

Politikberatung (*Josef Schmid*)

Politikberatung ist an der Schnittstelle des politisch-administrativen Systems und des Wissenschaftssystems angesiedelt und reflektiert die gestiegene Komplexität politischer Entscheidungen und Problemlösungen sowie die daraus resultierenden höheren Informationsbedarfe. Dieses Wissen wird von externen Experten für politische Entscheidungen und deren Evaluation zur Verfügung gestellt. Dabei ist es hilfreich, in Anlehnung an S. Cassel zwischen Politik- und Politikerberatung zu unterscheiden. Im ersten Fall steht die - teilweise öffentliche - Beratung einer demokratischen Institution mit dem Ziel, einen Problemlösungsbeitrag zu leisten, im Vordergrund. Als Sonderform der Politikberatung kann die Evaluation gelten, die stärker empirisch orientiert und auf die Verwaltung bezogen ist. Im zweiten Fall geht es vorwiegend um Stimmenmaximierung und Machterhalt einzelner Politiker unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Dabei spielen die wissenschaftliche Ausrichtung (bzw. das Expertenwissen), eine politisch-ideologische Übereinstimmung und existierende persönliche Kontakte (bzw. ein Vertrauensverhältnis) zwischen dem zu beratenden Politiker und dem Politik(er)berater eine große Rolle; gelegentlich wird der Wissenschaftler in diesem Prozess zum „Souffleur der Mächtigen“ (Leggewie), ja sogar zum Quasi-Politiker. Im Zeitalter der Mediengesellschaft greift Politikberatung zunehmend auch über fachliche Aspekte des Politikfeldes hinaus und v.a. Experten für Kommunikation und Marketing („spin doctors“) gewinnen an Bedeutung. Adressaten von Politikberatung sind alle drei Gewalten, d.h. die Regierung und die Verwaltung, das Parlament und die Gerichte (im Fall von Gutachten); aber auch große Verbände und Parteien – hier besonders im Bereich Wahlkampf, Marketing und Umfrageforschung - greifen auf dieses Instrument zurück. Besonders unter der Kanzlerschaft G. Schröders hat die Zahl der Beratungskommissionen der Bundesregierung zugenommen, so dass inzwischen schon von der „Berliner Räterepublik“ die Rede ist. Dabei ist es bislang jedoch nicht zu dem gelegentlich unterstellten Bedeutungsgewinn von Expertenwissen gegenüber den demokratisch legitimierten politischen Institutionen - v.a. dem Parlament - gekommen, vielmehr erweist sich Politikberatung als eines unter mehreren Elementen des modernen Regierens.

Das Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit ist von J. Habermas in drei Grundformen beschrieben worden:

- Im Dezisionismus wird das Wissen in den Dienst der Herrschenden gestellt; Entscheidungen werden auf diese Weise nicht rationaler getroffen, sondern allenfalls effizienter umgesetzt.
- In der Technokratie ist das Verhältnis umgekehrt; hier dominiert die „wissenschaftliche Intelligenz“.
- Im Pragmatismus sind die Verhältnisse ausgewogen: „Anstelle einer strikten Trennung zwischen den Funktionen des Sachverständigen und des Politikers tritt im pragmatistischen Modell gerade ein kritisches Wechselverhältnis, das eine ideologisch gestützte Ausübung von Herrschaft nicht etwa nur einer unzuverlässigen Legitimationsbasis entkleidet, sondern im ganzen der wissenschaftlich angeleiteten Diskussion zugänglich macht und dadurch substantiell verändert“ (Habermas 1979: 126).

Diese drei klassischen Modelle sind im weiteren Verlauf der Forschung über Politikberatung erweitert und kritisiert worden. Dabei wurde die Bedeutung des situativen Kontextes, der begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten (i.S. von bounded rationality) und der Pluralismus wissenschaftlicher Ansätze und Erkenntnisse hervorgehoben. Zudem ist deutlich geworden, dass Politikberatung für politische Problemlösungen nur eine Informationsquelle für die Akteure im politisch-administrativen System sind. Darüber hinaus gehen radikal-skeptische Überlegungen davon aus, dass eine externe Beratung bei komplexen Organisationen und Problemen angesichts der strukturellen Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen den Systemen von Wissenschaft und Politik grundsätzlich nicht möglich sei und bestenfalls Irritationen auslösen könne.

