

„Schritt für Schritt“ – Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?

Jürgen Beyer: Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen

Steffen Ganghof: Politikwissenschaftliche und politökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung. Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 2/2008



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, die Fähigkeit und Bereitschaft der deutschen Politik zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

„Schritt für Schritt“

Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 2/2008

© 2008, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Thomas Fischer, Dr. Leonard Novy

Lektorat: Bettina R. Koppisch

Inhalt

Vorwort	4
---------	---

Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen	10
---	-----------

1.	Einleitung	10
2.	Diskussionslinien der Sequenzierungsforschung	12
2.1	Sequenzierung als Metapher für graduelle Reformen	13
2.2	Sequenzierung als Abfolge von Reformschritten	15
2.3	Sequenzierung als richtiges Timing von Reformen	17
2.4	Sequenzen als analytisches Konzept	19
2.5	Sequenzen der Pfadabhängigkeit	21
2.6	Sequenzen des punktualistischen Institutionenwandels	23
3.	Motivlagen der Reformsequenzierung	25
3.1	Spekulation auf Reformwirkungen	27
3.2	Berücksichtigung von Interaktionseffekten	31
3.3	Nutzung von Gelegenheitsfenstern	33
3.4	Vermeidung unkontrollierbarer Interaktionen	36
4.	Sequenzen und Reformerfolge	39
5.	Schluss	46
6.	Literaturverzeichnis	48

Politikwissenschaftliche und politökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung – Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele	57
--	-----------

1.	Einleitung	57
2.	Fragen und Typen der Sequenzierung	61
3.	Akteure der Sequenzierung	67

4.	Wirkungssequenzierung	70
4.1	Gelungene Wirkungssequenzierung: Deutschland und Finnland	72
4.2	Gescheiterte Wirkungssequenzierung: Norwegen und Schweden	79
5.	Durchsetzungssequenzierung	84
5.1	Typen der Durchsetzungssequenzierung	85
5.2	Institutionelle Schwächung potenzieller Reformgegner (Großbritannien)	87
5.3	Kooperative Veränderung von Reformpräferenzen (Finnland)	88
5.4	Konfrontative Veränderung von Reformpräferenzen (Spanien)	91
5.5	Institutionelle Reformen des Entscheidungssystems (Finnland)	96
6.	Schlussfolgerungen	102
7.	Literaturverzeichnis	106
	Über die Autoren	113

Vorwort

Schritt für Schritt wohlüberlegt vorgehen – genau das scheint in der Politik oft besonders schwierig. Zu schnell verändern sich Situationen und Konstellationen, zu komplex sind die Zusammenhänge. Und nicht zuletzt bleibt im Alltagsgeschäft häufig nicht die Zeit, um politische Prozesse in aller Ruhe von Anfang bis Ende zu durchdenken und zu planen. Einen Ablaufplan für politische Reformprozesse, der bloß zu befolgen ist, kann es nicht geben. Dennoch spricht einiges für die Annahme, dass eine gezielte Verschaltung von Reformschritten zur erfolgreichen Gestaltung des Wandels in demokratischen Gesellschaften beitragen kann. So verfolgte die finnische Regierung bei ihrer Altersarbeitsreform konsequent die Devise „Erst fördern, dann fordern!“: Erst nach einer Steigerung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer durch Fortbildungs- und Gesundheitsprogramme erhöhte man das Renteneintrittsalter. Diese Strategie wurde im Jahr 2006 auch mit dem Carl-Bertelsmann-Preis ausgezeichnet (siehe Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Älter werden – aktiv bleiben, Beschäftigung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Carl-Bertelsmann-Preis 2006, Gütersloh 2006).

Rückblickend scheint das gewählte Sequenzierungsmuster für den Prozessablauf in diesem Fall dazu beigetragen zu haben, dass sich die angestrebte Reform besser durchsetzen ließ und die gewünschte Wirkung erzielen konnte. Inwieweit lassen sich aber verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen, ob eine gezieltere Verschaltung politischer Reformschritte überhaupt möglich ist? Und welches Lernpotenzial birgt die Sequenzierung politischer Reformprozesse, um dem Kernanliegen des Projekts „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung – nämlich der Erhöhung der Strategie- und Reformfähigkeit der deutschen Politik – ein Stück näher zu kommen?

In der Wissenschaft hat sich bisher vor allem die Ökonomie im Rahmen der Transformationsforschung auf die Suche nach strategischen Reformsequenzen begeben. Die dabei ermittelten Sequenzierungs-

regeln lassen sich jedoch sicherlich nicht ohne weiteres auf die Politik übertragen. Denn die Anforderungen an die Politik gehen über die an die Ökonomie hinaus. Aus demokratietheoretischer Perspektive muss die Politik nicht nur die Verfassungsprinzipien beachten, sondern zum Beispiel auch den Ansprüchen nach politischer Partizipation und sozialer Inklusion Rechnung tragen. Konkrete Reformziele und Wege zu ihrer Erreichung stehen außerdem keinesfalls fest, sondern müssen im politischen Prozess ausgehandelt werden. Gerade deshalb bedarf es einer spezifisch politischen Sicht auf Reformsequenzen.

Und doch hat die politikwissenschaftliche Demokratieforschung das Thema der Reformsequenzierung bislang kaum beachtet. Aus diesem Grund hat sich die Bertelsmann Stiftung entschlossen, in dem vorliegenden Band der Reihe „Zukunft Regieren“ die Studien zweier Autoren zusammenzufassen, die sich grundsätzlich mit der Machbarkeit der strategischen Verschaltung einzelner Reformschritte auseinandersetzen. Da die Reihe als Plattform für externe Expertenbeiträge konzipiert ist, geben diese Beiträge nicht die Stiftungsposition wieder. Ziel ihrer Veröffentlichung ist es vielmehr, die politische Strategiedebatte in Deutschland um einige interessante Denkanstöße zur Gestaltung und Gestaltbarkeit reformpolitischer Prozessabläufe zu bereichern.

Professor Dr. Jürgen Beyer von der Universität Hamburg geht es in seinem Beitrag vor allem darum, Anknüpfungspunkte für die weitere Erforschung der Sequenzierung von Reformen aufzuzeigen. Er nimmt dafür zunächst eine Bestandsaufnahme der bisherigen Sequenzierungsforschung vor. Dabei beschränkt er sich nicht auf den ökonomischen Sequenzierungsbegriff der Transformationsforschung, sondern führt auch politikwissenschaftliche Analysen an, die explizit oder implizit Sequenzen in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

Konkrete Optimierungsempfehlungen finden sich in diesen Ansätzen allerdings kaum. Einen Grund dafür sieht Beyer darin, dass Reformsequenzen bisher kaum systematisch untersucht wurden. Hinzu

kommt die Schwierigkeit, konkrete Empfehlungen zur Abfolge von Reformschritten abzugeben. Dies liegt auch an den unterschiedlichen Motiven für die Sequenzierung von Reformschritten, die sich zum Teil überlagern. Deshalb empfehlen sich je nach Motivlage unterschiedliche Optimierungswege.

Hier setzt Beyer an: Für die weitere Forschung schlägt er eine systematische Untersuchung von Reformsequenzen vor, die nach Motivlagen der maßgeblichen Akteure differenziert. Um solche Analysen zu erleichtern, entwirft er eine Typologie von vier Motivlagen. So kann eine Sequenzierung sinnvoll erscheinen, (1) weil auf Reformwirkungen spekuliert wird, (2) weil Interaktionseffekte berücksichtigt werden können, (3) weil es durch ein Vorgehen in mehreren Schritten möglich ist, Gelegenheitsfenster optimal zu nutzen, oder auch (4) weil sich so unkontrollierbare Interaktionen verhindern lassen.

Diese vier Motivlagen differenziert Beyer wiederum hinsichtlich (1) der Situation, in der sie entstehen, (2) der plausiblen Sequenz, die sich in der jeweiligen Situation anbietet, (3) den Bedingungen, unter denen die Sequenzierung möglich ist, und (4) den zu erwartenden Schwierigkeiten. Es wird dabei deutlich, dass vor der Planung der Reformsequenz überprüft werden sollte, ob die Bedingungen für eine erfolgreiche Verschaltung von Einzelschritten erfüllt sind und ob mit den zu erwartenden Schwierigkeiten umgegangen werden kann.

Während Jürgen Beyer versucht, die theoretischen Zugänge zur Sequenzierung zu systematisieren und für die politikwissenschaftliche Analyse nutzbar zu machen, fokussiert Professor Dr. Steffen Ganghof von der Universität Potsdam aus politikwissenschaftlicher Perspektive stärker auf die Frage, inwieweit die vergleichende Befassung mit Reformsequenzierung relevante Lernpotenziale für die politische Praxis birgt. Grundlegend dafür ist die von ihm angeregte Unterscheidung von Wirkungssequenzierung und Durchsetzungssequenzierung.

Bei der Wirkungssequenzierung beeinflusst ein früher umgesetzter Reformschritt die Wirkung eines später unternommenen Reformschritts. Dabei ist zu beachten, dass in der Politik die richtige Reformsequenz häufig umstritten ist und der politische Prozess in Folge der Befristung politischer Macht eine eigene zeitliche Dimension besitzt. Unterschiedliche Konstellationen und mögliche Einflussfaktoren gelungener und misslungener Wirkungssequenzierung in einem solchen Kontext verdeutlicht Ganghof an drei Fallbeispielen. So ist es möglich, dass eine umstrittene Sequenz zu einem erfolgreichen Ergebnis führt, wenn alle relevanten Vetospieler sie befürworten. Als Beispiel dafür nennt Ganghof die Finanzreform der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl. Ist die Sequenz nicht kontrovers, sind heterogene Veto-Spieler-Konstellationen nicht unbedingt hinderlich, wie das Beispiel der Renten- und Arbeitspolitik in Finnland zeigt. Allerdings reicht Konsens über die Anordnung der Reformschritte nicht aus. Wird, wie bei den Steuerreformen in Norwegen und Schweden, die falsche Sequenz und der falsche Zeitpunkt ausgewählt, können die Reformen dennoch scheitern. Gerade die Wahl des richtigen Zeitpunkts kann zum Dilemma werden. Unterliegt doch der politische Kompromissbildungsprozess einer anderen zeitlichen Logik als die Wirtschaft: Das optimale wirtschaftspolitische Timing kann also im Widerspruch zum optimalen machtpolitischen Timing stehen.

Bei der Durchsetzungssequenzierung beeinflusst ein früher umgesetzter Reformschritt die Durchsetzbarkeit eines späteren Reformschritts. Ganghof identifiziert vier Grundtypen der Durchsetzungssequenzierung, die er mit ausführlichen Analysen von Beispielen illustriert. Zwei Typen der Durchsetzungssequenzierung setzen bei der institutionellen Macht von Akteuren an. Handelt es sich hierbei um Vetoakteure, kann eine plausible Sequenz mit der Veränderung des Entscheidungssystems beginnen. Als Beispiel dafür nennt Ganghof die Abschaffung von Minderheitenvetos in Finnland (1992). Eine weitere denkbare Veränderung des Entscheidungssystems wäre die Einführung eines Mehrheitswahlrechts. Diese lehnt Gang-

hof allerdings ab, da Verfassungsfragen nicht im Hinblick auf konkrete Reformen entschieden werden sollten und grundsätzliche Erwägungen demokratischer Gerechtigkeit für Verhältnismahlssysteme sprechen.

Ganghof verweist in seinem Papier auf zwei Möglichkeiten, die institutionelle Macht von einflussreichen Akteuren einzuschränken: Die Akteure können in die Politikformulierung eingebunden werden, wie bei der finnischen Rentenreform, oder sie können institutionell geschwächt werden. Ein Beispiel für die zweite Strategie ist das Vorgehen der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, die vor ihrer Wirtschaftsreform die institutionelle Macht der Gewerkschaften beschnitt.

Zwei weitere Typen von Durchsetzungssequenzierung zielen auf die Veränderung von Reformpräferenzen potenzieller Reformgegner ab. Dies kann kooperativ oder konfrontativ geschehen. Beim kooperativen Wandel von Reformpräferenzen wird zu Beginn der Sequenz die Situation der Akteure verbessert. Diese Logik steht hinter der Reform der finnischen Rentenpolitik (1995-2005), bei der die Reformgegner durch explizite Verhandlungen eingebunden wurden. Die Situation der potenziellen Reformgegner kann sich aber auch durch abstrakte ökonomische Maßnahmen wie Produktmarktreforment verbessern.

Problematischer ist die Sequenzierung, wenn die Reformpräferenzen konfrontativ verändert werden, wie im Fall der spanischen Arbeitsmarktreforment (1984-2000). Bei dieser Variante wird die Situation der Akteure in einem ersten Schritt so verschlechtert, dass die geplante Reform für sie attraktiver erscheint. Hierbei entsteht ein Paradoxon: Eine solche Strategie scheint nur plausibel, wenn relevante Ursache-Wirkungsketten nicht zu unsicher und langfristig sind. Ist dies aber der Fall, durchschauen wiederum auch die potenziellen Reformgegner die Strategie und die Durchsetzbarkeit wird nicht erhöht.

Bei der Betrachtung der verschiedenen Fälle von gelungener und misslungener Sequenzierung identifiziert Ganghof auch die Grund-

voraussetzung für die erfolgreiche Verschaltung von Reformschritten: Es ist die vorausschauende Politiksteuerung. Wenn Probleme bereits eine große Dringlichkeit erlangt haben, ist systematische Sequenzierung kaum noch möglich.

Beide Autoren sind sich darin einig, dass im Bereich der Sequenzierung politischer Reformprozesse noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Beyer verdeutlicht exemplarisch an zwei Beispielen, wie Forschungslücken durch sequenzorientierte Betrachtung geschlossenen und Reformsequenzen als Erklärungsansätze für fundamentalen Wandel dienen können. Ganghof empfiehlt detaillierte und theoretisch fokussierte politikwissenschaftliche Fallstudien, um Erkenntnisse über Reformsequenzen zu gewinnen.

Mit ihren Beiträgen bereiten die Autoren den Boden für weitere Analysen, indem sie versuchen, eine Systematik in das Forschungsfeld der Sequenzierung zu bringen. Die Bertelsmann Stiftung möchte mit der Veröffentlichung der beiden Studien in der Reihe „Zukunft Regieren“ dazu ermutigen, hierzulande die Diskussion um diesen bislang vernachlässigten Aspekt reformpolitischer Steuerung zu vertiefen.

Thomas Fischer

Leonard Novy

Jürgen Beyer

Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen

„When things happen within a sequence affects how they happen.“
(Tilly 1984: 14).

1. Einleitung

Köchinnen und Köchen und ist das Problem gut vertraut: Führt man die Anweisungen von Rezepten nicht in der vorgesehenen Reihenfolge durch, dann schmeckt das zubereitete Gericht im Regelfall weniger gut oder es ist gar gänzlich misslungen. Es ist aber nicht nur beim Kochen wichtig, wann man etwas tut und in welcher Sequenz die Handlungen durchgeführt werden. So kann auch für politische Prozesse angenommen werden (auch wenn sich diese selten auf ‚Blaupausen‘ und ‚Rezeptwissen‘ stützen können), dass die zeitliche Abfolge einzelner Reformmaßnahmen von nicht unerheblicher Bedeutung ist. Diesem Umstand wurde in der Vergangenheit allerdings vergleichsweise wenig wissenschaftliche Beachtung geschenkt, weshalb die Erforschung der Sequenzierung politischer Reformmaßnahmen heute noch an ihrem Anfang steht. Die Mehrzahl der Studien zum Thema beschäftigt sich mit lateinamerikanischen bzw. post-sozialistischen Transformationsprozessen und dem Problem der Marktliberalisierung, sodass die Auseinandersetzung mit Reformsequenzen lange Zeit eher den Status eines Sonderproblems hatte.

Erst in den letzten Jahren ist ein deutlich erhöhtes allgemeines Interesse zu beobachten, was insbesondere auf zwei Sachverhalte zurückgeführt werden kann: Zum einen auf den sogenannten „historical turn“ der Sozialwissenschaften (McDonald 1996; Howlett und Rayner 2006), zum anderen auf methodische Innovationen wie zum Beispiel den „Narrative Positivism“-Ansatz (Abbott 1992; Czarniawska 2004). Die erhöhte Aufmerksamkeit zeigt sich beispielsweise an der ver-

mehrten Publikation von historisch-institutionalistisch argumentierenden Artikeln in führenden Zeitschriften, wie der *American Political Science Review* (zum Beispiel Falletti 2005), der zunehmenden Ausdehnung der Sequenzbetrachtungen auf verschiedene Themenfelder und Untersuchungsregionen (siehe etwa Cox und d’Erman 2006; Pralle 2006; Saint-Paul 2002; Wallsten 2002) oder auch an der Durchführung eines European Commission Workshops zum Thema „Sequencing and Incentives for Reforms“ am 28. März 2006 in Brüssel.

Der Beitrag nimmt das gestiegene Interesse an Fragen der Sequenzierung zum Anlass für (1) eine Zusammenschau des Forschungsstandes, (2) die Konzipierung einer Typologie verschiedener Sequenzmotive und (3) die Benennung von Reformergebnissen, an denen die Bedeutung der Sequenzierung von Reformprozessen deutlich wird. Als Chance zur Optimierung politischer Reformen wird die Sequenzierung allerdings bis heute wenig genutzt. Der Beitrag zielt darauf ab, mögliche Anknüpfungspunkte für die Erforschung dieses Aspektes politischer Reformen aufzuzeigen.

2. Diskussionslinien der Sequenzierungsforschung

Die Sequenz von Reformen ist bislang in verschiedenen, voneinander unabhängigen Diskussionszusammenhängen thematisiert worden und wird daher auch mit unterschiedlichen Akzentuierungen und Bedeutungsgehalten debattiert. Ein einheitliches Verständnis von Reformsequenzen hat sich bislang nicht herausgebildet, stattdessen lassen sich verschiedene Betrachtungsweisen unterscheiden. Ursprünglich wurde die Frage der Reformreihenfolge als Problem der makroökonomischen Steuerung erkannt und vor allem im Bezug auf die Wirtschaftsliberalisierung in Südamerika und die Transformation postsozialistischer Länder diskutiert. Am Anfang der 80er Jahre begannen beispielsweise Ökonomen darüber zu rätseln, warum die liberalen Wirtschaftsreformen in den lateinamerikanischen Ländern keinen Erfolg hatten. Als mögliche Ursache wurde ex post in Betracht gezogen, dass die an sich richtigen Reformmaßnahmen lediglich in einer ungünstigen Reihenfolge durchgeführt wurden (siehe Bresser-Perreira 1987; Edwards 1990 und 1996; Lora 1998; McKinnon 1982 und 1991; Mussa 1984).

Aufgrund des historisch einmaligen gleichzeitigen Umbaus des wirtschaftlichen und politischen Systems in den postsozialistischen Transformationsländern und der damit verbundenen Unsicherheiten stand die angemessene Sequenzierung von Reformmaßnahmen dann einige Jahre später erneut auf der politischen und wissenschaftlichen Agenda. Die Frage nach der günstigsten Abfolge von Reformschritten lag hier nahe, da die angestrebten Ziele nur über eine Vielzahl von nicht gleichzeitig durchführbaren Einzelreformen erreichbar waren. Gleichzeitig ließen sich die komplexen Reformprogramme als Transformationsprozess konzeptualisieren, also als zeitlich eingegrenzter Übergang von einem Ausgangs- zu einem relativ konkreten Endzustand.

Die Nachfrage nach Transformationsfahrplänen zur Reduktion der Unsicherheit wurde zunächst vor allem von Ökonomen und ökonomisch geschulten Beratern beantwortet (zum Beispiel Sachs 1989). Der Grad der Übereinstimmung zwischen verschiedenen Reformempfehlungen war allerdings eher gering (Falk und Funke 1993). Aufgrund der großen Unsicherheit bezüglich der Reformschritte verschoben sich die wissenschaftliche Diskussion und auch die Wahrnehmung der politischen Akteure (siehe Blejer und Coricelli 1995) dann rasch zugunsten der Thematisierung der angemessenen Reformgeschwindigkeit, wobei sich zwei Lager ausbildeten: die Befürworter von Schocktherapien bzw. „Big Bang“-Strategien auf der einen Seite und die Gradualisten auf der anderen.

2.1 Sequenzierung als Metapher für graduelle Reformen

Gemäß den Befürwortern rascher, umfassender Maßnahmen sind in Transitions- bzw. Transformationskontexten alle Reformen gleichermaßen bedeutsam und wechselseitig voneinander abhängig. Neben prinzipiellen Vorbehalten gegenüber einer gleichzeitigen Geltung von alten und neuen Institutionen sprechen ihrer Ansicht nach aber auch politökonomische Kalküle für ein ‚schocktherapeutisches‘ Vorgehen. Die Realisierung einer möglichst raschen Unumkehrbarkeit der Reformen (Aslund et al. 1996: 290) und die möglichst eindeutige Signalisierung des Reformwillens werden als wichtiger eingestuft als der Versuch einer Optimierung der Reformsequenz, deren Erfolg außerdem ungewiss ist.

Die Vertreter gradualistischer Reformen befürworten hingegen einen abgestuften Prozess und werfen damit die Frage nach der Reihenfolge der Reformen auf. Da den Vertretern der gradualistischen Position eine steuerungspessimistische Grundeinstellung gemein ist, arbeiten sie allerdings keine kompletten Ablaufpläne für Reformen aus. Die Frage der Sequenzierung wird stattdessen eher abstrakt beantwortet.

Mathias Dewatripont und Gérard Roland (1995) vertreten beispielsweise die Ansicht, dass der Ablauf von Reformen in einer Weise organisiert werden sollte, die einerseits sicherstellt, dass der Reformprozess voranschreitet und andererseits die destabilisierenden Effekte minimiert werden. Zu Beginn eines Reformprozesses wären demzufolge jene Maßnahmen einzuleiten, deren ökonomischer Erfolg sich rasch zeigt. Reformen mit Investivcharakter sollten im Idealfall erst dann durchgeführt werden, wenn die Anlaufkosten mit den Erfolgen der ersten Maßnahmen kompensiert werden können. In späteren Arbeiten hat Gérard Roland seine Überlegungen weiter differenziert (Roland 2004): Am Anfang einer Reformsequenz sollten seiner Ansicht nach Reformschritte stehen, die Unsicherheit reduzieren helfen (früher Unsicherheitsabbau), von kritischer Bedeutung für die Gesamtreform sind (frühe Risikoreduktion) und vielen Bürgern einen Nutzen bringen (frühe Absicherung der Reformunterstützung).

Peter Murrell (1993), ein anderer Vertreter der gradualistischen Position, argumentiert stattdessen mit der Wichtigkeit von Maßnahmen. Am Anfang eines Reformprozesses sollten sich die Reformkräfte auf das dringlichste Problem konzentrieren. Der weitere Reformprozess müsste dann gezielt zeitlich gestreckt werden, wobei in hohem Maße auf eine evolutionäre Entwicklung zu vertrauen wäre. Angesichts hoher Steuerungsunsicherheit wären in der Folgezeit jeweils Reformmaßnahmen angemessen, die sich am experimentellen Lernen („trial and error“) orientieren.

Die sich in solchen Empfehlungen ausdrückende weitgehende Zurückhaltung der Gradualisten gegenüber einer inhaltlichen Konkretisierung des Ablaufs von Reformen gründet darin, dass gradualistische Perspektiven in der Regel an die Vorstellung von multiplen Entwicklungswegen (Stark und Bruszt 1998) und unterschiedenen Ausgangsbedingungen (Murrell 1996) gekoppelt sind. Diesen Überlegungen zufolge kann im Grunde prinzipiell jede Reformsequenz, die für einen Fall angemessen ist, für einen anderen wegen der mangelnden Anpassung an den jeweiligen Kontext nachteilig

sein. Ein langsames Reformtempo wird als angemessen bewertet, weil die Identifizierung kontextadäquater Reformverläufe durch ein gradualistisches Vorgehen erleichtert bzw. überhaupt erst ermöglicht wird.

Der Streit zwischen „Big Bang“-Reformern und Gradualisten wird bis heute fortgeführt (siehe Hoff und Stiglitz 2004), auch wenn zuweilen ein situativ abgestimmtes Vorgehen¹ als vermittelnde Position angeboten wird (siehe Nsouli, Rached und Funke 2005). Aus den Argumenten der Debatte um „Big Bang“ oder Gradualismus lassen sich allgemeine, nicht auf Transformationskontexte begrenzte Aussagen über zu favorisierende Reformoptionen ableiten (siehe Glaab 2007). Diese bleiben mangels einschlägiger empirischer Untersuchungen notgedrungen auf der Stufe von Plausibilitätserwägungen, die sich auch teilweise widersprechen können.

2.2 Sequenzierung als Abfolge von Reformschritten

Trotz der gerade im Transformationskontext vielfach hervorgehobenen Bedeutung der Reformreihenfolge ist diese nur selten anhand konkreter Reformschritte empirisch überprüft worden. Implizit ist man wohl davon ausgegangen, dass das Reformtempo ein guter Indikator für die Sequenz der Reformen wäre. Die wenigen Studien, in denen die Abfolge von Reformschritten empirische Berücksichtigung gefunden hat, kommen jedoch zum gegenteiligen Ergebnis. So heißt es etwa bei Nørgaard (2000: 73): „A basic observation is that contrary to what we would expect, decisions about phasing (liberalization or privatization) are not necessarily related to the pace of reforms“.

