

Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Wo steht Deutschland?

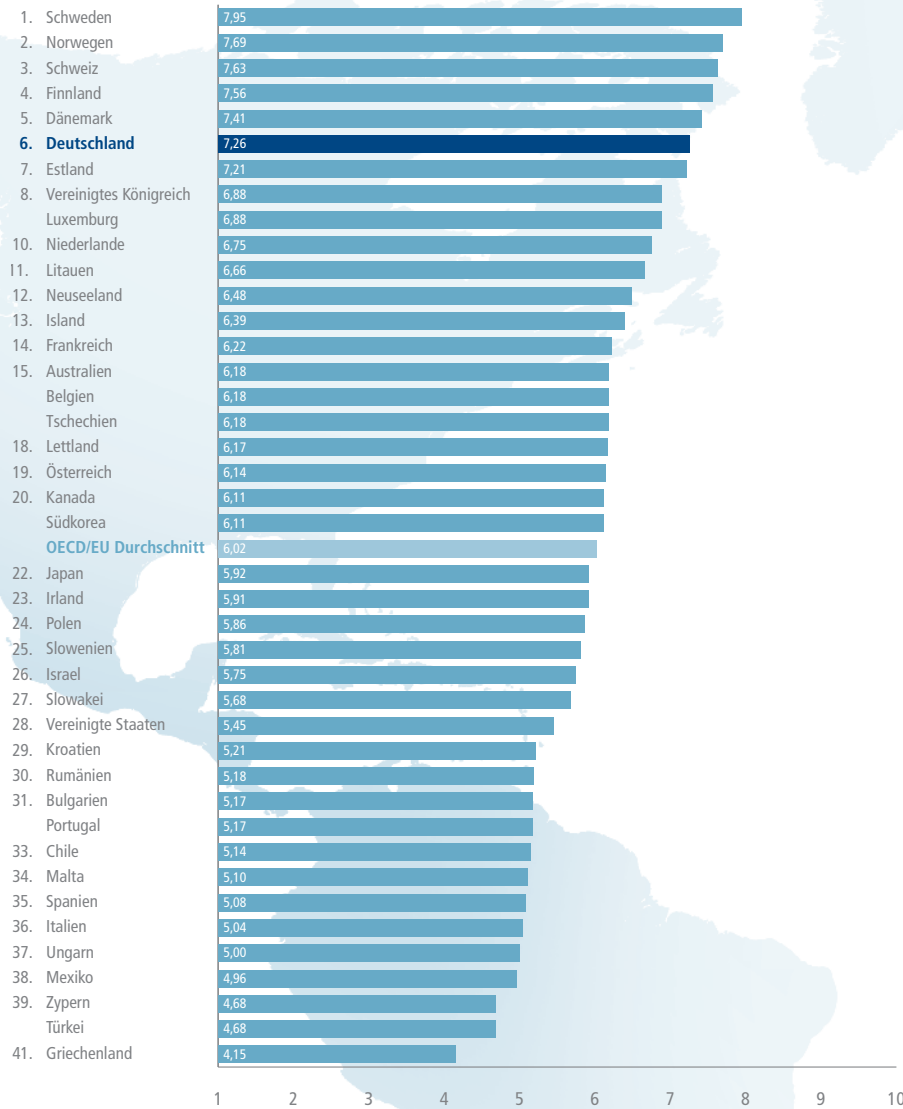
Sustainable Governance Indicators 2014 –
Zukunftsfähigkeit im Vergleich

