

## **Wirtschafts- und Sozialpolitik:**

### **Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn**

#### **1. Von der Verdrossenheit zum Vergleich?**

Die Debatten über die mangelnde Performanz des „Modells Deutschland“, das einstmals ob seines Erfolges gerühmt worden ist<sup>1</sup>, dauern nun seit einigen Jahren an und die Liste der artikulierten Monita ist groß. Es scheint, als ob die „Entdeckung der Langsamkeit“ (Sten Nadolny) hierzulande besonders Wirkung gezeigt hätte und zu einem anhaltenden „Reformstau“ bzw. einer „blockierten Republik“<sup>2</sup> – so kritische Urteile – geführt hätten. Verursacht wird dieses Syndrom durch die Vielzahl von institutionalisierten Vetopunkten, die das politische System der Bundesrepublik aufweist, durch die Dominanz von politischen Strategien der sachlichen und zeitlichen Problemverschiebung, einem unzureichenden Bewusstsein über die Notwendigkeit von grundlegenden Reformen sowie dem Dissens über deren grundlegende Ausrichtung. Kaum ein Vorschlag, der nicht auf den heftigen Protest von Interessengruppen stößt, den taktischen Kalkülen des Parteienwettbewerbs geopfert wird oder im Labyrinth der Verhandlungsdemokratie versandet.

Die Unzufriedenheit mit der eigenen schwachen Leistung wird durch den internationalen Vergleich noch genährt, ja aus dieser Sicht wird die Debatte um das „Schlusslicht Deutschland“ plausibel. Demgegenüber sind in mehreren anderen Ländern wirksame Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik beschlossen und umgesetzt worden. Vor allem die Niederlande und Dänemark, aber auch – meist mit politisch etwas anderen Vorzeichen – Großbritannien, Neuseeland und die USA stoßen hierzulande auf reges Interesse in den Medien und in der Politik. Dabei bleibt es nicht beim Zusehen, sondern ansatzweise kommt es zu systematischen Formen der Informationsgewinnung und -verarbeitung. Um von den Best Practices (der anderen) zu lernen und um gemeinsame Fragen in der wohlfahrtsstaatlichen Politik und der „Good Governance“ zu erörtern, hat sich etwa die gegenwärtige Bundesregierung direkt nach der Übernahme der Amtsgeschäfte im Kanzleramt dementsprechend bemüht, den Informationsaustausch zu verbessern. Ferner ist im Rahmen des „Bündnis für Arbeit“ eine Arbeitsgruppe

---

<sup>1</sup> Vgl. Stefan Immerfall / Peter Franz: Standort Deutschland. Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel. Opladen 1998. Zu den Veränderungen in den 90er Jahren vgl. Roland Czada: Zwischen Stagnation und Umbruch, in: Werner Süß: Deutschland in den neunziger Jahren. Opladen 2002, S. 203-225.

<sup>2</sup> Vgl. etwa die Argumente bei K. Hammerstein u.a.: Die blockierte Republik, in: Der Spiegel Nr. 39 vom 23.9.2002, S. 20ff.; R.G. Heinze: Die Berliner Räterepublik, Viel Rat – wenig Tat?. Wiesbaden 2002 und Josef Schmid: Reformen in Deutschland – ein Ding der Unmöglichkeit?, in: Wirtschaftsdienst Nr. 1/2003, S. 7-10.

Benchmarking gebildet worden, die mit einem Bericht „Benchmarking Deutschland“<sup>3</sup>, das Lernen durch den Vergleich anstoßen wollte. Dieser ist in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung entstanden, die selbst eine Reihe von Rankings und sogar einen Reformmonitor betreibt. Schließlich benutzt die Europäische Union zunehmend Verfahren des Monitorings und der offenen Koordinierung, um verbesserte Problemlösungen bereitzustellen und eine weiche Steuerung im politischen Mehrebenensystem zu organisieren.<sup>4</sup>

Solche und ähnliche Beispiele werfen die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit und des Lernens auf, denn die verglichenen Länder verfügen über z.T. erheblich unterschiedliche politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und abweichende ökonomische Strukturen. Einfaches Kopieren ist demnach keine Lösung. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden

- ein Blick auf die relative Position der Bundesrepublik geworfen werden, wie sie in einigen vergleichenden Studien und Benchmarkings sichtbar wird;
- die Identifikation von Maßstäben und Verbreitung von erfolgreichen ausländischen Modellen exemplarisch nachgezeichnet werden;
- einige grundsätzliche Bedingungen von Lernen bzw. Nicht-Lernen in der Politik diskutiert werden.

Auf diesem Wege lassen sich – quasi im Spiegelbild von außen – einige Ursachen der Probleme und der Reformschwächen in Deutschland sowie Möglichkeiten ihrer Überwindung betrachten.

