politik – wie das Beispiel der Agenda 2010 deutlich macht – nicht zu den Hauptakteuren der Reformen passte (Nullmeier 2008: 167). Die Frage nach der staatlichen Handlungsfähigkeit auf eine Frage des Charakters der Akteure des politischen Entscheidungszentrums zu reduzieren, würde auch dem überaus komplexen Politikfeld Sozialpolitik nicht gerecht. Vielmehr war die *Kombination* aus vorgefundenen institutionellen Rahmenbedingungen und dem Regierungsstil des Kanzlers (der sich wiederum aus einer Vielzahl politischer Praktiken zusammensetzt [vgl. Rüb 2009: 47]) grundlegend für die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit. Das weitreichende sozialstaatliche Handeln des politischen Entscheidungszentrums ist also nicht allein mit der Person Schröders als ›Basta‹, Durchsetzung- oder Chefsachen-Kanzler zu beschreiben. Umgekehrt bedeutet diese Feststellung aber auch, dass die im deutschen Regierungssystem angelegten Institutionen nicht nur die Handlungsalternativen begrenzen, sondern auch einen Horizont von kontingenten Handlungsmöglichkeiten eröffnen (vgl. dazu auch Böhret 1990; Scharpf 1991: 23; Nedelmann 1995: 18; Scharpf 1998: 56; Rüb 2009: 45-46; Rüb 2011b: 32). Das Beispiel der Einrichtung eines ›Superministeriums‹ zeigt darüber hinaus, dass durch institutionelle Reformen die staatliche Handlungsfähigkeit sogar noch gesteigert werden kann. Hier wird deutlich, dass Institutionen selbst auf politische Entscheidungen zurückzuführen sind. Sie können daher nicht allein als Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit, sondern umgekehrt auch als Gegenstand absichtsvoller staatlicher Reformen betrachtet werden (Mayntz/Scharpf 1995a: 45) (Blank/Blum/Dehling 2011: 65). Für die deutsche Sozialpolitik kann festgestellt werden, dass die Verfassung einen relativ stabilen Rahmen bildet, innerhalb dessen sich die Voraussetzungen staatlicher Handlungsfähigkeit aber ändern können (Mayntz 2009: 21). Für die Veränderungen der Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit innerhalb der institutionellen Strukturen des deutschen Sozialstaats sind die hier untersuchten Fälle eindrucksvolle Beispiele.

6.2 STRATEGISCHE FLEXIBILITÄT

Hinsichtlich der Bedingungen, die aus den dargestellten Reformprozessen abgeleitet wurden, ist der Nachweis der Überwindung institutioneller Hürden durch das politische Entscheidungszentrum noch nicht hinreichend. Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich angesichts der »Komplexität des Regierens« (Rüb 2011c: 72) eine Dynamik innerhalb der Reformprozesse entwickelt, die zusätzlich einer flexiblen strategischen Praxis bedarf (Tils 2011a: 41). Hier zeigt sich erneut, dass staatliche Handlungsfähigkeit eine Strategiefähigkeit von Spitzenakteuren voraussetzt (vgl. dazu auch Kap. 2.4). Das politische Entscheidungszentrum verhält sich dann strategisch, wenn es das erwartete Verhalten von Akteuren außerhalb des Entscheidungszentrums antizipiert. Zur Lokalisierung des strategischen Verhaltens bedarf es eines Blickes auf konkret identifizierbare Entscheidungen (Heglich 2011: 111–115). Akteure der Kernexekutive müssen im Verlauf des Entscheidungsprozesses nicht nur geeignete Verhandlungsstrategien bzw. alternative politische Praktiken identifizieren. Sie müssen auch in der Lage sein, mit flexiblen Strategiewechsels auf veränderte politische Rahmenbedingungen zu reagieren (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 53). Der Begriff der strategischen Flexibilität bezieht sich auf die Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums, erstens flexibel mit *inhaltlichen* Veränderungen der Reformagenda sowie den bereits ausformulierten Reformen umzugehen (Kap. 6.2.1) und dabei zweitens den *Faktor Zeit* strategisch für die Umsetzung von Reformvorhaben nutzbar zu machen (Kap. 6.2.2). Vor dem Hintergrund der Befunde der Fallstudien soll im Folgenden gezeigt werden, inwiefern die strategische Flexibilität des politischen Entscheidungszentrums eine zusätzliche Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit darstellt.