Politikberatung kann eine Reihe von Funktionen und Formen wahrnehmen, die von der Rationalisierung politischer Entscheidungen durch frühzeitige Problemerkennung und Bereitstellung wissenschaftlich fundierter Optionen für Problemlösungen über deren Legitimierung und Autorisierung bis zur Verzögerung und symbolischen Entlastung reichen. Gleichzeitig variiert die Reichweite und der zeitliche Bezug:

- Ex ante kann Politikberatung Grundlagen- und Orientierungswissen bereitstellen, in dem Wissensbestände systematisch aufbereitet oder komplexe Prognosen und Szenarien entwickelt werden. Ferner können entscheidungsnähere Vorschläge für Problemlösungen und Strategien eingebracht werden.
- Ex post werden im Rahmen von Evaluationen Informationen und Empfehlungen über die Effektivität und Effizienz sowie Wirkungszusammenhänge von Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Vielfach erfolgt dabei nicht nur eine Betrachtung der fach-

lich-sachlichen Dimension (i.s. von Policy), sondern zugleich der korrespondierenden Verwaltungs- und Implementationsstrukturen, die neben der öffentlichen Verwaltung auch freie Träger und private Unternehmen mit einschließen.

Politikberatung umfasst auf diese Weise ebenfalls die Analyse und Optimierung interorganisatorischer Netzwerke sowie des New Public Managements und der haushaltsmäßigen Globalsteuerung im Mehrebenensystem von Europäischer Union, Bund, Land und Kommunen. Neuerdings kommt das Monitoring und Benchmarking anderer Länder (sowohl im internationalen wie intranationalen Vergleich) als Gegenstand der Politikberatung hinzu.

Typischerweise erfolgt eine Politikberatung, v.a. wenn sie wissenschaftlich und evaluativ ausgerichtet ist, in mehreren Schritten: a) der Initialisierungsphase, in welcher der Kontakt angebahnt und der Gegenstand der Beratung grob definiert wird, b) der Stufe der Vorbereitung, in der Ziele und Methoden festgelegt und der finanzielle Rahmen geklärt werden, c) der Phase der wissenschaftlichen Analyse samt ggf. Datenerhebung und Auswertung d) der Präsentation der Ergebnisse und Empfehlungen bzw. deren Rezeption sowie e) der Umsetzung der Beratungsergebnisse in politische Entscheidungen. Ob und in welchem Umfang die fünfte Phase realisiert und implementiert wird, hängt letztlich vom Auftraggeber ab und nicht selten bleiben wichtige Expertisen politisch folgenlos.

Politikberatung wird auf der Anbieterseite vorwiegend von Wissenschaftlern betrieben, doch greift dies weit über das Hochschulsystem hinaus und umfasst gemeinnützige (etwa die Bertelsmann Stiftung) und kommerzielle Organisationen (etwa die Prognos AG), Einrichtungen von Interessenverbänden und ihnen nahestehende Institute (etwa das gewerkschaftsnahe Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut oder das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft). Diese können regelmäßig oder ad hoc angehört und mehr oder weniger stark anhängig von politischen Beratungsaufträgen sein; sie können als formal institutionalisierte Beiräte – was etwa bei vielen Ministerien der Fall ist - oder als temporäre und themenspezifische Gremien – wie etwa die Hartz- und die Rürup-Kommissionen – eingerichtet sowie aus einer oder aus unterschiedlichen Disziplinen berufen werden.

Besonders bekannt ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – die sog. Wirtschaftsweisen -, der die ökonomische Lage hinsichtlich der Ziele Wachstum, Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht beurteilt und entsprechende Prognosen erstellt sowie Fehlentwicklungen kritisiert. Im Unterschied zu diesem nur aus Volkswirten zusammengesetzten Gremium erfolgt die Rekrutierung der Mitglieder des Sachverständigenrats für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen

oder auch der Rürup-Kommission interdisziplinär und z.T. unter Einbeziehung von Verbandsvertretern. Die Übergänge zur Interessenvermittlung und neokorporatistischen Verhandlungsrunden wie etwa dem Bündnis für Arbeit werden dann fließend und der Grad an Politisierung steigt.

Wichtige Beratungsarbeit leisten ebenfalls die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, die in jüngster Zeit zu den Themen „Globalisierung“, „Demographischer Wandel“, „bürgerschaftliches Engagement“ oder „Recht und Ethik der modernen Medizin“ umfangreiche Berichte verfasst haben. Eine ähnliche Funktion nimmt das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag sowie dessen Wissenschaftlicher Dienst wahr; hierdurch ist zugleich versucht worden, ein Gegengewicht zum Informationsvorsprung der Exekutive zu schaffen. Weitere Institute, die in diesem Kontext zu nennen sind, beschäftigen sich mit den Themen der Friedens-, der Umwelt- oder der Arbeitsmarktforschung (Stiftung Wissenschaft und Politik, Wissenschaftszentrum, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Schließlich sind einige nachgeordnete Behörden wie das Bundesgesundheitsamt sowie die Rechnungshöfe in Bund und Ländern im weiteren Sinne in der Politikberatung aktiv.