## **2. Wirtschaftliche Position der Bundesrepublik im Vergleich**

### **Global Competitiveness Report**

Eine wesentliche Voraussetzung, den „Wohlstand der Nationen“ zu mehren, liegt in der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Hieraus ergeben sich positive Impulse für Wachstum, Beschäftigung, Einkommen bzw. Gewinne und Sozialleistungen. Der „Global Competitiveness Report 2002-2003“<sup>5</sup> des World Economic Forum verwendet eine breite Palette von makro- und mikroökonomischen Indikatoren sowie Umfragen bei 4800 weltweit

---

<sup>3</sup> Werner Eichhorst u.a.: Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Heidelberg 2001. S a. die Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte B46-47/2002

<sup>4</sup> Die Methode des Benchmarking steht dabei im Gegensatz zu harten Steuerungsinstrumenten für ständiges Lernen, Kreativität und Ergebnisorientierung. Es geht also nicht um Angleichung und Anordnung, sondern um intelligente Ausnutzung von Ermessensspielräumen (Stephan von Bandemer: Benchmarking, in: Bernhard Blanke u.a.: Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S.362-369

<sup>5</sup> Ralf Fendel / Michael Frenkel: Deutschlands Abschneiden im „Global Competitiveness Report 2002-2003“, in Wirtschaftsdienst Nr. 1/2003, S.30-37.

führenden Unternehmen, um die Dynamik einer Volkswirtschaft und ihre Wachstumspotenziale abzuschätzen. Für die Bundesrepublik ergibt sich in diesem Bericht ein uneinheitliches Bild: Einerseits schneidet das Land auf den mikroökonomischen Dimensionen wie Unternehmensstrategien, Innovationskapazität, Wertschöpfung, Qualität der Produkte, Zuliefernetzwerke und Geschäftsumfeld mit einem vierten Platz gut ab. Andererseits liegt Deutschland beim makroökonomischen Index der Growth Competitiveness mit Rang vierzehn relativ weit abgeschlagen im Mittelfeld; v.a. die hohen Staatsausgaben, die öffentliche Verschuldung, die Massenarbeitslosigkeit und die dichte Regulation im Allgemeinen sowie Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten im Besonderen schlagen hier negativ zu Buche. Mäßig ist ferner – was etwa durch die PISA-Studie bestätigt wird – die Qualität der mathematisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung und die Einschreibungen in tertiären Bildungseinrichtungen. Besser sieht es hingegen mit der vorhandenen Infrastruktur und der inneren Sicherheit aus.

*Abb.: Stärken- und Schwächen-Profil der deutschen Volkswirtschaft*

Fendel/Frenkel kommen daher zum Ergebnis:

„Betrachtet man das etwas gespaltene Abschneiden Deutschlands, muss man den Schluss ziehen, dass das sehr gute Abschneiden beim mikroökonomischen Kriterium im Wesentlichen durch erfolgreiche Unternehmensstrategien, funktionierende Arbeitsteilung und qualitativ hochwertige Infrastruktur bedingt ist. Daran hat sicherlich auch die Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahrzehnte einen erheblichen Anteil, die es unter anderem den Unternehmen ermöglichte, jene gesunden Strukturen zu schaffen. Dass es allerdings keinen Anlass für die Wirtschaftspolitik gibt, sich noch länger auf den Errungenschaften der Vergangenheit auszuruhen, wird ebenfalls deutlich. Letztendlich ist das unbefriedigende Abschneiden beim Growth Competitiveness Index eine gelbe Karte für die deutsche Wirtschaftspolitik“<sup>6</sup>

## **Europäische Union**

In eine ähnliche Richtung zielt der Europäische Innovationsanzeiger der Europäische Union.<sup>7</sup> Ausgehend von den Herausforderungen der Globalisierung und der Wissensgesellschaft wird im Rahmen des Lissabon-Prozesses versucht, einen Europäischen Forschungs- und Innovationsraum zu schaffen. Durch die Erfassung von Stärken und Schwächen zumeist auf der Basis

---

<sup>6</sup> Fendel / Frenkel a.a.O., S. 35

<sup>7</sup> Europäischer Innovationsanzeiger 2001, SEC (2001) 1414.

von amtlichen Statistiken wird der Weg einer offenen Koordinierung beschritten, um die Mitgliedsländer bei der Entwicklung wirkungsvoller bei ihren Maßnahmen zu unterstützen. Die herangezogenen Indikatoren decken dabei vier Felder ab:

- Humanressourcen (z.B. Beschäftigte in Branchen mit hohem Technologieniveau; Teilnahme an lebenslangem Lernen),
- Schaffung von Wissen (v.a. öffentliche und private Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Patente),
- Übertragung und Anwendung neuen Wissens (v.a. auf kleine und mittlere Unternehmen)
- Innovationsfinanzierung, Output und Märkte im Hochtechnologiebereich (z.B. Risikokapital, Internetzugang, Wertschöpfung)

Die Momentaufnahme zeigt für Deutschland einige wichtige relative Stärken wie die Größe des verarbeitenden Gewerbes mit mittlerem und hohem Technologieniveau – was sich auch positiv im Export niederschlägt - und die Vielzahl an Patenten. Andererseits weist der Standort Schwächen im Bereich des lebenslangen Lernens und der high-tech Dienstleistungen auf. Im Vergleich zu den anderen Staaten liegt Deutschland – wie die anderen größeren europäischen Länder – im Mittelfeld.