Daniel Schraad-Tischler

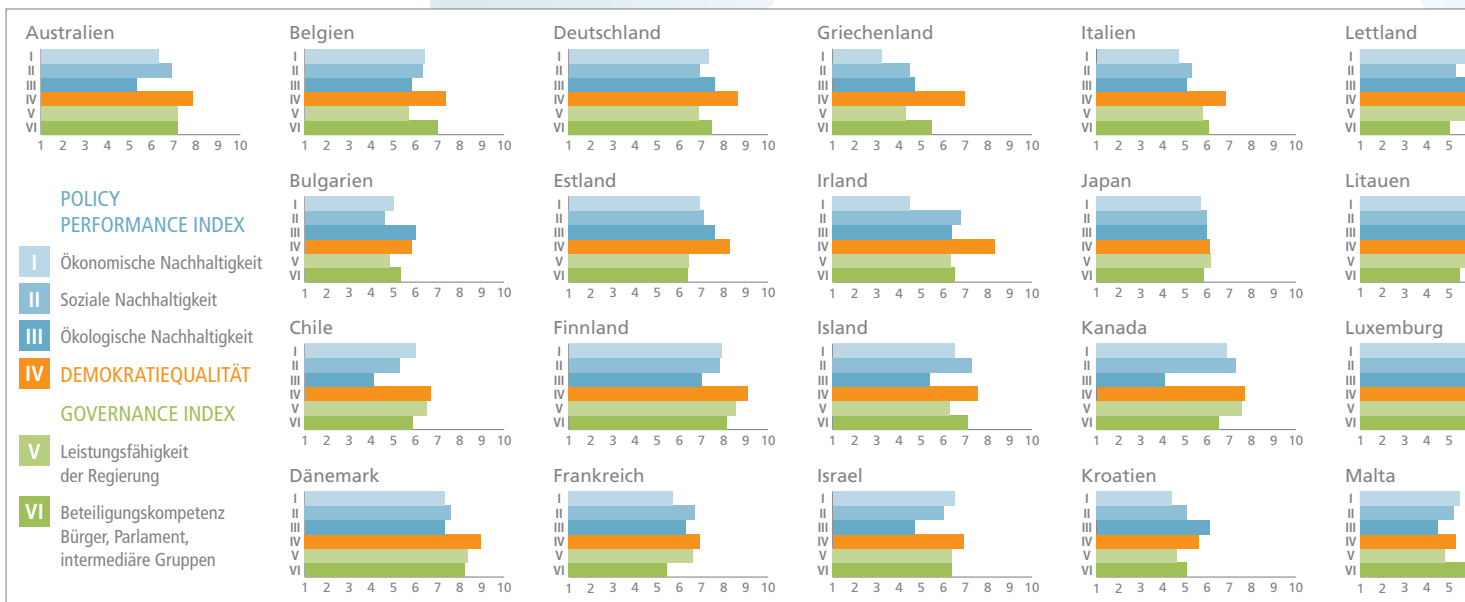
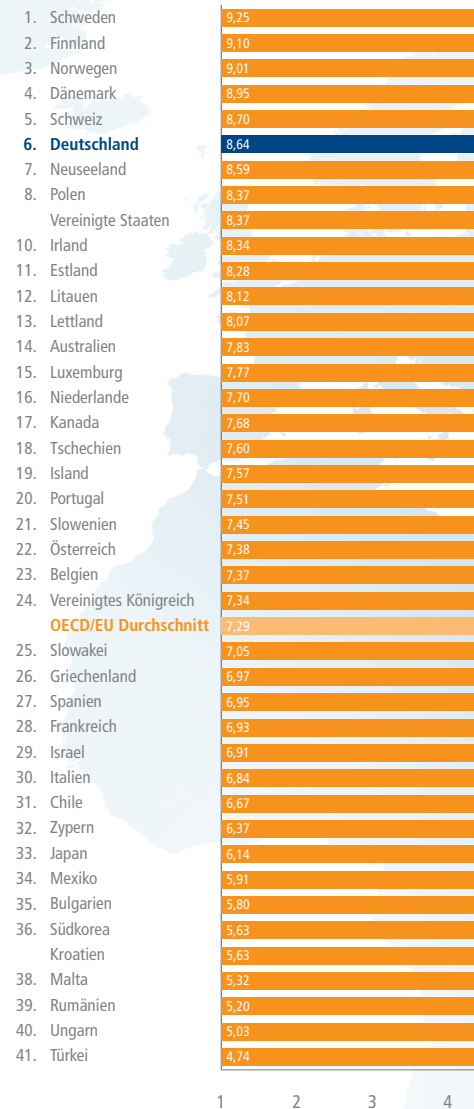


Nachhaltiges Regieren in der OECD

SGI Policy Performance Index 2014 (Politikergebnisse)