Für die Wissenschaft als Anbieter von Politikberatung stellt sich die Frage nach den Anreizen einer Teilnahme an solchen Prozessen. Diese sind in der Regel nicht monetär, sondern liegen in der Steigerung der Reputation und folglich der Anerkennung in der "scientific community", was jedoch in Deutschland relativ gering ausfällt. Ferner wird – gerade im Vergleich zu dem hoch entwickelten amerikanischen System der Politikberatung – die mangelnde Durchlässigkeit des Wissenschaftssystems zur Verwaltung bzw. der Politik hervorgehoben. Problematisch ist im Übrigen auch die Dominanz des Status- und Senioritätsprinzips gegenüber der höheren Kreativität jüngerer Forscher. Allerdings lassen sich die amerikanischen Erfahrungen wegen erheblicher institutioneller Unterschiede in Politik und Wissenschaft nur schwer übertragen; in Deutschland sind die internen Informationsverarbeitungskapazitäten der Verwaltung erheblich höher und der politische Entscheidungsprozess wird über den gesamten Politikzyklus hinweg stärker von den Parteien dominiert.

Politikberatung stößt nicht nur z.T. auf Widerstände in Politik und Verwaltung, zugleich sind die Erkenntnisse der Wissenschaft begrenzter Natur und häufig liegen – angesichts des verbreiteten Pluralismus an Theorien und Methoden – divergente Handlungsempfehlungen vor. Da die Lösungskonzepte, die wissenschaftliche Politikberatung anbietet, in der Regel nur als bedingte Prognosen angesehen werden können, fordert etwa S. Cassel daher, dass dem Adressaten in der politischen Praxis alle wissenschaftlichen Aussagen transparent gemacht werden

müssen und keine einseitige Beratung geleistet werden sollte. Bislang vollzieht sich jedoch Politikberatung in einer Grauzone, in der nur wenig akzeptierte Standards und Regeln gelten, was gleichermaßen für die Angebots- wie die Nachfrageseite gilt.

Literatur:

Cassel, Susanne: Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern/Stuttgart/Wien 2002.

Habermas, Jürgen: Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung (1963). In: Ders.: Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘. Frankfurt am Main 1979 (10. Aufl.) , S. 120-145

Leggewie, Claus: Regieren mit Kommissionen und Bürgerkonferenzen. Zur Rolle der Ethikräte im politischen Prozess. In: SOWI (Sozialwissenschaftliche Informationen) Nr. 4/2002, S. 34-42.

Murawiek, Axel: Regieren und Politikberatung. Opladen 1994.

Siefken, Sven T.: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen Nr. 3/2003, S. 483-504.

Wewer, Götz: Politikberatung und Politikgestaltung. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien 2003, S. 361-390.

Ggf. Murawiek streichen, JS

Sozialstaat (Josef Schmid)

Der Begriff Sozialstaat bezeichnet die verbindliche Regelung der sozialen Sicherheit durch Staat, Verbände, Betriebe sowie Verwandtschafts- und familiäre Systeme. Er basiert auf einer großen Solidargemeinschaft und wird in Deutschland über die gesetzliche Sozialversicherung organisiert. Seine Funktion ist es, alle Versicherten gegen Risiken der Industriegesellschaft - Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Pflege - zu schützen und so über den Lebenszyklus hinweg ein regelmäßiges Einkommen zu sichern. Im Grundgesetz ist das Sozialstaatsgebot in Art. 20 Abs.1 und Art. 28 Abs. 1 niedergelegt; dort heißt es, dass die Bundesrepublik ein "sozialer Bundes-" bzw. ein "sozialer Rechtsstaat" ist. Diese Klauseln gehören zu den unabänderlichen Grundsätzen der Verfassung, ohne dass jedoch nähere rechtliche oder politische Konkretisierungen auftauchen bzw. diese werden dem Gesetzgeber zur politischen Gestaltung überlassen. Die verfassungsrechtliche Verankerung und Verpflichtung des staatlichen Handelns fungiert dabei einerseits als normativer Horizont, der über die aktuelle und konkrete Sozialpolitik hinaus verweist; andererseits existieren divergente Zielbestimmungen wie wirtschaftliche Sicherheit, Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit und machen damit den Sozialstaat zum umkämpften politischen Terrain.

Ebenfalls verwendet wird der Begriff Wohlfahrt, jedoch ist dieser aus seinem historisch-politischen Kontext eher negativ assoziiert. Wohlfahrt meint dann Fürsorge für Arme und Bedürftige und geht auf vormoderne Versorgungssysteme zurück, was heute noch im Begriff der Wohlfahrtsverbände anklingt. Ein weiterer politischer Diskussionsstrang, der mit der Problematik des Begriffs Wohlfahrtsstaat verbunden ist, stammt aus den 50er und 60er Jahren, wo damit eine umfassende Staatsbürgerversorgung und stärkere ökonomische Intervention (wie Verstaatlichung) umschrieben wurde, wie sie damals in von Linksparteien dominierten Ländern wie Großbritannien und in Schweden anzutreffen war. Demgegenüber galt der deutsche Sozialstaat vor allen in den Reihen der Union als „sozialer Kapitalismus“ (Hartwich), der einen Kompromiss zwischen den Werten Freiheit und Sicherheit verkörpert, und dessen Überdehnung es zu vermeiden galt.