*Tab.: Zusammenfassender Innovationsindex*

Bei der Diskussion und Bewertung der Ergebnisse tritt jedoch ein wenig beachtetes methodisches Problem auf: In kleineren Ländern konzentriert sich die industrielle Tätigkeit häufig auf wenige Sektoren, was auch im Hinblick auf Innovationen Spezialisierungsvorteile mit sich bringt, während große Volkswirtschaften ein breites Spektrum an Branchen aufweisen und daher eine Tendenz zum Mittelwert entsteht. Das erschwert die Übertragung von Spitzenleistungen, denn das „Verstehen der spezifischen Rahmenbedingungen für diese Leistungen und politischen Verfahren ist entscheidend für den Vergleich der Innovationsleistungen....“<sup>8</sup>

Neben dem Innovationsanzeiger macht die EU auf der Basis von Strukturindikatoren, Beobachtungen und Beratungen mit den Regierungen eigene Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik ihrer Mitgliedsländer<sup>9</sup>. Im Falle der Bundesrepublik wird auf die Verringerung der Staatsverschuldung, die Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik (etwa im Bezug

---

<sup>8</sup> Ebd., S. 13.

<sup>9</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002 (ECFIN/210-02-DE). Brüssel 2002.

auf Frauen und die Effizienz der Maßnahmen), Stärkung des Wettbewerbs (bei Gas und Strom) sowie auf eine Anhebung des Bildungsniveaus gedrängt. In diesen Zusammenhang gehört auch die Propagierung des aus den angelsächsischen Ländern stammenden Konzeptes des lebenslangen Lernens und der Beschäftigungsfähigkeit, was darauf abzielt, die Erwerbspersonen durch Qualifikation und die Vermittlung von Fähigkeiten des self-management und self-marketing individuell so zu stärken, dass sie sich auf flexibilisierten Arbeitsmärkten relativ frei bewegen und dadurch ihre Existenz sichern können. Gleichzeitig werden durch diese Flexibilisierung der Humanressourcen betriebliche Reorganisationen und Innovationen unterstützt.<sup>10</sup> Ebenfalls in diese Richtung gehen Modelle der Job Rotation, die als Good Practice aus Dänemark stammen und in das im Mai 2001 verabschiedete Job-Aktiv-Gesetz (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) eingeflossen sind. Ferner besteht ein Europäisches Informationssystem zur Sozialen Sicherheit und ein Beschäftigungsobservatorium; inzwischen ist sogar eine offene Koordinierung der Alterssicherungssysteme eingeleitet worden. Diese zunehmende Ausweitung des Informationsaustauschs ist einerseits Folge verstärkter europäischer Integration, andererseits basiert sie ebenfalls auf dem Umstand, dass Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eng zusammenhängen und demzufolge eine Abstimmung erfordern.

### **Bertelsmann Beschäftigungsranking**

Das Bertelsmann Beschäftigungsranking macht ebenfalls die Beobachtung, dass viele der erfolgreichen Nachbarländer von den Reformen profitieren, die sie in den 80er und 90er Jahren auf den Weg gebracht haben. Zugleich wird betont, dass bemerkenswerte Länderunterschiede bestehen: Während in einigen Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden und in Norwegen inzwischen Vollbeschäftigung erreicht wird, hinken andere – insbesondere die großen Länder wie Deutschland, Italien und Frankreich – hinterher. Besonders Deutschland zeichnet sich durch eine hohe Arbeitslosigkeit mit starken Problemen bei den älteren Arbeitnehmern, Frauen und Langzeitarbeitslosen sowie einer niedrigen Innovationstätigkeit und Wachstumsrate aus. Zentrale Probleme sind aus der Sicht der Autoren die Überregulierung des Arbeitsmarkts und – wegen der hohen Lohnnebenkosten besonders drängend – das Fehlen einer umfassenden konzertierten Reform von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik;

---

<sup>10</sup> Vgl. etwa Europäische Kommission: Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft. Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 48, Luxemburg, 2000. Insgesamt verliert damit die bisherige Fixierung auf Berufsabschlüsse an Bedeutung. Zugleich erfordert diese neue Beschäftigungsstrategie eine erhebliche Reform der sozialen Sicherungssysteme und aller erwerbsstrukturierenden Institutionen (vgl. ausführlich Susanne Blancke / Christian Roth / Josef Schmid: Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt - Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Konzept- und Literaturstudie. Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsberichte, Nr. 157. Stuttgart 2000).

statt dessen dominieren „Stückwerk und Scheinreformen“.<sup>11</sup> Günstiger ist hingegen die Lage beim sozialen Frieden (d.h. niedrige Streikaktivität) und der Lohnentwicklung. Insgesamt führt das zu einer 16. Position im Ranking.