¹ Das bedeutet, je nach situativer Lage, entweder Schocktherapie oder Gradualismus: „Each country has to choose the proper speed of adjustment and sequencing of reforms by examining country-specific factors“ (Nsouli, Rached und Funke 2005: 740).

Nørgaard überprüft unabhängig vom Reformtempo, ob sich die Abfolge „Liberalisierung“ vor oder nach der Durchführung von strukturellen Reformen („Privatisierung“) positiv oder negativ ausgewirkt hat. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Länder mit vorgehalteter Liberalisierung im Durchschnitt ökonomisch besser abschneiden, als jene mit einem frühen Fokus auf Privatisierung.

In einem umfassenderen Design mit mehreren Reformschritten stellt auch Beyer (2001) fest, dass bestimmte Reformsequenzen in systematischer Weise die ökonomische Entwicklung der Transformationsländer positiv beeinflusst haben, während andere eindeutig negative Effekte zeigten. Ein ungünstiger Verlauf der Entwicklung korrespondiert mit Reformsequenzen, in denen die Privatisierung und insbesondere die Preisliberalisierung vor der ökonomischen Stabilisierung in Angriff genommen wurden. Als kritischen Faktor ermittelt Beyers Studie die Positionierung der Initiative zur ökonomischen Stabilisierung. Länder, in denen die Eindämmung der Inflation relativ früh in Angriff genommen wurde, schnitten ökonomisch besser ab, während vor allem Länder, in denen die Preisliberalisierung vor der Stabilisierung durchgeführt wurde, durchweg Probleme mit der wirtschaftlichen Erholung hatten.

Die empirischen Ergebnisse der angeführten Studien lassen sich aufgrund ihrer Berücksichtigung von konkreten Reformschritten nur bedingt auf andere Kontexte übertragen, da beispielsweise in westlichen Demokratien gänzlich andere Reformmaßnahmen durchgeführt werden als in Transformationsländern. Die Studien zeigen allerdings, dass Sequenzbetrachtungen in analytischen Modellierungen Berücksichtigung finden können und man dabei auf zuweilen überraschend starke Zusammenhänge stößt. Im Transformationskontext ist die Reformsequenz zum Beispiel erklärungskräftiger als das wissenschaftlich weitaus intensiver diskutierte Reformtempo (Beyer 2001).

2.3 Sequenzierung als richtiges Timing von Reformen

Die Frage ob partielle, sequenzielle oder simultane Reformen zu präferieren sind, wird neuerdings unter neuen Vorzeichen auch für die OECD-Länder aufgeworfen. So argumentieren beispielsweise Blanchard und Giavazzi (2003), dass die Deregulierung von Produktmärkten aufgrund der durch den erhöhten Wettbewerb reduzierten Renditen den Effekt hat, dass im Anschluss auch Deregulierungsmaßnahmen auf den Arbeitsmärkten angestrebt werden. Dieser Befund deutet auf einen Interaktionseffekt zwischen Produktmarkt- und Arbeitsmarktregulierung hin. Noch umfassendere Komplementaritätsbeziehungen wurden zuvor bereits unter anderem von Hall und Soskice (2001) diskutiert.

Berger und Danninger (2005) greifen den Komplementaritätsgedanken auf und stellen anhand eines OECD-Länderpanels fest, dass im Zeitraum zwischen 1990 und 2004 eine gleichzeitige Produkt- und Arbeitsmarktderegulierung das Beschäftigungswachstum positiv beeinflusste (starker Interaktionseffekt). Im Regelfall wird dieses optimale Timing aber verfehlt. Es kommt zu einer Sequenz in der, wie bei Blanchard und Giavazzi (2003) beschrieben, auf die Produktderegulierung die Arbeitsmarktderegulierung folgt. Voraussetzung für ein optimales Timing von Reformmaßnahmen wäre demnach (1) die Kenntnis der Komplementaritätsbeziehungen und (2) die Überwindung der partiellen politikfeldspezifischen Reformsicht der Entscheidungsträger.

Mit dem Timing von deregulierenden Arbeitsmarktreformen (der Reduzierung des Beschäftigungsschutzes) setzt sich auch Gilles Saint-Paul (2002) auseinander. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die häufig geäußerte Vermutung, dass strukturelle Reformen am besten in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs durchzuführen wären. Anhand einer differenzierenden Betrachtung verschiedener Einzelfaktoren verdeutlicht Saint-Paul, dass sich keine eindeutige Wirkrichtung prognostizieren lässt. Faktisch ist es allerdings so, dass die Mehrzahl aller deregulierenden Arbeitsmarktreformen entgegn

der Ausgangsüberlegung in Phasen steigender Arbeitslosigkeit durchgeführt wurde. Saint-Paul führt dies darauf zurück, dass die Abwehr der Reduzierung des Beschäftigungsschutzes durch die Beschäftigten in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit geringer ist, da sie in diesen Phasen selbst Arbeitslosigkeit fürchten müssen und daher Reformen akzeptabel finden können, die ihnen den Wiedereintritt in die Beschäftigung erleichtern würden. Die von Saint-Paul aufgeworfene Frage der pro- oder antizyklischen makroökonomischen Steuerungs politik beschäftigt Ökonomen im Übrigen spätestens seit Keynes.

Aghion und Marinescu (2007) zeigen in einer neueren Studie, dass insbesondere Länder mit wenig entwickeltem Finanzsektor von einer antizyklischen staatlichen Investitionspolitik profitieren könnten. Den verschiedenen makroökonomischen Steuerungsansätzen, die Sequenzierung als Problem des richtigen Timings von Reformen begreifen, ist gemein, dass sie von den politischen Akteuren nicht nur die Kompetenz zur Entwicklung langfristiger Strategien verlangen, sondern auch noch die Fähigkeit zur Identifikation des richtigen Zeitpunkts. Aufgrund der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung keynesianischer Steuerungs politik muss dies als hohe Anforderung gelten.

In den letzten Jahren ist unabhängig von den makroökonomischen Steuerungsdebatten eine zweite Diskussionslinie entstanden, die sich ebenfalls für das Thema „Sequenzierung“ interessiert. So sind im Zuge des Aufschwungs institutionalistischer Ansätze in Politikwissenschaft, Soziologie und Ökonomie verstärkt historische Betrachtungsweisen und Argumentationsmuster ins Blickfeld gerückt (Greif 2006; Howlett und Rayner 2006; Mahoney und Rueschemeyer 2003; Brinton und Nee 1998). McDonald (1996) sieht in dieser Verschiebung des Interessenfokus gar einen „historical turn“ der Sozialwissenschaften.

Neben Pfadabhängigkeiten (zum Beispiel North 1990; Mahoney 2000), kritischen Entscheidungspunkten (zum Beispiel Collier und

Collier 1991) und „Governance“-Mechanismen (zum Beispiel Mayntz 2004) gehören auch Ereignissequenzen zu den Aspekten, denen institutionalistisch orientierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine besondere Wichtigkeit zuschreiben. Paul Piersons Aufsatz mit dem Titel „Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes“ gehört diesbezüglich zu den viel zitierten Referenztexten (Pierson 2000). Andere Autoren, die Piersons Interesse an Sequenzen teilen, sind beispielsweise Amenta (2003), Rueschemeyer und Stephens (1997) sowie Thelen (2002).

Ohne Verwendung des Begriffs „Sequenz“ bzw. „Sequenzierung“ wurden unterschiedliche Zeitabläufe und andersartig verschaltete Abfolgen von Ereignissen aber bereits in den Klassikern der historisch orientierten Institutionenforschung als Erklärung für Länderdifferenzen und unterschiedliche Routen der Modernisierung angeführt (zum Beispiel Moore 1966; Gerschenkron 1962; Lipset und Rokkan 1967).

Ein Beispiel für das neu geweckte Interesse an Sequenzen ist etwa die historisch-institutionalistische Analyse von Tulia Falleti (2005), die den unterschiedlichen Erfolg von Dezentralisierungsmaßnahmen in Lateinamerika auf die Abfolge der Durchführung einzelner Dezentralisierungsschritte (politische, administrative und fiskalische Dezentralisierung) zurückführt. Falletis Analyse zeigt, dass die subnationalen politischen Eliten (Gouverneure, Bürgermeister) nicht zwangsläufig Autonomiegewinne verzeichnen können. Bei ungünstiger Abfolge der Dezentralisierungsschritte (insbesondere späte fiskalische Dezentralisierung) enden die Maßnahmen gar in einer höheren Abhängigkeit der subnationalen Ebenen von der Zentralregierung.

2.4 Sequenzen als analytisches Konzept

Der „historical turn“ hat dazu beigetragen, dass gängige methodische Ansätze hinterfragt wurden. Aufgrund methodischer Innovationen, wie zum Beispiel dem „Narrative Positivism“-Ansatz (Abbott 1983 und 1992; Czarniawska 2004; Ospina und Dodge 2005), sind Alter-

nativen zum „General Linear Model“ entstanden, die den Prozesscharakter historischer Abläufe stärker berücksichtigen können.

Das „General Linear Model“ geht von Zusammenhängen zwischen einer abhängigen und verschiedenen unabhängigen Variablen aus. So werden beispielsweise politische Entscheidungen in Regressionsmodellen als Ergebnis stochastischer Prozesse interpretiert, bei denen eine Anzahl an Variablen mit bestimmten Ausprägungen das Ergebnis ‚determinieren‘. Implizit negiert diese Art der kausalen Modellierung die Bedeutung von Geschichte. Zeit wird als diskrete, unendlich teilbare Einheit gedacht. Geschichte ist dann konzeptionell lediglich eine Aneinanderreihung von Momenten. Welcher Zeitpunkt oder welche Zeitperiode ausgewählt wird, ist beim „General Linear Model“ unerheblich, da angenommen wird, dass sich jedes Ergebnis aus der im Moment gültigen Konfiguration der Variablen berechnen lässt.

Im „Narrative Positivism“-Ansatz wird stattdessen die Gesamtheit einer historischen Sequenz von Ereignissen retrospektiv als Untersuchungsgegenstand herangezogen. Die Analyse zielt auf die Entdeckung des Handlungszusammenhangs („plot“) bzw. derjenigen ‚Erzählung‘ („narrative“), die die Entwicklung vom Anfang bis zum Ende plausibel erklären kann. Im Unterschied zum „General Linear Model“ ist es kein Ausnahmefall, sondern eine Grunderwartung, dass eine Variable zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Einfluss auf die Entwicklung nimmt, während sie zu einem anderen Zeitpunkt der Sequenz diesen Effekt nicht mehr hat. Dementsprechend müssen Erklärungen anderen Kriterien als im „General Linear Model“ genügen, Abbott (1992) nennt beispielsweise die folgenden:

- Die Verkettung („enchainment“), die als „narrative analogue of causality“ (Howlett und Rayner 2006: 3) gilt, wobei Erklärungen so ineinander greifen sollten, dass es plausible Verbindungen zwischen den einzelnen Teilen der Erzählung gibt.

- Eine strikte Reihenfolge oder Ordnung („order“), die gegeben sein muss, wenn eine Ereignissequenz ein bestimmtes Ergebnis erklären soll.
- Die Konvergenz („convergence“), die dazu führt, dass die Sequenz letztlich einen „steady state“ bzw. den Endpunkt der Erzählung erreicht.

Historische Sequenzen lassen sich auch untereinander vergleichen. Hierfür wurden gleichfalls neue Verfahren der vergleichenden Analyse entwickelt. Ein Beispiel für eine solche Studie ist die Untersuchung von Abbott und DeViney (1992) zur Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Anhand eines sogenannten „Optimal Matching“-Verfahrens zur Analyse der verschiedenen Sequenzen der Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Angebote stellen die Autoren fest, dass es deutliche Hinweise auf einen länderübergreifenden Prozess der Nachahmung gibt, der allerdings partiell durch verschiedene länderspezifische Faktoren beeinflusst wird. Die Variation der Sequenz betrifft gemäß der Analyse von Abbott und DeViney auch nicht alle wohlfahrtsstaatlichen Leistungen gleichermaßen. Während die zeitliche und sequenzielle Variation bei der Gesundheitsversicherung und der Rentenversicherung vergleichsweise groß ist, passen die Arbeitsunfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung oder die Sozialhilfeszusammenfassungen zum Beispiel weit eher in ein allgemeines historisches Ablaufmuster.

2.5 Sequenzen der Pfadabhängigkeit

Ein Teil der historisch orientierten Institutionenforscher nimmt an, dass gesellschaftliche Prozesse nicht in völlig beliebiger Weise sequenziell geordnet sind, sondern dass es ein dominantes Grundmuster eines historischen Ablaufs gibt. Der prominenteste Vertreter dieser Perspektive ist Paul Pierson, der davon ausgeht, dass es sich bei vielen, wenn nicht gar bei den meisten politischen Prozessen um selbst verstärkende, pfadabhängige Ereignissequenzen handelt: „There are strong grounds for believing that self-reinforcing proces-

ses will be widespread in political life [...]. If the emergence and development of institutions are subject to positive feedback, this alone assures the centrality of path dependent processes, since institutions are a ubiquitous feature of the political world“ (Pierson 2000: 79).

Aufgrund der Pfadabhängigkeit von Prozessen haben historische Ereignisse erhebliche Auswirkungen auf Gegenwart und Zukunft. In frühen Phasen einer pfadabhängigen Entwicklung können vergleichsweise kleine Ereignisse entscheidend für den weiteren Verlauf sein. Zu späteren Zeitpunkten hingegen vermögen selbst große Ereignisse den eingeschlagenen Pfad kaum mehr zu beeinflussen. Dies bedeutet auch, dass am Anfang eines Prozesses noch vergleichsweise viele Pfade eingeschlagen werden könnten (hohe Kontingenz), während die Selbstverstärkung dann zur Konsolidierung und Institutionalisierung führt. Es kommt also wesentlich darauf an, in welcher Phase sich ein pfadabhängiger Prozess befindet.

Pfadabhängige Prozesse haben aber nicht nur eine typische Ablaufsequenz. Auch gänzlich zufällige Ereignissequenzen können für die Festlegung der ‚Richtung‘ eines Pfades bedeutsam sein. Dieser Effekt wird in dem berühmten „Polya-Urnen“-Beispiel des Pfadabhängigkeitspioniers W. Brian Arthur verdeutlicht. In einem Gefäß befinden sich zwei oder mehrere verschiedenfarbige Kugeln, die jeweils blind (also zufällig) aus dem Gefäß gezogen werden. Je Farbe ist anfangs jeweils eine Kugel im Gefäß. Von den gezogenen Farben werden eine (oder mehrere) zusätzliche Kugeln neben der ursprünglichen Kugel in das Gefäß gelegt (als Selbstverstärkungs- bzw. „Increasing-Returns“-Effekt), sodass sich die Farbzusammensetzung in dem Gefäß mit jedem Zug ändert. Der Vorgang wird so lange wiederholt, bis sich eine nahezu stabile Farbverteilung herauskristallisiert. Diese kann vorab nicht bestimmt werden, da sie von dem zufälligen Ausgang der Züge abhängt. Die früher gezogenen Kugeln haben aber auf jeden Fall einen größeren Einfluss auf die letztendliche Zusammensetzung als die späteren Entnahmen aus dem Gefäß, sie wirken daher pfadprägend (siehe Arthur, Ermoliev und Kanovski

1987). In analoger Weise ist denkbar, dass politische Prozesse, durch die Reihenfolge kleinerer Ereignisse („small events“) oder auch größerer Ereignisse in eine anschließend pfadabhängige Entwicklung gelenkt werden.

2.6 Sequenzen des punktualistischen Institutionenwandels

Ein anderes Muster gesellschaftlicher Prozesse wird von Vertretern des punktualistischen Institutionenwandels bzw. des sogenannten „Process-Sequencing“-Ansatzes angenommen. In Anlehnung an die evolutionsbiologischen Studien von Eldrige und Gould (1972 und 1977) zeichnet sich institutioneller Wandel in der Sicht der Vertreter des „Process-Sequencing“-Ansatzes dadurch aus, dass lange Phasen der institutionellen Stabilität von wesentlich kürzeren Phasen des fundamentalen Wandels unterbrochen sind (Haydu 1998; Jones, Baumgartner und True 1998; Jones, Sulkin und Larsen 2003; Jones und Baumgartner 2005; True, Jones und Baumgartner 1999; John und Margetts 2003).

Im Bereich von Politikbildungsprozessen lassen sich so einerseits ‚normale‘ Phasen bestimmen, in denen zum Beispiel die ‚ruhige Hand‘ dominiert, Budgetfortschreibungen gängig sind und sich die politischen Anschauungen kaum verändern. Endogene Krisen führen dann dazu, dass sich vieles in kurzer Zeit verändert: „Atypical, paradigmatic or non-incremental change then involves new policies which represent a sharp break from how policies were developed, conceived, and implemented in the past but are still routed in the same general concerns and problems“ (Howlett und Rayner 2006: 12). Ein häufig zitiertes Beispiel für derartigen Wandel ist der Wechsel zur keynesianischen nachfrageorientierten Politik in den 30er/40er Jahren und einem ebenso fundamentalen Umschwung in den 70er/80er Jahren zu neoliberalen Steuerungsstrategien (Hall 1992). Auf Deutschland bezogen wird aktuell im Bereich der politischen Ökonomie die Abkehr vom „Corporate Governance“-System der

„Deutschland AG“² zu einem Regime des Finanzmarktkapitalismus als punktualistischer Wandel diskutiert (Beyer 2007).

In punktualistischer Betrachtung erfolgt institutioneller Wandel in einer Abfolge von Schritten, die einander zwar voraussetzen, die aber nicht als regelmäßige Zyklen aufgefasst werden können. Bei jedem Schritt oder Sprung werden die vorher gültigen Leitbilder, Überzeugungen („belief systems“) oder Paradigmen in Frage gestellt und letztlich aufgegeben. Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die Destruktions- und Konstruktionsmechanismen, wie zum Beispiel das „Agenda Setting“ (Kingdon 1997; Pralle 2006) oder die Bildung von „advocacy coalitions“ (Sabatier 1988; Sabatier und Jenkins-Smith 1993). Sequenzen sind auch in diesem Ansatz in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Zum einen ist die historische Entwicklung durch die Abfolge von Stabilitätsphasen und Zeitpunkten der punktierten Veränderung in sich sequenziell geordnet, zum anderen setzen fundamentale Veränderungen – zumindest im Bereich der Politikbildung – vorangegangene Konstruktionsphasen und damit eine charakteristische Abfolge der Entwicklung voraus.

² Der Begriff „Deutschland AG“ dient als Bezeichnung für die enge Personen- und Kapitalverflechtung deutscher Großunternehmen. Den Managern im Dichtezentrum dieses Verflechtungsnetzwerks wird ein Steuerungspotenzial zugeschrieben, das weit über die Unternehmens- bzw. Konzerngrenzen hinausreicht.

3. Motivlagen der Reformsequenzierung

Die Ausführungen zu den verschiedenen Perspektiven auf das Thema Reformsequenzen haben gezeigt, dass es unterschiedliche Aspekte sind, die Sequenzen zu einem interessanten Forschungsgegenstand machen können. Eine Steuerungsperspektive im Hinblick auf die Optimierung politischer Reformprozesse ist nur einigen Ansätzen eigen. Manche Ansätze nutzen Sequenzen zur Erklärung historischer Entwicklungen, ohne daraus Schlussfolgerungen für zukünftiges Handeln abzuleiten („narrative positivism“, „historical institutional analysis“). Andere Erkenntnisse zum sequenziellen Ablauf historischer Entwicklungen decken gerade die Schwierigkeit der Steuerung auf (wenn zum Beispiel im Pfadabhängigkeitsansatz darauf hingewiesen wird, dass frühe Ereignisse oder Interventionen dazu führen können, dass späteres Gegensteuern kaum mehr möglich ist). Und auch diejenigen, die eine Steuerungssicht einnehmen, begründen ihre Empfehlung für sequenzielles, gradualistisches Handeln häufig mit skeptischen Einschätzungen gegenüber planerischem Steuerungshandeln.

Die Zurückhaltung der Forschung gegenüber konkreten Optimierungsempfehlungen bezüglich der Sequenz von Reformen gründet aber nicht nur in einer grundsätzlichen Steuerungsskepsis vieler der an der Diskussion beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie erklärt sich auch aus der noch geringen Anzahl von Reformen, deren Sequenz systematisch untersucht worden wäre.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass die Sequenzierung von unterschiedlichen (sich teilweise überlagernden) Motiven geleitet werden kann. Je nach Motivlage³ können sich unterschiedliche Op-

³ Politisches Handeln kann von verschiedenen Motiven, wie zum Beispiel dem Interesse am Machterhalt oder dem Wunsch nach Realisierung eines konkreten Reformziels, geleitet sein. Hier wird im Folgenden der abstraktere Begriff „Motivlage“ verwendet, da Reformhandeln, das sequenzielle Aspekte

timierungswege anbieten. Ein möglicher Ansatzpunkt für weitere empirische Forschungen wäre daher eine je nach Motivlage differenzierte Untersuchung von Reformsequenzen. Im Folgenden wird diesbezüglich eine Typologie von Motivlagen vorgestellt, wobei jeweils auf „Situationsbedingungen“, „plausible Sequenzen“, „Bedingungen der Anwendung“ und „erwartbare Schwierigkeiten“ eingegangen wird. Die Typologie nimmt Bezug auf den Forschungsstand, da die verschiedenen Motivlagen aus den Debatten abgeleitet sind.

Damit die sequenzielle Reihung von Reformen überhaupt relevant werden kann, müssen Reformen in Wechselwirkung mit den Rahmenbedingungen oder mit anderen Reformen stehen, da es ansonsten unerheblich wäre, in welcher Reihenfolge sie durchgeführt würden. Ob sich die Wechselwirkungen auf Rahmenbedingungen oder direkt auf andere Reformschritte beziehen, macht jedoch einen analytischen Unterschied, da im ersten Fall das richtige Timing von Reformen gleichfalls Wichtigkeit erlangt, während im zweiten Fall die Reihenfolge der Reformschritte alleinige Bedeutung hat. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Motive der Reformakteure je nachdem variieren, ob die Wechselwirkungen auf charakteristischen Eigenschaften der Reformen beruhen oder durch ein kritisches Zusammentreffen der Faktoren (erratische Ereignisse, Überschreitung von kritischen Schwellenwerten, temporäre Interaktion mit weiteren intervenierenden Faktoren etc.) hervorgerufen werden.

Berücksichtigt man beide Differenzierungsmöglichkeiten, dann ergeben sich vier verschiedene Motivlagen, die in Tabelle 1 in einer Vierfeldermatrix dargestellt sind. Bei drei Motivlagen besteht ein Interesse an der aktiven Beeinflussung bzw. der Steuerung der Re-

berücksichtigt, strategische Kalkulationen erforderlich macht – man könnte daher auch von Motiven zweiter Ordnung sprechen. Ausgehend von der Motivlage „Spekulation auf Reformwirkungen“ lässt sich daher sowohl das Motiv des Machterhalts als auch das Motiv der Erreichung konkreter Reformziele verfolgen.

formreihenfolge (Spekulation auf Reformwirkungen, Berücksichtigung von Interaktionseffekten, Nutzung von Gelegenheitsfenstern). Bei der vierten Motivlage ist hingegen die Kontrolle unerwünschter, weil nicht einzuschätzender Interaktionseffekte zentral (Vermeidung unkontrollierbarer Interaktionen).⁴

Tabelle 1: Motivlagen der Reformsequenzierung

	Zusammenspiel von Reform und Rahmenbedingung	Wechselwirkung von Reformen
Reformeigenschaften	Spekulation auf Reformwirkungen	Berücksichtigung von Interaktionseffekten
Kritisches Zusammentreffen von Faktoren	Nutzung von Gelegenheitsfenstern	Vermeidung unkontrollierbarer Interaktionen

3.1 Spekulation auf Reformwirkungen

Für die erste Motivlage der Sequenzierung von Reformen ist von Bedeutung, dass sich die Wirkungen von Reformen erheblich unterscheiden können, zum Beispiel hinsichtlich der Übergangskosten oder dem Kreis der Nutznießer.

Reformen verursachen in aller Regel zunächst Übergangskosten – und seien es auch nur die Kosten der Reformentwicklung und Verabschiedung. Diese Übergangskosten können je nach Reform unterschiedlich groß sein. Die möglichen Reformgewinne treten erst

⁴ Radikalreformer könnten theoretisch zwar auch bewusst auf die jeweils unsicherste Strategie und damit auf die Realisierung des ‚Unerwartbaren‘ setzen – dies dürfte allerdings ein extremer Ausnahmefall sein.

später auf, wobei unsicher ist, ob sich diese tatsächlich realisieren, denn Reformen können bekanntlich auch ihre angestrebten Ziele verfehlen.

Im Idealfall – bei sich tatsächlich einstellenden Reformgewinnen – ergibt sich für den Kosten-Nutzen-Verlauf eine J-Kurve (Przeworski 1991). Zunächst muss ein mehr oder minder tiefes ‚Tal‘ durchschritten werden und erst danach stellt sich der Nutzen ein. Reformen sind also mit einem Problem der Zeitinkonsistenz belastet (Kyddland und Prescott 1977). Geht man von liberaldemokratischen Verhältnissen aus, dann müssen die Wählerinnen und Wähler aufgrund ihrer Hoffnung auf zukünftige Gewinne zuweilen auch dazu bereit sein, Verluste hinzunehmen. Wenn es der jeweiligen Regierung nicht gelingt, glaubhaft zu machen, dass die durchgeführten Reformen Erfolge zeitigen werden, dann ist es wahrscheinlich, dass die Regierung von der Abwahl bedroht ist oder sich zum Abbruch des Reformprozesses genötigt sieht.