In der Politikwissenschaft gilt der Terminus Wohlfahrtsstaat als vorwiegend empirische Kategorie zur vergleichenden Analyse der Aktivitäten moderner Staaten; der Terminus Sozialstaat beinhaltet hingegen eine Fokussierung auf die rechtlich-normative Dimension (etwa in Abgrenzung zum Rechtsstaat), während Sozialpolitik vorwiegend ein politisches Handlungsfeld aus speziellen Programmen und Akteuren bezeichnet.

Solche Überlegungen sind relevant, weil das Phänomen sich durch eine beachtliche Vielgestaltigkeit, Wandlungsfähigkeit und Wirkungsmächtigkeit auszeichnet. Der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat bildet in westlichen Ländern zusammen mit Demokratie und Kapitalismus ein komplexes Gefüge wechselseitiger Abhängigkeit und Durchdringung und ist für diese Systeme charakteristisch. Zugleich sind die Regelungen und Leistungen hoch differenziert und variieren nach Raum und Zeit erheblich. Daher wird der Untersuchungsgegenstand erst durch die Definition konstruiert und auf diese Weise der präzisen Analyse zugänglich gemacht.

Eine operationale Definition des Sozialstaats muss daher v.a. die Breite der erfassten Politikfelder festlegen. Als enge Konzeption werden die Ausgaben der Sozialen Sicherheit bzw. Sozialversicherungen erfasst, in einer weiten Definition dagegen alle nicht-militärischen Staatsausgaben (also samt Sozialen Diensten auf allen Ebenen, dem Bildungswesen oder dem Verbraucherschutz). Zudem ist die Qualität der Rechtsgrundlagen für individuelle Ansprüche zu berücksichtigen, was je nach Rechts- und Verwaltungstradition unterschiedliche Formen annehmen kann. So sind in Deutschland die Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe subjektiv-öffentliches Recht (SGB III), während in den skandinavischen Ländern diese privatrechtlich über die Gewerkschaften organisiert sind. Hiermit vergleichbar ist in Deutschland etwa die sog. Riester-Rente. Ein besonderes Phänomen der funktionalen Äquivalenz von privat und öffentlich ist zudem die starke Rolle von Wohlfahrtsverbänden als Träger der meisten Sozialen Dienste und ihre prominente Rolle im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips.

In sachlich-sozialer Hinsicht ist in der rund hundertjährigen Geschichte des Sozialstaats in Deutschland eine enorme Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme erreicht worden, so dass mittlerweile über 90% der Bevölkerung gegen die Standardrisiken Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit und seit jüngstem Pflege abgesichert sind. Auch ein Blick auf die Sozialleistungsquote (im Sinne von Transfers im Rahmen der Sozialversicherungen) offenbart eine beachtliche Expansionsdynamik und eine allmähliche Stagnation der Werte auf sehr hohem Niveau in den vergangenen Jahren. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern liegt Deutschland im Mittelfeld bzw. leicht über dem Durchschnitt der EU-Staaten.

Neben diesen Ausgabenindikatoren lassen sich die Besonderheiten des deutschen Sozialstaatsmodells auch typologisch fassen; in diesem Sinne ist dann vom Bismarck-Modell die Rede, das vom britischen Beveridge-Modell abgegrenzt wird. Den wesentlichen Unterschied macht dabei die Existenz der Sozialversicherung mit Selbstverwaltung und Beitragsprinzip, die im deutschen Fall die Sozialpolitik weitgehend durchdringt und prägt. Eine andere Klassi-

fikation subsumiert die Bundesrepublik unter den Typus des konservativen Wohlfahrtsstaat und hebt dabei zum einen die Tradierung der Macht- und Sozialstruktur durch das etablierte sozialpolitische System und zum anderen die politische Dominanz bürgerlicher Parteien hervor. Hinzu kommen zwei weitere Aspekte, die ebenfalls zum deutschen Sozialstaatsmodell gehören, aber über die Sozialpolitik im engeren Sinne hinausgehen. Freilich hängen sie gerade bei einer weiten Begriffsverwendung miteinander zusammen. Kennzeichnend für die Bundesrepublik ist neben der Sozialstaatlichkeit das Element der Industriellen Demokratie, d.h. die Mitbestimmung und die Tarifautonomie sowie die starke Rolle der Verbände in der Wirtschaft (Neokorporatismus). Für das politische System ist zudem der Charakter als (Volks-) Parteien- und Bundesstaat hervorzuheben, was zu einem starken Hang zu Koalitionsbildung und Verhandlungsdemokratie führt. Hieraus ergibt sich ebenfalls der Trend, den Sozialstaats als Ziel und Ergebnis der beiden großen Volksparteien zu betrachten und ihn in den Mittelpunkt von Wahlstrategien zu rücken. Mittlerweile tendiert diese politisch-institutionelle Konfiguration jedoch zu erheblichen Blockaden und Reformstau, was notwendige Anpassungen an veränderte ökonomische und demographische Bedingungen verzögert.