*Tab.: Rankingposition und Ländergruppen*

Die Spitzenposition nimmt dabei Norwegen ein; hier ist nicht nur die Arbeitslosigkeit niedrig, sondern es gibt ebenfalls keine nennenswerte Zahl an Langzeitarbeitslosen und die (Frauen-) Erwerbsquote ist hoch. Lohnentwicklung, Inflationsrate, Arbeitsmarktprogramme werden ebenfalls günstig bewertet

Bei ihrer Analyse weisen die Autoren auf zwei weitere interessante Aspekte hin:

- Zum einen haben wir es inzwischen mit einer veränderten Problemlage zu tun. Gravierende Verteilungskonflikte, harte Arbeitskämpfe und hohe Inflationsraten gehören in allen untersuchten Ländern der Vergangenheit an, wenngleich hierbei nationale Unterschiede existieren. Die Probleme von heute liegen auf der mikroökonomischen Ebene, in der hohen Regulierung der Güter- und Arbeitsmärkte, Fehlanreizen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, einer fehlenden Beschäftigungsdynamik sowie teilweise im Bildungs- und Qualifizierungswesen. Dies schränkt die Fortschreibung tradierter Problemlösungsstrategien ein; ja die Erfolgsrezepte von gestern erweisen sich – so die Vermutung für den deutschen Fall - mittlerweile vielfach als Hindernisse oder als weitgehend funktionslos.<sup>12</sup>
- Ebenfalls problematisch für die Übertragung von Good Practices aus anderen Ländern ist die Tatsache, dass sich diese in ihren politisch-ökonomischen Grundstrukturen unterscheiden. Demnach differenzieren die Autoren des Beschäftigungsrankings zwischen wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften, korporatistischen Leistungsgesellschaften, verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten und Transformationsökonomien im Aufholprozess. Grosso modo spiegelt diese Reihung zugleich die Leistungsfähigkeit bzw. den Erfolg der Länder wider.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) [Ulrich van Suntum / Dirk Schlotböller et al]: Internationales Beschäftigungsranking 2002. Gütersloh 2002, S. 36; s. ferner den Reformmonitor zu Maßnahmen im den Feldern Arbeitsmarktpolitik, Industrielle Beziehungen, Rente, Gesundheit, Familie und Sozialpolitik in 16 Industrieländern ([www.reformmonitor.de](http://www.reformmonitor.de))

<sup>12</sup> Dies gilt etwa für die herausragende Rolle, die die Bundesbank in der deutschen Geldpolitik gespielt hat; inzwischen ist die Inflation kein relevantes Problem mehr und im Zuge des Europäischen Währungssystems sind die Kompetenzen zur europäischen Zentralbank gewandert.

<sup>13</sup> Diese Einteilung ist anschlussfähig an Überlegungen über die Existenz unterschiedlicher – angelsächsischer und rheinischer - Varianten des Kapitalismus sowie verschiedener Welten des Wohlfahrtsstaats und der Be-

## **Kurzes Zwischenfazit**

Unabhängig von den Details der Studien ist das Bild der Bundesrepublik sehr durchwachsen. Auf den ersten Blick ergibt sich eine Position im europäischen Mittelfeld, was für die größte und ehemals erfolgreichste Volkswirtschaft unbefriedigend ist. Zugleich machen alle Rankings, Berichte und Vergleiche deutlich, dass vieles an den Problemen hausgemacht ist (eben „made in Germany“) und sich nicht –wie gerne entschuldigend behauptet wird – aus der Globalisierung ergibt, denn dieser sind auch die anderen Länder ausgesetzt. Schließlich wird auch erkennbar, dass es mit den Folgerungen und Lehren nicht so einfach ist – kopieren ist wohl nicht die Lösung. Dies liegt besonders an der Größe der Bundesrepublik; verstärkend kommen dabei die regionalen Disparitäten<sup>14</sup> – zwischen Ost und West sowie Nord und Süd – hinzu, was dazu führt, dass die Bewertungen im Hinblick auf einzelne Dimensionen unterschiedlich ausfallen und somit eine einheitliche Problemsicht erschwert wird.

Beispiele dafür, wie konkrete Politiken und Lösungsmodelle übernommen werden, sind etwa die Jobrotation, bei der für den Zeitraum von Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte unbesetzte Stellen mit Arbeitslosen besetzt werden, zunächst aus Dänemark nach Berlin und dann nach Rheinland-Pfalz gelangt.<sup>15</sup> Einen ähnlichen Weg ging das Modell START-Zeitarbeit aus den Niederlanden, zuerst nach NRW und dann in den Bundesländern weiter. Parallel dazu haben diese Beispiele für Good Practice die Diskussion und die Gesetzgebung auf Bundesebene beeinflusst; v.a. beim Job-Aktiv-Gesetz, aber auch bei den Vorschlägen der Hartz-Kommission. Dabei kommt der EU inzwischen durch Monitoring und Benchmarking eine Funktion des verstärkten Informationstransfers bzw. der Diffusionsförderung zu, die es erlauben, die eigene Position im Wettbewerb der Modelle zu kontrollieren und innovative Lösungen zu identifizieren.

---

schäftigung, d.h. liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Modellen mit entsprechenden Ausgaben, Leistungen und Strukturen (vgl. dazu Josef Schmid: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen 2002).

<sup>14</sup> Vgl. Josef Schmid / Susane Blancke: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Berlin 2001 sowie Susanne Blancke u.a.: Bundesländer-Benchmarking 2002. WiP Occasional Paper Nr. 19, Tübingen 2002 (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-19.PDF>).

<sup>15</sup> Allerdings ist es bei der Übertragung zu einigen kleineren Abweichungen gekommen, die als Anpassung an die deutschen administrativen Routinen zu interpretieren sind, die aber die Erfolgsaussichten von Job Rotation in Deutschland schmälern (vgl. dazu Christian Roth u.a.: Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenensystem der EU. Tübingen 2002; <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-16.PDF>).