6.2.1 Inhaltliche Flexibilität

Von Beginn seiner Regierungszeit an wurden Schröder immer wieder Planlosigkeit und ein Mangel an Strategie vorgeworfen. Sein spezifischer Führungs- und Regierungsstil wurde nicht nur als hierarchisch, sondern entsprechend der Diagnose eines fehlenden reformpolitischen Masterplans häufig als situativ bezeichnet (Hennecke 2004: 11; Glaab 2007: 316; Raschke/Tils 2007: 507). Der situative Regierungsstil ist allerdings nicht mit fehlender Strategiefähigkeit zu

verwechseln. Hinsichtlich der hier untersuchten Fälle sind zwar keine zahlreichen und ausgedehnten Strategiesitzungen des politischen Entscheidungszentrums belegt. Dennoch lassen sich Strategieansätze, Strategiekomponenten, strategische Koordinaten erkennen, »die mehr waren als bloße Ad-hoc-Kreationen« (Hasel/Hönigsberger 2007: 101). Denn wenn Strategiefähigkeit als die Fähigkeit zu zielgerichtet-einheitlichem strategischen Handeln definiert werden kann (Tils 2005: 38; vgl. auch Raschke/Tils 2007), zeigten sich Schröder und das politische Entscheidungszentrum sehr wohl zu zielgerichtet-einheitlichem Handeln in der Lage. Dass die Reformen tatsächlich auf ein konkretes, den deutschen Sozialstaat nachhaltig verändern-des Ziel gerichtet waren, zeigt sich gerade daran, dass in konkret identifizierbaren Entscheidungssituationen immer wieder inhaltliche Korrekturen vorgenommen wurden bzw. werden mussten. Der Entscheidungsprozess zur Riester-Rente wurde auch deswegen als »experimental law making« (Lamping/Rüb 2006) beschrieben, da es auch einen strategischen Umgang mit Reformideen gab. Dies zeigt etwa die Debatte um den Ausgleichsfaktor und das Obligatorium. Auch das Beispiel der Hartz-Reformen zeigt, dass sich von Schröders Ankündigung einer Eins-zu-eins-Umsetzung der Kommissionsvorschläge nur ca. zwei Drittel der Vorschläge in teils veränderter Form durchsetzen ließen (Jann/Schmid 2004; Schmid 2007: 281).

Aus diesem Befund lassen sich insbesondere zwei Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ableiten. Universelle Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss eines Entscheidungsprozesses ist erstens die Reformidee. Denn neben der gebührenden Anerkennung institutioneller Bestimmungsfaktoren für die Reformfähigkeit demokratischer Staaten darf nicht unbeachtet bleiben, dass ein politisches Entscheidungszentrum mit einer substantiellen Reformagenda notwendige Voraussetzungen staatlicher Reformpolitik ist (Helms 2011: 325). Nicht zu handeln, bedeutet also nicht notwendig, nicht handeln zu können bzw. nicht handeln zu wollen. Helms verweist in diesem Kontext auf Regierungen, »denen es weniger an Entscheidungsmacht als an zündenden Ideen für (reform-)politische Gestaltung zu fehlen schien. Ideenlosigkeit gehört zweifelsohne zu den Realitäten demokratischer Regierungspolitik, die als Möglichkeit in Rechnung zu stellen ist« (Helms 2011: 326). Getrennt von der Frage der Bewertung der Ideen und trotz der als alternativlos dargestellten Reformen muss konstatiert werden, dass es dem politischen Entscheidungszentrum in den bearbeiteten Fällen nicht an Ideen mangelte.