Der Versuch, Genese, Dynamik und Varianz des modernen Wohlfahrtsstaats zu erklären, hat zu einer Reihe von unterschiedlichen Ansätzen und gelegentlichen Kontroversen geführt. Vereinfacht lassen sich aus den breiten Diskussionen drei Zugriffe identifizieren, die zugleich wichtige empirische Schwerpunkte und Veränderungen reflektieren:

- die drei klassischen Theorien des Wohlfahrtsstaats: die normative, die funktionale und die politische,
- der typisierende, integrative Ansatz von Esping-Andersen,
- die postmodernen Theorien über den Ab-/Umbau und die Gender-Dimension.

a) **Klassische Theorien:** In normativen Ansätzen geht es um die Begründung des sozialen Fortschritts und die Entwicklung von Gestaltungsoptionen. Exemplarisch hierfür sind Analysen zum Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes oder der sozialpolitischen Zielvorstellungen der großen Ideologien (Demokratischer Sozialismus, Liberalismus, Konservatismus etc.).

Funktionalistische Ansätze interpretieren hingegen staatliche Sozialpolitik als Reaktion auf die Veränderung der Arbeits- und Lebensformen im Rahmen des Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesses. Problemdruck und Ressourcenausstattung einer modernen Gesellschaft geben demnach einen universellen Trend zum Wohlfahrtsstaat vor.

Gegen diesen sozialökonomischen Determinismus wenden sich Theoreme über den Unterschied, den Politik in einer Demokratie macht. Hier spielen Parteien und Interessengruppen

bzw. der Neokorporatismus eine wichtige Rolle. Die politischen Organisationen vertreten demnach unterschiedliche soziale Schichten, verfügen über differierende Programmatiken und produzieren somit unterschiedliche Sozialstaatstätigkeiten. Neuere Arbeiten aus dieser Richtung betonen ferner die wichtige Rolle von politischen Institutionen (etwa dem Föderalismus).

b) Esping-Andersens Regime-Ansatz: Grundlegend ist hier der Gedanke, dass „drei Welten“ des Wohlfahrtsstaats existieren. Sie stellen jeweils unterschiedliche Formen der Institutionalisierung von sozialer Sicherung und Vollbeschäftigung dar und basieren auf korrespondierenden politischen Ideologien und Machtverteilungen; ferner korrelieren sie mit Mustern der sozialen Schichtung und Ungleichheit. Sie zeichnen sich schließlich durch eine hohe Kontinuität bzw. Pfadabhängigkeit aus. Diese hat sich etwa im Falle der deutschen Einheit gezeigt, in deren Rahmen wichtige Regelungen in die neuen Länder transferiert worden sind – ohne die andersartigen sozioökonomischen Bedingungen (samt daraus resultierenden finanziellen Folgen) ausreichend zu berücksichtigen (wie es funktionalistische Ansätze nahe legen würden). Der Typ des liberalen Wohlfahrtsstaats (Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland) akzentuiert die Rolle des freien Marktes und der Familie; soziale Anspruchsrechte sind gering entwickelt und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, was häufig zu Stigmatisierung der Betroffenen führt. Die Finanzierung erfolgt vorwiegend aus dem Staatshaushalt; Interventionen in den Arbeitsmarkt erfolgen – falls überhaupt – vor allem zur Auflösung von Flexibilitätshemmnissen und zur Wahrung der Wettbewerbs- und Vertragsfreiheit. Im Ganzen bleibt damit die soziale Ungleichheit groß.

Der konservative Typ des Wohlfahrtsstaats (Frankreich, Italien, Deutschland, Niederlande) interveniert zwar stärker, allerdings eher temporär und primär aus staatspolitischen Gründen. Er ist ferner lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an Klasse und Status gebunden sind und die Ansprüche auf Beiträgen basieren. Grundlage dieses Modells sind das Normalarbeitsverhältnis und die Normalfamilie, die mit politischen Mitteln stabilisiert werden.

Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat (Schweden, Norwegen, Dänemark) ist universalistisch ausgerichtet, d.h. Ansprüche basieren auf sozialen Bürgerrechten, und es wird Gleichheit auf hohem Niveau angestrebt. Die Finanzierung erfolgt weitgehend aus dem Staatshaushalt; zugleich werden hier Leistungen überwiegend vom öffentlichen Dienst erbracht, der einen sehr großen Umfang annimmt und somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch arbeitsmarktpolitisch eine Schlüsselfunktion inne hat. Ferner sind hier die Bemühungen um eine aktive Politik der Vollbeschäftigung am intensivsten.

c) Postmoderne Ansätze: Der gemeinsame Bezugspunkt dieser Ansätze liegt in den veränderten Bedingungen in der Phase des Ab- und Umbaus des Wohlfahrtsstaats. Als Ursache dafür gelten eine Reihe von Problemen, die als die demographische, soziale, kulturelle, ökonomische und internationale Herausforderung benannt worden sind. Eine neomarxistische Variante diagnostiziert wegen der Veränderungen, die sich in Staat und Ökonomie seit den 70er Jahren vollzogen haben, einen deutlichen Bruch in der gesellschaftlichen Entwicklung: Vom Fordismus zum Post-Fordismus oder vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum „Schumpeterianischen Workfare State“ sind Formeln, die dieses umschreiben.