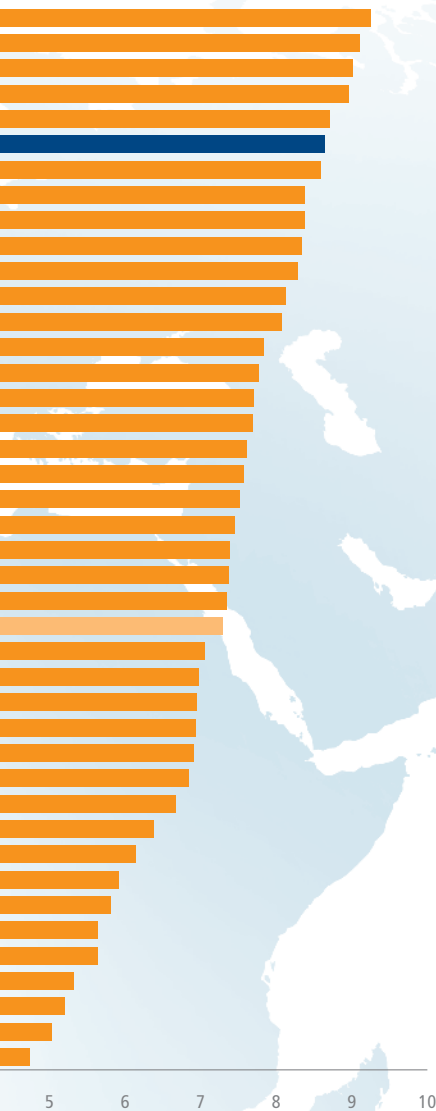
SGI Demokratieindex



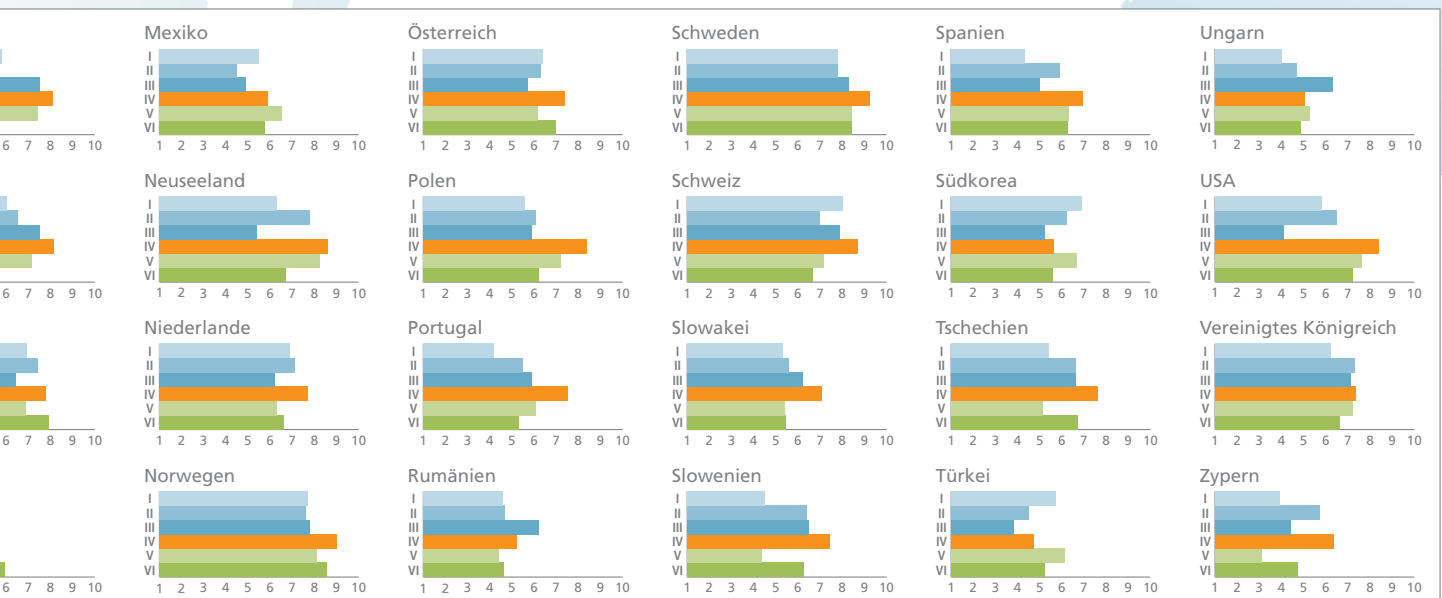
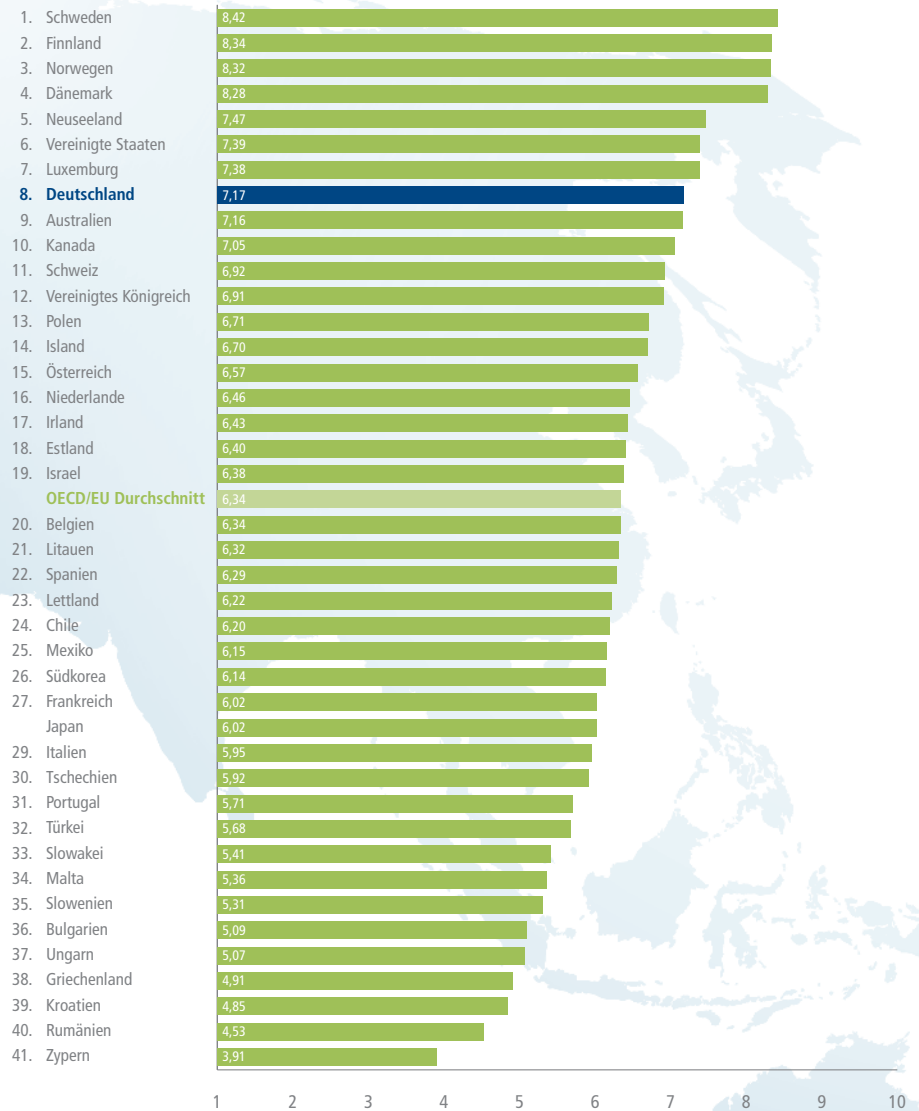
Anmerkung: Alle Werte beziehen sich auf eine Skala von 1 bis 10. Je höher der Punktwert, desto besser die Performance. Quelle: Eigene Berechnungen.

und EU – Wo steht Deutschland?

