
Wie können Reformblockaden überwunden werden?

Prof. Dr. Patrick Emmenegger¹, Universität St. Gallen, patrick.emmenegger@unisg.ch

In Kürze: Reformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft gehören zum politischen Tagesgeschäft, aber nicht alle Reformen werden von der Bevölkerung unterstützt. Dieser Text geht der Frage nach, welche Strategien Regierungen verwenden, um trotz unpopulärer Reformen letztlich wiedergewählt zu werden. Es werden vier Gruppen von Strategien unterschieden: das Eingehen eines kalkulierten Risikos, die Manipulation von Entscheidungsprozessen, die Veränderung der Wahrnehmung von Reformen und die Anpassung der Konsequenzen unpopulärer Reformen.

WIE KÖNNEN REFORMBLOCKADEN ÜBERWUNDEN WERDEN?

Die Welt verändert sich laufend. Eine florierende Wirtschaft muss sich darum immer wieder dem sich verändernden Umfeld anpassen. Diese Notwendigkeit zur Anpassung schließt auch die Politik mit ein. Reformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft gehören zum Tagesgeschäft einer Regierung, aber nicht alle Reformen werden von der Bevölkerung unterstützt. Lassen sich vielleicht für Reformen in der Gesellschaftspolitik oder zusätzliche Investitionen in die Schulbildung relativ leicht Mehrheiten finden, so lehnt im Regelfall ein Großteil der Bevölkerung die Kürzung von Altersrenten oder staatlichen Gesundheitsausgaben ab. Was soll aber die Politik tun, wenn gerade diese unpopulären Reformen notwendig erscheinen?

Das Grundproblem besteht letztlich darin, dass Regierungen bzw. die Parteien, die diese Regierung bilden, nicht nur die Politik beeinflussen wollen (*policy seeking*). Politikerinnen und Politiker wollen auch wiedergewählt werden (*vote seeking*). Regierungen schrecken folglich oftmals vor unpopulären, aber notwendigen Reformen zurück, was zu Reformblockaden und mittelfristig zu wirtschaftliche Einbußen führen kann.

In Anbetracht dieser Anreizstruktur könnte man nun schlussfolgern, dass Regierungen zu jedem Zeitpunkt vor unpopulären Reformen zurückschrecken würden. Dem ist aber nicht so. Viele Länder Europas haben in den letzten Jahren das Rentenalter erhöht, Dienstleistungssektoren liberalisiert oder die Arbeitslosengelder gekürzt. Unpopuläre Reformen finden folglich statt. Dieser Text geht der Frage nach, welche Strategien Regierungen und Parteien verwenden, um trotz unpopulärer Reformen am Ende einer Legislaturperiode wiedergewählt zu werden.

In Anwendung und Erweiterung der Typologie von Leslie A. Pal und R. Kent Weaver (*The Government Taketh Away*, 2003, Georgetown University Press) werden im nachfolgenden vier Gruppen von Strategien unterschieden: das Eingehen eines kalkulierten Risikos, die Manipulation von Entscheidungsprozessen, die Veränderung der Wahrnehmung von Reformen und die Anpassung der Konsequenzen unpopulärer Reformen.

KALKULIERTES RISIKO

¹ Patrick Emmenegger ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen.

Bei der ersten Gruppe von Strategien nehmen die politischen Akteure das Risiko einer Bestrafung durch die Wähler bewusst in Kauf. Sie versuchen dieses jedoch zu minimieren, indem sie beispielsweise die unpopulären Reformen zu Beginn einer Legislaturperiode durchführen. Dadurch erhoffen sie sich, dass bis zu den nächsten Wahlen genügend Zeit verbleiben wird, um allfällige Stimmenverluste wiedergutzumachen. Erleichtert wird diese Strategie dadurch, dass Wählerinnen und Wähler dazu neigen, bei einer Wahl Ereignissen mehr Gewicht zu geben, die nicht sehr weit in der Vergangenheit zurückliegen. In der Kognitionspsychologie bezeichnet man diesen Effekt als Verfügbarkeitsheuristik: Je präsenter ein Ereignis noch im Gedächtnis des Wählenden ist, desto mehr Gewicht wird ihm bei einer Entscheidung beigemessen. Mit etwas Glück sind die unpopulären Reformen zum Zeitpunkt der Wahlen also aus den Augen und damit aus dem Sinn.