### **3. Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit von Politikmodellen**

#### **Pro und Kontra eines Lernens von anderen**

Die Überlegung, dass man von anderen Ländern etwas lernen kann, klingt auf den ersten Blick sehr plausibel, ist jedoch auf den zweiten Blick nicht ganz so einfach. Folgende Voraussetzungen und Einschränkungen sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben<sup>16</sup>:

- Bei der internationalen Transferierbarkeit von Wissen und Erfahrungen ist zu berücksichtigen, dass interessante Politiken und Best Practices anderer Länder pfadabhängig sind, d.h., dass sie vielfach spezifische historische Entstehungsbedingungen sowie die institutionellen und ökonomischen Strukturen des jeweiligen Landes reflektieren.
- Es gibt auch bei den meist herangezogenen innovativen Fällen Niederlande, Dänemark und Neuseeland keine heile Welt des Arbeitsmarkts, kein Paradies für alte Rezepte wie keynesianische Nachfragepolitik und Vollbeschäftigung unter den Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses. Ferner existiert auch kein Königsweg, der schmerzfrei aus der Misere führen könnte. Selbst die „Musterschüler“ der Reform haben sehr hohe Opfer bringen müssen, zumeist in Form erheblicher Einschnitte in das soziale Netz, und sie weisen in der Regel immer noch über fünf Prozent Arbeitslosigkeit auf.
- Die genannten interessanten Fälle waren im Grunde genommen in der vorangegangenen Dekade vor allem als „Sorgenkinder“ der OECD-Welt aufgefallen. Hier hatten sich verschiedene ökonomische, soziale und politisch-institutionelle Momente der Krise verbunden, waren alle Rezepte und Versuche mehrerer Regierungen gescheitert, so dass ein radikaler Kurswechsel in den Politikstrategien nahezu unausweichlich war. Im Unterschied dazu ist zu jener Zeit eher noch das „Modell Deutschland“ als Vorbild gepriesen worden. Im übrigen darf nicht vergessen werden, dass die Wiedervereinigung ein deutsches Spezialproblem darstellt, aus dem ein erheblicher Teil der derzeitigen Probleme stammt.
- Bei den momentan als Vorbilder diskutierten Fällen handelt es sich um eine besondere Gruppe, nämlich um kleine Länder. Diese unterliegen dem Druck des Weltmarktes in viel höherem Maße als große Länder; hier prägt der hohe Umweltdruck als Sachzwang den politischen Prozess. Sie sind in der Regel auch intern weniger ausdifferenziert bzw. die politischen Netze sind enger geflochten. Das erleichtert das Regieren und die Erzeugung von sozialem Kapital bzw. von Vertrauen, das die Kooperation von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren verbessert.

---

<sup>16</sup> Vgl. Rolf G. Heinze u.a.: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90ern. Opladen 1999 und Schmid a.a.O. S. 435ff.

- Schließlich kommt hinzu, dass diese kleineren Länder häufig mit einer Nischenstrategie bzw. mit kleineren Maßnahmenbündeln relativ gute Erfolge verzeichnen können. Dem stehen die politisch-ökonomischen Verhältnisse in der Bundesrepublik entgegen, da es sich hier um ein mittelgroßes Land handelt, das innerhalb der EU sogar die Position einer dominierenden Ökonomie bekleidet; Externalisierungsstrategien sind hier erheblich schwieriger.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bei der direkten Kopie können innovative Politikstrategien anderer Länder beitragen, das Problembewusstsein zu schärfen und festgefahrene Diskussionen und Routinen aufzubrechen. Grundlegend für jedwede Maßnahme ist nämlich, dass die politische Gestaltbarkeit erkannt wird und das Problem als etwas wahrgenommen wird, was nicht komplett von den existierenden politischen Institutionen und ökonomischen Strukturen vorgegeben und bestimmt wird. Dies ist eine zentrale Bedingung dafür, dass ausländische Modellalternativen überhaupt wahrgenommen und für die eigene Reformdiskussion als relevant angesehen werden. Unter diesen Bedingungen wird es für eine Regierung zunehmend schwierig, zu legitimieren, warum sie ein bestimmtes Programm und Politiken, die sich in einem anderen Staat als erfolgreich erwiesen hat, nicht einführt.<sup>17</sup>

### **Vier-Felder-Tableau – ein pragmatischer Vorschlag**

Hilfreich ist es daher, in diesem Zusammenhang zwischen globalen Problemdefinitionen und Lösungsstrategien einerseits und spezifischen Programmen und Instrumenten andererseits zu unterscheiden. Stellt man ferner in Rechnung, dass sich politisch-ökonomische Rahmenbedingungen ähneln oder unterscheiden können, erhält man folgendes Tableau an Lernpotenzialen bzw. Möglichkeiten und Problemen der Übertragung:

---

<sup>17</sup> Allerdings kann dieser Nachahmungseffekt übertrieben werden, v.a. wenn in Ländern selbst dann Politikprogramme durchgeführt werden, wenn die Problemlagen und Kontextbedingungen des adaptierenden Staates nicht denen der Modellstaaten entsprechen. In der neueren Diffusionsforschung, die sich mit diesen Fragen beschäftigt, wird inzwischen der aktive Suchprozess der Nachahmer bzw. die Rolle von politischen Unternehmern stärker betont. Robert Cox spricht in diesem Zusammenhang anschaulich von „Policy Borrowing“. Vgl. Robert H. Cox: Policy Borrowing and Welfare Reform, in: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten - Potentiale und Trends. Tübingen 1999 (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-5.PDF>).