Im Fall der Existenz einer substantiellen Reformagenda muss sich das politische Entscheidungszentrum zweitens flexibel im Umgang mit konkreten Inhalten dieser Agenda zeigen. Eine erfolgreiche politische Reformstrategie muss zwar einerseits in der Lage sein, »einen ex ante festgelegten Grundkern einer Policy über den zeitlichen Ablauf des Reformprozesses hinweg durchzuhalten und zu realisieren (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 21). Dabei gilt es aber »beweglich im Beweglichen« zu bleiben (Hasel/Hönigsberger 2005). Gerade weil Reformprozesse grundsätzlich dynamische Prozesse sind (Schroeder/Lübberding 2005), sind permanente inhaltliche Anpassungen gegenüber den Vetospielern in Verbänden, der Opposition und der eigenen Partei notwendige Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit. Dieser Befund passt zu der diagnostizierten Entwicklung innerhalb des politischen Systems, wonach politische Positionen situativer formuliert und entschieden werden (Rüb 2011c: 74). Dies steigert die programmatische Flexibilität nicht nur der Parteien, sondern auch des politischen Entscheidungszentrums. Erst diese inhaltliche Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Vetospielern zu unterschiedlichen *Zeitpunkten* ermöglicht es, Reformbarrieren zu überwinden. Damit gerät auch der Faktor Zeit in den Fokus.

6.2.2 Strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit

Die Feststellung, dass politische Positionen situativ entschieden werden, weist auf einen für die Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit ebenfalls zentralen Faktor hin: die Zeit (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 47; vgl. auch Kap. 4.1). Schröder kann in der individuellen Charakteristik auch deshalb als Situationist bzw. als Gelegenheits- und Zufallsstrategie (Tils 2011b: 119) bezeichnet werden, weil der Weg in die Sozialreformen der rot-grünen Regierung jeweils durch Gelegenheitsfenster (Kingdon 1995) frei wurde.⁴ Die Gelegenheitsfenster waren dabei sehr unterschiedlich. Dies zeigen die Beispiele der günstigen Börsenentwicklung für die Einführung einer kapitalgedeckten Rentenversicherung bzw. der Vermittlungsskandal für die umfassen-

4 | Die Charakterisierung eines Spitzenakteurs als Situationist ist keine Besonderheit der rot-grünen Sozialpolitik. Bereits in vorangegangenen Studien wurde gezeigt, »daß die Akteure die Bedeutung des Zeitfaktors durchaus beachten, jedoch in der Regel eher fallbezogen-intuitiv als systematisch-geplant« (Hofmann 1995: 295).

de Arbeitsmarktreform. Die vom politischen Entscheidungszentrum gefundenen situativen Lösungen sind für den Reformprozess von großer Bedeutung (vgl. Fischer/Kießling/Novy 2008a: 13). Entscheidungen können nämlich dann reibungsloser durchgesetzt werden, wenn das politische Entscheidungszentrum auf einen geeigneten Zeitpunkt wartet (Gast 2011: 348). Dass das Warten auf einen geeigneten Zeitpunkt bei der Durchsetzung von Reformen hilfreich ist, zeigt aber auch, dass der konkrete Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit mitunter von Zufällen abhängig ist, die sich der Steuerbarkeit durch die Spitzenakteure entziehen. Damit ist nicht nur die Komplexität ein bestimmender Faktor politischer Entscheidungsprozesse, sondern auch der Zufall und mit ihm die Kontingenz. Unberechenbarkeiten und Zufälle sind wesentlicher Bestandteil der (politischen) Realität (Schubert 2009: 55; Hegelich 2011: 98). In Zeiten, in denen Komplexität und Kontingenz im Entscheidungsprozess zunehmen, hängt die Handlungsfähigkeit der Spitzenakteure also von der Frage ab, inwiefern sie in der Lage sind, unter den Bedingungen von Komplexität und Kontingenz den Reformprozess strategisch zu organisieren (Rüb 2011c: 72; Korte 2011: 291).