Teilweise gehen Regierungen aber auch kurz vor Wahlen hohe Risiken ein. Der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder kündigte beispielsweise die Hartz-Reformen erst gegen Ende seiner ersten Legislaturperiode an. Auch das Verhalten von Schröder lässt sich kognitionspsychologisch leicht erklären. Als aufgrund der Konjunkturabkühlung die Unterstützung für seine Regierung sichtbar einbrach, sah sich Schröder zum Handeln gezwungen. Ohne eine überzeugende Antwort der Regierung auf die neue wirtschaftliche Lage wäre die Wahl wohl bereits verloren gewesen. Die Kognitionspsychologie zeigt, dass Menschen in solchen Situationen – ein Verlust zeichnet sich ab – bereit sind, hohe Risiken auf sich zu nehmen, um den Status Quo zu erhalten. Mit anderen Worten gehen politische Akteure hohe Risiken ein, wenn ohne drastische Gegenmaßnahmen die Niederlage an der Urne bereits sicher scheint.

Bei all diesen Strategien spielt natürlich eine große Rolle, ob die Regierung mit einem Reformmandat gewählt wurde und aus welchen Parteien sie sich zusammensetzt. So ist beispielsweise in der Sozialpolitik die Gefahr einer Bestrafung an der Wahlurne für Mitte- und Mittellinksparteien grösser als für Mitterechtsparteien, die für ihre sozialstaatskritische Haltung bekannt sind und von einer entsprechenden Wählerschaft unterstützt werden. Aber auch Letztere schrecken oftmals aus wahltaktischen Gründen vor unpopulären Reformen in der Sozialpolitik zurück. Beispielsweise werden Reformen der Altersvorsorge oder der Gesundheitsversorgung nicht selten auch von Wählerinnen und Wählern von Mitterechtsparteien abgelehnt. Entsprechend konzentrieren sich diese Parteien auf Reformen, die primär ihre eigene Wählerschaft kaum oder gar nicht betreffen (z.B. Reform der Arbeitslosenversicherung).

MANIPULIEREN VON ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN

Wie die meisten Menschen scheuen Politikerinnen und Politiker aber das Risiko. Die zweite Gruppe von Strategien, das Manipulieren von Entscheidungsprozessen, hilft, das Risiko einer Abstrafung bei den nächsten Wahlen zu reduzieren, indem die Verantwortlichkeiten für den unpopulären Entscheid unkenntlich gemacht werden. So können beispielsweise unpopuläre Entscheide an unabhängige, oftmals technokratische Behörden und Kommissionen delegiert werden. In solchen Situationen sind den Regierungen scheinbar die Hände gebunden und sie können folglich nicht für die unpopulären Entscheide bestraft werden. Oftmals werden diese anderen Akteure aber einfach nur als Sündenböcke missbraucht. So gehört es beispielsweise zum Standardrepertoire europäischer Regierungen, den jeweiligen Vorgängerinnen oder der Europäischen Union die Schuld für unpopuläre Maßnahmen zuzuschieben.

Alternativ können Regierungen versuchen, unpopuläre Reformen aus dem politischen Geschäft rauszuhalten, damit sie nicht politisiert werden können. Wird eine Reform beispielsweise über den Verordnungsweg erlassen, so wird sie in der Regel im Parlament nicht diskutiert. Über den Verordnungsweg lassen sich umfassende Reformen auch in viele kleine Einzelteile aufspalten, so dass auf den ersten Blick der Effekt der gesamten Reform gar nicht mehr erkennbar ist.

Auch die Organisation eines politischen Systems spielt eine wichtige Rolle. In Großbritannien schränkt das politische System die Handlungsfähigkeit der Regierung kaum ein. Jedoch ist es für

jedermann ein Leichtes zu erkennen, wer für unpopuläre Entscheidungen verantwortlich ist. In einem Land wie der Schweiz, in dem die fünf Regierungsparteien fast das ganze politische Spektrum abdecken und die Regierung immer geeint gegen außen auftritt, ist es demgegenüber oftmals nicht einfach zu bestimmen, welche Parteien nun genau für den unpopulären Entscheid verantwortlich sind. Der Zwang zum Kompromiss schränkt so zwar die Handlungsfähigkeit ein, reduziert aber auch die Gefahr einer Bestrafung an der Wahlurne. Allparteienregierungen oder große Koalitionen haben einen ähnlichen Effekt, indem sie die Verantwortlichkeiten verschleiern und die Wählerinnen und Wähler einer (Wahl-)Alternative zur amtierenden Regierung berauben.

VERÄNDERUNG DER WAHRNEHMUNG VON REFORMEN

Ob eine Reform unpopulär ist, ist letztlich eine Frage der Wahrnehmung. Eine dritte Gruppe von Strategien zielt deshalb darauf ab, die Wahrnehmung von Reformen zu verändern. Beispielsweise versuchen viele Regierungen, unpopuläre Maßnahmen zu verstecken. Die Erhöhung des Rentenalters wird von vielen als Sozialabbau aufgefasst. Wird aber lediglich eine obskure und komplizierte Formel zur Berechnung der Altersrenten angepasst, kann das mitunter eine der – potentiell empörten – Öffentlichkeit nur schwer vermittelbare Reform sein. Grundsätzlich gilt, dass je technischer und komplexer eine Vorlage ist, desto schwerer ist es, gegen die Maßnahme zu mobilisieren. Im Fall von unpopulären Reformen gereicht diese Unvermittelbarkeit der Regierung also zum Vorteil.