2014



SGI Governance Index 2014



Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Wo steht Deutschland?

Sustainable Governance Indicators 2014 – Zukunftsfähigkeit im Vergleich

Dr. Daniel Schraad-Tischler, Bertelsmann Stiftung
auf der Grundlage des SGI 2014-Länderberichts für Deutschland
von Prof. Dr. Friedbert W. Rüb, PD Dr. Friedrich Heinemann, Tom Ulbricht und Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze	6
2. Nachhaltiges Regieren messen – Die Sustainable Governance Indicators 2014	17
3. Ergebnisse	26
3.1. Policy Performance Index – Nachhaltige Politikergebnisse im internationalen Vergleich	26
3.1.1 Ökonomische Nachhaltigkeit	28
3.1.2 Soziale Nachhaltigkeit	52
3.1.3 Ökologische Nachhaltigkeit	92
3.2. Demokratiequalität	101
3.3. Governance Index – Reformfähigkeit im internationalen Vergleich	110
3.3.1 Leistungsfähigkeit der Regierung	115
Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung	115
Politikimplementierung	122
Institutionelle Lernfähigkeit	125
3.3.2 Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppen	128
Beteiligungskompetenz der Bürger	129
Parlamentarische Ressourcen	131
Medien, Parteien und Verbände	135
4. Schlussbetrachtung: Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Wo steht Deutschland?	140
Abbildungsverzeichnis	147
Literatur	149
Impressum	152

1. Das Wichtigste in Kürze

Nachhaltiges Regieren im Vergleich – Deutschland in internationaler Spitzengruppe

Die Sustainable Governance Indicators 2014 zeichnen auf der Basis von rund 140 Indikatoren ein umfassendes Leistungsprofil, das Aufschluss über die Zukunftsfähigkeit Deutschlands im Vergleich mit allen weiteren 40 OECD- und EU-Staaten gibt (siehe alle Ergebnisse unter www.sgi-network.org).¹ Um „nachhaltiges Regieren“ systematisch zu messen, folgen die SGI, die nach 2009 und 2011 nun zum dritten Mal erscheinen, einem dreidimensionalen Ansatz:

- Der **Policy Performance Index** der SGI misst den Reformbedarf eines Landes, indem die Politikergebnisse aller 41 Staaten mit Blick auf ihre ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit systematisch verglichen werden.
- Der **Demokratieindex** (engl.: Quality of Democracy Index) misst die Qualität des rechtsstaatlich-demokratischen Rahmens eines Landes.
- Der **Governance Index** der SGI misst die Reformfähigkeit, indem zum einen die Leistungsfähigkeit der Regierung und zum anderen die Beteiligungs- und Kontrollkompetenzen von Bürgern, Parlamenten und weiteren gesellschaftlichen Akteuren untersucht werden.

Die SGI bieten für all diese Aspekte einen umfassenden Bewertungsmaßstab, der es im internationalen Vergleich erlaubt, Erfolgsbeispiele und entsprechende Reformnotwendigkeiten für den Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland zu identifizieren.

Ein kurzer Blick auf die drei Gesamtrankings der SGI (siehe Umschlagbild) zeigt: Deutschland befindet sich im Policy Performance Index in der internationalen Spitzengruppe und überholt in einzelnen Politikfeldern wie Arbeitsmarkt, Forschung und Entwicklung sowie Umwelt sogar einige der nordeuropäischen „Musterstaaten“. In der Gesamtbetrachtung nachhaltiger Politikergebnisse schneiden nur Schweden, Norwegen, die Schweiz, Finnland und Dänemark noch etwas besser ab.

Auch im Demokratieranking aller 41 OECD- und EU-Staaten kommt Deutschland auf einen ausgezeichneten sechsten Rang. Nur Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark und die Schweiz weisen in einzelnen Aspekten noch eine minimal höhere Qualität des jeweiligen demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmens auf.

¹ Die Darstellung der SGI-Ergebnisse für Deutschland basiert im Wesentlichen auf dem entsprechenden aktuellen SGI-Länderbericht von Friedbert W. Rüb, Friedrich Heinemann, Tom Ulbricht und Reimut Zohlnhöfer. Alle SGI-Länderberichte für die insgesamt 41 analysierten OECD- und EU-Länder sind über die Website www.sgi-network.org frei abrufbar. Der Untersuchungszeitraum der SGI 2014 reicht von Mai 2011 bis Mai 2013. Siehe zu den Ergebnissen der vorangegangenen SGI 2011-Ausgabe die Studie „Nachhaltiges Regieren in der OECD“, Bertelsmann Stiftung (2011).