Für Regierungen gibt es somit einen Anreiz, vor allem solche Reformen in Angriff zu nehmen, deren Erträge sich mit hoher Wahrscheinlichkeit noch in der Legislaturperiode zeigen, und jene eher zu vermeiden, bei denen dies nicht zu erwarten ist. Darüber hinaus ergeben sich aus der unterschiedlichen Höhe der Übergangskosten und der unterschiedlichen Ausdehnung der Übergangszeit Möglichkeiten zum strategischen Handeln. Je nach Kalkulation könnten zum Beispiel Reformsequenzen angestrebt werden, (1) bei denen der Nutzen früh sichtbar wird, (2) bei denen sich die Erträge vor dem Wiederwahltermin bündeln oder (3) bei denen die Phasen minimiert werden, in denen die Übergangskosten nicht durch den Erfolg anderer Reformen kompensiert werden können („Valley of Tears“ vermeiden).

Die Sequenzierung von Reformen mit dieser Motivlage setzt voraus, dass sich die Wirkungen der einzelnen Reformschritte abschätzen lassen. Die Auswahl der geeigneten Strategie verlangt zudem, dass die politischen Kräfte auch die Reformakzeptanz der Wähler ein-

schätzen können – die Bereitschaft schmerzhaftes Übergangsphasen zu ertragen kann ja durchaus hoch sein. Die größte Schwierigkeit beim Motiv der Spekulation auf Reformwirkungen dürfte sein, dass unerwartete Wirkungen die Rahmenbedingungen geplanter Sequenzen verändern. Wenn beispielsweise ein Reformschritt scheitert, der frühe Erträge sichern sollte, dann macht dies eine gänzlich neue Kalkulation der anvisierten Sequenz notwendig.

Im Hinblick auf die Reformwirkungen ist auch der jeweilige Nutznießerkreis ein Ansatzpunkt für die Beeinflussung sequenzieller Abläufe. Gérard Rolands (2004) Einschätzung, wonach es sich zur Sicherung der Reformunterstützung empfiehlt, zunächst Reformen mit breitem Nutznießerkreis durchzuführen, wurde ja bereits benannt. Aber auch andere Kalkulationen sind denkbar: Streuen bei Reformen die Gewinne breit, so lösen sie zum Beispiel kaum noch eine Mobilisierungswirkung aus. Nach Haggard und Kaufman (1995) ist die Wahrscheinlichkeit einer Reformblockade daher hoch, wenn die Gewinne einer Reform streuen und die Verluste konzentriert sind, denn aufgrund dieser Konstellation ist es wahrscheinlich, dass die Verlierer weitaus organisationsfähiger sein werden als die Gewinner. Die Opposition gegen Reformen kann daher selbst dann erfolgreich sein, wenn die Gewinne in der gesellschaftlichen Gesamtbilanz größer sind als die Verluste. Die sequenzielle Anordnung von Reformen könnte dazu beitragen, dass solche Reformblockaden aufgelöst werden. Ein sequenziell vorangestellter Reformschritt, der mögliche machtvollen Opponenten zufriedenstellt, wäre ein geeignetes Instrument zur Erleichterung der sich daran anschließenden Hauptreformschritte.

Übersicht 1: Spekulation auf Reformwirkungen

Situation

- a. Die Übergangskosten von Reformen variieren (große/kleine Kosten und früher/später Nutzen).
- b. Der Kreis der Nutznießer variiert (kleiner/großer Kreis, wenige/viele Reformverlierer).

Plausible Sequenz

- a. Frühen Nutzen sichern *oder* Erträge vor dem Wiederwahltermin bündeln *oder* „Valley of Tears“ vermeiden.
- b. Sicherung der Reformunterstützung durch frühe Reformen mit großem Nutznießerkreis, aber je nach Kontext auch andere Kalkulationen ebenso plausibel.

Bedingung

- a. Abschätzbarkeit der Reformwirkungen, Abschätzbarkeit der Reformakzeptanz der Wähler.
- b. „Median-Voter“-Orientierung als aussichtsreichste Parteien-Strategie („Single-Issue“-Parteien haben zum Beispiel andere strategische Voraussetzungen).

Schwierigkeit

- a. Unerwartete Wirkungen verändern die Rahmenbedingungen geplanter Sequenzen.
- b. Die Zuschreibungsmöglichkeit von Effekten ist in der Regel vielfältig.

Die Bedeutung des Kreises der Nutznießer ergibt sich aus der Annahme, dass die Wiederwahl einer demokratisch gewählten Regierung gefährdet ist, wenn die Mehrzahl der Stimmberechtigten den Eindruck gewinnt, dass Reformerfolge nicht ihnen, sondern anderen

gesellschaftlichen Gruppen zugutekommen werden. Dies setzt als Bedingung voraus, dass die Parteien die Maximierung ihrer Unterstützer tatsächlich als aussichtsreichste Strategie wahrnehmen. Im Falle einer zersplitterten Parteienlandschaft oder auch bei der spezifischen Ausrichtung einer Partei (zum Beispiel „Single-Issue“-Partei) sind allerdings andere strategische Voraussetzungen gegeben, die dann die Sequenzierung von Reformen beeinflussen würden.

Die Hauptschwierigkeit bei einer Optimierung der Reformsequenz im Hinblick auf den Kreis der Nutznießer dürfte allerdings sein, dass sich die Effekte von Reformen höchst unterschiedlich zuschreiben lassen. Manch ein Nutznießer von Reformen fühlt sich als Verlierer und umgekehrt ist es auch so, dass Wähler nicht zwangsläufig diejenigen Parteien unterstützen, von deren Reformen sie am meisten profitieren würden.

3.2 Berücksichtigung von Interaktionseffekten

Bei der Spekulation auf Reformwirkungen entstehen die Möglichkeiten zur Sequenzierung aus der Wechselwirkung von Reformeigenschaften mit den Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel der zeitlichen Begrenzung von Legislaturperioden.

Eine andere Motivlage ergibt sich, wenn die Effekte der Interaktion von zwei oder mehr Reformen eine Sequenzierung nahelegen. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Durchführung von Reformschritten in einer bestimmten Reihenfolge aufgrund der direkten Wechselwirkungen größere Erfolge verspricht, also wenn Reformschritt A vor B günstiger ist als B vor A. Gilt dieses asymmetrische Beeinflussungsverhältnis für mehrere Reformschritte einer Gesamtreform, dann können sich im Hinblick auf eine Maximierung der Interaktionswirkungen komplexe Optimierungsprobleme einstellen (zum Beispiel A vor B ist günstiger als B vor A, aber CBA kann dennoch günstiger sein als CAB). Für Reformer ergibt sich zudem die Schwierigkeit, dass sie in vielen Fällen mit Reformschritten warten müssten, was nicht nur die Kenntnis der sequenziellen Interaktionseffekte, sondern

angesichts von Themenkonjunkturen und Problemlösungsdruck auch ein hohes Maß an Disziplin erfordert. Da die Effekte der unterschiedlichen Reihung aber groß sein können, wie zum Beispiel die Ergebnisse der Transformationsforschung (siehe Kapitel 1.2) gezeigt haben, kann sich die Berücksichtigung von Interaktionseffekten als Strategie trotz dieser Schwierigkeiten letztlich auszahlen.

Das Motiv der Berücksichtigung von Interaktionseffekten ist auch von Bedeutung, wenn sich zwei oder mehrere Reformschritte komplementär zueinander verhalten. Eine zeitnahe Durchführung dieser Reformschritte wäre dann vorteilhaft, da positive Interaktionseffekte früh zum Tragen kommen könnten.

Der Komplementaritätsgedanke wurde zuletzt insbesondere in der sogenannten „Varieties of Capitalism“-Forschung als Argument für die Stabilität unterschiedlicher Institutionensysteme genutzt (Hall und Soskice 2001; Amable 2003). In dieser Diskussion wird davon ausgegangen, dass sich die verschiedenen Institutionen einer Wirtschaftsordnung ergänzen, indem die Effizienz eines institutionellen Merkmals durch das Vorhandensein anderer institutioneller Merkmale in positiver Weise beeinflusst wird. Unter dem Gesichtspunkt des institutionellen Wandels tragen Komplementaritäten dazu bei, dass sich Institutionen wechselseitig stabilisieren. Die Bündelung eines andersartigen komplementären Reformpakets könnte dazu beitragen, dass derartige Verfestigungen wieder aufgebrochen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Reformkräfte Kenntnis über die vorliegenden Komplementaritäten und eine politikfeldübergreifende Reformsicht haben. Der gesicherte Wissensstand über institutionelle Wechselbeziehungen ist noch nicht sehr groß, da sich komplementäre Effekte vergleichsweise schwierig isolieren lassen und sie sich über die Zeit zudem auch ändern können (Boyer 2007). Weitere Fortschritte auf diesem Forschungsgebiet würden daher die Chance zur Sequenzierung von Reformen unter dem Aspekt der Berücksichtigung von Interaktionseffekten deutlich erhöhen.

Übersicht 2: Berücksichtigung von Interaktionseffekten

Situation

- a. Zwei oder mehrere Reformschritte sind komplementär zueinander.
- b. Die Durchführung von Reformschritt A vor B ist günstiger als B vor A.

Plausible Sequenz

- a. Komplementäre Reformschritte möglichst zeitnah durchführen, damit Interaktionseffekte früh genutzt werden, bei Reformschritten ohne Komplementarität ist die zeitliche Distanz eher unbedeutend.
- b. Optimierung im Hinblick auf Maximierung der Interaktionswirkungen (hier A vor B).

Bedingung

- a. Kenntnis der Komplementaritäten, politikfeldübergreifende Reformsicht.
- b. Kenntnis der sequenziellen Interaktionseffekte, Möglichkeit zum strategischen Abwarten.

Schwierigkeit

- a. Komplementaritäten sind eher schwer zu ermitteln (Isolation eines Interaktionseffekts) und können sich auch über die Zeit ändern.
- b. Berücksichtigt man mehrere Reformschritte können sich komplexe Optimierungsprobleme ergeben (zum Beispiel A vor B ist günstiger als B vor A, aber CBA kann dennoch günstiger sein als CAB).

3.3 Nutzung von Gelegenheitsfenstern

Für die dritte Motivlage der Sequenzierung ist wiederum die Interaktion der Reformschritte mit den Rahmenbedingungen der entschei-

dende Aspekt. Im Unterschied zur Spekulation auf Reformwirkungen ist hierbei aber bedeutsam, dass sich die Rahmenbedingungen erratisch oder in relativ unregelmäßigen Zyklen ändern. Die Sequenzierung von Reformen kann die Nutzung der sich aus diesem Umstand ergebenden Gelegenheitsfenster zum Ziel haben.

Vergleichsweise einfach liegt der Fall bei zyklischen Entwicklungen, wie zum Beispiel der konjunkturellen Entwicklung. Das Handeln kann darauf abgestellt werden, in welcher Phase eines zyklischen Prozesses man sich befindet. Je nach Wirkungszusammenhang bieten sich dann prozyklische oder antizyklische Maßnahmen und Reformen an. Zur Optimierung der Sequenzen ist es hilfreich, wenn Prognoseinstrumente entwickelt werden, die den Wechsel von einer Phase zur nächsten anzeigen. Die Sequenzierung kann es auch erforderlich machen, Vorlaufzeiten für das richtige Timing des Handelns zu ermitteln. Grundvoraussetzung ist im Übrigen die Kenntnis der Wirkungszusammenhänge, sodass bestimmbar ist, welches Handeln in welcher Phase angebracht ist.

Das größte Risiko dieser Art von sequenziellem Handeln ist das falsche Timing des Reformhandelns. Potenziell ist es so, dass die Nachteile des falschen Timings so gravierend sein können, dass der Verzicht auf sequenzielles Handeln die günstigere Alternative ist. Im Bereich der Geld- und Konjunkturpolitik ist das Wissen um die Zyklichkeit aufgrund der großen Bedeutung dieser Bereiche vergleichsweise groß. In der Mehrzahl der anderen Politikfelder sind mögliche Zyklen hingegen bislang kaum erforscht, was die sequenzielle Anpassung des Reformhandelns erschwert. Möglicherweise lässt dieser Verzicht auf zyklisches Handeln Optimierungschancen ungenutzt. Eine allgemeine pro- und antizyklische Dynamisierung des Reformhandelns könnte die Probleme bei der Ermittlung des richtigen Timings allerdings auch insgesamt deutlich erhöhen.

Gelegenheitsfenster öffnen sich auch, wenn sich Rahmenbedingungen erratisch verändern. Regierungen können sich auf solche erratischen Veränderungen weniger vorbereiten als auf zyklischen

Wandel. Dennoch können erratisch auftretende Veränderungen sequenzielle Bedeutung haben, da die Abweichung von Routinesequenzen angebracht sein kann. Wenn ein Handlungsrepertoire für Sonderbedingungen entwickelt wurde, kann das Umschwenken auf eine andere Handlungssequenz rasch vollzogen werden. Dies ist – wie man anhand der erfolgreichen Anwendung von Notfallplänen sieht – häufig ein entscheidender Vorteil. Eine mittel- bis langfristige ‚Wenn-dann‘-Planung kann dazu beitragen, dass sich Gelegenheitsfenster nicht ungenutzt wieder schließen. Die Hauptschwierigkeit der sequenziellen Vorbereitung auf erratische Gelegenheitsfenster dürfte sein, dass sich in Folge der Ausnahmesituation eine punktualistische Veränderung der Gesamtsituation einstellen kann und das vorbereitende Handeln unangemessen wird.

Übersicht 3: Nutzung von Gelegenheitsfenstern

Situation

- a. Zyklische Änderung der Rahmenbedingung.
- b. Erratische Änderung der Rahmenbedingungen.

Plausible Sequenz

- a. Je nach Wirkungszusammenhang prozyklische bzw. antizyklische Reformoptimierung.
- b. Abweichung von Routinesequenzen, Rückgriff auf ‚Ausnahmepläne‘.

Bedingung

- a. Prognose des zyklischen Verlaufs, richtiges Timing des Handelns (inkl. Abschätzung von Vorlaufzeiten), Kenntnis der Wirkungszusammenhänge.
- b. Handlungsrepertoire für Sonderbedingungen (Ausnahme- bzw. mittel- bis langfristige „Wenn-dann“-Planung).

Schwierigkeit

- a. Risiko des falschen Timings (die Nachteile können größer sein als beim Verzicht auf sequenzielles Handeln).
- b. Unsicherheit bei der Identifizierung eines Gelegenheitsfensters, unerwünschte punktualistische Veränderung der Gesamtsituation.

3.4 Vermeidung unkontrollierbarer Interaktionen

Es gibt auch ungünstige Gelegenheiten, die zu ergreifen nicht ratsam ist. Eine Motivlage des sequenziellen Handelns kann daher auch gerade die Vermeidung von Risiken sein.

Risiken ergeben sich nicht nur, wie im Falle der Gelegenheitsfenster, aus dem Zusammenspiel von Reform und Rahmenbedingung, sondern auch aus dem kritischen Zusammentreffen von sich wechselseitig beeinflussenden Reformen. Wenn es zutrifft, dass „small events“ (Arthur 1994) und sich zufällig einstellende Konstellationen einen großen Einfluss ausüben können, dann kann die Handlungsmaxime bei einer positiven Bewertung des Status quo nur lauten: Keine Experimente! Dies gilt dementsprechend auch für die sequenzielle Ordnung des Handelns. Jede Abweichung von Handlungsrouinen birgt das Risiko in sich, dass die Ereignisketten einen andersartigen Verlauf nehmen und sich der Status quo verändert. Auf den Erhalt des Status quo zu vertrauen, setzt allerdings zweierlei voraus: Die Rahmenbedingungen müssen erstens weitgehend stabil sein, weil sonst jede Nichtanpassung an die sich ändernden Rahmenbedingungen die Situation wahrscheinlich verschlechtern würde. Zweitens müssen die radikalen Reformkräfte von lediglich geringer Bedeutung sein, da deren Gegenstrategien die sequenzielle Ordnung zum Beispiel durch die Blockade bestimmter Handlungen verändern könnten. Ist das Handeln auf Risikovermeidung ausgerichtet, dann bleiben

potenzielle Chancen zudem ungenutzt, denn Innovationen setzen Risikobereitschaft voraus.

Um Anschluss an andernorts entwickelte Innovationen zu gewinnen, steht risikoaversen Reformkräften insbesondere die Imitation als strategische Option zur Verfügung. Die Vermeidung von unkontrollierbaren Interaktionen kann als Motiv auch bei Imitationen relevant werden. Die Imitation gilt gemeinhin als vielversprechender Ansatz für die Initiierung von institutionellen Lernprozessen (DiMaggio und Powell 1991: 69). Bei auftretenden Problemen kann zunächst selektiv vom Vorbild abgewichen werden. Durch die Anpassung an das Bestehende ergibt sich dann häufig eine konstruktive Mischung von Adaption und Innovation. Möglich ist auch die Orientierung an „best practices“, wobei Reformeure ihre Entscheidungen dadurch absichern, dass sie sich jeweils an der (vermeintlich) besten Lösung orientieren.

Die hohe Legitimität der Imitation kann aber auch zu Anpassungsprozessen verleiten, die sich negativ auswirken (Meyer und Rowan 1977). Zudem bleibt es zweifelhaft, ob sich die ‚Vorlage‘ hinreichend konkretisieren lässt, ob der änderungsbedürftige Ausgangszustand adäquat diagnostiziert werden kann und ob instrumentelles Wissen über die zu unternehmenden Reformschritte vorhanden ist. Das Reformergebnis bleibt daher auch beim imitativen Verfahren prinzipiell offen. Der Reformprozess ist trotzdem erheblich vom Risiko der Ungewissheit entlastet, denn bei innovativen Reformen gibt es zwangsläufig mehr Unwägbarkeiten.

Um Übertragungsfehler und unkontrollierbare Interaktionen gering zu halten, ist bei Imitationen mit zu berücksichtigen, dass beim Übernahmeprozess die Reformsequenz beachtet wird, denn es kann für das Endergebnis nicht nur entscheidend sein, was man überträgt, sondern auch, in welcher Reihenfolge die Reformschritte durchgeführt werden. Die imitative Übertragung einer Reformsequenz setzt voraus, dass der Kontext der als vorbildlich wahrgenommenen Referenz im großen Maße mit dem eigenen Kontext übereinstimmt, da die Übertragungsrisiken mit der Unähnlichkeit ansteigen. Übertra-

gungen werden zudem durch das Problem der Abgrenzung des Imitationsbereichs erschwert, denn letztlich wird es stets bei einer Differenz zwischen Vorbild und Imitation bleiben. Gerade die sequenzielle Reihung der Reformen ist vermutlich ein Aspekt, bei dem Übertragungsschwierigkeiten groß sein werden, weil vorliegende institutionelle Differenzen von vornherein identische Sequenzen verhindern können.

Übersicht 4: Vermeidung unkontrollierbarer Interaktionen

Situation

- a. Präferenz für weitgehenden Erhalt des Status Quo, „Critical Junctures“ als Risiko.
- b. Orientierung am Reformerfolg anderer, Risiko des Übertragungsfehlers.

Plausible Sequenz

- a. Einhaltung der Handlungsrouinen.
- b. Imitative Übernahme der als vorbildlich empfundenen Reformsequenz.

Bedingung

- a. Weitgehend stabile Rahmenbedingungen, unbedeutende radikale Reformkräfte.
- b. Hohe Ähnlichkeit des Vorbild- und Nachahmerkontextes.

Schwierigkeit

- a. Risikovermeidung lässt potenzielle Chancen ungenutzt.
- b. Problem der Abgrenzung eines Imitationsbereichs.

4. Sequenzen und Reformerfolge

Die Benennung der vier verschiedenen Motivlagen macht klar, dass die Sequenzierung von Reformen höchst unterschiedlich gestaltet werden kann. Die Handlungssituation der politischen Akteure ist zudem selten so eindeutig, dass lediglich eine dieser Motivlagen zum Tragen kommt. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die Suche nach geeigneten Reformsequenzen durch den Zwang zur Entscheidung für bestimmte Optimierungsrichtungen zusätzlich verkompliziert wird. Dies verdeutlicht umso mehr, dass das Entscheidungswissen, auf dem die Sequenzierung von Reformen beruhen könnte, in vielen Politikbereichen noch unzureichend ist.

Insofern ist zu fragen, welchen Ertrag man sich von Forschungen in diese Richtung versprechen kann. Zur Beleuchtung dieser Frage sollen abschließend exemplarisch zwei Studien vorgestellt werden, die nachdrücklich die mögliche Bedeutung sequenzieller Aspekte für den Reformerfolg verdeutlichen. Anhand der Untersuchung von Christine Trampusch (2005) lässt sich zeigen, wie eine sequenzorientierte „Policy“-Analyse nachzuweisen vermag, dass gängige Annahmen zur Blockade von Reformen zu Fehleinschätzungen führen können. In der Analyse von Helmut Wiesen­thal (2003) finden sich Hinweise darauf, dass Reformprojekte, die zu einem fundamentalen Wandel geführt haben, in spezifischer Weise sequenziell geordnet waren.

Warum scheiterte die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden? Diese Frage rückt Christine Trampusch (2005) in den Mittelpunkt einer Analyse und kommt darin zu dem Ergebnis, dass geglückte Reformsequenzen für das Ausbleiben von Blockaden gesorgt haben.

Aufgrund der Besonderheiten des Regierungssystems gehen viele politikwissenschaftliche Studien davon aus, dass in der Bundesrepublik Deutschland bestenfalls inkrementeller „Policy“-Wandel stattfinden kann (Benz 2000; Lehbruch 2000; Scharpf, Reissert und

Schnabel 1976; Zohlnhöfer 2003). Das deutsche Regierungssystem leide an einem Blockadebias, das innovativen „Policy“-Wandel systematisch verhindern würde.

Die Riester-Reform lässt sich, wie auch die Hartz-Reform, nun aber als innovativer Bruch mit der Vergangenheit deuten, was, so Trampusch, zeige, dass die dem deutschen System inhärenten Blockaden nicht unüberwindbar seien. Riesters Rentenreform hat das Monopol der staatlichen Sozialversicherung in der Altersvorsorge durch die Einführung einer zweiten und dritten Säule aufgebrochen. Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, mit der Sozialhilfe zur neuen Leistung „Arbeitslosengeld II“ zusammengeführt und damit von einer Lohnersatz- zu einer Fürsorgeleistung mit Bedürftigkeitsprüfung gemacht.

Die These des Blockadebias des deutschen Regierungssystems beruht nach Trampusch auf verschiedenen Prämissen. Die Ankerpunkte der These sind (1) exogene Präferenzen, (2) stabile institutionelle Rahmenbedingungen und (3) die „Unter-sonst-gleichen-Bedingungen“-Annahme. Wenn relativ stabile exogene Präferenzen angenommen werden, dann ergeben sich diese aus der Bewertung des Status quo, aus den möglichen Ursachen auftretender Probleme sowie aus der Wirksamkeit und Wünschbarkeit der Handlungsoptionen und den damit verbundenen Ergebnissen. Setzt man stabile institutionelle Rahmenbedingungen voraus, impliziert dies, dass die Regelsysteme darüber entscheiden, welchem Akteur welche Kompetenzen zugewiesen und welche Partizipations- und Vetorechte eingeräumt werden. Die „Unter-sonst-gleichen-Bedingungen“-Annahme besagt schließlich, dass sich die Präferenzen und Rahmenbedingungen während des politischen Entscheidungsprozesses nicht ändern. Werden diese Annahmen zugrundegelegt, dann entscheidet sich der Ausgang politischer Prozesse aufgrund der Interaktion der Akteure.

Wenn es nun, wie im deutschen System, zahlreiche Vetospieler gibt und die Verhandlungsdemokratie stark ausgeprägt ist, dann hängt

der „Policy“-Wandel aufgrund der Ausgangsannahmen zwangsläufig davon ab, ob es den Problembearbeitern gelingt, sich „Techniken der Kompromissbildung“ zu bedienen, „die auf Vereinbarungen über alle Lager hinweg abzielen“ (Holtmann und Voelzkow 2000: 15). „Policy“-Wandel kann sich dann nur inkrementell vollziehen, es sei denn ein exogener Schock hebt die „Unter-sonst-gleichen-Bedingungen“-Annahme aus den Angeln.

Trampusch schlägt, in Abänderung dieser Ausgangsannahmen vor, in der Analyse von innovativem Politikwandel Rückkopplungseffekte von Problemlösungen auf das Handeln politischer Akteure mit einzu-beziehen. Die Annahme stabiler institutioneller Rahmenbedingungen und exogener Präferenzen lässt sie fallen und wählt ein nicht-statisches sequenzielles Analyseverfahren: „Sequenzanalyse betrachtet Politik dynamisch und stellt die Selbsttransformation gesellschaftlicher Probleme, Präferenzen und institutioneller Rahmenbedingungen aufgrund von Rückkopplungseffekten in Rechnung“ (Trampusch 2005: 3).