Regierungen können auch damit arbeiten, dass Wahrnehmungen immer relativ sind. Was unter normalen Umständen nie und nimmer akzeptabel wäre, wird in einer anderen Situation plötzlich zum kleineren Übel. Insbesondere Wirtschaftskrisen werden deshalb oftmals dazu verwendet, um auf die Notwendigkeit von schmerzlichen Reformen zu verweisen. Wie schlimm es aber tatsächlich um die Wirtschaft steht und was nun am Besten zu tun wäre, ist immer auch eine Frage der Darstellung. Die Griechenlandkrise liefert hierzu eindrückliches Anschauungsmaterial. Nicht nur wird laufend über die besten Gegenmaßnahmen eifrig gestritten, teilweise werden Situationen auch sehr unterschiedlich interpretiert. So war eine Mehrheit der Griechinnen und Griechen offenbar überzeugt, dass eine Ablehnung des Reformpaketes anfangs Juli die griechische Verhandlungsposition stärken würde. Außerhalb Griechenlands war die Wahrnehmung jedoch eine ganz andere.

Paradoxerweise sind gerade linke Parteien in solchen Situationen im Vorteil. Da sie im Regelfall als die Verteidigerinnen des Sozialstaats wahrgenommen werden, können sie im Krisenfall glaubwürdiger vermitteln, dass nun eine Reform wirklich nicht mehr vermeidbar ist. Rechte Parteien sehen sich demgegenüber in solchen Situation oftmals dem Vorwurf ausgesetzt, die Krisensituation nur als Vorwand zu nehmen, um eine Politik durchzusetzen, die sie sowieso verfolgen möchten. In Anlehnung an die China-Politik des als Antikommunisten bekannten ehemaligen amerikanischen Präsidenten Richard Nixon wird diese Strategie oftmals als Nixon-geht-nach-China-Strategie bezeichnet. Nur einem Verfechter der stramm antikommunistischen Linie wie Nixon war es möglich eine Öffnungspolitik gegenüber China zu betreiben, ohne sich dem Vorwurf ausgesetzt zu sehen, außenpolitisch die Interessen der Vereinigten Staaten von Amerika nicht hartnäckig genug zu vertreten.

Diese Überlegungen verweisen auf die Wichtigkeit von Kommunikationsstrategien. Beispielsweise können Regierungen versuchen, unpopuläre Maßnahmen in ein besseres Licht zu stellen. Was auf den ersten Blick unpopulär erscheint, kann von der Regierung als angemessen und fair dargestellt werden. Es ist beispielsweise aus der Umfrageforschung bekannt, dass nicht alle vom Sozialstaat Begünstigten gleichermaßen auf die Solidarität der breiten Bevölkerung zählen können (z.B. Junge, Fremde, Arbeitslose). Eine Regierung kann deshalb versuchen, eine Reform nicht als Kürzung von Taggeldern darzustellen, sondern als Versuch Arbeitsanreize für diejenigen zu schaffen, die diese vermeintlich am Nötigsten haben. Ob die Reform auch tatsächlich die Gruppe trifft, die anvisiert wurde (z.B. die Jungen), ist eine nachgelagerte Frage, denn der Regierung geht es primär darum, sich der Unterstützung durch die Bevölkerung zu

versichern. Folglich werden mit solchen Strategien denn auch meist Gruppen anvisiert, die politisch eher schwach organisiert sind.

ANPASSUNG DER KONSEQUENZEN VON REFORMEN

Eine letzte Gruppe von Strategien versucht, die Konsequenzen der unpopulären Reformen zu verändern. Beispielsweise können Regierungen versuchen, die Kosten der Reform möglichst breit zu streuen oder in die Zukunft zu schieben, um eine politische (Gegen-)Mobilisierung zu erschweren. Eine politische Mobilisierung hat für alle Involvierten Folgekosten (Teilnahme an Protesten, Spenden, Boykott etc.). Folglich ist eine Mobilisierung gegen die Reform nur dann zu erwarten, wenn eine Gruppe in einem Ausmaß von der Maßnahme betroffen ist, dass sich eine Mobilisierung (ohne Garantie auf Erfolg) rechnet. Daraus folgt, dass je breiter eine Maßnahme gestreut wird und je niedriger die Kosten der unpopulären Maßnahme für den Einzelnen sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass tatsächlich eine Gruppe gegen die Reform opponieren wird. Demgegenüber erweisen sich gerade Gruppen wie die Bauern als gefährliche potentielle Reformgegner, weil sie von Reformen der Landwirtschaftspolitik in der Regel direkt und erheblich betroffen sind und bereits über Organisationen verfügen, mit deren Hilfe eine Mobilisierung vergleichsweise kostengünstig erreicht werden kann.