Damit verbunden sind umfangreiche sozialpolitische Sparmaßnahmen, wobei neben der Senkung der Leistungen zusehends eine Umorientierung auf Aktivierung erkennbar wird, einschließlich Formen verschärfter Zumutbarkeit von neuen, schlechteren Jobs. Im Rahmen der Sparmaßnahmen zeigt sich eine politische Logik, die als „blame avoidance“ bezeichnet wird. Entsprechend verschieben sich die relevanten Erklärungsfaktoren hin zu binnenstrukturellen Aspekten. In modernen Demokratien sind Kürzungen unpopulär, was dazu führt, dass diese als technische Zwänge getarnt, auf weniger einflussreiche Klientele und kaum bekannte Sachverhalte oder in die Zukunft verschoben werden (etwa die Kürzung von Ersatzzeiten in der Rentenversicherung). Zudem erweisen sich die Sozialbürokratien und Professionen (wie Ärzte und Sozialarbeiter) als machtvolle Verwalter der Interessen des Wohlfahrtsstaats; nicht selten scheitern Kürzungen an ihrem Veto – und nicht am Protest der betroffenen sozial schwachen Gruppen .

Föderative Systeme wie die Bundesrepublik verstärken dieses selbstreferentielle Moment in der wohlfahrtstaatlichen Politik; zugleich weisen diese Systeme jedoch ebenfalls dynamische Züge auf, wenn Länder bzw. Gliedstaaten als politische Laboratorien funktionieren. Für die deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik lassen sich eine Reihe von Beispielen finden, in denen die Länder eine wichtige Innovationsfunktion wahrnehmen; entsprechende Stichworte sind etwa Sozialstationen, Soziale Betriebe, Kombilohn-Modelle, Beratungsagenturen für bürgerschaftliches Engagement etc. Grundlegend dafür sind zwei in der Politikwissenschaft stark vernachlässigte Aspekte: Zum einen die wichtige Rolle der Bundesländer als Träger sozialer Dienste, zum anderen die Einflüsse der Europäischen Union, die zusätzliche bzw. alternative Programme und Ressourcen zur Verfügung stellt.

Ebenfalls binnensorientiert sind Strategien, die Krise des Wohlfahrtsstaats durch Formen des New Public Managements zu bewältigen. Stärkung von Wettbewerb und Kontraktmanagement, Steuerung durch Zielvereinbarung, grundlegende Reorganisation von Verwaltungen

(wie etwa der Bundesanstalt für Arbeit) sind entsprechende Stichworte, wobei – im internationalen Vergleich gesehen – Deutschland zu den Nachzüglern zählt, was mit der institutionellen Struktur des konservativen Modells zusammenhängt. Ergänzend treten Strategien der Aktivierung und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements hinzu. Dabei geht es um die Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen, einen Wechsel von passiven Transferleistungen zu Beschäftigung und Qualifizierung bzw. Bildung und Stärkung der Eigenverantwortung der Bürger.

Zu den neueren Entwicklungen zählt schließlich die feministische Linie der Wohlfahrtsstaatsforschung. Sie hat das Spektrum sowohl analytisch um verschiedene Typologien erweitert als auch verschiedene, bislang eher vernachlässigte Felder auf die Agenda gebracht (z.B. die Probleme alleinerziehender Mütter). Die Kritik fokussiert sich auf das patriarchalische „male breadwinner“ Konzept, das sowohl in der etablierten Wohlfahrtsstaatsforschung wie auch in der praktischen Politik unterstellt wird. Statt dessen wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche „Gender Regime“ existieren, in denen spezifische Ideologien und Politiken zum Ausdruck kommen, die die Lage der Frauen erheblich beeinflussen. Zentral ist die These, dass sich diese Regime weniger danach unterscheiden, wie stark sie (ver-) sichernd wirken, sondern ob sie zu Unabhängigkeit der Frauen von Ehe und Familie beitragen. Ein Beispiel für die Geschlechtereffekte staatlicher Politik ist in Deutschland das Ehegatten-Splitting, das Ehefrauen von Ärzten u.ä. Einkommensgruppen zur hoch alimentierten Klientelen des Wohlfahrtsstaats macht.