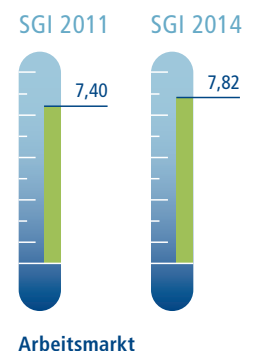
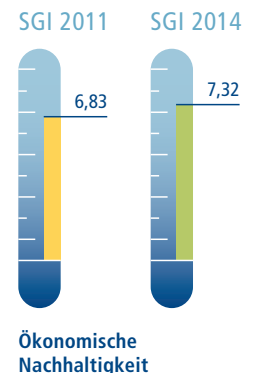
Differenzierter zu bewerten ist das Abschneiden Deutschlands im Governance Index: Während auch hier ein achter Platz (7,17 Punkte) eine Steigerung im Vergleich zur letzten Erhebung bedeutet (Rang 11 mit 7,03 Punkten), zeigen sich dennoch in einigen Bereichen langfristorientierter politischer Steuerung noch deutliche Verbesserungsmöglichkeiten angesichts alter struktureller Defizite.

Wie schneidet Deutschland in den einzelnen Teilbereichen der drei übergeordneten Gesamtindizes ab? Hier die wichtigsten Ergebnisse in Kürze. Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse folgt ab Seite 26. Zu den Schlussfolgerungen und politischen Ableitungen des Ländervergleichs siehe das Fazit ab Seite 140.

Politikperformanz: Kernergebnisse im Bereich „ökonomische Nachhaltigkeit“

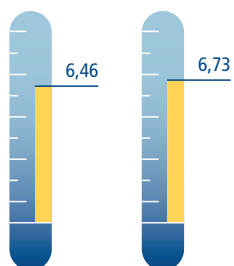
Wirtschaft und Beschäftigung – Deutschland als neues Musterland in der OECD und EU

Deutschlands sehr robuste Arbeitsmarktsituation ist der Schlüsselfaktor für die in vielen weiteren Politikfeldern erkennbaren Verbesserungen, die sich für die Bundesrepublik im Vergleich zur letzten SGI-Ausgabe von 2011 feststellen lassen. Im Bereich Arbeitsmarkt liegt Deutschland inzwischen auf einem hervorragenden dritten Rang unter allen 41 OECD- und EU-Staaten und verbessert sich damit nochmals um vier Plätze gegenüber der letzten SGI-Erhebung. Nur Norwegen und die Schweiz schneiden zurzeit noch etwas besser ab. Die überwiegend konsistente Reformpolitik der letzten zehn Jahre, wirksames Gegensteuern während der Krise sowie eine verantwortungsvolle Lohnpolitik von Gewerkschaften und Arbeitgebern sind die Hauptgründe für das deutsche „Jobwunder“. Besonders erfreulich: die Entwicklung der allgemeinen Beschäftigungsquote (inzwischen bei fast 73 Prozent), der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sowie der überdurchschnittliche Zuwachs bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Als Folge dieser positiven Entwicklung könnte künftig Arbeitskräftemangel das bislang im Vordergrund stehende Problem struktureller Arbeitslosigkeit als zentrale Herausforderung ablösen. Zu den Herausforderungen gehört allerdings auch, die mit den Flexibilisierungsmaßnahmen der letzten Jahre einhergehende problematische Entwicklung eines dualen Arbeitsmarkts mit klassischen Normalarbeitsverhältnissen auf der einen Seite und atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit geringen Aufstiegsmöglichkeiten auf der anderen Seite wirksam zu adressieren. Die Mindestlohnpläne der neuen Regierung sind dabei ein wichtiger korrektiver Schritt. Insgesamt ist Deutschland dank seiner außergewöhnlich guten arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Performanz für ausländische Investoren ein attraktiver Standort. Die Produktivität hat überproportional im Vergleich zum EU-Durchschnitt in den letzten drei Jahren zugenommen.



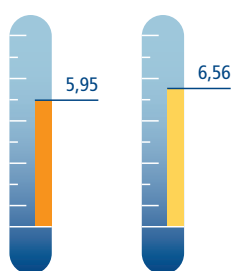
Haushalt und Steuern – deutlich verbesserte Einnahmesituation, doch weitere Konsolidierungsschritte nötig

SGI 2011 SGI 2014



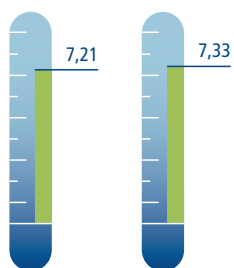
Haushalt

SGI 2011 SGI 2014



Steuern

SGI 2011 SGI 2014



Forschung und
Entwicklung

Die sehr gute Beschäftigungssituation hat sich nicht zuletzt positiv auf die Steuereinnahmen niedergeschlagen, die in den letzten Jahren klar steigend waren und das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts wieder in greifbare Nähe gerückt haben. Angesichts der sich seit 2009 schnell wieder erholenden Wirtschaft und einer erkennbaren Ausgabendisziplin lag die Nettokreditaufnahme im Jahr 2012 mit einem Wert von 0,32 Prozent sogar bereits wieder innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse. Zudem profitiert Deutschland derzeit erheblich von den historisch niedrigen Zinsen für deutsche Staatsanleihen. Allerdings ist der Gesamtschuldenstand mit über 80 Prozent im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung noch immer sehr hoch. Umgerechnet auf die Anzahl der in Deutschland lebenden Kinder bedeutet dies, dass jedes Kind hypothetisch eine Schuldenlast von rund 181.000 Euro pro Kopf tragen muss. Äußerst viel etwa im Vergleich zum haushaltspolitischen Musterland Estland: Hier sind es nur rund 10.000 Euro Schulden pro Kind. Im Sinne der Generationengerechtigkeit müssen Konsolidierungsanstrengungen also unbedingt fortgesetzt und mögliche Haushaltsüberschüsse gezielt zum Schuldenabbau eingesetzt werden. Zudem wird der Druck auf die öffentlichen Haushalte aufgrund des demographischen Wandels zunehmen – und bei einem konjunkturellen Abschwung kann der vergleichsweise hohe Schuldenstand zusammen mit den gewährten milliardenschweren Eurorettungsbürgschaften die derzeit relativ entspannte haushaltspolitische Situation Deutschlands durchaus in Gefahr bringen. In der Gesamtbetrachtung kommt Deutschland bei der Frage nachhaltiger Haushaltspolitik daher auf einen durchschnittlichen 14. Rang im OECD-/EU-Vergleich.