Falls es einer Regierung nicht möglich ist, die Kosten einer unpopulären Maßnahme breit zu streuen, kann sie versuchen, einflussreiche Gruppen durch zusätzliche Maßnahmen zu kompensieren oder von den Reformen auszunehmen. Alternativ können Regierungen versuchen, die Kosten auf eine spezifische, aber politisch schwache Gruppe zu konzentrieren. So zeichnen sich beispielsweise viele Reformen durch Übergangsfristen für Direktbetroffene, Inkubationsperioden und Spezialregeln aus. Ziel dieser Maßnahmen ist es in der Regel immer, politisch besonders potente Gegner der Vorlage zu besänftigen beziehungsweise die Kosten einer Reform den künftigen Generationen aufzuerlegen. So ist es beispielsweise keine Seltenheit, dass Reformen der Altersversorgung mit einer Verzögerung von über zwanzig Jahren implementiert werden (bei der italienischen Rentenreform von 1992 waren es sogar vierzig Jahre!). Ökonomisch ergeben solche exzessiv langen Inkubationszeiten teilweise wenig Sinn. Politisch bedeutet es aber, dass viele der Direktbetroffenen aufgrund des jungen Alters von der Reform kaum Notiz nehmen oder noch gar nicht wahlberechtigt sind.

Im Umkehrschluss bedeuten diese Überlegungen aber auch, dass sich Regierungen vor gut organisierten Gruppen mit konkreten Interessen in Acht nehmen sollten. Die aktuelle Streikwelle in Deutschland leistet hierzu Anschauungsunterricht. Bei diesen Streiks geht es in der Regel nicht primär um höhere Löhne oder kürzere Arbeitszeiten. Es geht vielmehr darum, ob die oftmals kleinen Gewerkschaften weiterhin zum Verhandlungstisch zugelassen werden. Für diese kleinen Gewerkschaften geht es deshalb in der Regel um das Überleben der Organisation an und für sich. Entsprechend erbittert ist ihr Widerstand gegen den geplanten Ausschluss vom Verhandlungstisch. Wenn diese Gewerkschaften zusätzlich mit Hilfe von Streiks das Wirtschaftsgeschehen an neuralgischen Punkten beeinflussen können, wie beispielsweise die deutsche Lokführergewerkschaft GDL, dann steigen die Kosten einer Reform schnell ins Unermessliche.

FAZIT

Wie diese Übersicht darzulegen versucht hat, verfügen Regierungen über eine beträchtliche Anzahl von Strategien, um unpopuläre Reformen durchzusetzen. Sie können ein kalkuliertes Risiko eingehen, die politische Verantwortlichkeit für die unpopuläre Maßnahme verschleiern, die Wahrnehmung der Reform verändern oder für politisch einflussreiche Gruppen die Konsequenzen der unpopulären Maßnahme abmildern. Nicht immer merkt dabei die Öffentlichkeit, dass gerade eine Reform implementiert wird, die von der Mehrheit der Bevölkerung eigentlich gar nicht mitgetragen wird. Teil des politischen Kerngeschäftes ist es nämlich auch, unpopuläre Maßnahmen geschickt zu „verstecken“. In der Reformpolitik geht es

deshalb oftmals nicht nur darum, was gerade passiert, sondern auch was *scheinbar* gerade nicht passiert.

Vergleichende Analysen zeigen deutlich, dass die Reformfähigkeit innerhalb einzelner Länder je nach Politikfeld stark variiert. So wäre es gänzlich falsch aus einer ausgeprägten Reformfähigkeit im Bereich Sozialpolitik eine ähnliche Reformfähigkeit in der Landwirtschaftspolitik abzuleiten. Wie die Diskussion der Reformstrategien gezeigt hat, spielen Akteure, Institutionen und Kontext oftmals eine zentrale Rolle.

Nichtsdestotrotz lässt sich im Ländervergleich beobachten, dass die Länder Nordeuropas eine unter dem Strich höhere Reformfähigkeit aufweisen als die Länder Südeuropas. Ausschlaggebend für die geringere Reformfähigkeit Südeuropas sind zwei Faktoren, die sich auch mit den ausgeklügeltsten der oben diskutierten Reformstrategien nicht aushebeln lassen: Erstens die breite Akzeptanz in der Bevölkerung und der Politik, dass (teilweise schmerzhaft) Reformen immer wieder notwendig sind, und zweitens das Vertrauen der breiten Bevölkerung in die Parteien und die Regierung, dass diese Reformen auch gewissenhaft und zum Nutzen der Bevölkerung umgesetzt werden. Mangelt es an Akzeptanz für Reformen und Vertrauen in die Politik sind Reformblockaden letztlich unvermeidbar.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