Abb.: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit erfolgreicher Politik

<i>Inhalt der Politik</i>	<i>Bedingungen ähnlich</i>	<i>Bedingungen verschieden</i>
<i>globale Problemdefini- tionen und Lösungsstrate- gien</i>	(1) Möglichkeit einer Über- tragung bzw. des Lernens ist hoch	(2) Konsensdefizite; Möglich- keit einer Übertragung bzw. des Lernens ist niedrig
<i>spezifische Programme und konkrete Instrumente</i>	(4) Effizienzdefizite; techni- sche Kompatibilitäts- probleme	(3) Wahrscheinlichkeit einer Diffusion ist sehr niedrig

Eindeutig sind die Felder (1) und (3), während in den Konstellationen (2) und (4) Probleme der Übertragbarkeit auftreten. In diesen Fällen müsste die Kompatibilität erhöht werden – entweder im technischen Sinne oder im politisch-institutionellen Bereich. Will man etwa Modelle der Teilzeitarbeit übernehmen, dann müssen diese neuen Konzepte an die sozialrechtlichen Bedingungen angepasst werden, beispielsweise durch eine entsprechende sozialpolitische Absicherung bzw. Aufstockung der niedrigen Renten (ggf. durch ein System von Mindestlöhnen) wie im Falle der Niederlande geschehen. Eine ähnliche Kombinationsproblematik liegt der dänischen flexiblen Arbeitsmarktpolitik zugrunde: Zum einen basiert die starke Deregulierung auf hohen Lohnersatzleistungen – und nur so passt dieses eher liberale Element der Arbeitsmarktpolitik in das Gefüge eines hoch entwickelten „sozialdemokratischen“ Wohlfahrtsstaats. Zum anderen sind die Bearbeitung aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitiken institutionell getrennt; d.h. die Arbeitslosenversicherung wird von den Gewerkschaften getragen und die Arbeitsämter sind kleiner und können so flexibler arbeiten – was durch die Kleinheit des Landes noch verstärkt wird. Im übrigen liegt ein weiteres Moment des Erfolges ihrer Tätigkeit in der anhaltenden makroökonomischen Wachstumsdynamik der dänischen Wirtschaft.

Schwieriger ist das Feld (2), wo nur langsame und schwer steuerbare Veränderungen des politischen Institutionengefüges sowie der Grundstruktur der Ökonomie einen politischen Kurswechsel zulassen. Die politisch-ökonomischen Unterschiede zwischen großen und kleinen Ländern, die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Welten der Beschäftigung und des Wohlfahrtsstaats gehören zu diesen Rahmenbedingungen, die nicht nur die Übernahme von erfolg-

reichen Politikmodellen erschweren, sondern zumeist die Ursache für die hausgemachten Reformblockaden bilden. Veränderungen in der Politik erweisen sich damit in der Regel als eine Kombination aus externen Anstößen und Lösungen, politisch-institutionellem Wandel und z.T. Regierungswechseln, die eng mit einer adäquaten Problemdefinition und mit Lernen der Akteure (i.S. einer Veränderung der internen Präferenzmuster und Wissensstrukturen) verbunden sind. In diesem Fall spricht man auch von Policy-Learning und Wissens-Koalitionen, die sich aus Experten zusammensetzen.

#### **4. Policy-Learning und Wissens-Koalitionen – neue theoretische Ansätze**

Diese Theorien gehen davon aus, dass der politische Entscheidungsprozess nicht nur von Interessenkonstellationen und von Machtressourcen geprägt wird, die durch politische Institutionen - Parteien, Verbände, Notenbanken etc. - stabilisiert werden. Hinzu kommen als weitere Einflussfaktoren Ideen, Wissen und Lernprozesse im Umgang mit Problemlösungen und die damit verbundene kognitive Dimension.<sup>18</sup> Der Paradigmenwechsel in den Wirtschaftswissenschaften vom Keynesianismus zum Monetarismus ist ein gutes Beispiel dafür: Damit hat sich das wirtschaftspolitische Weltbild gründlich verändert und die Relevanz von Faktoren wie Haushaltsdefizit oder Geldwertstabilität entsprechend verschoben – ohne dass sich dabei Interessen- und Machtpositionen verändert haben müssen.

Vor allem im Rahmen des Advocacy-Coalitions-Ansatzes von Sabatier sind solche Vorstellungen systematisch entwickelt und untersucht worden. „In political systems with dispersed power“ - so das Argument - „(political actors) can seldom develop a majority position through the raw exercise of power. Instead, they must seek to convince other actors of the soundness of their position concerning the problem and the consequences of one or more policy alternatives“.<sup>19</sup> Der Wandel einer Policy beruht demnach auf Lernprozessen, die nicht selten im Gefolge externer Schocks auftreten, die zu einer Konstruktion eines politischen „Imperativs“ führen<sup>20</sup>. Betrachtet man z.B. die Arbeitsmarktpolitik, so sind erhebliche Differenzen in der Beurteilung von Ursachen und Lösungen zu konstatieren. Sie reichen von neoliberalen Angebotsstrategien über den Ansatz einer aktiven – inzwischen aktivierenden – Arbeits-

---

<sup>18</sup> Vgl. als Übersicht dazu Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen 1993.