Forschung und Entwicklung – Deutschland mit weiteren Verbesserungen

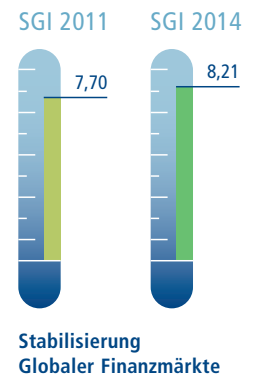
Auch in diesem für die Zukunftsfähigkeit des Landes so wichtigen Politikbereich konnte sich Deutschland im Vergleich zur letzten SGI-Ausgabe erneut verbessern und liegt nun auf einem erfreulichen siebten Rang von allen OECD- und EU-Staaten. Die Innovationskapazität gerade bei den Produkt- und Prozessinnovationen ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Auch die Entwicklung der Ausgabenquoten für Forschung und Entwicklung hat sich positiv entwickelt. Während die Gesamtausgabenquote im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in der letzten SGI Ausgabe von 2011 noch bei 2,53 Prozent lag, kommen die Unternehmen und die öffentliche Hand nun auf ein Gesamtniveau der Forschungs- und Entwicklungsausgaben von 2,92 Prozent (2012) – und damit schon recht nah an das in der Europa 2020-Strategie formulierte Ziel von drei Prozent des BIPs. Neben der staatlichen Investitionssteigerung haben zu der insgesamt positiven Entwicklung nicht zuletzt die mittelständischen Unternehmen beigetragen. Zu den besonders erfolgreichen Staaten im Bereich Forschung und Entwicklung zählen Finnland, Schweden und Israel, aber auch die Schweiz und Südkorea. In Israel und Südkorea liegt die öffentliche und private Ausgabenquote sogar bei über vier Prozent des BIPs. Entsprechend kann sich auch Deutschland durchaus noch weiter verbessern. Dies gilt auch für manche der Steuerungsinstrumente in diesem Bereich. So muss kritisch hinterfragt werden, wie sinnvoll es tatsächlich ist, dass die Politik festlegt, welche



„Schlüsseltechnologien“ gefördert werden sollen – ein Ansatz, der auch im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD erneut formuliert wurde.

Stabilisierung globaler Finanzmärkte – Deutschland übernimmt Verantwortung auf internationaler Ebene

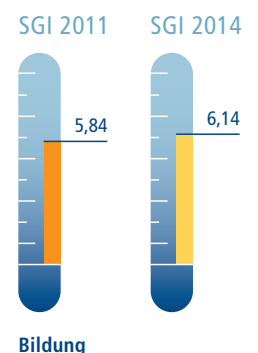
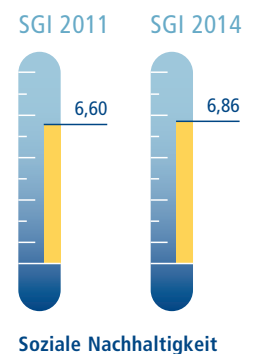
Hinsichtlich der Frage, welchen Beitrag die einzelnen OECD- und EU-Staaten zur Stabilisierung globaler Finanzmärkte geleistet haben, gehört Deutschland insgesamt durchaus zu den positiven Beispielen und kommt auf einen guten sechsten Platz. Finnland, Kanada und Estland erhalten die besten Noten, während Griechenland und Zypern die klaren Schlusslichter des Vergleichs sind. Die Ländergutachter heben hervor, dass Deutschland auf internationaler Ebene zu denjenigen Staaten gehört, die am deutlichsten international koordinierte Schritte zur Reform des globalen Finanzsystems initiiert und eingefordert haben. Der inzwischen stärker auf öffentliche Regulierung ausgerichtete Politikansatz Deutschlands kommt auch in der Befürwortung der europäischen Finanztransaktionssteuer zum Ausdruck – sowie im nationalen Rahmen in den umfangreichen Restrukturierungsmaßnahmen für Banken und Finanzmärkte. Die stabilisierende Rolle Deutschlands auf internationaler Ebene spiegelt sich zudem in den erheblichen finanziellen Garantien wider, die Deutschland im Rahmen des ESM zur Eindämmung der europäischen Schuldenkrise gewährt, sowie in den Bemühungen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung im Rahmen der G20.