Die Bedeutung des Gelegenheitsfensters kann als Erklärung für weitere, im Rahmen der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse deutlich gewordene Zeitphänomene herangezogen werden. Die Metapher eines geöffneten Zeitfensters impliziert, dass sich dieses Fenster auch wieder schließen kann. Wenn die Chance eines geöffneten Gelegenheits- bzw. Zeitfensters verstreicht, »muss auf die nächste günstige Gelegenheit gewartet werden, die unter Umständen erst nach langer Zeit oder sogar niemals eintritt« (Blank/Blum/Dehling 2011: 71). Zur erfolgreichen Durchsetzung von Reformen hat das politische Entscheidungszentrum daher Interesse an der *Beschleunigung* politischer Prozesse, da andernfalls ein wieder geschlossenes Gelegenheitsfenster die Durchsetzung möglicherweise vereitelt. Politische Entscheidungen sind das Ergebnis eines oft komplizierten und zeitaufwendigen Prozesses (vgl. Rüb 2009: 47). Während der sozialpolitischen Reformen wurde die Geschwindigkeit, mit der die Entscheidungsprozesse vorangetrieben wurden, von den Reformgegnern bemängelt. Umgekehrt kritisierte Schröder den Entscheidungsprozess zur Riester-Reform als quälend langwierigen Prozess, der die »Epoche machende Wirkung der Reform« (Schröder 2006: 274) verdecke. Hieran zeigt sich nicht nur der Zusammenhang zwischen einer schnellen Durchsetzung von Reformen und der Sichtbarkeit

staatlicher Handlungsfähigkeit. Der Anspruch der zeitlichen Begrenzung des Prozesses bzw. seiner Verkürzung durch das politische Entscheidungszentrum kann auch als Erklärung für das Ausbleiben einer breiten partei- und gesellschaftspolitischen Reformdiskussion sowie für eine top-down-orientierten Führung herangezogen werden (Klein 2007: 170). In Krisensituationen, in denen (tatsächliche oder suggerierte) Zeitnot herrscht, sind auch »Machtworte eher erfolgreich, da die Bereitschaft der Abgeordneten gering ist, die Verantwortung für eine Verzögerung der Entscheidung zu übernehmen« (Gast 2011: 303).

Hier zeigt sich, dass der erfolgreiche Versuch einer Beschleunigung von Politik untrennbar mit einer Verlagerung der Entscheidungsprozesse von der Legislative auf die Exekutive verbunden ist und damit zu einem Bedeutungsverlust des Parlaments, anderer Institutionen des Regierungssystems sowie der politischen Parteien führt (Rüb 2011c: 76; Scheuermann 2004). Die Beschleunigung der Prozesse war in den behandelten Fällen der erfolgreiche Versuch des politischen Entscheidungszentrums, der Begründung der Sozialreformen (Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten von Globalisierung und Europäisierung) gerecht zu werden: »Will eine Regierung mit den Dynamiken der globalisierten Umwelt Schritt halten, so wird sie Praktiken der Beschleunigung einsetzen und die Entscheidungsintensität erhöhen, was mit einer Verexekutivierung der Politik einher geht« (Rüb 2011c: 84). Europäisierung und Globalisierung führen also nicht notwendig in einen handlungsunfähigen Staat (vgl. Kap. 1.1), sondern umgekehrt zu einer immer stärkeren *Exekutivisierung* der politischen Entscheidungsprozesse sowie einer detaillierten Regulierung in der Policy-Produktion (Wagschal 1999: 225; Greven 2010: 230).

Die strategische Berücksichtigung des Faktors Zeit steht noch für eine weitere Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit. In einem durch institutionelle Hürden geprägten politischen System ist es eine Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit, diese Hürden *nacheinander* zu überwinden. Dies wird dadurch ermöglicht, dass diese Hürden nicht gleichzeitig wirken. Während die Verbände noch in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikformulierung versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen, haben sie in der Entscheidungsphase nur noch sehr begrenzte Möglichkeiten, den Reformprozess aufzuhalten. Die föderale Hürde in Form des Bundesrates hingegen wirkt erst am Ende des Prozesses. Der strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit besteht also in der Sequenzierung des politischen

Prozesses. Es wurde bereits in Kap. 4.1 darauf hingewiesen, dass die Einteilung von Reformprozessen in einzelne Phasen eine idealtypische ist, da Politik ein vielfältig verflochtener Prozess ist, bei dem sich verschiedene Abläufe häufig überschneiden und ineinandergreifen (vgl. u.a. Sabatier 1993; Sabatier 2007; Jann/Wegrich 2009). Andererseits hat sich aber genau diese idealtypische Phaseneinteilung für die Beschreibung staatlicher Handlungsfähigkeit als aufschlussreich erwiesen, da sie die *Unumkehrbarkeit* (sozial-)politischer Entscheidungsprozesse sichtbar macht. Ist eine bestimmte Policy erst einmal durch das politische Entscheidungszentrum auf die Agenda gesetzt, entwickelt sich eine Pfadabhängigkeit bis zur tatsächlichen Entscheidung. Bei der Analyse politischer Prozesse muss daher die notwendige Einmaligkeit und Irreversibilität einer Entwicklung Beachtung finden (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 34; Blank/Blum/Dehling 2011: 71).⁵ 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 (vgl. auch Niclaß 2004: 356; Helms 2011: 324).