Anhand der Rentenreform Walter Riesters zeigt Trampusch, dass es im politischen Prozess immer wieder zu selbst produzierten fundamentalen Krisensituationen kommen kann, „in denen weniger die Strukturen der Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie die Interaktion determinieren als die Gelegenheiten, die sich ergeben, weil sich Policies aufgrund von Problemsequenzen verbrauchen“ (Trampusch 2005: 12 f.). Die etablierte Rentenpolitik hat nach Trampusch im Laufe der Zeit an sozialintegrativer Kraft verloren. Die Interessenkonflikte ließen sich nicht mehr in bekannter Weise institutionell bearbeiten, sodass die früheren politischen Lösungen selbst zum Problem wurden. In einem Prozess „schöpferischer Selbstzerstörung“ (Trampusch 2005: 20) wurden die alten Pfade als nicht mehr gangbar bewertet. Die hierdurch neu arrangierten Interessenkonflikte veränderten die Präferenzen über Handlungsoptionen grundlegend. Was vorher als nicht durchsetzungsfähig galt, wurde zu einem späteren Zeitpunkt und nach mehreren Schleifen in der Diskussion zunächst

zur überlegenswerten Option und letztlich zur mehrheitsfähigen Position. Auch die Rahmenbedingungen wurden hinterfragt und es kam im Zuge der Neuausrichtung der Rentenpolitik zu Konflikten um die Problemlösungskompetenz, die sich letztlich auch in der Änderung der institutionellen Arrangements niedergeschlagen haben.

Die historisch-institutionalistische Analyse von Christine Trampusch belegt, dass Sequenzanalysen einen wichtigen Beitrag zur Entschlüsselung von bislang als Anomalie geltenden Phänomenen – wie der überraschenden Einführung der Riesterreform (siehe hierzu auch Hinrichs 2004) – leisten und damit Lehrbuchwissen in Frage stellen können. Die Analyse zeigt außerdem, dass sich im Politikbildungsprozess aufgrund sequenzieller Abläufe Gelegenheitsfenster öffnen können, die dann das Handlungsfeld für Reformen grundlegend verändern. Dass sequenzielle Aspekte womöglich ein wesentlicher Faktor bei der Erklärung fundamentalen Wandels sind, belegt auch die zweite der hier beispielhaft angeführten Studien.

Der Analyseansatz von Helmut Wiesenthal (2003) ist keine Sequenzanalyse im eigentlichen Sinne. Umso mehr überrascht, dass die Reformsequenz sich im Kontrast mit anderen Erklärungsoptionen als bedeutender Faktor herauskristallisiert.

Wiesenthals theoretischer Ansatzpunkt ist das sogenannte „Unmöglichkeitstheorem holistischer Reformen“. Dieses postuliert, dass sich moderne Gesellschaften aus mehreren Gründen umfassenden Reformen entziehen, sofern man diese als Resultate planvoller Interventionen von effizienz- und wirkungsbewussten Akteuren in gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen versteht, weil Akteure angesichts einer uneinholbar komplexen natürlichen und sozialen Umwelt an Grenzen der Steuerung stoßen. Das Unmöglichkeitstheorem ergibt sich aus Argumenten, die auf unterschiedliche Art und Weise unüberwindliche Hindernisse für die Formulierung und Implementation von Reformvorhaben benennen. Weil sie aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Theorieperspektiven hergeleitet sind, ergibt sich ein scheinbar unentrinnbarer „Pessimismus-Überschuss“ (siehe

Beyer und Stykow 2004). Die Skepsis beruht zudem auf verschiedenen Theoremen der Mikro-, Meso- und Makro-Ebene, so etwa

- den Grenzen individueller Informations- und Entscheidungs-rationalität (Stichwort „bounded rationality“, Simon 1957),
- den Grenzen der Politikformulierung (Stichwort „social choice“, Arrow 1951),
- den besonderen Ressourcen-, Identitäts- und Strategieproblemen kollektiver Akteure (Stichwort „collective action dilemma“, Olson 1965) und
- den Schwierigkeiten zur Realisierung einer gleichermaßen inklusiven wie instruktiven Systemrationalität (Stichwort „Differenzierung gesellschaftlicher Subsysteme“, Luhmann 1989).

Aus dem Umstand, dass komplexe Sachverhalte nicht ‚zuverlässig‘ durch ambitionierte Akteure beeinflusst werden können, folgt nach Wiesenthal jedoch nicht zwangsläufig die radikale Reduzierung von Ansprüchen und Hoffnungen auf die Reformierbarkeit der Gesellschaft. Er argumentiert, dass im Popper’schen Sinne auch nur ein einziger Fall erfolgreicher Großreformen als Argument gegen die Allgemeingültigkeit des Unmöglichkeitstheorems ungleich schwerer wiegt als alle Fälle, die es empirisch bestätigen. Konsequenterweise macht er sich daher auf die Suche nach Beispielen erfolgreicher holistischer Reformen und deren Möglichkeitsbedingungen.

Als erfolgreiche Großreform identifiziert er exemplarisch jene Politiken, mit denen in west- und nordeuropäischen Staaten im Rahmen eines längeren Prozesses Institutionen der sozialen Sicherung eingeführt wurden. Die Sozialreformen in Deutschland 1883, 1884 und 1889, die Einführung der Volksrente in Dänemark 1891 und Schweden 1913 sowie die Arbeitslosenversicherung in Frankreich 1905 und in Großbritannien 1911 sprengen alle den Maßstab inkrementalistischer Politik. Die damit verbundenen „sozialpolitischen Basis-

innovationen“ brachen sowohl mit den bis dato existierenden Institutionen als auch mit tradierten Weltbildern und Werten. Wiewohl sich die Innovationsstrategien in den einzelnen Ländern deutlich voneinander unterschieden, so weisen sie doch drei wesentliche Gemeinsamkeiten auf, die auch deutliche Hinweise auf die Sequenz der Reformen geben: Erstens ging in allen Fällen der eigentlichen Reform ein materialer und prozeduraler Wandel des Orientierungsrahmens voraus, der die ‚soziale Frage‘ in neuer Interpretation auf die politische Tagesordnung setzte. Zunächst waren also die Reformer damit befasst, ein konsistentes Konzept der Systemrationalität zu entwerfen, das jedoch keine konkreten Reformentwürfe beinhaltete, sondern eher den Charakter eines sinnstiftenden Weltbildes hatte. Was als soziale Frage thematisiert wurde, waren nach dem erfolgreich vollzogenen „frame shift“ der Handlungsorientierung (Rein 1987) nicht mehr die Effektivität der Armenfürsorge, sondern die Reproduktionsbedingungen des Faktors Arbeit in der Industriegesellschaft. Zweitens wählte man jeweils Strategien der Problemlösung aus einem bereits bekannten und erprobten Instrumentarium. Es wurden bescheidene, an historische Vorbilder anschließende Reformschritte durchgeführt, handlungsfähige Befürworterkoalitionen gebildet und sukzessive erweitert sowie günstige Handlungsgelegenheiten für weiter reichende Reformen genutzt. Drittens kam politischen Unternehmern eine Schlüsselfunktion für den Erfolg zu, da sie die Fortführung der Reformprozesse als Integrationsfiguren und durch ihre politikfeldübergreifende Problemsicht unterstützten.

Zwei der drei von Wiesenthal benannten Gemeinsamkeiten der gelungenen Großreformen sind sequenzielle Aspekte des Reformhandelns. Dies gilt für die große Bedeutung einer vorangehenden Veränderung des Orientierungsrahmens wie auch für den Rückgriff auf ‚verdauliche‘, aber stetige Reformschritte, die in der Gesamtwirkung zu einem nachhaltigen und fundamentalen Politikwechsel beigetragen haben. Der dritte hervorgehobene Aspekt des politischen Unternehmertums weist darauf hin, dass sequenzielles Handeln

auch Querbezüge zu Fragen der politischen Führung aufweist (siehe hierzu ausführlich Glaab 2007).

Die beiden Studien von Trampusch (2005) und Wiesenthal (2003) zeigen, dass das Erklärungspotenzial sequenzorientierter Forschungen als groß eingestuft werden kann. Trampusch schlägt dementsprechend vor, das politikwissenschaftliche Instrumentarium systematisch um sequenzanalytische Betrachtungen zu ergänzen. Die Analyse der Sequenz von Reformen dürfte im Lichte der Ergebnisse der Untersuchung von Wiesenthal insbesondere für die Erklärung fundamentaler Wandlungsprozesse einen großen Beitrag leisten können.

5. Schluss

Ziel des Beitrages war die Benennung von Anknüpfungspunkten für die weitere Erforschung der Sequenzierung von Reformen. Die Darlegung des Forschungsstandes hat verdeutlicht, dass verschiedene Aspekte die Reformsequenzen zu einem interessanten Forschungsgegenstand machen. In der makroökonomischen Diskussionslinie wurden das schocktherapeutische oder graduelle Reformhandeln, die Abfolge konkreter Reformschritte der Transformation oder auch das richtige Timing von Reformen ins Zentrum der Betrachtung gerückt. In der institutionalistischen Diskussionslinie wurde die Analyse von Sequenzen hingegen als methodischer Ansatz ausgearbeitet und es wurden theoretische Konzepte des gesellschaftlichen Wandels entwickelt, die auf die Pfadabhängigkeit oder die punktierte Entwicklung historischer Sequenzen abheben.

Eine Steuerungsperspektive im Hinblick auf die Optimierung politischer Reformprozesse ist nur einigen Ansätzen eigen. Konkrete Erfolgsmuster, die eine Sequenzierung politischer Reformprozesse im Sinne von ‚Rezeptwissen‘ anleiten könnten, lassen sich aus dem Stand der Forschung daher bislang nur sehr bedingt ableiten – insbesondere wenn das Reformhandeln westlicher Demokratien angesprochen ist. Die Anzahl der Reformen, deren Sequenz systematisch untersucht wurde, ist hierfür noch zu gering. In speziellen Handlungskontexten (insbesondere der Transformationssituation) gewonnene Plausibilitätserwägungen bezüglich optimierter Reformsequenzen erscheinen nicht uneingeschränkt verallgemeinerbar bzw. wurden bislang noch kaum in anderen Kontexten erprobt.

Eine weitere Schwierigkeit der Forschung zur Sequenzierung von Reformen besteht darin, dass die Sequenzierung von unterschiedlichen, sich zudem teilweise überlagernden Motiven geleitet werden kann. Ein vielversprechender Ansatzpunkt der Forschung könnte daher eine je nach Motivlage differenzierte Untersuchung von Reformsequenzen sein. Im Beitrag wurde dementsprechend eine Typo-

logie von Motivlagen vorgestellt, die Anknüpfungspunkt für die differenzierte Erforschung von Sequenzierung sein könnte. Die – trotz eines aktuell merklich ansteigenden Interesses am Thema – noch vergleichsweise geringe Beachtung des Aspektes der Sequenzierung scheint, soviel lässt sich aus dem bisherigen Forschungsstand ermitteln, inhaltlich nicht gerechtfertigt zu sein. So gibt es

- (1) ein gut entwickeltes methodisches Instrumentarium, mit dem Sequenzen analysiert werden können (siehe Abbott 1983),
- (2) den Nachweis, dass Reformsequenzen eine ausgesprochen hohe Erklärungskraft für die sozioökonomische Entwicklung haben können (siehe Beyer 2001),
- (3) Belege für die Möglichkeit zur Schließung von Forschungslücken durch sequenzorientierte Betrachtungsweisen (siehe Trampusch 2005),
- (4) erste Hinweise darauf, dass Reformsequenzen, die zu einem fundamentalen Wandel geführt haben, in spezifischer Weise geordnet waren (siehe Wiesenthal 2003) sowie
- (5) ausgearbeitete Konzepte (zum Beispiel Pfadabhängigkeit, Punktualismus), mit denen die Relevanz der Sequenz von Ereignissen theoretisch begründet werden kann (siehe Pierson 2000; Howlett und Rayner 2006).

Für weitere Forschungsfortschritte gibt es demnach günstige Voraussetzungen. Aussichtsreich dürfte insbesondere die Erforschung von Reformhandlungen in westlichen Demokratien sein, da sequenzorientierte „Policy“-Analysen von der Innovativität in diesem Forschungsfeld profitieren können.

6. Literaturverzeichnis

- Abbott, Andrew. „Sequences of Social Events: Concepts and Methods for the Analysis of Order in Social Processes“. *Historical Methods* 16 (4) 1983. 129–147.
- Abbott, Andrew. „From Causes to Events: Notes on Narrative Positivism“. *Sociological Methods and Research* (20) 4 1992. 428–455.
- Abbott, Andrew, und Stanley DeViney. „The Welfare State as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption“. *Social Science History* (16) 2 1992. 245–274.
- Aghion, Phillipe, und Ioana Marinescu. „Cyclical Budgetary Policy and its Effect on Growth“. *NBER Macro Annual Working Paper* 2007.
- Amable, Bruno. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford 2003.
- Amenta, Edwin. „What We Know about the Development of Social Policy“. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Hrsg. James Mahoney und Dietrich Rueschemeyer. Cambridge 2003. 91–130.
- Arrow, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New York 1951.
- Arthur, W. Brian. *Increasing Returns and Path Dependence in Economics*. Ann Arbor 1994.
- Arthur, W. Brian, Yuri M. Ermoliev und Yuri M. Kanovski. „Path-Dependent Processes and the Emergence of Macrostructure“. *European Journal of Operational Research* (30) 3 1987. 294–303.
- Aslund, Andres, Peter Boone und Simon Johnson. „How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries“. *Brookings Papers on Economic Activity* 1 1996. 217–313.
- Berger, Helge, und Stephan Danninger. „Labor and Product Market Deregulation: Partial, Sequential, or Simultaneous Reform“. *IMF Working Paper* 05/227 2007.

- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). *Älter werden – aktiv bleiben. Beschäftigung in Wirtschaft und Gesellschaft*. Carl Bertelsmann-Preis 2006. Gütersloh 2006.
- Beyer, Jürgen. „Jenseits von Gradualismus und Schocktherapie – Die Sequenzierung der Reformen als Erfolgsfaktor“. *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Hrsg. Helmut Wiesenenthal. Wiesbaden 2001. 191–213.
- Beyer, Jürgen, und Petra Stykow. „Steuerung gesellschaftlichen Wandels: Utopie oder Möglichkeit?“ *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Hrsg. Petra Stykow und Jürgen Beyer. Wiesbaden 2004. 9–39.
- Beyer, Jürgen. *Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel*. Frankfurt am Main und New York 2006.
- Beyer, Jürgen. „Primat der Finanzmarktorientierung – Zur Logik der Auflösung der Deutschland AG“. *Berliner Debatte Initial* (18) 4–5 2007. 56–64.
- Benz, Arthur. „Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien“. *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow. Wiesbaden 2000. 215–221.
- Blanchard, Olivier, und Francesco Giavazzi. „Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets“. *Quarterly Journal of Economics* (118) 3 2003. 879–907.
- Blejer, Mario I., und Fabrizio Coricelli. *The Making of Eastern Reform in Eastern Europe*. Aldershot 1995.
- Boyer, Robert. „How Do Institutions Cohere and Change? The Institutional Complementarity Hypothesis and Its Extensions“. *Institutions, Production, and Working Life*. Hrsg. Geoffrey Wood und Philip James. Oxford 2007. 13–61.
- Bresser-Perreira, Luis C. „Inertial Inflation and the Cruzado Plan“. *World Development* (15) 8 1987. 1035–1044.

- Brinton, Mary, und Victor Nee (Hrsg.). *The New Institutionalism in Sociology*. New York 1998.
- Collier, Ruth B., und David Collier. *Shaping the Political Arena*. Princeton 1991.
- Cox, Robert Henry, und Valerie D'Erman. „Timing, Sequencing, and the Institutional Origins of Welfare States“. *Paper for the Council of European Studies Conference*. Chicago und Illinois 30. März 2006.
- Czarniawska, Barbara. *Narratives in Social Science Research*. London 2004.
- Dewatripont, Mathias, und Gérard Roland. „The Design of Reform Packages under Uncertainty“. *American Economic Review* (85) 5 1995. 1207–1223.
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell. „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality“. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Hrsg. Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell. Chicago 1991. 63–82.
- Eldridge, Niles, und Stephen J. Gould. „Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism“. *Models in Paleobiology*. Hrsg. Thomas J. M. Schopf. San Francisco 1972. 82–115.
- Falk, Martin, und Norbert Funke. „Zur Sequenz von Reformschritten: Erste Erfahrungen aus dem Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa“. *Die Weltwirtschaft* (93) 2 1993. 186–206.
- Falleti, Tulia G. „A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective“. *American Political Science Review* (99) 3 2005. 327–346.
- Edwards, Sebastian. „The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons From Latin American Experiences“. *World Economy* (13) 1 1990. 1–14.
- Edwards, Sebastian. „A Tale of Two Crises: Chile and Mexico“. *NBER Working Paper Nr. 5794*. National Bureau of Economic Research. Cambridge 1996.
- Gerschenkron, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge 1962.

- Glaab, Manuela. „Sequenzierung politischer Reformprozesse in westlichen Demokratien. Eine akteurszentrierte Perspektive“. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. – unveröffentlichter Entwurf – München 2007.
- Gould, Stephen J., und Niles Eldrige. „Punctuated Equilibria: The Tempo and Mode of Evolution Reconsidered“. *Paleobiology* (3) 2 1977. 115–151.
- Greif, Avner. *Institutions and the Path to the Modern Economy*. Cambridge 2006.
- Haggard, Stephen, und Robert Kaufmann. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton 1995.
- Hall, Peter A. „The Change from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s“. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Hrsg. Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth. Cambridge 1992. 90–114.
- Hall, Peter A., und David Soskice. „An Introduction to Varieties of Capitalism“. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Hrsg. Peter A. Hall und David Soskice. Oxford 2001. 1–68.
- Haydu, Jeffrey. „Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving“. *American Journal of Sociology* (104) 2 1998. 339–371.
- Hinrichs, Karl. „Alterssicherungspolitik in Deutschland: Zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel“. *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Hrsg. Petra Stykow und Jürgen Beyer. Wiesbaden 2004. 266–286.
- Hoff, Karla, und Joseph E. Stiglitz. „After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies“. *American Economic Review* (94) 3 2004. 753–763.
- Holtmann, Everhard, und Helmut Voelzkow. „Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie“ *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der*

- Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow. Wiesbaden 2000. 9–21.
- Howlett, Michael, und Jeremy Rayner. „Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time“. *Policy Sciences* (39) 1 2006. 1–18.
- John, Peter, und Helen Margetts. „Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure since 1951“. *Public Administration* (81) 3 2003. 411–432.
- Jones, Bryan D., und Frank R. Baumgartner. „A Model Of Choice for Public Policy“. *Journal of Public Administration Research and Theory* (15) 3 2005. 325–351.
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner und James L. True. „Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947-1995“. *Journal of Economic Literature* (60) 1 1998. 1–33.
- Jones, Bryan D., Tracy Sulkin und Heather A. Larsen. „Policy Punctuations in American Political Institutions“. *American Political Science Review* (97) 1 2003. 151–169.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. Auflage. Boston 1997.
- Kydland, Finn, und Edward C. Prescott. „Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans“. *Journal of Political Economy* (85) 3 1977. 473–491.
- Lehmbruch, Gerhard. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage. Wiesbaden 2000.
- Lipset, Seymour M., und Stein Rokkan. „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction“. *Party Systems and Voter Alignments*. Hrsg. Seymour M. Lipset und Stein Rokkan. New York 1967. 1–64.
- Lora, Eduardo. „What makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America“. *Working Paper Nr. 424*. Inter-American Development Bank. Washington 1998.
- Luhmann, Niklas. „Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag“. *Politische Vierteljahresschrift* (30) 1 1989. 4–9.

- Mahoney, James. „Path Dependence in Historical Sociology“. *Theory and Society* (29) 4 2000. 507–548.
- Mahoney, James und Dietrich Rueschemeyer. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge 2003.
- Mayntz, Renate. „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“ *MPIfG Working Paper 04/1*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln 2004.
- McDonald, Terrence J. (Hrsg.). *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor 1994.
- McKinnon, Ronald I. „The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina“. *Economic Policy in a World of Change*. Hrsg. Karl Brunner und Alan H. Meltzer. New York 1982. 159–186.
- McKinnon, Ronald I. *The Order of Economic Liberalization*. Baltimore 1991.
- Meyer, John W. und Brian Rowan. „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“. *American Journal of Sociology* (83) 2 1977. 340–363.
- Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston 1966.
- Murrell, Peter. „Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform“. *Stabilization and Privatization in Poland*. Hrsg. Kazimierz Z. Poznanski. Boston 1993. 215–231.
- Murrell, Peter. „How far has the Transition Progressed?“ *Journal of Economic Perspectives* (10) 2 1996. 25–44.
- Mussa, Michael. „The Adjustment Process and the Timing of Trade Liberalization“. *NBER Working Paper Nr. 1458*. National Bureau of Economic Research. Cambridge 1984.
- Nørgaard, Ole. *Economic Institutions and Democratic Reform. A Comparative Analysis of Post-Communist Countries*. Cheltenham 2000.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge 1990.
- Nsouli, Saleh M., Mounir Rached und Norbert Funke. „The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms. Issues

- and Guidelines for Policymakers“. *International Journal of Social Economics* (32) 9 2005. 740–766.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge 1965.
- Ospina, Sonia M. und Jennifer Dodge. „It’s about time: Catching method up to meaning – the usefulness of narrative inquiry in public administration research“. *Public Administration Review* (65) 2 2005. 143–157.
- Pierson, Paul. „Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes“. *Studies in American Political Development* (14) 1 2000. 72–92.
- Pralle, Sarah. „Timing and Sequence in Agenda Setting and Policy Change: A Comparative Study of Lawn Care Pesticide Politics in Canada and the U.S.“. *Journal of European Public Policy* (13) 7 2006. 987–1005.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge 1991.
- Rein, Martin. „Frame-Reflective Policy Discourse“. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* (12) 2 1987. 27–45.
- Roland, Gérard. *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*. Cambridge 2004.
- Rueschemeyer, Dietrich, und John D. Stephens. „Comparing Historical Sequences: A Powerful Tool for Causal Analysis“. *Comparative Social Research* (16) 1997. 55–72.
- Sabatier, Paul A. „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented learning therein“. *Policy Sciences* (21) 2-3 1988. 129–160.
- Sabatier, Paul A., und Hank C. Jenkins-Smith. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder 1993.
- Sachs, Jeffrey. „My Plan for Poland“. *International Economy* (3) Dezember 1989. 24–29.
- Saint-Paul, Gilles. „Macroeconomic Fluctuations and the Timing of Labor Market Reform“. *Invited Lecture for the Congress of the*

- International Economic Association*. Lissabon, September 2002.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg 1976.
- Simon, Herbert A. *Models of Man*. New York 1957.
- Stark, David, und Lázló Bruszt. *Postsocialist Pathways*. Cambridge 1998.
- Thelen, Kathleen. „The Explanatory Power of Historical Institutionalism“. *Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Hrsg. Renate Mayntz. Frankfurt am Main 2002. 91–107.
- Tilly, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York 1984.
- Trampusch, Christine. „Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte“. *Berliner Journal für Soziologie* (16) 1 2005. 55–76.
- True, James L., Bryan D. Jones und Frank R. Baumgartner. „Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking“. *Theories of the Policy Process*. Hrsg. Paul A. Sabatier. Boulder 1999. 97–115.
- Wallsten, Scott. „Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reform“. World Bank Development Research Group Policy Research Paper 2817. Washington DC 2002.
- Wiesenthal, Helmut. „Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis“. *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Hrsg. Renate Mayntz und Wolfgang Streeck. Frankfurt am Main und New York 2003. 31–70.
- Zohlnhöfer, Reimut. „Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998-2002 – Versuch einer Zwischenbilanz“. *Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Hrsg.

Christoph Egle, Tobias Ostheim und Reimut Zohlhöfer.
Wiesbaden 2003. 399–419.

Steffen Ganghof

Politikwissenschaftliche und politökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung – Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele

1. Einleitung

Dieser Beitrag behandelt die Sequenzierung von Reformprozessen aus politikwissenschaftlicher und politökonomischer Perspektive und ist weitgehend komplementär zum Beitrag von Jürgen Beyer (2008) angelegt. Er geht von der Arbeitshypothese aus, dass die Sequenzierung von Reformen – das heißt die Wahl einer bestimmten zeitlichen Abfolge von Reformmaßnahmen – keine fundamental neuen Fragen aufwirft, sondern es sich um intertemporale Varianten bekannter Fragen der politischen Ökonomie von Reformen handelt.

Im Kern geht es um Komplementaritäten zwischen unterschiedlichen Reformmaßnahmen respektive um die Frage, ob sich unterschiedliche Maßnahmen gegenseitig ergänzen. Je nach Art der Komplementarität kann Sequenzierung vorteilhaft oder schädlich sein. Im zweiten Fall sollten Reformen gleichzeitig implementiert werden. Des Weiteren können sich Komplementaritäten entweder auf die Wirksamkeit oder auf die politische Durchsetzbarkeit von Reformen beziehen. Ersteres wird im Folgenden als Wirkungskomplementarität bzw. Wirkungssequenzierung bezeichnet, letzteres als Durchsetzungskomplementarität bzw. Durchsetzungssequenzierung (siehe Orszag und Snower 1998).

Fragen der Sequenzierung als Varianten von allgemeinen Fragen der politischen Ökonomie von Reformen anzusehen, erlaubt es den theoretischen und empirischen Blick zu weiten. Dies erscheint sinnvoll, weil viele ausführlich diskutierte Probleme der Sequenzierung in Lateinamerika und Osteuropa nur begrenzt auf die westlichen Demokratien übertragbar sind. Empirische Fallbeispiele, aus denen man praxisrelevante Erkenntnisse über die Sequenzierung von Re-

formen gewinnen könnte, sind generell schwer zu finden, weshalb eine Erweiterung des Suchrasters wünschenswert ist.