Kernergebnisse im Bereich „soziale Nachhaltigkeit“

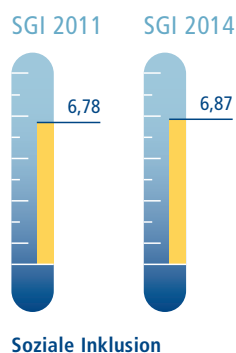
Bildung – leichte Verbesserungen, aber immer noch Mittelmaß im OECD- und EU-Vergleich

Trotz leichter Verbesserungen in einigen Ergebnisindikatoren kommt Deutschland auch in der SGI 2014-Erhebung nicht über einen bescheidenen Platz im Mittelfeld (Rang 20) hinaus. Dies ist zu wenig und verweist auf weiterhin bestehenden strukturellen Reformbedarf – gerade im direkten Vergleich mit den bildungspolitisch besonders erfolgreichen Staaten Estland, Kanada oder Finnland. Zwar hat sich das Leistungsniveau deutscher Schülerinnen und Schüler in der letzten PISA-Erhebung erneut verbessert, womit sogar erstmals ein Land wie Schweden überholt wurde. Doch ist der Bildungserfolg nach wie vor zu stark vom jeweiligen sozioökonomischen Hintergrund eines Kindes abhängig. Immerhin gehört Deutschland bei diesem wichtigen Indikator nicht mehr zu den absoluten Schlusslichtern im OECD- und EU-Vergleich – doch Platz 27 von 41 ist noch immer deutlich zu schwach. Dagegen sind die Schulsysteme in Estland, Island und Norwegen am wenigsten sozial selektiv. Auch die Investitionen Deutschlands in frühkindliche Bildung sind mit 0,46 Prozent des BIPs durchaus noch steigerungsfähig. Dänemark etwa investiert genau das Doppelte in diesen so wichtigen Bereich. Raum für Verbesserungen gibt es auch im Bereich der Hochschulbildung. Zwar zeigt auch hier der Trend bei den Abschlussquoten nach oben. Der Anteil der 25- bis 64-Jährigen, die über einen Hochschulabschluss verfügen, beträgt inzwischen 28 Prozent – und damit drei Prozentpunkte mehr als noch 2008. Im OECD-/EU-Vergleich bedeutet dies aber immer noch

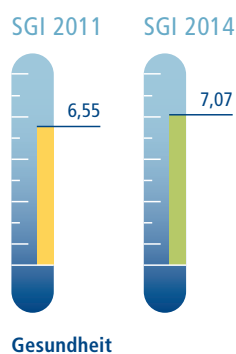


lediglich Rang 26. Erfreulich hingegen ist die Leistungsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems, das angesichts der geringen Jugendarbeitslosigkeit zunehmend auch von anderen Staaten als möglicher Ausgangspunkt für entsprechende Reformanstrengungen erkannt wird.

Soziale Inklusion – nordeuropäische Staaten bleiben der Benchmark



Im Vergleich zur letzten SGI-Ausgabe aus dem Jahr 2011 bleibt Deutschland im Bereich soziale Inklusion auf einem mäßigen vorderen Mittelfeldplatz (Rang 12). Denn von den traditionell in dieser Kategorie sehr gut abschneidenden nordeuropäischen Ländern Norwegen, Dänemark und Schweden ist Deutschland – trotz leichter Verbesserungen – noch immer ein gutes Stück entfernt. Die insgesamt erfreuliche Entwicklung am Arbeitsmarkt hat dazu beigetragen, dass sich das Armutsrisiko in Deutschland zumindest nicht weiter erhöht hat. Bei der Kinderarmut ist der Trend zuletzt sogar leicht rückläufig. Die allgemeine Armutsquote lag 2012 bei 9,6 Prozent, die Kinderarmut bei 7,8 Prozent. 2009 waren noch 8,6 Prozent der Kinder von Armut betroffen. Länder wie Norwegen und Finnland haben derzeit jedoch lediglich Kinderarmutsquoten von 4 beziehungsweise 4,5 Prozent.² Das „Armutsrisiko“ für Kinder liegt nach den jüngsten Eurostat-Zahlen bei 18,4 Prozent – trotz der Verbesserungen über die letzten drei Jahre hinweg (2010: 21,7 Prozent) ist dies zweifellos noch immer zu hoch für eine der reichsten Volkswirtschaften der Welt. Nicht zu vergessen ist weiterhin, dass der Anteil der Menschen, die trotz Beschäftigung zusätzliche Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen, in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen ist. Schließlich bleibt fraglich, ob die derzeitigen Rentenpläne der neuen Regierung das künftig drohende Problem zunehmender Altersarmut wirksam adressieren können.