So bleibt als Fazit, dass die Geschichte des Sozialstaats in der Bundesrepublik wie in den meisten westlichen Ländern neben der historischen Verankerung im vorigen Jahrhundert und der Persistenz der charakteristischen Strukturen drei Aspekte aufweist: a) Expansion, b) Differenzierung und c) Wandel bei Konstanz der typischen Merkmale. Trotz aller Debatten um Globalisierung und Abbau gilt bis heute, dass das Maß an Leistungen vergleichsweise hoch und im Aggregat relativ stabil geblieben ist. Gleichwohl kommt es dabei zu erheblichen Verschiebungen in der Binnenstruktur des Sozialstaats sowie seinen Leistungen im Einzelnen.

Literatur:

Hartwich, Hans-Herrmann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status Quo. Opladen 1970.

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Sozialstaat im Wandel: Herausforderungen, Risiken, Chancen, neue Verantwor-

tung. Eine wissenschaftliche Untersuchung, koordiniert von B. Blanke und J. Hilbert. Düsseldorf 2000.

Schmid, Josef: Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten. In Benz, Artur /Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. PVS-SH 32. Opladen 2001, S. 279-305.

Schmid, Josef: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen 2002 (2. Aufl.).

Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan: Krise des Wohlfahrtsstaates und New Public Management. In: Zeitschrift für Sozialreform 43/1997, S. 661-684.

Industriepolitik (Ute Hörrmann/Josef Schmid)

Der Begriff der „Industriepolitik“ ist in der Diskussion stets vage geblieben. Im Wesentlichen wird darunter die Summe aller staatlichen Maßnahmen verstanden, die auf die Gestaltung industrieller Strukturen gerichtet sind. Darunter fällt ein breites Spektrum an Strategien, die sich von Privatisierung, Deregulierung über Unternehmensgrößenstruktur- und Wettbewerbspolitik, regional und sektoral spezifische Unterstützungsmaßnahmen bis hin zu korporatistischen Ansätzen einer konzentrierten Steuerung des Strukturwandel und im Extremfall der Verstaatlichung oder Kontrolle von Betrieben und ganzen Branchen erstrecken. Es bestehen fließende Übergänge zu anderen Politikfeldern, wie beispielsweise zur Regionalpolitik, zur Forschungsförderung oder zur Wirtschaftsstrukturpolitik sowie zur Umwelt und Handelspolitik. Staatliche Industriepolitik richtet sich in erster Linie an Unternehmen mit dem Ziel, deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Insbesondere von gewerkschaftlicher Seite wird gefordert, dass Industriepolitik auch dazu dient, wirtschaftsstrukturelle Umbrüche mit sozialen Härten abzumildern.

Industriepolitik wird auf allen staatlichen Ebenen der Bundesrepublik, also Bund, Länder und Gemeinden betrieben. Die dabei eingesetzten Instrumente sind vielfältig.

- Der Bund und die Länder gewähren Subventionen an Unternehmen sowie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art.91 GG Zuschüsse zu Investitionen in Infrastruktur.
- Der Bund kann zudem durch protektionistische Maßnahmen Industriepolitik betreiben.
- Auf der Ebene der Länder konzentriert sich Industriepolitik seit den 80er Jahren auf die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, von Neugründungen und technologieintensiven Betrieben, die über halböffentliche Einrichtungen abgewickelt wird und die verschiedene Informations-, Beratungs- und Finanzierungsdienstleistungen umfasst.
- Die Gemeinden fördern die Gewerbeansiedlung neben infrastrukturellen Maßnahmen durch die (günstige) Erschließung von Grundstücken.
- In Ostdeutschland hatte ferner die Treuhandanstalt nach der Wende weitreichenden Einfluss auf die regionalen und Branchenstrukturen ausgeübt.
- Darüber hinaus entfalten auch zusätzliche, gesetzliche Regelungen bzw. der Abbau bestehender gesetzlicher Vorgaben eine entsprechende Steuerungswirkung.

Industriepolitische Strategien werden auf allen politischen Ebenen nicht nur durch Gesetze, sondern v.a. durch Verwaltungsentscheidungen implementiert. Eine Neubestimmung staatlicher Kernaufgaben sowie der dahinter stehende Wandel des Staatsverständnisses vom Sozialstaat hin zum Gewährleistungsstaat hat weitreichende Konsequenzen auf die Ausrichtung der Industriepolitik.

Zunehmenden Einfluss auf die industriepolitischen Gestaltungsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden haben die Regelungen der EU. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden der EU ausdrücklich industriepolitische Kompetenzen übertragen. Europäische Industriepolitik umfasst direkte und indirekte wirtschaftspolitische Instrumente. Sie setzt auf makroökonomischer, sektoraler, mikroökonomischer und auch auf Unternehmensebene an. Wichtige Eckpfeiler waren seither das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (1993) sowie der Bangemann-Bericht „Europa und die globale Informationsgesellschaft“ (1994).