Im Folgenden wird für Fragen der Wirkungssequenzierung und für Fragen der Durchsetzungssequenzierung jeweils eine etwas andere Analyseperspektive eingenommen. Bei Fragen der Durchsetzungssequenzierung ist eine unmittelbare Anknüpfung an gut entwickelte politikwissenschaftliche und politökonomische Literaturen über Gesetzgebungs- und Reformprozesse möglich (Scharpf 2000; Haggard und McCubbins 2001; Tsebelis 2002; Castanheira et al. 2006). Hier geht es im Wesentlichen darum, (1) allgemeine Argumente auf die spezifischen Fragen von Sequenzierung anzuwenden, (2) auf dieser Basis grundlegende Typen der Durchsetzungssequenzierung zu unterscheiden und (3) Fallbeispiele für die einzelnen Typen zu finden, anhand derer sich die Spezifika und Probleme sequenzierter Reformen explorativ diskutieren lassen. Die im Folgenden vorrangig diskutierten Beispiele für Durchsetzungssequenzierung beziehen sich auf Arbeitsmarktreformen in Großbritannien und Spanien sowie institutionelle Reformen und rentenpolitische Maßnahmen in Finnland.

Bei Fragen der Wirkungssequenzierung ist es mit der Anwendung bestehender Argumente nicht getan, da diese Argumente ausschließlich aus dem ökonomischen Forschungsbereich stammen und häufig auf einer Reihe wenig plausibler Prämissen basieren. Eine dieser Prämissen ist, dass sich die relevanten Steuerungsakteure über die ‚richtige‘ Reformsequenz einig sind. Tatsächlich hat jedoch die Literatur über Sequenzierung in Osteuropa und Lateinamerika gezeigt, dass die richtige Reformsequenz häufig tief greifend umstritten ist und sich von Land zu Land und Periode zu Periode unterscheiden kann (Nsouli, Rached und Funke 2005). Eine weitere Prämisse wirtschaftswissenschaftlicher Studien ist, dass die relevanten Steuerungsakteure selbst keinen zeitlichen Beschränkungen unterliegen und vorrangig von dem Ziel angetrieben sind, die Reformsequenz ökonomisch zu optimieren. Tatsächlich wissen wir je-

doch, dass politische Prozesse eigenen zeitlichen „Gesetzmäßigkeiten“ unterliegen, die aus der periodischen Befristung politischer Macht resultieren (Riescher 1994; Döring 1995; Goodin 1998; Linz 1998).

Die Aufgabe einer politikwissenschaftlichen Perspektive auf praxisrelevante Fragen der Reformsequenzierung wäre es, die Grundbedingungen von (1) kognitiver Unsicherheit, (2) politischer Uneinigkeit und (3) politischer Zeit zum Ausgangspunkt der Überlegungen zu machen. Für solch eine Perspektive finden sich in der Literatur derzeit kaum Ansatzpunkte. Hier kann deshalb nur ein allererster kleiner Schritt in diese Richtung unternommen werden.

Dazu werden kurze Fallbeispiele von Wirkungssequenzierung im Hinblick auf die Rolle politischer Uneinigkeit und politischer Zeit analysiert. Wichtig ist dabei auch, ein weit verbreitetes methodisches Problem beratungsorientierter Fallanalysen zu vermeiden, das in der ausschließlichen Analyse von Erfolgsfällen besteht (King, Keohane und Verba 1994). Betrachtet werden zwei Fälle, die in der Literatur als Beispiele gelungener Sequenzierung gelten: die Finanzpolitik der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl vor der Wiedervereinigung (Fels et al. 1987; Hellwig und Neumann 1987) sowie die Renten- und Arbeitspolitik der finnischen „Regenbogenkoalition“¹ (Barth, Heimer und Pfeiffer 2006; Prager und Schoof 2006). Zudem werden auch zwei weithin anerkannte Fälle misslungener Sequenzierung analysiert: die Liberalisierung der Kreditmärkte in Schweden und Norwegen, welche vor einer grundlegenden Reform der Einkommensteuersysteme durchgeführt wurde (Huber und Stephens 1998).

¹ Die sogenannte „Regenbogenkoalition“ in Finnland war die von Paavo Lipponen von 1995 bis nach den Wahlen 2003 geführte finnische Regierung aus Sozialdemokraten, Konservativen, Linksbund, Schwedischer Volkspartei und Grünen (bis 2002, Ausstieg der Grünen nach Entscheidung für den Bau des 5. Kernreaktors).

Die Diskussion gliedert sich wie folgt: Das nächste Kapitel erläutert verschiedene Grundfragen, die man in Bezug auf Sequenzierung stellen kann und differenziert zwischen zwei grundlegenden Arten von Sequenzierung. Kapitel 3 unterscheidet wesentliche Typen von Akteuren, die bei der Sequenzierung von Reformen eine Rolle spielen können. In Kapitel 4 wird dann die Wirkungssequenzierung und in Kapitel 5 die Durchsetzungssequenzierung behandelt, im Anschluss erfolgt in Kapitel 6 eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen und schließt mit Anregungen für die weitere Forschung.

2. Fragen und Typen der Sequenzierung

Zwei grundlegende Fragen kann man in Bezug auf die Sequenzierung stellen: eine Ob-Frage und eine Wie-Frage.

- Bei der Ob-Frage geht es darum, ob Reformen überhaupt bewusst nacheinander geschaltet werden sollten oder ob man nicht vielmehr versuchen sollte, möglichst viele Reformen gleichzeitig umzusetzen. Bei dieser Frage geht es im Wesentlichen um die bekannte Wahl zwischen „Big Bang“ und Gradualismus.
- Die Wie-Frage setzt voraus, dass die Ob-Frage zugunsten einer bewussten Sequenzierung entschieden wurde und dreht sich darum, in welcher Reihenfolge Reformschritte stattfinden sollten.

Es lassen sich zudem zwei grundlegende Typen der Sequenzierung unterscheiden, die hier als Wirkungs- und Durchsetzungssequenzierung bezeichnet werden sollen.

- Wirkungssequenzierung: Eine früher umgesetzte „Policy“ hat einen positiven Einfluss auf die Wirkung einer später umgesetzten „Policy“.
- Durchsetzungssequenzierung: Eine früher umgesetzte „Policy“ hat einen positiven Einfluss auf die politische Durchsetzbarkeit einer später umgesetzten „Policy“.

Wirkungs- und Durchsetzungssequenzierung schließen sich freilich nicht gegenseitig aus, die früher umgesetzte Maßnahme kann sowohl die politische Durchsetzbarkeit als auch die Wirkung der später umgesetzten Maßnahme erhöhen. Die unten eingehend analysierte finnische Reformpolitik zum Umgang mit dem demografischen Wandel kann hier als Beispiel dienen (Prager und Schoof 2006; Barth, Heimer und Pfeiffer 2006). In Finnland wurde 1997 ein umfassendes – 2006 mit dem Carl-Bertelsmann-Preis ausgezeichnetes – Pro-

gramm zur Verbesserung der Arbeitschancen Älterer (FINPAW – Finnish National Programme for Ageing Workers) beschlossen. Mit der Rentenreform im Jahr 2005 wurde dann das formale Renteneintrittsalter erhöht und flexibilisiert. Diese Sequenz kann man so interpretieren, dass das FINPAW sowohl die Akzeptanz der Reform von 2005 als auch deren Wirksamkeit in Bezug auf die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer verbessert hat (mehr zu dieser Interpretation später in diesem Beitrag).

Dieses Gutachten betrachtet sowohl die Wirkungs- als auch die Durchsetzungssequenzierung, konzentriert sich aber vorrangig auf die Wie-Frage, also die Frage, wie Reformsequenzen aussehen sollten, um die ökonomische Wirksamkeit oder politische Durchsetzbarkeit von Reformen zu verbessern. Im Folgenden soll auch kurz auf die Ob-Frage eingegangen werden. Dazu ist es hilfreich, die beiden Unterscheidungen miteinander in Beziehung zu setzen. Tabelle 1 stellt zu diesem Zweck die vier grundlegenden Perspektiven auf die Sequenzierung dar, die sich aus der Kreuztabellierung der beiden Antworten auf die Ob-Frage und der beiden Typen von Sequenzierung ergeben.

Wirkungssequenzierung

Ein einfaches makroökonomisches Beispiel für eine ökonomische Begründung von Sequenzierung ist die Wirtschaftspolitik in der Anfangsphase der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl, auf die unten näher eingegangen werden wird. Eine als dringend notwendig erachtete Steuerreform und -entlastung war in diesem Fall verschoben worden, bis die Haushaltskonsolidierung hinreichend weit vorangeschritten war. Ein zentraler Grund dafür war die Überzeugung, dass die Steuerreform nur dann die gewünschte Wirkung entfalten würde, wenn vorher bei Bürgern und Unternehmen die Erwartung erzeugt worden war, dass die Steuerentlastung tatsächlich dauerhaft sein würde. In diesem Fall sprachen ökonomische Gründe für Sequenzierung.

Tabelle 1: Grundlegende Perspektiven auf Sequenzierung

Begründung mit Blick auf	Sequenzierung	Sequenzierung
	Ja	Nein
- Wirksamkeit	Wirkungssequenzierung Verbesserte Wirksamkeit durch sequenzierte Reformen	Wirkungsorientierte Gleichzeitigkeit Verbesserte Wirksamkeit durch gleichzeitige Reformen
- Durchsetzbarkeit	Durchsetzungssequenzierung Verbesserte Durchsetzbarkeit durch sequenzierte Reformen	Durchsetzungsorientierte Gleichzeitigkeit Verbesserte Durchsetzbarkeit durch gleichzeitige Reformen

Quelle: Eigene Darstellung

Wirkungsorientierte Gleichzeitigkeit

Ein ökonomisches Argument gegen die Sequenzierung findet sich zum Beispiel bei Coe und Snower (1996). Sie nehmen an, dass die Komplementaritäten zwischen unterschiedlichen, vermeintlich beschäftigungsfördernden Reformen (zum Beispiel Reformen von Lohnersatzleistungen, Kündigungsschutz und Sozialabgaben) so stark sind, dass partielle Reformen des Arbeitsmarkts kaum wirksam sein können. Nur die gleichzeitige Reform aller wichtigen Aspekte des Arbeitsmarkts verspreche Erfolg. Coe und Snower vertreten also die „Big Bang“-These in Bezug auf die beschäftigungspolitischen Reformen in westlichen Demokratien.

Durchsetzungsorientierte Gleichzeitigkeit

Denselben Konflikt zwischen Gleichzeitigkeit und Sequenzierung findet man, wenn man den Fokus auf die politische Durchsetzbarkeit von Reformen richtet. In der Tat haben Orszag und Snower (1998) das Argument der ökonomischen Komplementaritäten mit einem Argument der politischen Komplementaritäten ergänzt. Die politische Durchsetzbarkeit partieller Reformen sei geringer, weil sie Kosten für einzelne Gruppen mit sich brächten, der gesamtwirtschaftliche Nutzen aber wegen der ökonomischen Komplementaritäten ausbliebe. Dazu tritt nun die Idee, dass es durch gleichzeitige, kombinierte Reformen leichter wird, Reformverluste bestimmter Gruppen durch Gewinne an anderen Stellen des Reformpakets zu kompensieren (Orszag und Snower 1998: 331). Ein ganz ähnliches Argument entwickeln Martinelli und Tommasi (1997). Durch gleichzeitige Reformen würden Koppelgeschäfte ermöglicht und so ließe sich inkonsistentes Handeln im Zeitverlauf vermeiden. Im Ergebnis würde Nicht-Sequenzierung somit die Wahrscheinlichkeit struktureller Reformen erhöhen.

Ein einfaches Beispiel für bewusste Nicht-Sequenzierung in der deutschen Politik ist die mehrmals gescheiterte Abschaffung der Eigenheimzulage in der Endphase der rot-grünen Bundesregierung. Zwischen der Bundesregierung und dem CDU/CSU-dominierten Bundesrat bestand im Prinzip Einigkeit darüber, dass die Eigenheimzulage abgeschafft werden sollte. Die CDU/CSU verfolgte jedoch ein umfassendes Steuerreformmodell, in dem die Abschaffung der Eigenheimzulage dringend als Gegenfinanzierung gebraucht wurde (siehe Ganghof 2004). Es war absehbar, dass das geplante Steuerreformpaket später politisch weniger attraktiv erscheinen würde, wenn die Abschaffung der Eigenheimzulage bereits zuvor ‚verschenkt‘ worden wäre.

Durchsetzungssequenzierung

Der Fokus auf politische Durchsetzbarkeit und Komplementaritäten kann allerdings auch zu Argumenten für bewusste Sequenzierung führen. Ein prominentes Beispiel in der aktuellen ökonomischen Literatur betrifft den Zusammenhang zwischen Produkt- und Arbeitsmarktreformen. Eine Reihe von Autoren argumentiert, dass über diese beiden Reformbereiche hinweg politische Komplementaritäten bestehen, welche durch bewusste Sequenzierung genutzt werden können (Høj et al. 2006; Fiori et al. 2007). Im Kern geht es darum, erst den Wettbewerb auf Produktmärkten zu vergrößern, um im zweiten Schritt Arbeitsmarktreformen leichter durchsetzen zu können: „sequencing reforms to deal first with product markets could make it easier to overcome political opposition to labour market deregulation later on“ (Fiori et al. 2007: 27). Auf die einzelnen Wirkungsmechanismen, die hinter dieser Erwartung stehen, wird in der weiteren Argumentation noch näher eingegangen.

Zwischenfazit

Dass sich kein einheitliches Bild ergibt, ist nicht verwunderlich. Erstens hat die Literatur über Reformsequenzierung gezeigt, dass generalisierte Empfehlungen äußerst schwierig oder sogar unmöglich sind (Nsouli, Rached und Funke 2005). Bei Fragen der politischen Durchsetzbarkeit muss die jeweilige politische Konstellation eines Landes einbezogen werden. Und bei Fragen der ökonomischen Komplementarität muss jeweils der spezifische Wirkungszusammenhang der relevanten Reformmaßnahmen betrachtet werden. Zweitens können auch in denselben politischen oder ökonomischen Konstellationen unterschiedliche Mechanismen wirksam sein, von denen einige in Richtung Sequenzierung und andere in Richtung Gleichzeitigkeit weisen. Und drittens ist es möglich, dass ökonomische Komplementaritäten für Gleichzeitigkeit sprechen, politische Komplementaritäten dagegen für Sequenzierung – oder umgekehrt.

Im Folgenden sollen die möglichen Gründe für Nicht-Sequenzierung nicht näher betrachtet werden. Der Fokus liegt stattdessen auf unterschiedlichen Typen der Sequenzierung sowie den möglichen Gründen für den Erfolg oder Misserfolg bei der Sequenzierung von Reformen.

3. Akteure der Sequenzierung

Sequenzierungsentscheidungen werden hier aus akteurszentrierter Perspektive analysiert. Der analytische Fokus liegt dabei auf kollektiven Akteuren wie Parteien und Interessengruppen. Freilich können auch die (Wahl-)Bürger bei Sequenzierungsentscheidungen eine wichtige Rolle spielen. Deren Rolle wird im Folgenden nicht explizit berücksichtigt (siehe Glaab 2007), allerdings wird angenommen, dass sich im Verhalten von parlamentarischen Parteien und Interessengruppen unter anderem auch das Meinungsbild in der (Wahl-)Bevölkerung widerspiegelt.

Tabelle 2: Akteure bei Sequenzierungsentscheidungen

Zustimmung notwendig? Zustimmung hinreichend?	Ja	Nein
Ja	(Diktator)	entscheidender Akteur
Nein	Vetoakteur	einflussreicher Akteur

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Strøm und Swindle (2002: 579)

Auf der Basis von Strøm und Swindle (2002: 579) unterscheidet Tabelle 2 drei Typen von Akteuren, die bei politischen Reformprozessen in Demokratien eine Rolle spielen können. Die Zustimmung von Vetoakteuren oder Vetospielern (Tsebelis 1995, 2002) ist notwendig, aber in der Regel nicht hinreichend. Vetospieler sind vor allem Akteure, die formale Vetomacht im Gesetzgebungsprozess besitzen. Interessengruppen sind somit keine Vetoakteure. Sie können aber

äußerst einflussreiche Akteure sein. Solche Akteure können die Veränderung des Status quo formal nicht verhindern, aber sie können Widerstand gegen Reformen mobilisieren. Seltener sind entscheidende Akteure. Deren Zustimmung ist zwar (formal) nicht notwendig, aber wenn sie gegeben ist, ist sie auch hinreichend, um den Status quo zu verändern. Wie wir sehen werden, sind die finnischen Sozialpartner und insbesondere die Gewerkschaften dem Status eines entscheidenden Akteurs in der finnischen Rentenpolitik sehr nahe gekommen (Kangas, Lundberg und Ploug 2006: 27). Die logisch implizierte vierte Kategorie des Diktators, dessen Zustimmung sowohl notwendig als auch hinreichend ist, spielt in demokratischen politischen Prozessen keine Rolle. In Demokratien fallen am ehesten Mehrheitsregierungen von nur einer, äußerst disziplinierten Partei in diese Kategorie.

Welche Akteure als Vetospieler betrachtet werden können, ist in der Politikwissenschaft zum Teil umstritten. In parlamentarischen Demokratien betrachtet Tsebelis (2002) neben dem Ausnahmefall einer ‚starken‘ Zweiten Kammer die Regierungsparteien als Vetospieler (zum Konzept der ‚starken‘ Zweiten Kammer siehe Lijphart 1999). Diese Sicht vereinfacht aber zu stark: Im Falle von Minderheitsregierungen können auch Oppositionsparteien zu Vetoakteuren werden, im Falle übergroßer Koalitionen können bestimmte Koalitionspartner ihren Status als Vetospieler verlieren (Ganghof und Bräuninger 2006).

Vetoakteure können sowohl Subjekte als auch Objekte von Sequenzierungsentscheidungen sein. Vorrangig sind sie Subjekte von Wirkungs- und Durchsetzungssequenzierung. Sie müssen über die Abfolge von Reformen entscheiden. Eine nahe liegende Hypothese, die sich aus der Literatur über Vetospieler ergibt, ist, dass heterogene Vetospielerkonstellationen systematische Reformsequenzen unwahrscheinlicher machen. Diese Hypothese wird in Kapitel 4 einer genaueren Analyse unterzogen. Vetospieler können aber auch Objekte der Durchsetzungssequenzierung sein. Dies ist dann der Fall,

wenn Reformen des Entscheidungssystems am Anfang einer Reformsequenz stehen. Darauf wird in Kapitel 5 näher eingegangen.

Einflussreiche und entscheidende Akteure können ebenfalls Subjekte und Objekte von Sequenzierungsentscheidungen sein. Vorrangig sind sie Objekte politischer Sequenzierung. Die relevanten Vetospieler können versuchen, den potenziellen Reformwiderstand einflussreicher oder entscheidender Akteure zu vermeiden oder abzuschwächen. Werden diese Akteure allerdings umfassend in den Prozess der Politikformulierung eingebunden, können sie auch zu Subjekten von Wirkungssequenzierung werden.

4. Wirkungssequenzierung

Wirkungssequenzierung wurde oben definiert als bewusste Nacheinanderschaltung zweier Reformmaßnahmen, wobei die früher umgesetzte Maßnahme einen positiven Einfluss auf die Wirkung der später umgesetzten Maßnahme ausübt. „Positiver Einfluss“ ist dabei sehr weit zu verstehen. Die frühere Maßnahme kann zum Beispiel die beabsichtige (Haupt-)Wirkung der späteren verstärken, sie kann aber auch deren negative (Neben-)Wirkung abschwächen. Für beide Fälle werden in diesem Abschnitt Beispiele angeführt.

Der Begriff „Wirkungssequenzierung“ beinhaltet nicht, dass politikwissenschaftliche Fragen keine Rolle spielen. Im Gegenteil: Ein Desiderat für zukünftige Forschung über Sequenzierung ist die stärkere Berücksichtigung politikwissenschaftlicher Perspektiven. Die dominierende wirtschaftswissenschaftliche Perspektive auf Wirkungssequenzierung fragt im Kern nach der ‚richtigen‘ Sequenz. Die Antwort kann entweder aufgrund von theoretischen Überlegungen oder empirischen Generalisierungen erfolgen. In einer systematischen politikwissenschaftlichen Perspektive auf Sequenzierung müssten dagegen zwei Tatsachen eine zentrale Rolle spielen.

Die erste Tatsache ist, dass die richtige Reformsequenz im politischen Prozess häufig äußerst umstritten sein wird. Jede Sequenzierung basiert auf einer Theorie darüber, welcher Zusammenhang zwischen Reformmaßnahmen besteht – und diese Theorien sind häufig auch innerhalb der Regierung umstritten. Unter diesen Bedingungen helfen ökonomische Modelle, die implizit einen Konsens über die richtige Sequenz voraussetzen, häufig nur begrenzt. Vielmehr stellt sich die Frage, ob Sequenzierung unter Bedingungen von politischer Uneinigkeit überhaupt möglich ist und wenn ja, in welcher Form.

Die zweite Tatsache ist, dass der politische Prozess eine eigene zeitliche Logik besitzt, die aus der Befristung politischer Macht folgt (Riescher 1994; Döring 1995; Goodin 1998; Linz 1998). Die Anforder-

rungen der Wirkungssequenzierung müssen somit in Einklang gebracht werden mit den Anforderungen politischen Timings.

Im Folgenden sollen drei kurze Fallbeispiele von Wirkungssequenzierung diskutiert werden. Tabelle 3 charakterisiert diese Fälle anhand zweier Fragen. Im Einklang mit den obigen Überlegungen stellt sich zum einen die Frage, inwiefern die Logik von Sequenzierung wirtschaftstheoretisch generell umstritten war, zum anderen gilt es zu ermitteln, ob die Sequenzierung zum Erfolg führte. Die Analyse misslungener Reformsequenzen wird in der einschlägigen Literatur generell vernachlässigt. Sie ist indes wichtig, um einseitigen Schlussfolgerungen vorzubeugen (King, Keohane und Verba 1994).

Tabelle 3: Drei Fallbeispiele der Wirkungs-Sequenzierung

Logik der Sequenzierung theoretisch umstritten? Sequenzierung erfolgreich?	Ja	Nein
Ja	Finanzpolitik in Deutschland (1982-1989)	Renten- und Arbeitspolitik in Finnland (1995-2005)
Nein		Finanzmarktliberalisierung und Steuerreform in Norwegen und Schweden (1984-1991)

Quelle: Eigene Darstellung

Die deutsche Finanzpolitik zwischen 1982 und 1987 ist ein Beispiel gelungener Sequenzierung auf der Basis einer umstrittenen ökonomischen Theorie. Die finnische Renten- und Arbeitspolitik wird dagegen als Beispiel für gelungene Sequenzierung auf der Basis wenig

kontroverser ökonomischer Annahmen behandelt. Sie kann darüber hinaus auch als Beispiel gelungener Durchsetzungssequenzierung verstanden werden. Darauf wird in Kapitel 5 näher eingegangen. Hier liegt der Fokus auf Aspekten der Wirkungssequenzierung. Die Gegenüberstellung gelungener Sequenzierung in Deutschland und Finnland in diesem Abschnitt ist hilfreich, um die Kernaussagen der einflussreichen Vetospielertheorie (Tsebelis 2002) auf Fragen der Sequenzierung zu beziehen. Das dritte Beispiel ist die misslungene Sequenzierung der Kapitalmarktliberalisierung und Einkommensteuerreform in Schweden und Norwegen.

Neben der Kontrastierung gelungener und gescheiterter Sequenzierung sowie umstrittener und nicht umstrittener Sequenzierung ist auch die Gegenüberstellung von Deutschland und Skandinavien von Interesse. Das deutsche politische System wird üblicherweise als ungünstiger Rahmen für gelungene Reformsteuerung angesehen, während die skandinavischen Länder häufig als Beispiele eines vorteilhaften institutionellen Umfelds dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund kann die Analyse des deutschen Erfolgs und des skandinavischen Scheiterns in der Sequenzierung von Reformen wertvolle Einsichten liefern.

In den drei kurzen Fallbeispielen kann es freilich nicht darum gehen, Hypothesen zu ‚testen‘. Vielmehr ist das Ziel, unterschiedliche Konstellationen und mögliche Einflussfaktoren gelungener und misslungener Sequenzierung zu verdeutlichen.

4.1 Gelungene Wirkungssequenzierung: Deutschland und Finnland

Finanzpolitik in Deutschland 1982 – 1987

Die Finanzpolitik der deutschen Bundesregierung unter Helmut Kohl nach dem Regierungswechsel 1982 kann als Beispiel gelungener Sequenzierung von Reformpolitik auf der Basis einer kontroversen

Sequenzierungstheorie angesehen werden. Bekanntlich strebte die Regierung Kohl einen grundlegenden wirtschaftspolitischen Richtungswechsel an (Zohlnhöfer 2001). Zentraler Bestandteil dieses Wechsels war eine veränderte Finanzpolitik: Einerseits wollte die Regierung eine grundlegende Haushaltskonsolidierung erreichen, andererseits sollten breite Einkommensschichten durch eine umfassende Steuerreform entlastet werden.