<sup>19</sup> Hank Jenkins-Smith / Paul Sabatier: The Dynamics of Policy-Oriented Learning, in: Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder/Col., 1993, S. 45.

<sup>20</sup> So v.a. Robert H.Cox: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reforms Happened in Denmark And The Netherlands, But Not in Germany, in: World Politics, Nr. 3 /2001, S 463-498 sowie als Überblick Josef Schmid: Wie kann man von anderen Ländern lernen? Neuere Ansätze in der vergleichenden Arbeitsmarktpolitikforschung, in: IAW- Mitteilungen (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen) Nr. 3/2000, S. 3-12.

marktpolitik bis hin zu einer keynesianischen Nachfragesteuerung. Solche Inkompatibilitäten in den Deutungsmustern sind häufig schwerer in politische Kompromisse zu bündeln als reine Interessenkonflikte.

Auf diese Weise entstehen neue Werteprioritäten, kausale Annahmen und „kognitive Landkarten“, durch die sich dann auch Veränderungen in der Politikgestaltung ergeben. Neue „windows of opportunity“ öffnen sich etwa dadurch, dass strukturelle Restriktionen und politische Ressourcen in einen neuen Interpretationszusammenhang gestellt werden und zu neuen politikstrategischen Optionen führen. Die Karriere von Kommissionen – etwa die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit, die Hartz-Kommission in der Arbeitsmarktpolitik und die Rürup-Kommission in der sozialen Sicherung – sind Versuche der Mobilisierung solcher Wissensbestände in den politischen Entscheidungsprozessen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass der deutsche Kontext zu erheblichen Modifikationen des Ansatzes führt, weil hierzulande die Parteien die Politik viel stärker strukturieren als in den USA und die Vetopositionen der Akteure sehr hoch sind. Zudem sind in der Bundesrepublik die Beziehungen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik nicht so eng wie dort bzw. die Austauschbeziehungen relativ sporadisch. Umgekehrt ist die deutsche Verwaltung immer noch stark bürokratisch orientiert und in den Ressorts erheblich fragmentiert. An diesem „ehernen Gehäuse“ prallen viele gute Ideen ab.<sup>21</sup> Das Ende des Berichts der Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit zeigt die notorische Schwäche von Wissen und Ideen gegenüber der Ignoranz der Macht: das Gutachten wurde nicht im Kanzleramt entgegengenommen, sondern als Buch publiziert. Am Ende ist Wissen untrennbar mit Nicht-Wissen verbunden bzw. existieren pathologische Lernformen: Konservative Muster von Organisation und Entscheidung tendieren zu einer Überbetonung der Vergangenheit, zu einer Übersteuerung der Systeme, was zu geringen Anpassungsleistungen und schwachen Problemlösungen führt.<sup>22</sup> Und es sind eben nur die Mächtigen, die sich dieses leisten können.

---

<sup>21</sup> Vgl. zu solchen Mikropolitischen Praktiken auch Jörg Bogumil / Josef Schmid: Politik in Organisationen. Opladen 2001.

<sup>22</sup> So Helmut Willke: Systemtheorie III. Steuerungstheorie. Stuttgart 1995, S. 332ff.

## Das Stärken- und Schwächen-Profil der deutschen Volkswirtschaft

<b>Hervorzuhebende Wettbewerbsvorteile</b>		<b>Hervorzuhebende Wettbewerbsnachteile</b>	
Individuelle Merkmale	Rang	Individuelle Merkmale	Rang
<b>Growth Competitiveness</b>		<b>Growth Competitiveness</b>	
Wertschöpfungsprozess	1	Staatsausgaben (2001)	71
Markenvielfalt	1	Einschreibung in tertiäre Bildungseinrichtungen	24
<b>Mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit</b>		<b>Mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit</b>	
Einzigartigkeit der Produkte	1	Ausmaß verzerrender Subventionen	71
Präsenz auf den Weltmärkten	1	Qualität der mathematischen und wissenschaftlichen Ausbildung	47
Qualität lokaler Zulieferer	1	Verwaltungsaufwand bei Firmengründungen	36
Allgemeine Qualität der Infrastruktur	3		
<b>Sonstige Merkmale</b>		<b>Sonstige Merkmale</b>	
F+E Ausgaben	8	Arbeitslosenrate (2001)	50
Kosten durch Gewalt und Verbrechen	7	Regulatorische Hindernisse für Unternehmen	53
Präsenz anspruchsvoller Standards	1	Effizienz des Steuersystems	75
		Einstellung- und Entlassungspraxis	79
		Flexibilität der Lohnsetzung	79

Nach: Ralf Fendel / Michael Frenkel: Deutschlands Abschneiden im „Global Competitiveness Report 2002-2003“, in Wirtschaftsdienst Nr. 1/2003, S.35