Industriepolitik bildet ein klassisches Mehrebenensystem, in dem die Verflechtung verschiedener Entscheidungsebenen (EU, Bund, Länder und Kommunen) und die Ausdifferenzierung der Entscheidungsverfahren dazu führen, dass die Verantwortungszurechnung immer schwieriger wird.

- a) Die verschiedenen staatlichen Akteure koordinieren ihre Aktivitäten nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße; es herrscht eine große Vielfalt an Maßnahmen, die für die Adressaten nicht überschaubar sind und zudem teilweise nicht kumuliert werden dürfen. Daraus ergibt sich eine breite Vielfalt an industriepolitischen Maßnahmen, die in sich keine Konsistenz aufweisen.
- b) Entbürokratisierung, Auflösung von Mittelbehörden, Dezentralisierung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und Funktionalreformen führen zu einer Stärkung der regionalen Ebene.
- c) Gleichwohl werden gegenläufig hierzu die Vorgaben der EU in zunehmenden Maße die regionalen Gestaltungsmöglichkeiten beeinflussen. V.a. durch die Strukturfonds werden erhebliche Mittel zur Verfügung gestellt, was zur Folge hat, dass die Bundesländer so ihre Autonomie gegenüber dem Bund stärken können.

Traditionell wurden in Deutschland sogenannten „alten Industrien“, wie Kohle und Stahl, Schiffbau, Papier, Textil und Bekleidung oder Luft- und Raumfahrttechnik durch staatliche Subventionen gefördert. Die Notwendigkeit zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte stellt zunehmend diese vorrangig monetär ausgerichtete Industriepolitik in Frage. Das gilt insbesondere für reine Subventionstatbestände. Aber auch direkte bzw. indirekte nicht-monetäre Strategien (z.B. Finanzierung von Beratung oder Infrastruktur) geraten politisch zunehmend unter Rechtfertigungsdruck. In den Bundesländern bestehen inzwischen erste Ansätze, staatliche Wirtschafts- und Strukturförderprogramme in ein Kontraktmanagement zu integrieren, in dem mit Hilfe von Zielvereinbarungen, einem Controlling und einem Berichtswesen die industriepolitische Förderung stärker an Effizienzkriterien ausgerichtet werden soll. Die sozialpolitische Komponente der Industriepolitik wird durch diese Betrachtungsweise in den Hintergrund gedrängt. Es bleibt zudem abzuwarten, inwieweit die komplexen Wirkungszusammenhänge der Industriepolitik durch moderne Steuerungsinstrumente wirklichkeitsnah abgebildet werden können.

Privatisierung öffentlicher Aufgaben hat darüber hinaus neue Politikfelder für eine staatliche, nicht monetär ausgerichtete Industriepolitik eröffnet. „Moderne Industrien“ werden wesentlich durch Maßnahmen zur staatlichen Deregulierung bzw. Privatisierung gefördert, die das Ziel haben, freien Wettbewerb zu schaffen bzw. zu stärken. Beispiel hierfür sind die Energiepolitik, das Postwesen, Telekommunikation, Banken oder Verkehr. Neben der Deregulierung bestehen auch industriepolitische Ansätze, die sich durch staatliche Neuregelungen auszeichnen, wie beispielsweise der Umweltbereich oder in der Internetökonomie.

Mit diesem Strategiewechsel auf dem Feld der Industriepolitik nimmt der Staat nicht Abschied von seinem ursprünglichen Ziel einer starken, wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Doch können in Zukunft die bisher übernommenen Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden, staatlichen Ressourcen und etablierten Instrumenten nicht mehr angemessen erfüllt werden. Strategien zur Modernisierung setzen daher stärker auf eine Stärkung der Selbstregelungskräfte der Gesellschaft. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht der Staat in der Rolle des regulierenden, koordinierenden und aktivierenden Staates. Selbstregulierung ist nicht risikofrei, das zeigt die breite Diskussion über das Versagen des Marktes. In vielen Bereichen ist weiterhin staatliche Infrastruktur (etwa wissenschaftliche Forschung) ebenso nötig wie Institutionen und Regelungen zur Senkung von Transaktionskosten und Bildung von Netzwerken. Das Verhältnis von gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung bleibt prekär. Es geht

also nicht um ein Vermeiden von staatlicher oder Marktsteuerung, sondern vielmehr um den Ausgleich von bestehenden Steuerungsdefiziten und einen effizienten Mix an Steuerungsinstrumenten.

Literatur:

Brösse, Ulrich: Industriepolitik, München 1996.

Müller, Markus M.: The New Regulatory State in Germany, Birmingham 2002.

Schulte, Dieter (Hg.): Industriepolitik im Spagat. Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften, Köln 1995.

Simons, Jürgen: Industriepolitik. Theorie, Praxis, politische Kommunikation, Stuttgart 1997.

Sturm, Roland: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden 1991.