Es stellte sich die Frage der richtigen Reformsequenz, die von unterschiedlichen ökonomischen Theorien divergent beantwortet wurde. Die Regierung war fest entschlossen, erst die Haushaltskonsolidierung weitgehend abzuschließen, bevor eine umfassende Einkommensteuerreform und -entlastung in Angriff zu nehmen war. Aus keynesianischer Sicht war diese Sequenz äußerst problematisch, da negative Auswirkungen auf die Konjunktur zu erwarten waren (siehe Scharpf 1987: 193-198). Die Sequenz der Regierung basierte jedoch auf einer ‚nicht-keynesianischen‘ Sicht der Konsolidierungspolitik, die zuvor bereits vom Sachverständigenrat skizziert worden war und die später in der wirtschaftspolitischen Literatur eingehender analysiert und gerechtfertigt wurde (Fels et al. 1987; Hellwig und Neumann 1987). Diese Beiträge wiederum waren Ausgangspunkt für eine mittlerweile umfangreiche Literatur über die möglichen „nicht-keynesianischen Effekte“ der Haushaltskonsolidierung (siehe etwa Giavazzi und Pagano 1990, 1996).

Die von der Regierung gewählte Sequenz war aus nicht-keynesianischer Sicht unter anderem deshalb entscheidend, weil es darum ging, die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte nachhaltig zu verändern. Die positiven Wirkungen einer Steuerentlastung können sich aus dieser Sicht nur dann einstellen, wenn die Steuerzahler wirklich glauben, dass die Steuerentlastung nachhaltig ist – und dazu bedürfte es der vorgängigen Haushaltskonsolidierung.

Hellwig und Neumann (1987: 133-138) zeigen, dass die Regierung Kohl (vor der Wiedervereinigung) das Ziel einer Konsolidierung des Haushalts bis 1987 weitgehend erreicht hatte. Sie sind darüber hin-

aus auch der Meinung, dass diese Konsolidierung die gewünschte nicht-keynesianische Wirkung hatte. Hier soll jedoch nicht diskutiert werden, wie plausibel diese Einschätzung ist. Darüber hinaus müssten für eine ökonomische Evaluation der Sequenzierung auch die Wirkungen der nachfolgenden Steuerreform in die Analyse einbezogen werden, denn die Annahme der Regierung war, dass die Steuerreform nach einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung wirksamer sein würde. Dieser zweite Evaluationsschritt ist schwer durchführbar, weil sich das ökonomische Umfeld durch die Wiedervereinigung und einen stärker werdenden Steuerwettbewerb dramatisch verändert hat (Ganghof 2004). Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind diese Probleme der Evaluation nicht entscheidend, wichtig ist vielmehr, dass eine systematische Reformsequenz geplant und systematisch umgesetzt wurde.

Die wichtigste Erklärung für diesen Erfolg ist offensichtlich: Zwar basierte die gewählte Reformsequenz auf einer insgesamt recht kontroversen makroökonomischen Theorie (siehe Scharpf 1987: 193-198), jedoch vertraten die relevanten ‚Vetospieler‘ – die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP – diese Theorie und hatten somit sehr ähnliche Reformpräferenzen. Dieser Punkt ist bedeutsam, denn die Kernimplikation der Vetospielertheorie (Tsebelis 2002) ist nicht, dass gezielte Reformen durch wenige Vetospieler leichter würden. Entscheidend ist vielmehr, wie weit die handlungsleitenden Reformpräferenzen der Vetospieler voneinander entfernt sind. Diese Entfernung ergibt sich zum einen aus grundlegenden ideologischen Unterschieden, zum anderen aber auch aus Unterschieden in wirtschaftspolitischen Überzeugungen (Ganghof 2003: 9-11). Solange die Vetospieler ähnliche Reformpräferenzen haben, kommt es auf ihre Anzahl nicht an, und schon zwei Vetospieler mit unterschiedlichen Reformpräferenzen reichen aus, um systematische Reformpolitik gänzlich unmöglich zu machen.

Entscheidend war somit für die relativ erfolgreiche Sequenzierung der Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl, dass die beiden Vetospie-

ler in Fragen der Finanzpolitik ganz ähnliche Reformpräferenzen hatten (Zohlnhöfer 2001). Auch in der Regierung Schmidt hatte es nur zwei Vetospieler gegeben (die große Regierungspartei SPD und die FDP), aber die wirtschaftspolitischen Vorstellungen lagen weiter auseinander. In der Tat ist der Koalitionswechsel der FDP von der SPD zur CDU/CSU zumindest zum Teil mit dem Ziel durchgeführt worden, in zentralen Fragen der Wirtschaftspolitik wieder eine Kongruenz der handlungsleitenden Vetospielerpräferenzen herzustellen.² Aus einer etwas erweiterten politikwissenschaftlichen Perspektive kann der Koalitionswechsel sogar als Teil einer strategischen Handlungssequenz der FDP betrachtet werden.

Insgesamt stützt das deutsche Fallbeispiel somit die Implikationen einer Vetospielerperspektive auf die Wirkungssequenzierung. Dies wird noch deutlicher, wenn man den deutschen mit dem finnischen Fall kontrastiert.

Renten- und Arbeitspolitik in Finnland

Die finnische Reformpolitik in Bezug auf den demografischen Wandel kann ebenfalls als Beispiel gelungener Sequenzierung betrachtet werden (Prager und Schoof 2006: 33-35). Die gelungene Reformsequenz bestand darin, die rechtlichen Möglichkeiten und/oder die finanzielle Attraktivität der Frühverrentung erst im Jahr 2005 drastisch einzuschränken, nachdem zuvor – ab 1998 – ein umfassendes Programm zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Ar-

² Bei dieser Aussage ist zu berücksichtigen, dass auch die Regierung Schmidt die makroökonomische Diagnose des Sachverständigenrats offiziell anerkannte und sich ab Beginn der 80er Jahre – mit begrenztem Erfolg – um Konsolidierung bemühte (Hellwig und Neumann 1987: 113; Scharpf 1987: 195-196). Allerdings wurde dabei auch deutlich, dass die entsprechenden wirtschaftspolitischen Fragen innerhalb der SPD extrem kontrovers waren. So konstatiert etwa Scharpf (1987: 196), dass „die Sparpolitik der Regierung [Schmidt] die Wirtschaftspolitiker der SPD [...] zur Verzweiflung trieb [...]“.

beitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer (FINPAW – Finnish National Programme for Ageing Worker, siehe Kapitel 2) implementiert worden war. Das FINPAW umfasste 40 Einzelprojekte: Es war teilweise ein Forschungsprojekt, teilweise eine Informationskampagne und teilweise ein Rahmen für Projekte zur Förderung neuer Formen des Personalmanagements, der Erwachsenenbildung und der Gesundheitsförderung (Barth, Heimer und Pfeiffer 2006: 63-70). Die Reformsequenz lässt sich auf die Formel „Erst fördern, dann fordern“ bringen (Prager und Schoof 2006: 35).

Zu beachten ist, dass die 2005 in Kraft getretene Rentenreform nicht die erste Maßnahme zur Erhöhung des Renteneintrittsalters war. 1989 hatte der umfassende Bericht einer Rentenreformkommission den Startschuss für eine Vielzahl rentenpolitischer Maßnahmen gegeben, die zum Teil auch das Ziel hatten, das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen (Schnell 2007; Kangas 2007; Kangas, Lundberg und Ploug 2006). Das Ziel der Rentenreformkommission war es schon damals, das durchschnittliche Renteneintrittsalter um zwei bis drei Jahre zu erhöhen. Die Rentenreform von 2005 war aber zweifellos die wichtigste und am tiefsten einschneidende Reform. Der Renteneintritt ist nach der Reform im Alter von 63 bis 68 Jahren möglich, es wurden jedoch starke finanzielle Anreize für einen möglichst späten Renteneintritt etabliert. Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen implementiert, die einen früheren Renteneintritt erschweren (Prager und Schoof 2006: 33-35).

Da die Rentenreform erst 2005 in Kraft getreten ist, sind gesicherte Aussagen über die Auswirkungen auf das effektive Renteneintrittsalter noch nicht möglich. Somit sind auch Aussagen über die Wirksamkeit der Wirkungssequenzierung schwierig. Es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass es sich um eine sinnvolle Reformsequenz gehandelt hat. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist darüber hinaus folgende Beobachtung entscheidend: Als die Rentenreformkommission 1989 ihren umfassenden, fast 400 Seiten starken Bericht vorlegte, war der finnische Altenquotient mit 19 Prozent einer

der niedrigsten, der für 2040 vorhergesagte Quotient von 39 Prozent dagegen einer der höchsten im europäischen Vergleich (Kangas 2007). Also haben die finnischen Entscheidungsträger eine dramatische Entwicklung relativ früh zur Kenntnis genommen. Dies hat ihnen den Spielraum gegeben, Maßnahmen zur Veränderung der ‚Frühverrentungskultur‘ in Angriff zu nehmen, bevor tiefe regulative und finanzielle Einschnitte nötig waren. Insbesondere der Vergleich mit der misslungenen Sequenzierung der Kapitalmarktliberalisierung und Steuerreform in Schweden und Norwegen wird zeigen, wie wichtig dieser Faktor ist.

Die Tatsache, dass die Reformsequenz in Finnland unmittelbar einleuchtend und wirtschaftspolitisch kaum unumstritten war, ist auch wichtig, um den finnischen Fall aus der Vetospielerperspektive angemessen zu interpretieren. Eine oberflächliche Vetospieleranalyse könnte zu der Annahme verleiten, dass die Bedingungen für eine systematische Reformsteuerung in Finnland sehr schlecht waren. Regierte doch in Finnland zwischen 1995 und 2002 eine äußerst heterogene „Regenbogenkoalition“, die sich vom Linksbund (unter Einschluss der Postkommunisten) bis zu den Konservativen erstreckte.³ Nach gängigen politikwissenschaftlichen Messverfahren war die ideologische ‚Spannweite‘ dieser Koalition mehr als fünfmal so groß wie die Spannweite der oben betrachteten CDU/CSU-FDP-Koalition (Ganghof und Bräuninger 2006: 528, 531).

Tatsächlich waren indes die Bedingungen für eine systematische Reformsteuerung in Finnland gut. Erstens herrschte in Finnland seit der tiefen ökonomischen Krise Anfang der 90er Jahre ein starkes Krisenbewusstsein, welches trotz unterschiedlicher ideologischer Ausrichtungen zu einer Angleichung der Reformpräferenzen aller Parteien im finnischen Parlament führte (Jungar 2000, 2002). Zwei-

³ Unter dieser Koalition wurde sowohl das FINPAW als auch der erste und wichtigste Schritt der Rentenreform 2005 beschlossen (Kangas 2007).

tens waren die drei kleineren Regierungsparteien nur in einem eingeschränkten Sinne Vetospieler, weil Sozialdemokraten und Konservative auch ohne sie eine Mehrheit im Parlament hatten (Ganghof 2005b). Drittens ist aus historischen und institutionellen Gründen die Rentenpolitik in Finnland in erster Linie eine Angelegenheit der Sozialpartner. Insbesondere die Zustimmung der Gewerkschaften spielt im politischen Prozess eine entscheidende Rolle (Kangas 2007; Kangas, Lundberg und Ploug 2006).

Die Bedingungen für eine Einigung zwischen der Regenbogenkoalition und den Gewerkschaften waren aus zwei Gründen besonders gut: Zum einen hatte die Koalition die Zentrumsparterie ausgeschlossen, die sich durch die Sozialkürzungen der vorherigen Legislaturperiode den Unmut der Gewerkschaften zugezogen hatte. Zum anderen war der Linksbund nicht zuletzt deshalb in die Koalition aufgenommen worden, um für gute Beziehungen zu den Gewerkschaften zu sorgen (Jungar 2002: 67).

Diese Ausgangsbedingungen sowie die Tatsache, dass das FINPAW kaum ideologische Kontroversen auszulösen vermochte, können erklären, warum die Sequenzierung von Reformen in Finnland unproblematisch verlief. Entscheidend war vor allem der Konsens mit den Sozialpartnern. In Bezug auf die Rentenreform 2005 ist es sogar noch untertrieben zu sagen, dass die Sozialpartner in die Verhandlungen ‚eingebunden‘ waren (Barth, Heimer und Pfeiffer 2006: 68). Tatsächlich wurde diese Reform von den Sozialpartnern ohne explizites Mandat der Regierung und ohne deren Beteiligung ausgehandelt. Erst danach wurde sie von der Regierung aufgenommen und in den Gesetzgebungsprozess eingespeist (Kangas 2007). „[P]arliament really only voiced an opinion in the case of national pension [...]. [I]n all instances [...] political parties were out of the picture, as were pensioners' organizations“ (Kangas, Lundberg und Ploug 2006: 27). Aus diesem Grund ist auch fraglich, inwieweit tatsächlich von bewussten Sequenzierungsentscheidungen der Regierung die Rede sein kann. Andererseits ist es möglich, von bewussten Sequenzie-

rungsentscheidungen der Sozialdemokraten zu sprechen, die in den Koalitionsverhandlungen, welche zur Regenbogenkoalition führten, die mächtigsten Akteure waren (Jungar 2002). Schon die Aufnahme des Linksbundes und die glaubwürdige Verpflichtung zu einem ‚konsensualen‘ Reformansatz gegenüber den Gewerkschaften standen aus Sicht der Sozialdemokraten am Beginn der Reformsequenz.

4.2 Gescheiterte Wirkungssequenzierung: Norwegen und Schweden

Die Sequenz von Marktliberalisierung und Steuerreform in Schweden und Norwegen in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre ist ein Beispiel für eine ‚gründlich‘ misslungene Sequenzierung: „the deregulation of credit markets was poorly timed“ (Huber und Stephens 1998: 353), „the sequencing of reform – financial liberalisation preceding tax reform – was unfortunate“ (van den Noord 2000: 2; siehe auch Moses 2000: 170). Die meisten Beobachter würden aus heutiger Sicht weder die Liberalisierung noch die Steuerreformen in Frage stellen, aber für beide Reformen gilt das Motto: „doing the right thing at the wrong point in time“ (Englund 1999: 96).

Da es sich um komplexe ökonomische Zusammenhänge handelt, die in den beiden Ländern grundsätzlich ähnliche, aber im Detail unterschiedliche Ausprägungen aufweisen, soll das grundlegende Muster der gescheiterten Sequenzierung zunächst in stilisierter Form dargestellt werden. Der grundlegende Sequenzierungsfehler bestand darin, dass die Liberalisierung von Finanz- und Immobilienmärkten vor den Steuerreformen stattfand. Mit diesem Fehler verbunden war ein Problem des genauen Timings der nachfolgenden Steuerreformen. Deren Auswirkungen waren insbesondere in Schweden prozyklisch. Die an sich richtigen Steuerreformen haben aufgrund der falschen Sequenzierung die Probleme auf den Kreditmärkten und den ökonomischen Boom, der eine Folge der Liberalisierung gegen Ende der 80er Jahre war, angeheizt. Sie haben außerdem wegen des falschen Timings die anschließende ökonomische Krise, die teilweise auch

mit einer Bankenkrise einherging, verstärkt (zum Beispiel Jonung, Schulknecht und Tujula 2006).

Warum hätten die Steuerreformen vor der Liberalisierung stattfinden müssen? Als in den 80er Jahren die Deregulierung der skandinavischen Finanzsysteme stattfand, galten nach wie vor sehr großzügige Regelungen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen, welche zu äußerst niedrigen Realzinsen beitrugen (Ganghof 2006: Kapitel 6). Die Folge war generell ein extremes schuldenfinanziertes Konsumhoch. Huber und Stephens (1998: 382) sprechen etwa für Schweden von einem „unprecedented credit boom and consumer spending orgy at a time when the economy was already beginning to overheat“.

In Norwegen war die Lage ganz ähnlich (Fagerberg et al. 1990: 80). Nach der Deregulierung wurden grundlegende Steuerreformen umgesetzt, die wiederum den Abschwung extrem verschärften. Vor allem wurde der Steuersatz für Kapitaleinkommen – und damit der Wert der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsen – stark reduziert. Dies trug zu steigenden Realzinsen und zu einem Kollaps der Immobilienmärkte bei (Huber und Stephens 1998: 282 f.; Jonung Schulknecht und Tujula 2006: 9). Das Timing der Steuerreformen war somit denkbar schlecht: Diese Reformen hätten entweder vor der Liberalisierung erfolgen sollen, um negative Nebeneffekte der Liberalisierung zu vermeiden oder abzuschwächen, oder aber sie hätten verschoben werden müssen, um zumindest antizyklisch wirken zu können (Englund 1999: 80).

Im Folgenden sollen zunächst die Gründe für die falsche Sequenz und für das falsche Timing der Steuerreform exploriert werden. Die Gründe für die falsche Sequenzierung können aufgrund der Datenlage nicht eindeutig geklärt werden. Dazu bedürfte es einer detaillierten Fallstudie. Auf der Basis der verfügbaren Literatur sind jedoch folgende Beobachtungen möglich.

Ideologische Konflikte um die ‚richtige‘ Sequenzierung haben im skandinavischen Fall offenbar keine überragende Rolle gespielt. Um vorherzusehen, dass die großzügigen steuerlichen Regelungen zur Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen die beschriebenen Auswirkungen haben würden, bedurfte es keiner kontroversen ökonomischen Theorie. In Norwegen zum Beispiel haben offizielle Reformkommissionen schon früh entsprechende Warnungen ausgesprochen (van den Noord 2000: 7) und die OECD kritisierte Norwegen Mitte der 80er Jahre vehement dafür, dass die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen nicht bereits abgeschafft worden war (Fagerberg et al. 1990: 81).

Ideologische Fragen scheinen aber trotzdem in zweierlei Hinsicht eine Rolle gespielt zu haben: Erstens war die Frage der Zinsabzugsfähigkeit eng verbunden mit grundlegenden und komplexen Fragen der Einkommensteuerreform. Die Vorbereitung der entsprechenden Steuerreformen dauerte deshalb äußerst lange und war von schwierigen Prozessen der politischen Kompromissbildung begleitet (Ganghof 2006: Kapitel 6). Die interne Komplexität der Steuerreformen war somit schon so hoch, dass eine systematische Verknüpfung mit anderen Politikbereichen äußerst schwierig gewesen wäre. Zweitens gab es einige wichtige Parteien, die sich damit schwer taten, die notwendigen Maßnahmen zu akzeptieren. Vor allem die norwegischen Konservativen sträubten sich, eine Einschränkung der Zinsabzugsfähigkeit, von der ein großer Teil der eigenen Klientel profitierte, zu akzeptieren (Fagerberg et al. 1990; Ervik 2000).

Wichtiger als ideologische Barrieren war aber wohl ein anderer Punkt. Als die Liberalisierung der Kreditmärkte in Angriff genommen wurde, war der Handlungsdruck bereits sehr groß. Die bestehenden Regulierungen hatten ihre Effektivität weitgehend eingebüßt. Nachdem sich die Politik in Norwegen und Schweden lange gegen eine Deregulierung gesperrt hatte, wurde diese schließlich ab 1983 bzw. 1984 in sehr drastischer Form vollzogen. Der wahrgenommene Handlungsdruck hatte offensichtlich eine systematische Reform-

steuerung praktisch unmöglich gemacht: „[P]olicy choices become very difficult at a stage when the need for major structural reforms has built up for too long. The deregulation and the tax reform were long overdue once they occurred“ (Englund 1999: 96).

Man muss die Frage nach der Sequenz – also Deregulierung vor Steuerreform – von der Frage trennen, wann genau die nachfolgende Steuerreform implementiert wurde. Bei der zweiten Frage geht es um die temporale Feinsteuerung konjunktureller Impulse. Wenn schon die falsche Sequenz gewählt wurde, so hätte die Steuerreform wenigstens zeitlich so getaktet werden können, dass sie antizyklisch wirkt. In Dänemark ist dies explizit versucht worden und wohl auch zumindest teilweise gelungen (Gaard und Kieler 2005: 4 f.). Insbesondere in Schweden wirkte die Steuerreform dagegen deutlich prozyklisch (Huber und Stephens 1998; Jonung, Schulknecht und Tujula 2006). Die Gründe dafür sind wiederum vielfältig, aber mit Blick auf Fragen der Sequenzierung ist Folgendes hervorzuheben: Politische Kompromissbildungsprozesse haben eine eigene zeitliche Logik und diese kann der wirtschaftspolitischen Logik diametral gegenüberstehen. Wie Englund (1999: 96) einräumt: „criticizing the timing is a rather cheap point given the major difficulties in getting political consensus around these reforms“.

Die Bedeutung ‚politischen‘ Timings wird deutlich, wenn man sich Salsbäcks (1993) Insiderbericht der schwedischen Steuerreform von 1990/1991 ansieht – also der Steuerreform, die nach verbreiteter Meinung den schwedischen Abschwung deutlich verschärft hatte. Salsbäck war in der relevanten Periode Leiter der Steuerabteilung des schwedischen Finanzministeriums. Während Fragen des wirtschaftspolitischen Timings – trotz deren großer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Krise nach der Steuerreform – in seinem Bericht gar nicht vorkommen, spielen Fragen des politischen Timings eine sehr große Rolle. Und während wirtschaftspolitische Gründe eher für eine Verschiebung der Reform gesprochen haben, um prozyklische Effekte zu verhindern (Englund 1999: 96), wollten die Manager der

Kompromissbildung eine solche Verschiebung um fast jeden Preis vermeiden. Denn dies hätte aus ihrer Sicht das zwischen Sozialdemokraten und Liberalen mühsam ausgearbeitete Reformpaket grundsätzlich gefährdet. Salsbäck (1993: 207) erläutert, warum der Reformtermin unbedingt eingehalten werden sollte: „In September 1991 there was to be a general election to the Swedish parliament. For all the major political parties it would have meant great political risks if the whole question of the tax hadn't finally decided and implemented before the election campaign“. Falsches Timing und negative Effekte auf den Konjunkturzyklus wurden also in Kauf genommen, um die Einigung auf eine komplizierte und im Grundsatz richtige strukturelle Reform nicht zu gefährden.

5. Durchsetzungssequenzierung

Durchsetzungssequenzierung wurde oben definiert als Umsetzung einer „Policy“, mit dem Ziel die politische Durchsetzbarkeit einer späteren „Policy“ positiv zu beeinflussen. Dies ist eine relativ enge Definition von Durchsetzungssequenzierung. Die theoretische Sequenzierungsliteratur in der ökonomischen Transformationsforschung ist zum Teil deutlich breiter angelegt. Darin spielen zum Beispiel für die optimale Sequenz von Reformen nicht nur Fragen der politischen Durchsetzbarkeit eine Rolle, sondern auch Fragen der politischen Nachhaltigkeit dieser Reformen (Roland 2004; siehe auch Glaab 2007). Der Fokus auf politische Durchsetzbarkeit wird hier zum einen wegen des begrenzten Platzes gewählt, zum anderen, weil dieser Fokus auch die neueren Beiträge zur Sequenzierung in westlichen Demokratien bestimmt (zum Beispiel Høj et al. 2006; Castanheira et al. 2006).

Anders als im Bereich der Wirkungssequenzierung ist es für die Durchsetzungssequenzierung leichter, grundlegende Typen zu unterscheiden. Im Folgenden wird weder eine vollständige Typologie der Durchsetzungssequenzierung angestrebt, noch der Versuch unternommen, anhand detaillierter Fallstudien genauere Einsichten über Voraussetzungen und Bedingungen gelungener Durchsetzungssequenzierung zu gewinnen. Die Literaturlage lässt einen entsprechenden Versuch nicht aussichtsreich erscheinen, stattdessen wird hier ein Mittelweg beschritten. Es geht um dreierlei: Erstens werden systematisch vier Grundtypen der Durchsetzungssequenzierung unterschieden. Zweitens werden für jeden dieser vier Grundtypen illustrative Beispiele aus der neueren Literatur zu strukturellen Reformen in westlichen Demokratien gegeben. Drittens werden diese Beispiele – wenn möglich – durch ausführlichere Analysen besonders bekannter Fälle ergänzt.

5.1 Typen der Durchsetzungssequenzierung

Die moderne handlungstheoretisch fundierte Politikwissenschaft analysiert die Interaktion von Akteuren in Gesetzgebungsprozessen vor allem entlang von zwei Dimensionen: (1) der institutionellen Macht unterschiedlicher Akteure („power“) und (2) den Reformpräferenzen dieser Akteure („purpose“). Es ist vor allem das Zusammenspiel von „power“ und „purpose“, wodurch Prozesse und Ergebnisse von Gesetzgebungsprozessen erklärt werden können (Cox und McCubbins 2001; Tsebelis 2002).

Wir können demnach Ansätze der Durchsetzungssequenzierung grundsätzlich danach unterscheiden, ob der erste Reformschritt einer bewusst gewählten Reformsequenz an der institutionellen Macht oder an den Reformpräferenzen wichtiger Akteure ansetzt.

Setzt er an der institutionellen Macht von Akteuren an, ist weiter zu fragen, um welche Akteure es geht: Vetoakteure oder einflussreiche Akteure. Setzt der erste Reformschritt bei den Vetoakteuren an, so impliziert Durchsetzungssequenzierung im ersten Schritt die Veränderung des Entscheidungssystems selbst. Diese Möglichkeit wird auch in der neueren Literatur zu Sequenzierung und der politischen Ökonomie von Reformen thematisiert (Roland 2006: 266). Setzt der erste Reformschritt dagegen bei einflussreichen oder entscheidenden Akteuren an, so impliziert die Durchsetzungssequenzierung den Versuch, potenzielle Reformgegner institutionell zu schwächen.