Zusammenfassend kann strategische Flexibilität als die Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums definiert werden, politische Ziele gegenüber Vetoakteuren mit divergierenden Interessen zu unterschiedlichen Zeitpunkten anpassen zu können. Diese strategische Flexibilität, die sich in der Anwendung unterschiedlicher politischer Praktiken zeigte, ermöglichte dem politischen Entscheidungszentrum die erfolgreiche Durchsetzung der systemverändernden Sozialstaatsreformen. Demnach können jene Akteure als handlungsfähig beschrieben werden, die den strategischen Umgang mit den basalen politischen Praktiken beherrschen. Es zeigt sich darüber hinaus, dass das zeitstrategische Handeln eine wichtige Anforderung an das politi-

5 | Die Unumkehrbarkeit einer bereits getroffenen Entscheidung heißt aber auch, dass diese Entscheidung sehr wohl durch folgende Entscheidungen tangiert werden kann. So zeigt sich beispielsweise an der Riester-Reform das typische Kontinuum von Reformen an der Einsetzung der sogenannten Rürup-Kommission (offiziell: »Kommission zur nachhaltigen Finanzierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung«), die neue Lösungsvorschläge für das noch nicht gelöste Finanzierungsproblem in der GRV erarbeiten sollte (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 34).

sche Entscheidungszentrum ist, um handlungsfähig zu werden bzw. zu bleiben. Dabei geht es sowohl um die Fähigkeit der »Forcierung eines Entscheidungsprozesses, um Versandungstendenzen entgegenzuwirken, aber auch [um] ›Drosselung des Tempos‹, um übereilte Aktionen zu verhindern« (Hofmann 1995: 302). Denn einerseits braucht das politische Entscheidungszentrum Zeit, um Konzepte zu entwickeln, und Zeit, um interne Machtkämpfe zu gewinnen. Andererseits darf sich das politische Entscheidungszentrum mit umstrittenen Reformen aber auch nicht zu viel Zeit lassen, um stets anvisierte Wahlsiege nicht zu gefährden.

Neben der Zeit stellen auch Kontingenzen sowie der personale Faktor zentrale politische Variablen dar, die bei der Bestimmung der Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit berücksichtigt werden müssen:

In der abstrakten Welt zwingender Logik hingegen, in welcher sich die »reine Wissenschaft« bewegt, sind »windows of opportunity«, »Kontingenzen« oder auch der Wille, gegen jede Wahrscheinlichkeit ein Ziel dennoch zu erreichen, bestenfalls Artefakte und Ausnahmen, die aber gegenüber der grundsätzlichen Regel nachrangig, bedauerlicherweise aber nicht völlig auszuschließen sind. Sie müssen sozusagen der Realität konzidiert werden« (Schubert/Blum 2011: 97).

Die hier untersuchten Entscheidungsprozesse zeigen, dass gerade die Gelegenheitsfenster, die inhaltlichen Anpassungen sowie der politische Wille zur Durchsetzung der Reformen zentrale Bedingungen dafür waren, in einem institutionell komplexen politischen System Handlungsfähigkeit demonstrieren zu können. Zwar bleibt es richtig, dass die komplexe institutionelle Architektur des deutschen Wohlfahrtsstaates nicht kurzfristig grundlegend verändert werden kann und schon für kleinere Reformen verschiedene Umwege und Schleichwege vonnöten sind (Heinze 2003: 151). Zur Erreichung eines reformpolitischen Ziels sind diese Umwege aus der Sicht maßgeblicher Akteure allerdings in Kauf zu nehmen (Schubert 1995; Schubert/Blum 2011), da die Hindernisse auf dem Weg zu einer umstrittenen Reform fester Bestandteil eines dynamischen Entscheidungsprozesses innerhalb eines komplexen politischen Systems sind.