### Rankingposition und Ländergruppen

Rang	Land		Gruppe
1	Norwegen	7,98	II
2	Schweiz	7,94	I
3	Japan	7,92	II
4	Niederlande	7,70	III
5	USA	7,01	I
6	Portugal	6,97	IV
7	Österreich	6,92	II
8	Dänemark	6,50	II
9	Großbritannien	6,40	I
10	Neuseeland	6,20	I
11	Irland	6,06	I
12	Australien	6,03	I
13	Schweden	5,60	III
14	Kanada	5,47	I
15	Belgien	5,17	III
16	Deutschland	4,80	III
17	Frankreich	4,38	III
18	Italien	4,25	III
19	Finnland	4,17	III
20	Spanien	3,98	IV
21	Griechenland	3,77	IV

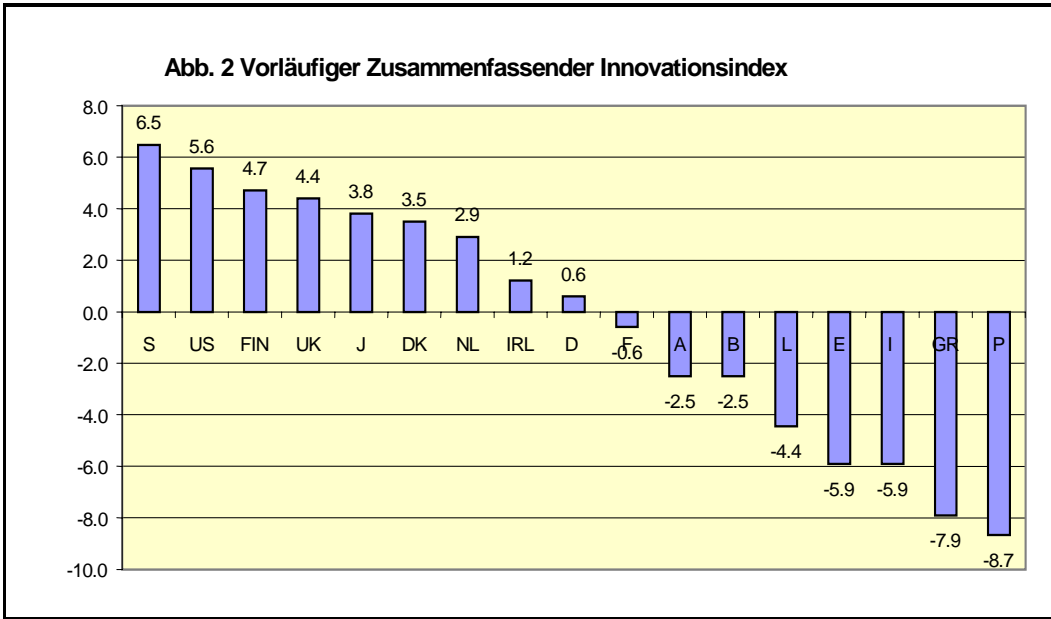
Gruppe I: wettbewerbsorientierte Marktwirtschaften

Gruppe II: korporatistische Leistungsgesellschaften

Gruppe III: verteilungsorientierte Wohlfahrtsstaaten

Gruppe IV: Transformationsökonomien

Aus: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) [Ulrich van Suntum/ Dirk Schlotböller et al]: Internationales Beschäftigungsranking 2002. Gütersloh 2002, S. 29.



aus: Europäischer Innovationsanzeiger 2001, SEC (2001) 1414, S. 12

### **Kurzzusammenfassung:**

Mit steigender Unzufriedenheit mit der Leistung des sogenannten „Modell Deutschland“ steigt das Interesse an Lösungsmustern anderer erfolgreicher Länder. Der Blick auf die Nachbarländer und der Versuch, von ihnen zu lernen wird durch eine Reihe von Benchmarkings, Berichten und Vergleichen unterstützt. Sie belegen eine eher mittelmäßige Performanz und erhebliche Reformdefizite in der Bundesrepublik und zeigen zugleich Good Practices für die Lösung von Problemen auf. Allerdings wird bei genauerem Hinsehen deutlich, dass die Übertragung von erfolgreichen Modellen und das Lernen von anderen erheblich schwieriger ist, da unterschiedliche politisch-ökonomische Rahmenbedingungen und z.T. Widerstände dagegen zu berücksichtigen sind. Insofern hängt die Fähigkeit, selber Reformen in Gang zu setzen und von erfolgreichen Nachbarn zu lernen eng zusammen.

### **Angaben zur Person:**

Josef Schmid

Dr. rer. soc., geb. 1956; Prof. für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen

Anschrift: Institut für Politikwissenschaft, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen. E-Mail:

[Josef.Schmid@uni-tuebingen.de](mailto:Josef.Schmid@uni-tuebingen.de)

Veröffentlichungen: u.a. Verbände. Ein Lehr- und Arbeitsbuch, München 1998; Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen 2002; Die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung (mit S. Blancke), in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8/2002; Globalisierung und Wohlfahrtsstaat (mit Ph. Rehm), in: Volker Rittberger (Hrsg.), Demokratie – Entwicklung – Frieden. Baden-Baden 2003.