Der zweite grundsätzliche Ansatzpunkt der Durchsetzungssequenzierung sind die Reformpräferenzen potenzieller Reformgegner, seien dies Vetoakteure, einflussreiche Akteure oder entscheidende Akteure. Eine normativ besonders wünschenswerte Form der Veränderung von Reformpräferenzen besteht darin, potenzielle Reformgegner von der Notwendigkeit oder Gerechtigkeit bestimmter Reformen zu überzeugen. Dies ist aber nicht immer möglich und hat mit Sequenzierung nichts zu tun. Veränderung von Reformpräferenzen

durch Sequenzierung basiert vielmehr auf dem strategischen Versuch, die als richtig erachteten Maßnahmen politisch durchzusetzen.

Wenn es aber nicht um Überzeugung geht, dann können die Reformpräferenzen von Akteuren in Bezug auf einen zweiten Reformschritt nur dadurch verändert werden, dass der erste Reformschritt die Situation der potenziellen Reformgegner entscheidend verändert.⁴ Dabei kann zwischen einer mehr kooperativen und einer mehr konfrontativen Variante unterschieden werden. Bei der kooperativen Variante wird die Situation der Akteure am Anfang der Reformsequenz verbessert. Damit soll die Anpassungsfähigkeit an spätere Reformen verbessert und somit der Widerstand gegen diese Reformen reduziert werden. Bei der konfrontativen Variante wird die Situation der Akteure am Anfang der Reformsequenz so stark verschlechtert, dass die spätere Reform als das ‚kleinere Übel‘ erscheint.

Aus den genannten Überlegungen ergeben sich vier grundlegende Typen der Durchsetzungssequenzierung, die in Tabelle 4 dargestellt sind. In der Tabelle sind auch die jeweils wichtigsten Beispiele eines Typs eingetragen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Die vier Typen der Durchsetzungssequenzierung und die dazugehörigen Fallbeispiele werden in der Tabelle im Uhrzeigersinn – das heißt von Feld (1) zu Feld (4) – eingehender diskutiert.

⁴ Theoretischer formuliert: Die eigentlichen Präferenzen von Akteuren beziehen sich nicht auf konkrete Reformen („Policies“), wie zum Beispiel einen bestimmten Steuersatz, sie beziehen sich auf bestimmte Zustände der Welt („outcomes“), wie etwa Wirtschaftswachstum. Die Reformpräferenzen sind von diesen eigentlichen Präferenzen abgeleitet. Frühe Politikentscheidungen können deshalb die Welt der Akteure so verändern, dass sich deren Reformpräferenzen in Bezug auf spätere Entscheidungen verändern (siehe dazu Ganghof 2003).

Tabelle 4: Typen und Beispiele der Durchsetzungssequenzierung

Ansatzpunkte für Durchsetzungssequenzierung:			
Einschränkung der institutionellen Macht von...		Veränderung von Reformpräferenzen	
(1) ... einflussreichen Akteuren	Wirtschaftspolitik in Großbritannien (1979-1990)	Rentenpolitik in Finnland (1995-2005)	(2) kooperativ
(4) ... Vetoakteuren	Verfassungsreform in Finnland (1992)	Arbeitsmarktpolitik in Spanien (1984-2000)	(3) konfrontativ

Quelle: Eigene Darstellung

5.2 Institutionelle Schwächung potenzieller Reformgegner (Großbritannien)

Sieht sich eine Regierung besonders einflussreichen Akteuren gegenüber, die den als notwendig erachteten Reformen potenziell ablehnend gegenüber stehen, ergeben sich für die Regierung zwei grundlegende Strategien. Eine Strategie besteht darin, die einflussreichen Akteure systematisch in die Politikformulierung einzubinden und Kompromisse oder sogar Konsens zu suchen. Dies war die Strategie der finnischen Regenbogenkoalition, die oben bereits angesprochen wurde und später aus dem Blickwinkel der Durchsetzungssequenzierung nochmals thematisiert wird. Die andere Strategie, die selbst als eine Form von Durchsetzungssequenzierung verstanden werden kann, besteht in dem Versuch, die einflussreichen Akteure institutionell zu schwächen. Im Extremfall geht es also darum, einflussreiche in einflussarme Akteure zu verwandeln.

Diese konfrontative Strategie hatte bekanntlich die britische Regierung unter Margaret Thatcher verfolgt (Busch 1989). Als (erster) Teil einer umfassenden ‚beschäftigungspolitischen‘ Strategie wurde durch eine Vielzahl von Maßnahmen die institutionelle Macht der Gewerkschaften empfindlich beschnitten.⁵ Dies basierte auf der ökonomischen Diagnose, dass die Gewerkschaften das „Grundübel“ (Müller 2006: 444) des britischen Wirtschaftslebens seien und deshalb jede beschäftigungspolitische Reformsequenz an der Einschränkung von deren institutioneller Macht ansetzen müsse. Dieser Philosophie folgend wurden zahlreiche Maßnahmen umgesetzt. Beispiele sind die Beseitigung des allgemeinen Streikrechts, der Möglichkeit von Sympathie- bzw. Solidaritätsstreiks sowie von „closed shops“.⁶

Diese äußerst konfrontative Form der Durchsetzungssequenzierung ist in Bezug auf Großbritannien ausgiebig analysiert worden. Sie soll deshalb hier nicht eingehender thematisiert werden – zumal Generalisierungen aufgrund der Besonderheiten der Arbeitsbeziehungen schwer zu erreichen sind.

5.3 Kooperative Veränderung von Reformpräferenzen (Finnland)

Die kooperative Veränderung von Reformpräferenzen ist gleichsam das Gegenmodell zur institutionellen Schwächung einflussreicher potenzieller Reformgegner. Statt diese zu schwächen, geht es darum, sie systematisch und vorausschauend in die Reformpolitik einzubeziehen.

⁵ Eine tabellarische Übersicht der relevanten Maßnahmen zwischen 1979 und 1993 findet sich bei Ludlam (2006: 456).

⁶ Nach dem „closed shop“-Prinzip konnte in einem Betrieb unter bestimmten Bedingungen vereinbart werden, dass alle Mitarbeiter Gewerkschaftsmitglieder sein mussten.

Kooperativ bedeutet dabei nicht, dass die eigentlichen Entscheidungsakteure unbedingt in Verhandlungen mit potenziellen Reformgegnern einsteigen müssen. Die Besserstellung potenzieller Reformgegner durch frühe Reformschritte kann auch durch abstrakte, ökonomische Mechanismen geschehen.

Ein Beispiel dafür sind die bereits angesprochenen Zusammenhänge zwischen Produktmarktreformen und Arbeitsmarktreformen. Eine Reihe von Ökonomen argumentiert, dass Produktmarktreformen ökonomische Verbesserungen mit sich bringen, die den Widerstand gegen eine anschließende Reform des Arbeitsmarktes verringern könnten. Die Erhöhung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten reduziere die Marktmacht bestehender Wettbewerber, rege den Eintritt neuer Wettbewerber an und reduziere in der Regel die Preise für die Konsumenten. Dies führe zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage und in der Folge zu besseren Beschäftigungsmöglichkeiten und höheren durchschnittlichen Reallöhnen. Kurz: Produktmarktreformen könnten Beschäftigungschancen generell verbessern und somit die politische Durchsetzbarkeit nachfolgender Arbeitsmarktreformen politisch erleichtern (siehe Høj et al. 2006; Blanchard und Giavazzi 2003).

Die kooperative Variante der Veränderung von Reformpräferenzen kann allerdings auch von expliziten Verhandlungen mit potenziellen Reformgegnern begleitet sein. Die finnische Rentenreformpolitik kann auch in diese Richtung gedeutet werden. Das FINPAW kann aus dieser Sicht als Versuch verstanden werden, die Anpassungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer an einen veränderten Status quo – das heißt restriktivere Regelungen zur Frühverrentung – so stark zu erhöhen, dass der Widerstand der Gewerkschaften gegen die entsprechende Veränderung des Status quo geringer wird.

Wie plausibel diese Interpretation ist, bleibt allerdings auf der Basis der einschlägigen Literatur unklar (Kangas, Lundberg und Ploug 2006; Kangas 2007). Zum einen finden sich wenige Anhaltspunkte dafür, dass das FINPAW und die nachfolgende Rentenreform von

den handelnden Akteuren in einem engen Zusammenhang gesehen wurden. Das FINPAW wird in Zusammenfassungen der Entstehungsgeschichte der Reform von 2005 gar nicht erwähnt. Zum anderen waren – wie oben erwähnt – die Gewerkschaften gar keine potenziellen Reformgegner, die nach abgeschlossener Formulierung einer politischen Strategie (und durch die Wahl einer bestimmten Reformsequenz) mit ins Boot geholt werden mussten. Vielmehr waren die Sozialpartner – und insbesondere die Gewerkschaften – selbst die zentralen Akteure der Politikformulierung. Die Regierung hat die Politikformulierung an die Sozialpartner delegiert, teilweise explizit und teilweise auch nur implizit. Die Initiierung der Rentenreform 2005 etwa erfolgte durch Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter Ausschluss der Regierung, und diese Verhandlungen waren noch nicht einmal mit einem formalen Mandat der Regierung ausgestattet (Kangas 2007).

Man kann allerdings deutlich eine Durchsetzungssequenzierung erkennen, wenn man die analytische Perspektive weitet und die Strategie der Sozialdemokraten als zentralem Akteur der Koalitionsbildung Mitte der 90er Jahre betrachtet. Aus dieser Perspektive war es für die Reformstrategie der Sozialdemokraten wichtig, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation mit den Sozialpartnern und insbesondere den Gewerkschaften zu schaffen. Die Bildung der breiten finnischen Regenbogenkoalition selbst kann somit – ähnlich wie beim oben diskutierten Koalitionswechsel der FDP in Deutschland – als zentraler erster Schritt in der angestrebten Reformsequenz angesehen werden: Der Grund für die Einbeziehung des Linksbundes und damit der Postkommunisten in die Regierung war nicht zuletzt das Bestreben, das Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften, welches sich in der Zeit der Regierung Aho deutlich verschlechtert hatte, wieder zu verbessern (Jungar 2002).

Eine kooperative Strategie der Veränderung von Reformpräferenzen ist freilich nur dann möglich, wenn die potenziellen Reformgegner selbst in hinreichendem Maße kooperationsbereit sind und Gemein-

wohlinteressen vertreten. In Finnland scheint das der Fall gewesen zu sein (Kangas 2007), aber dies trifft freilich nicht immer zu. Will die Regierung unter schwierigen Umständen ihre Reformziele nicht aufgeben, kann sie versuchen, die Reformpräferenzen potenzieller Reformgegner auf weniger kooperative Weise zu verändern

5.4 Konfrontative Veränderung von Reformpräferenzen (Spanien)

Potenzielle Reformgegner zeichnen sich dadurch aus, dass sie durch die geplante Reform schlechter gestellt würden. Eine konfrontative Variante der Durchsetzungssequenzierung besteht deshalb darin, zunächst Maßnahmen zu verfolgen, die erstens leichter durchzusetzen sind als die eigentlich gewollte Reform und die zweitens den Status quo für die potenziellen Reformgegner in der Art verschlechtern, dass die geplante Reform für sie attraktiver erscheint als vorher. Eine spezielle Variante dieser konfrontativen Strategie besteht darin, nur einen Teil der potenziellen Reformgegner durch erste Reformschritte schlechter zu stellen. Durchsetzungssequenzierung ist in diesem Fall die intertemporale Variante bekannter Strategien des „divide et impera“.

Ein Beispiel für die konfrontative Form der Durchsetzungssequenzierung lässt sich wiederum in Bezug auf den Zusammenhang von Produkt- und Arbeitsmarktreformen diskutieren. Blanchard und Giavazzi (2003) argumentieren zum Beispiel, dass Produktmarktreformen ökonomische Renten reduzieren und dass es deshalb weniger lohnend ist, Arbeitsmarktinstitutionen aufrechtzuerhalten, welche die Aneignung dieser Renten zum Ziel haben. Aus dieser Sicht würde die Deregulierung von Produktmärkten die nachfolgende Deregulierung von Arbeitsmärkten erleichtern. Der Mechanismus hinter den veränderten Präferenzen potenzieller Reformgegner ist hier aber nicht, dass sich deren Situation durch vorgängige Reformen verbessert (zum Beispiel durch generell verbesserte Beschäftigungschancen), sondern dass sich deren Situation verschlechtert, wie eben

durch eine Reduzierung der ökonomischen Renten, die in Produktmärkten mit unvollständigem Wettbewerb zu erzielen sind.

Ein weiteres Beispiel für diese konfrontative Form der Veränderung von Reformpräferenzen durch einen vorgängigen Reformschritt betrifft den Zusammenhang zwischen Privatisierung und anderen Reformen. Høj et al. (2006) berichten von empirischer Evidenz dafür, dass ein hoher Anteil staatlicher Unternehmen negativ auf die Reformanstrengungen von Regierungen wirkt. Als Ursache dafür führen sie unter anderem den inhärenten Konflikt des Staates als Regulierungsinstanz einerseits und als Marktteilnehmer andererseits an. Das Problem besteht aus der Sicht von Høj et al. darin, dass Privatisierungsmaßnahmen häufig von Arbeitnehmern und Management gleichermaßen abgelehnt werden. Demnach könne eine geeignete Reformsequenz dafür sorgen, dass zumindest der Widerstand des Managements in Unterstützung umgewandelt wird: „The latter group tends to become part of the pro reform constituency once the firm has been incorporated and the market liberalised because of the need to maintain market positions (for example through mergers)“ (Høj et al. 2006: 15).

Ein ähnlicher Ansatz der Durchsetzungssequenzierung scheint auch hinter einem Vorschlag von Castanheira et al. (2006: 217 f.) im Bereich der Liberalisierung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten zu stehen: „to maximize the chances of success the first step should be to liberalize services or products that account for a relatively small share of consumer expenditure but a large share of firms' intermediate inputs.“ Høj et al. (2006: 14) pflichten dieser Sequenzierungslogik bei: „This suggests a sequence of product market reforms (as observed in practice) coping first with producers of intermediate inputs (e.g., freight transport) before moving to reforms that affect final consumer products (e.g., passenger transport)“. Die Idee hinter dieser Reformsequenz ist, dass die Liberalisierungspolitik bei Zwischenprodukten einfacher ist, weil es viele Unternehmen gibt, welche diese Zwischenprodukte benötigen und deshalb ein Interesse an den

Reformen haben. In Sektoren, in denen Endprodukte für die Konsumenten hergestellt werden, können Reformen dagegen durch Bedenken von Konsumenten in Bezug auf Qualität und Umverteilungseffekte behindert werden. Unklar bleibt bei diesen Sequenzierungsempfehlungen allerdings, welche Mechanismen es genau sind, durch die eine politische Durchsetzung späterer Reformen in Bezug auf Endprodukte erleichtert wird.

Arbeitsmarktreformen in Spanien

Das in der ökonomischen Literatur am stärksten diskutierte Beispiel von Durchsetzungssequenzierung sind die Arbeitsmarktreformen in Spanien (Saint-Paul 2007; Høj et al. 2006; Castanheira et al. 2006). Diese Reformen gelten als gelungenes Beispiel für Durchsetzungssequenzierung. Die Idee dabei ist, dass eine Reform im Jahr 1984, durch die befristete Beschäftigungsverhältnisse dereguliert wurden, zirka zehn Jahre später eine Situation geschaffen hatte, in der auch eine Deregulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse möglich wurde.

Nach Spaniens Demokratisierung im Jahr 1978 waren unbefristete Beschäftigungsverhältnisse stark reguliert. 1984 wurden unter der sozialistischen Einparteienmehrheitsregierung, in der ersten Amtszeit von Felipe González, befristete Beschäftigungsverhältnisse dereguliert, insbesondere in der Form geringerer Abfindungen.⁷ Eine umfassende Deregulierung unter Einbeziehung der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse schien „politically impossible“ (Kugler, Jimeno und Hernanz 2003: 5). Die Reform von 1984 hatte eine dramatische Auswirkung der befristeten Beschäftigung zur Folge. Der Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse verdreifachte sich von zirka 10 Prozent in den 80er Jahren auf über 30 Prozent in den frü-

⁷ Die meisten Autoren sprechen von der Reform von 1984 als „Reform der spanischen Regierung“. Laut Martin (2002: 7) basierte die Reform allerdings auf einer tripartistischen Einigung.

den 90er Jahren (Castanheira et al. 2006: 228). Zwischen 1985 und 1994 fanden über 95 Prozent aller Neueinstellungen auf der Basis befristeter Verträge statt. Die Reform von 1984 führte somit zu einer starken – und stark kritisierten – Segmentierung des Arbeitsmarkts (Polavieja 2005).

Ab Anfang der 90er Jahre gab es eine Reihe von Arbeitsmarktreformen, unter anderem 1994 und 1997, im Rahmen derer die Nutzung befristeter Beschäftigungsverhältnisse einerseits eingeschränkt werden sollte und andererseits damit begonnen wurde, die Kosten der Unternehmen bei der Kündigung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse zu reduzieren. Die Reform von 1994 wurde in der letzten Amtszeit von Felipe González unter einer Einparteienminderheitsregierung beschlossen (Barrios 1997: 560). Die Gewerkschaften waren gegen die Reform, aber ihr Widerstand war nicht „massiv“ (Castanheira et al. 2006: 229). Da die Wirkung der Reform allerdings auch nicht besonders groß war, kam es 1997 zu einer weiteren Reform, welche 2001 ausgeweitet wurde. Anders als 1994 basierte die Reform von 1997, die schon in die Amtszeit der (Minderheits-)Regierung von José María Aznar (Partido Popular) fiel, auf einer Einigung der Sozialpartner. Diese Reform führte unter anderem zu einer weiteren Absenkung der Kündigungskosten sowie der Lohnnebenkosten für neu abgeschlossene unbefristete Beschäftigungsverträge.

Die inkrementellen spanischen Arbeitsmarktreformen stehen im Widerspruch zur beschäftigungspolitischen „Big Bang“-Strategie von Snower und Kollegen (Snower 1997; Orszag und Snower 1998). Høj et al. (2006: 14) sehen in der spanischen Reformsequenz aber Vorteile: „the [...] substantial increase in the share of workers with temporary contracts, and the associated concerns about fairness in the labour market subsequently generated consensus for easing EPL [employment protection legislation, S.G.] for workers on permanent contracts“. Ganz ähnliche Interpretationen finden sich bei Castanheira et al. (2006) und Saint-Paul (2007).

Allerdings ist diese Interpretation nicht unproblematisch. Zum einen ist der Effekt der Reform von 1984 auf die politische Durchsetzbarkeit der nachfolgenden Reformen schwer abzuschätzen. Zum anderen bleibt in den genannten Studien unklar, ob und inwieweit die Initiatoren der Reform von 1984 die vermeintlichen Effekte bewusst einkalkuliert haben. So betont zum Beispiel Scarpetta, dass die nachfolgenden Arbeitsmarktkorrekturen eher aus der Einsicht geboren waren, dass der Ansatz der Reform vom 1984 nicht gefruchtet hat: „by [1997] it was obvious that this asymmetric liberalization of labour contracts was not working and the government finally decided to liberalize regular contracts“ (Scarpetta 2006: 276).

Es ist darüber hinaus gut möglich, dass es sich hier um einen Sequenzierungseffekt handelt, der den relevanten Akteuren selbst erst ex post bewusst geworden ist. Dies ist auch insofern plausibel, als es sich hier um eine relativ langfristige Ursache-Wirkungskette handelt. Die erste Regierung González' konnte schwerlich davon ausgehen, dass sie selbst die vermeintlichen Früchte einer konfrontativen Sequenzierung ernten können – und in der Tat war es die Regierung Aznars, die letztendlich von der größeren Veränderungsbereitschaft der potenziellen Reformgegner, insbesondere der Gewerkschaften, profitierte.

Es scheint somit eine Art Paradoxon bei dieser Art der Durchsetzungssequenzierung zu geben. Dass konfrontative Durchsetzungssequenzierung nach Art der spanischen Arbeitsmarktreformen von den Initiatoren auf Regierungsseite bewusst betrieben wird, ist vor allem dann plausibel, wenn die relevanten Ursache-Wirkungsketten nicht zu unsicher und langfristig sind. Ist diese Bedingung indes erfüllt, sind also die politischen Effekte der Sequenzierung relativ gut vorhersehbar, dann werden wahrscheinlich auch die potenziellen Reformgegner in der Lage sein, die Logik der Sequenzierung zu durchschauen. In diesem Fall würde die Durchsetzbarkeit der eigentlich angestrebten Reform nicht erleichtert, vielmehr kann der Konflikt über die Reform auf andere, frühere Reformen übergreifen. Die De-

batte um die Europäische Dienstleistungsrichtlinie kann als Illustration dieses Problems angesehen werden: Obwohl sich die Richtlinie auf die Produktmärkte richtete, war der Widerstand gegen sie nicht zuletzt durch ihre vermeintlichen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte motiviert (siehe Debrun und Pisany-Ferry 2006: 4).

Diese Überlegungen sind insofern spekulativ, als systematische politikwissenschaftliche Fallstudienevidenz zum spanischen Fall oder vergleichbaren Fällen nicht vorliegt. Entsprechende Untersuchungen wären zweifellos lohnend.

5.5 Institutionelle Reformen des Entscheidungssystems (Finnland)

Der vierte und letzte Ansatzpunkt für Durchsetzungssequenzierung in Tabelle 4 ist die Einschränkung der institutionellen Macht von vetoakteuren. Der Fokus liegt hier also vor allem auf der Macht von potenziellen Reformgegnern, die unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind.⁸ Die Reformsequenz beginnt dann mit einer Veränderung des formalen Entscheidungssystems mit dem expliziten Ziel, anschließend substanzielle „Policy“-Reformen leichter durchsetzen zu können.

In der neueren Literatur zur politischen Ökonomie und Sequenzierung von Reformen wird die Frage institutioneller Reformen zur Reduzierung der Anzahl von Vetospielern regelmäßig aufgeworfen (Castanheira et al. 2006; Roland 2006). Dabei geht es zum einen um das Wahlsystem, zum anderen um das Gesetzgebungssystem (wie Abstimmungsregeln, Kammerstruktur etc.; siehe Ganghof 2005a). Es stellt sich somit die Frage, inwieweit institutionelle Reformen, die

⁸ Auch Verfassungsgerichte können unter bestimmten Bedingungen als Vetospieler betrachtet werden, obwohl sie nicht unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind (Ganghof 2003). Sie werden hier jedoch vernachlässigt.

explizit auf die Durchsetzung bestimmter „Policy“-Reformen gerichtet sind, ein sinnvoller Ansatzpunkt von Durchsetzungssequenzierung sein können. Diese Frage muss für Wahlsystem und Gesetzgebungssystem unterschiedlich beantwortet werden.

Beim Wahlsystem stellt sich die Frage, ob ein Verhältniswahlrecht durch ein Mehrheitswahlrecht ersetzt werden sollte, um so die Anzahl von Koalitionsparteien (parteilichen Vetospielern) zu reduzieren. Idealerweise würde es bei einem Mehrheitswahlsystem zu Einparteienmehrheitsregierungen kommen, wodurch anschließende Reformen erleichtert werden könnten (Castanheira et al. 2006). Gegenüber diesem Argument ist Skepsis angebracht (siehe auch Roland 2004). Wahlsystemfragen sind Verfassungsfragen und sollten nicht im Hinblick auf konkrete Reformen entschieden werden. Grundsätzliche Erwägungen demokratischer Gerechtigkeit sprechen für Verhältniswahlsysteme (Ganghof 2005b). Aber auch jenseits von normativen Fragen spricht vieles gegen den Versuch, von der Verhältniswahl zur Mehrheitswahl zu wechseln, unter anderem:

- Mehrheitswahlsysteme garantieren keineswegs Zweiparteiensysteme und Einparteienmehrheitsregierungen (Nohlen 2004).
- Die ‚Rückkehr‘ von der Verhältniswahl zur Mehrheitswahl ist selten erfolgreich durchgeführt worden (Colomer 2005).
- Verhältniswahlsysteme werden auch in der Bevölkerung als gerecht angesehen und tragen somit zur Legitimität von Reformen bei (Blais, Dobrzynska und Indridason 2004).
- Auch in Einparteienmehrheitsregierungen müssen Koalitionen gebildet werden, nur dass es sich dabei um innerparteiliche Koalitionen handelt (Laver 1999).
- Es ist keineswegs klar, dass Länder mit Verhältniswahl bei der politischen Durchsetzung von Reformen weniger erfolgreich waren (Castanheira et al. 2006).

Der letzte Punkt ist hier von besonderer Bedeutung. Auch in den dargestellten Fallbeispielen hat sich gezeigt, dass auch bei Koalitionsregierungen systematische und einschneidende Reformen möglich sind. Breite Koalitionsregierungen können sogar die Bedingungen für systematische Reformpolitik verbessern, indem sich – wie im finnischen Beispiel – einflussreiche Akteure auch durch Koalitionsparteien repräsentiert sehen.

Dies leitet über zur Betrachtung des Gesetzgebungssystems. Koalitionsregierungen erlauben insbesondere dann eine systematische Reformsteuerung, wenn im Gesetzgebungsprozess die Mehrheitsregel gilt. Denn dann haben Koalitionsparteien einen starken Anreiz, sich Kompromissen nicht zu verschließen. Würden sie dies nämlich tun, so liefen sie Gefahr aus der Mehrheitskoalition ausgeschlossen zu werden. Unter den Bedingungen von Mehrparteiensystemen und Koalitionsregierungen kann somit die Mehrheitsregel im Gesetzgebungsprozess konstruktive Reformprozesse fördern (McGann 2004; Ganghof 2005a). Aus diesen Gründen – und aufgrund von Erwägungen demokratischer Gerechtigkeit – ist der Abbau von Minderheitenvetos im Hinblick auf Reformprozesse generell positiv zu bewerten (Ganghof 2005b).

Verfassungsreform in Finnland

Diese Überlegungen lassen sich am finnischen Beispiel gut veranschaulichen. In der finnischen Demokratie gab es niemals ein Mehrheitswahlrecht. Ein Verhältniswahlrecht wurde schon 1906 eingeführt, als Finnland noch ein – allerdings weitgehend autonomes – Großfürstentum innerhalb des Russischen Reiches war (Carstairs 1980: 113). Nach der Unabhängigkeit Finnlands und der Verabschiedung der Verfassung von 1919 wurde das Prinzip der Verhältniswahl beibehalten. Gleichzeitig etablierte diese Verfassung aber auch institutionelle Strukturen, die einer systematischen Steuerung von Reformen nicht besonders förderlich waren. Die institutionellen Konsensanforderungen waren eher noch höher als heute in der Bundesrepublik Deutschland. Dies lag vor allem daran, dass eine

parlamentarische Minderheit von einem Drittel der Abgeordneten im Gesetzgebungsprozess ein Vetorecht besaß.⁹ Dieses parlamentarische Minderheiten veto in einem Einkammersystem war die finnische Alternative zur Vetoposition zweiter Kammern in anderen Ländern (Sundberg 1992; Riescher, Ruß und Haas 2000).

Angesichts der tiefen ökonomischen Krise zu Beginn der 90er Jahre sowie der strukturellen Herausforderungen von Globalisierung, demografischem Wandel und dem Übergang zur Dienstleistungsökonomie bemühte sich die Mitte-rechts-Regierung unter der Führung von Esko Aho (1991-1995) um strukturelle Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. So kam es unter anderem zu empfindlichen sozialpolitischen Einschnitten. Die Aktivitäten der Regierung führten nicht nur – wie oben erwähnt – zum Widerstand der Gewerkschaften, sondern auch zum Widerstand der linken Oppositionsparteien. Diese nutzten die politischen Vetorechte, um zahlreiche Maßnahmen der Regierung zu blockieren: „the work of the cabinet began to be rendered ineffective, with a series of urgent decisions being easily susceptible to suspension by a minority of the MPs“ (Sundberg 1992: 420).

Angesichts dieser Situation erschienen institutionelle Reformen als grundlegende Voraussetzung für eine weitere systematische Reformpolitik. Während das Wahlrecht in dieser Hinsicht nicht ernsthaft thematisiert wurde, waren die Bedingungen für die Abschaffung der politischen Vetorechte der finnischen Verfassung günstig. Wie in anderen etablierten Demokratien auch, waren die Sozialdemokraten traditionell Gegner politischer Minderheitenrechte. Diese Minderheitenrechte waren bei der Verfassungsgebung explizit als Schutz vor

⁹ Formal handelte es sich nur um ein aufschiebendes Veto, nicht um ein absolutes Veto. Der erreichbare Aufschub betrug aber bis zu vier Jahre und war damit in seiner Wirkung mit einem absoluten Vetorecht vergleichbar (Jungar 2000: 107).

einer „sozialistischen Übernahme“ der Verfassung eingeführt worden (Sundberg 1992). Nachdem diese Funktion aus Sicht der Mitte-rechts-Regierung weggefallen war und sich die Sozialdemokraten seit Langem für die Abschaffung des Minderheitenvetos ausgesprochen hatten, stand einer Verfassungsänderung nichts im Wege. Der Vorschlag zur Verfassungsänderung, der von der Regierung Aho ins Parlament eingebracht wurde, konnte ohne Probleme eine verfassungsändernde Mehrheit erreichen. „September 1 1992 can therefore be seen as the date on which a long period of extreme consensual parliamentarism in Finland came to an end“ (Sundberg 1992: 421).¹⁰

Dieser Übergang zur Mehrheitsregel war auch für die oben diskutierten Reformbeispiele aus Finnland von Bedeutung. Weil zum Beispiel die finnischen Grünen und der Linksbund für die Gesetzgebungsmehrheit der Regenbogenkoalition gar nicht benötigt wurden, war deren Aufnahme in die Regierung für die Sozialdemokraten und Konservativen mit einem hohen potenziellen Nutzen bei gleichzeitig geringen Risiken verbunden. So konnten die positiven Aspekte der Verhältniswahl (zum Beispiel verbesserte Beziehungen zu den Gewerkschaften durch Einbeziehung des Linksbundes) genutzt werden, ohne sich im Gesetzgebungsprozess in eine zu große Abhängigkeit von den linken Parteien zu begeben (siehe Ganghof 2005b). Die linken Koalitionsparteien agierten ständig im ‚Schatten‘ der Mehrheitsregel. Dieser ‚Schatten‘ hat wiederum wahrscheinlich auch dazu beigetragen, die Gewerkschaften unter Druck zu setzen: Deren große Macht in der finnischen Renten- und Arbeitspolitik ist letztlich nur

¹⁰ Mit der neuen finnischen Verfassung von 2000 wurden dann auch jegliche Vetorechte des Präsidenten abgeschafft, sodass Finnland mittlerweile den vollständigen Übergang von einer semipräsidentiellen und supermajoritären Demokratie zu einer ‚echten‘ parlamentarischen Mehrheitsdemokratie vollzogen hat (Ganghof 2005b).

delegierte Macht, welche von handlungsfähigen und reformwilligen Regierungen auch wieder entzogen werden könnte (Kangas 2007).

In der finnischen Politik kann man insofern auch aus einer etwas erweiterten politikwissenschaftlichen Perspektive eine systematische Abfolge von Reformschritten erkennen. Am Anfang stand 1992 die Reform der Verfassung. Dann fällten die Sozialdemokraten 1995 die strategische Entscheidung, die Grünen und den Linksbund in die Regierung einzubeziehen und somit eine kooperative Reformstrategie in Bezug auf die Gewerkschaften zu wählen. 1998 begann man mit den Maßnahmen zur Förderung älterer Arbeitnehmer und schließlich folgten 2005 stärkere Einschnitte in die Politik der Frühverrentung. Jeder der letzten drei Schritte ist wohl durch den vorausgehenden Schritt bzw. die vorausgehenden Schritte in seiner Wirkung und seiner politischen Durchsetzbarkeit gefördert worden.

6. Schlussfolgerungen

Erfolgreiche Sequenzierung erfordert vorausschauende Politiksteuerung. Werden Probleme rechtzeitig erkannt, können mehrjährige Reformsequenzen geplant werden (Beispiel Finnland). Werden Probleme indes erst dann in Angriff genommen, wenn sie schon große Dringlichkeit gewonnen haben (entweder durch frühere Versäumnisse oder aufgrund unbeeinflussbarer Schocks), lässt der Zeitdruck systematische Sequenzierung auch unter generell günstigen institutionellen und politischen Bedingungen kaum noch zu (Beispiele Norwegen und Schweden).

Erfolgreiche Wirkungssequenzierung ist wahrscheinlicher, wenn zwischen den Vetospielern große Einigkeit über die hinter der Reformsequenz stehende wirtschaftspolitische Theorie besteht. Ist diese Theorie generell kontrovers, müssen die Vetospielerkonstellationen in der Regel ideologisch ‚kompakt‘ sein (Beispiel Deutschland). Ist sie hingegen wenig kontrovers, ist Einigkeit über die Reformsequenz auch in ideologisch heterogenen Vetospielerkonstellationen möglich (Beispiel Finnland).

Ähnliches mag auch für Durchsetzungssequenzierung gelten. Kooperative Varianten dieser Sequenzierung, bei denen potenzielle Reformgegner am Anfang der Reformsequenz gestärkt werden, bieten sich vor allem in Systemen an, in denen die Vetospielerstruktur starke Kooperationsanreize erzeugt (Beispiel Finnland). Konfrontative Varianten der Durchsetzungssequenzierung, bei denen potenzielle Reformgegner am Anfang der Reformsequenz institutionell oder durch „Policy“-Reformen geschwächt werden, mögen dagegen unter Einparteienregierungen wahrscheinlicher sein (Beispiele Großbritannien und Spanien).

Insoweit es um das Timing von Reformen im engeren Sinne geht (insbesondere im Hinblick auf den Konjunkturzyklus), so scheint angemessenes Timing vor allem dann problematisch zu sein, wenn

es sich um umfassende und komplizierte strukturelle Reformen handelt, die zwischen mehreren Akteuren ausgehandelt werden müssen oder sollen (Beispiel Schweden). Das ‚politische‘ Timing im Hinblick auf die Absicherung der strukturellen Reform gewinnt unter diesen Bedingungen Priorität über das ‚ökonomische‘ Timing. Eine echte ‚Lösung‘ dieses Problems könnte wohl nur darin liegen, technische Fragen des konjunkturellen Timings generell systematischer von den grundlegenden politischen Fragen zu trennen. So könnte etwa auch in der Steuerpolitik die kurzfristige, eher technische Steuerung an eine unabhängige Experteninstanz wie die Zentralbank abgegeben werden, der Gesetzgeber würde dann nur die Grundlinien der Steuerpolitik festlegen, zum Beispiel in Bezug auf die Frage inwieweit die Besteuerung auf „Einkommen“ oder auf „Konsum“ als Steuerbasis abzielen soll (Ganghof 2004: Kapitel 2). Dieser Vorschlag wirft freilich zahlreiche praktische und demokratietheoretische Fragen auf, die eingehender diskutiert werden müssen (Blinder 1997).

Können ‚politische‘ und ‚technische‘ Fragen nicht in dieser oder ähnlicher Weise voneinander getrennt werden, stellt sich die Frage, an welchem ‚Ort‘ im politischen Prozess systematischer über Durchsetzungssequenzierung nachgedacht werden sollte. Einige der hier vorgelegten Befunde legen nahe, diesen Ort nicht allein in Regierungszentralen oder Koalitionsrunden zu sehen: Wenn es sich um kontroverse Formen der Wirkungs- oder Durchsetzungssequenzierung handelt, können parteipolitische Rücksichtnahmen oder Redeverbote eine systematische Reformsteuerung verhindern. Angesichts der politischen Uneinigkeit über angemessene Reformen muss das systematische Nachdenken über Reformsequenzen schon in den strategischen Zentralen der Parteien beginnen. Fragen der Reformsequenz sind dann möglicherweise eng verbunden mit Fragen der Bildung von Regierungs- und Gesetzgebungscoalitionen (Beispiel Finnland).

Sequenzierung kann auch bedeuten, im ersten Reformschritt die Notwendigkeit der Koalitionsbildung zu reduzieren. Es geht dann um

Durchsetzungssequenzierung, die an der institutionellen Macht von Vetoakteuren oder einflussreichen Akteuren ansetzt. Diese Form der Sequenzierung kann sehr wirksam sein, geht aber auch mit großen Risiken einher. Erstens gibt es in allen komplexen demokratischen Gesellschaften einen hohen Bedarf an Kooperation und Kompromissbildung, sodass konfrontative Strategien langfristig schädliche Folgen haben können. Zweitens ist es unklug, institutionelle Reformen mit dem engen Fokus auf eine bestimmte Reformagenda durchzusetzen. Generelle normative und empirisch-analytische Erwägungen sprechen gegen den Versuch, von Verhältnis- zu Mehrheitswahlsystemen überzugehen, aber für den Versuch, die Mehrheitsregel im Gesetzgebungsprozess zu stärken (Beispiel Finnland). Die zum Teil abgeschlossenen und zum Teil andauernden Bestrebungen zur Reform des deutschen Föderalismus – und damit indirekt des deutschen Zweikammersystems – gehen insofern in die richtige Richtung. Zu beachten ist allerdings, dass es mit dem Bundesverfassungsgericht einen weiteren Vetoakteur gibt, der den Handlungsspielraum des Parlaments und damit auch dessen Fähigkeit zur Sequenzierung von Reformen einschränken kann.

Trotz dieser thesenförmigen Schlussfolgerungen gibt es erheblichen politikwissenschaftlichen Forschungsbedarf zum Thema der Sequenzierung von Reformen. Vor allem erscheint es notwendig, Reformprozesse unter dem Blickwinkel der Sequenzierung im Detail zu untersuchen. Selbst in den Fällen, die in der Literatur als Beispiele gelungener oder gescheiterter Reformsequenzen gehandelt werden (Finnland, Norwegen, Spanien, Schweden) fehlen hinreichend detaillierte Informationen über die Motive und Abwägungen der handelnden Akteure. Hier zeigt sich das generelle Problem, dass detaillierte politikwissenschaftliche Fallstudien häufig nicht im Hinblick auf fokussierte theoretische Fragestellungen, sondern im Hinblick auf bestimmte Reformergebnisse ausgewählt und durchgeführt werden („Warum ist Reform in Land A aber nicht in Land B gelungen?“; Ganghof 2005c). Es gibt einen erheblichen Bedarf an detaillierten, theoretisch fokussierten politikwissenschaftlichen Fallstudien, die

Reformprozesse über längere Zeiträume verfolgen – auch und gerade im Hinblick auf die Wahl von Reformsequenzen.

7. Literaturverzeichnis

- Barrios, Harald. 1997. „Das politische System Finnlands“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Opladen 1997. 549–587.
- Barth, Hans J., Andreas Heimer und Iris Pfeiffer. „Learning by Example – Best-practice Strategies and Initiatives from 10 Countries“. *Active Aging in Economy and Society*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006. 38–114.
- Beyer, Jürgen. „Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen“. *Schritt für Schritt. Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.
- Blais, Andre, Agnieszka Dobrzynska und Indridi H. Indridason. „To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice“. *British Journal of Political Science* (35) 1 2004. 182–190.
- Blanchard, Olivier, und Francesco Giavazzi 2003. „Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets“. *Quarterly Journal of Economics* (118) 3 2003. 879–907.
- Blinder, Alan S. „Is Government too Political?“ *Foreign Affairs* (76) 6 1997. 115–126.
- Busch, Andreas. *Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien: Vorgeschichte, Problemdiagnose, Ziele und Ergebnisse des „Thatcherismus“*. Frankfurt am Main 1989.
- Carstairs, Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London 1980.
- Castanheira, Micael, et al. „How to Gain Political Support for Reforms“. *Structural Reforms Without Prejudices*. Hrsg. Tito Boeri et al. Oxford und New York 2006. 143–262.
- Coe, David Theodore, und Dennis J. Snower. „Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform“. *CEPR Discussion Paper* 1996.

- Colomer, Josep M. „It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)“. *Political Studies* (53) 1 2005. 1–21.
- Cox, Gary W., und Matthew D. McCubbins. „The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes“. *Presidents, Parliaments and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Hrsg. Stephan Haggard und Mathew D. McCubbins. Cambridge 2001. 52–58.
- Debrun, Xavier, und Jean Pisany-Ferry. „Economic Reforms in the Euro Area: Is There a Common Agenda?“. *Bruegel Policy Contribution*. November 2006.
- Döring, Herbert. „Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda“. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Hrsg. Herbert Döring. Frankfurt am Main 1995. 223–246.
- Englund, Peter. „The Swedish Banking Crisis: Roots and Consequences“. *Oxford Review of Economic Policy* (15) 3 1999. 80–97.
- Ervik, Rune. „The hidden welfare state in comparative perspective: tax expenditures and social policy in eight countries“. Unpublished doctoral dissertation, University of Bergen, Department of Comparative Politics 2000.
- Fagerberg, Jan et al. „The Decline of State Capitalism in Norway“. *New Left Review* 181, Mai/Juni 1990. 60–91.
- Fels, Gerhard et al. „Germany and the World Economy: A Round Table Discussion“. *Economic Policy* Nr. 4 April 1987. 177–206.
- Fiori, Giuseppe et al. „Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are they Substitutes or Complements“. *IZA Discussion Paper Series*. Bonn 2007.
- Gaard, Søren, und Mads Kieler. „Two decades of structural reform in Denmark: a review“. *Ministry of Finance - Working paper* 16/2005.
- Ganghof, Steffen. „Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis“. *Swiss Political Science Review* (9) 2 2003. 1–25.

- Ganghof, Steffen. *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt am Main 2004.
- Ganghof, Steffen. „Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien“. *Politische Vierteljahresschrift* (46) 3 2005a. 406–431.
- Ganghof, Steffen. „Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (15) 3 2005b. 741–763.
- Ganghof, Steffen. „Vergleichen in qualitativer und quantitativer Politikwissenschaft: X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsstrategien“. *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Hrsg. Sabine Kropp und Michael Minkenberg. Wiesbaden 2005c. 76–93.
- Ganghof, Steffen. *The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis*. Colchester 2006.
- Ganghof, Steffen, und Thomas Bräuninger. „Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany“. *Party Politics* (12) 4 2006. 521–539.
- Giavazzi, Francesco, und Marco Pagano. „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“. *NBER Macroeconomic Annual* (5) 1990. 75–111.
- Giavazzi, Francesco, und Marco Pagano. „Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience“. *Swedish Economic Policy Review* (3) 1 1996. 67–103.
- Glaab, Manuela. „Sequenzierung politischer Reformprozesse in westlichen Demokratien. Eine akteurszentrierte Perspektive“. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – unveröffentlichter Entwurf – München 2007.
- Goodin, Robert E. „Keeping Political Time: The Rhythms of Democracy“. *International Political Science Review* (19) 1 1998. 39–54.

- Haggard, Stephan, und Mathew D. McCubbins (Hrsg.). *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge 2001.
- Hellwig, Martin, und Manfred J. M. Neumann. „Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?“ *Economic Policy* (5) 1987. 103–145.
- Høj, Jens et al. „The political economy of structural reform: Empirical evidence from OECD countries“. *OECD Economics Department Working Papers* 501 2006.
- Huber, Evelynne, und John D. Stephens. „Internationalization and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospects“. *Comparative Political Studies* (31) 3 1998. 353–397.
- Jonung, Lars, Ludger Schuknecht und Mika Tujula. „The Boom-Bust Cycle in Finland and Sweden 1984-1995 in an International Perspective“. *Center for Financial Studies Working Paper* 2006.
- Jungar, Ann-Cathrine. „Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland“. *Acta Universitatis Upsaliensis*. Uppsala 2000.
- Jungar, Ann-Cathrine. „A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition“. *Scandinavian Political Studies* (25) 1 2002. 57–82.
- Kangas, Olli. „Finland: Labor markets against politics“. *The Handbook of West European Pension Politics*. Hrsg. Ellen M. Immergut et al. Oxford 2007. 248–296.
- Kangas, Olli, Urban Lundberg und Niels Ploug. „Three routes to a pension reform: Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden“. *Institute for Futures Studies* 2006.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba. *Designing Social Inquiry*. Princeton 1994.
- Kugler, Adriana, Juan F. Jimeno und Virginia Hernanz. „Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms“. *FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada* 2003.

- Laver, Michael. „Divided Parties, Divided Government“. *Legislative Studies Quarterly* (24) 1 1999. 5–29.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven 1999.
- Linz, Juan J. „Democracy’s Time Constraints“. *International Political Science Review* (19) 1 1998. 19–37.
- Ludlam, Steve. „New Labour, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsbeziehungen“. *Länderbericht Großbritannien*. Hrsg. Hans Kastendiek und Roland Sturm. Bonn 2006. 456–477.
- Martín, Samuel Gil. „An overview of Spanish labour market reforms, 1985-2002“. *Unidad de Políticas Comparadas* (CSIC) 2002.
- Martinelli, César, und Mariano Tommasi. „Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints“. *Economics & Politics* (9) 2 1997. 115-131.
- McGann, Anthony J. „The Tyranny of the Supermajority. How Majority Rule Protects Minorities“. *Journal of Theoretical Politics* (16) 1 2004. 52–77.
- Moses, Jonathan W. *Open States in the Global Economy: The Political Economy of Small-State Macroeconomic Management*. New York 2000.
- Müller, Markus M. „Staat und Wirtschaft“. *Länderbericht Großbritannien*. Hrsg. Hans Kastendiek und Roland Sturm. Bonn 2006. 434–455.
- Nohlen, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*. 4. Auflage. Opladen 2004.
- Nsouli, Saleh M., Mounir Rached und Norbert Funke. „The speed of adjustment and the sequencing of economic reforms: Issues and guidelines for policymakers“. *International Journal of Social Economics* (32) 9 2005, 740–766.
- Orszag, Mike, und Dennis J. Snower. „Anatomy of policy complementarities“. *Swedish Economic Policy Review* (5) 2 1998. 303–343.
- Polavieja, Javier G. „Flexibility or Polarization? Temporary employment and job tasks in Spain“. *Socio-Economic Review* (3) 2 2005. 233–258.

- Prager, Jens U., und Ulrich Schoof, 2006. „Active Aging in Economy and Society - A Policy Framework“. *Active Aging in Economy and Society*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006. 26–37.
- Riescher, Gisela. *Zeit und Politik: Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*. Baden-Baden 1994.
- Riescher, Gisela, Sabine Ruß und Christoph M. Haas (Hrsg.). *Zweite Kammern*. München 2000.
- Roland, Gérard. *Transition and economics. Politics, markets and firms*. Cambridge 2004.
- Roland, Gérard. „Comments“. *Structural Reforms Without Prejudices*. Hrsg. Tito Boeri et al. New York 2006. 263–270.
- Saint-Paul, Gilles. „Alternative strategies for fighting unemployment: lessons from the European Experience“. *IDEI Working Paper* 446 2007.
- Salsbäck, Johan. „The Tax Reform Process in Sweden“. *Tax Reform in the Nordic Countries*. Hrsg. Nordic Council for Tax Research. Uppsala 1993. 199–212.
- Scarpetta, Stefano 2006. „Comments“. *Structural Reforms Without Prejudices*. Hrsg. Tito Boeri et al. New York 2006. 271–279.
- Scharpf, Fritz W. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt am Main 1987.
- Scharpf, Fritz W. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen 2000.
- Schnell, Christoph „Alterssicherung in Finnland“. *RVaktuell* 4/2007. 106–111.
- Snowder, Dennis. „Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us?“ *Oxford Review of Economic Policy* (11) 1 1995. 110–135.
- Strøm, Kaare, und Stephen M. Swindle. „Strategic Parliamentary Dissolution“. *American Political Science Review* (96) 3 2002. 575–591.
- Sundberg, Jan. „Finland“. *European Journal of Political Research* (22) 3 1992. 391–399.

Tsebelis, George. „Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism“. *British Journal of Political Science* (25) 3 1995. 289–325.

Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton 2002.

Van den Noord, Paul. „The tax system in Norway: past reforms and future challenges“. *OECD Economics Department Working Papers* 4 244. Paris 2000.

Zohlnhöfer, Reimut. *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*. Opladen 2001.

Über die Autoren

Prof. Dr. Jürgen Beyer

Jürgen Beyer, geboren 1964, lehrt seit 2006 als Professor am Institut für Soziologie der Universität Hamburg. Seit 2007 ist er dort außerdem Direktoriumsmitglied des Centrums für Globalisierung und Governance (CGG). Neben seinem Schwerpunkt, der Wirtschafts- und Organisationssoziologie, liegen seine Forschungsinteressen im Bereich der Transformationsforschung sowie der vergleichenden Analyse von Gegenwartsgesellschaften. Aktuell beschäftigt er sich unter anderem schwerpunktmäßig mit Pfadabhängigkeiten und sequenziellen Ereignissen.

Prof. Dr. Steffen Ganghof

Steffen Ganghof, geboren 1971, ist seit März 2007 Inhaber der Professur für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Politischen Ökonomie, der Policy-Analyse, der deutschen Politik sowie der Vergleichenden Politikwissenschaft. Außerdem interessiert er sich für Fragen der normativen und empirischen Demokratietheorie sowie der Methodik und Philosophie der Sozialwissenschaften. Mit politischen und ökonomischen Reformen beschäftigt er sich unter anderem im Rahmen seiner Forschungen zur Steuerpolitik.

Reformen kommunizieren

Die Vermittlungsprobleme der »Hartz IV«-Reformen stehen ebenso wie der wenig konsistente Außenauftritt der Großen Koalition exemplarisch für die Schwierigkeiten der Politik, ihre Gestaltungsanliegen nachvollziehbar und überzeugend zu kommunizieren.

Eine Reformpolitik, die darauf verzichtet, Strategien der Binnen- und Außenkommunikation von Anfang an mitzudenken, gefährdet notwendige gesellschaftliche Veränderungsprozesse – denn sie untergräbt weiter das Vertrauen der Bürger in parlamentarische Institutionen, das laut Umfragen ohnehin stetig abnimmt. Deshalb gilt für Regierung wie Parteien heute mehr denn je: Wollen sie strategiefähig bleiben und Mehrheiten für ihre Programme sichern, müssen sie Kommunikationsfähigkeit zu einer ihrer Kernkompetenzen ausbauen.

Vor diesem Hintergrund liefern die Expertenbeiträge des vorliegenden Bandes einen umfassenden Überblick über aktuelle Defizite der politischen Regierungskommunikation in Deutschland. Angereichert um Anregungen aus dem internationalen Vergleich, zeigen renommierte Fachleute aus Theorie und Praxis Optimierungspotenziale für die strategische Vermittlung politischer Reformvorhaben durch die Bundesregierung auf.

2007, 258 Seiten, Broschur
€ 25,- / sFr. 43,90
ISBN 978-3-89204-910-4



Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung
Postfach 103
33311 Gütersloh
Fax: 05241 81-81931
sabine.reimann@bertelsmann.de

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Thomas Fischer
Telefon 05241 81-81265
E-Mail thomas.fischer@bertelsmann.de

Leonard Novy
Telefon 05241 81-81536
E-Mail leonard.novy@bertelsmann.de

www.bertelsmann-stiftung.de