Gesundheit – Solidere Finanzierungsbasis als bisher, aber weiterer Reformbedarf

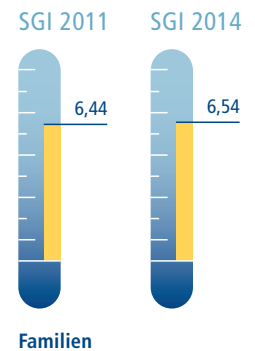
Auch in der Gesundheitspolitik konnte sich Deutschland gegenüber der letzten SGI-Erhebung verbessern und kommt nun im Vergleich aller 41 Staaten auf einen recht guten zehnten Rang. Hauptgrund für dieses Ergebnis ist die im Vergleich zu den vergangenen Jahren deutlich verbesserte Finanzierungsbasis des gesetzlichen Krankenversicherungssystems. Die erwähnten positiven Effekte eines robusten Arbeitsmarkts mit einer steigenden Quote sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zeigen sich entsprechend auch bei der Finanzierung des Gesundheitssystems. Die Qualität medizinischer Versorgung in Deutschland ist im internationalen Vergleich zudem sehr hoch. Allerdings sind die faktischen Ungleichbehandlungen von Privatversicherten und gesetzlich Versicherten – etwa bei den Wartezeiten und Zugangschancen zu bestimmten Behandlungsmethoden – problematisch. Die Kosteneffizienz des Systems, etwa bei der Aushandlung der Arzneimittelpreise, muss weiter gesteigert werden, um zu befürchtende Rationierungstendenzen bei Gesundheitsleistungen zu vermeiden. Neuseeland, Schweden, Kanada und die Schweiz verfügen insgesamt über die besten Gesundheitssysteme im OECD-/EU-Vergleich, wenn man die Kriterien Qualität, Zugangschancen und Kosteneffizienz zugrunde legt.

² Armutsgrenze: 50 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Nettohaushaltseinkommens; Armutsrisikogrenze: 60 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Nettohaushaltseinkommens. Quelle: Eurostat.



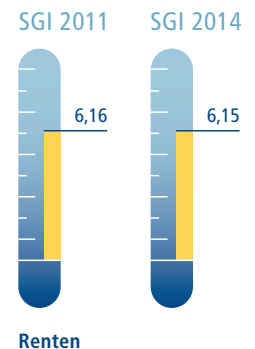
Familien – viele Maßnahmen, bislang begrenzter Effekt

Trotz der im OECD- und EU-Vergleich hohen staatlichen Ausgaben Deutschlands im Bereich Familienpolitik hat sich ein wesentlicher Indikator in den letzten Jahren leider nicht verbessert: Bei der Geburtenrate (durchschnittlich 1,36 Kinder pro Frau) liegt Deutschland inzwischen auf Rang 34 und damit am unteren Ende des Ländervergleichs. Die nochmalige Verschlechterung bedeutet, dass der demographische Druck steigt. Zwar sind die Bemühungen um den Ausbau von Betreuungsangeboten in den letzten Jahren vorangekommen, doch besteht auch hier noch immer erheblicher Handlungs- und Verbesserungsbedarf. Während manche Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Elterngeld und Verlängerung von Elternzeiten) einer vorausschauenden Familienpolitik entsprechen, sind Instrumente wie das in der letzten Erhebungsperiode beschlossene Betreuungsgeld dagegen rückwärtsgewandt und kontraproduktiv. Neben wirksamen staatlichen Steuerungsinstrumenten bedarf es aber auch einer gewandelten arbeitskulturellen Einstellung in der Gesellschaft. In den im Bereich Familienpolitik traditionell führenden nordeuropäischen Staaten zeigt sich neben sinnvollen staatlichen Maßnahmen so zum Beispiel auch eine deutlich höhere Bereitschaft von Unternehmen, flexible Arbeitszeitmodelle für Eltern anzubieten. Deutschland kommt angesichts des nach wie vor bestehenden familienpolitischen Handlungsdrucks nicht über einen mäßigen 15. Rang hinaus.



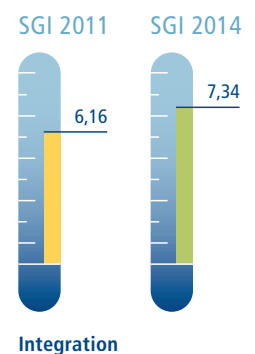
Renten – erreichte Strukturreformen dürfen nicht aufgeweicht werden

Die Strukturreformen der vergangenen Jahre sowie die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt haben bewirkt, dass Deutschland sich bei der Finanzierungssituation des Rentensystems insgesamt – und gerade im Vergleich zu Ländern wie Frankreich, Österreich oder den südeuropäischen Krisenstaaten – verbessert hat. Angesichts des besonderen demographischen Problemendrucks ist Deutschland aber von einer langfristig tragfähigen und generationengerechten Ausgestaltung des Rentensystems noch weit entfernt und kommt daher insgesamt nur auf einen mittelmäßigen 21. Rang im OECD-/EU-Vergleich. Da ältere Menschen eine zunehmend mächtige Wählergruppe bilden, läuft die Politik Gefahr, teure rentenpolitische Zugeständnisse zu machen, die letztlich nicht generationengerecht sind. Auch sollten die bislang erreichten Strukturreformen zur nachhaltigeren Finanzierung des Systems nicht wieder aufgeweicht werden. Dänemark hat zuletzt gezeigt, wie durch entschlossenes politisches Handeln der Herausforderung der gesellschaftlichen Alterung bei der generationengerechten Ausgestaltung des Rentensystems begegnet werden kann.



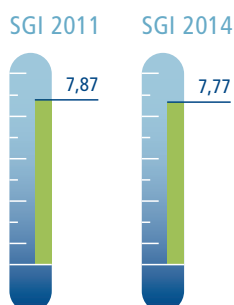
Integration – wichtige Schritte nach vorn, doch noch immer Defizite bei Teilhabechancen von Migranten

In der Integrationspolitik ist das Bild heterogen – trotz klarer Verbesserungen gegenüber der letzten Erhebungsrunde ist eine vorausschauende Integrations- und Zuwanderungspolitik noch nicht voll ausgeprägt. Deutschland schneidet insgesamt auf Rang 11 im internationalen Vergleich ab. Der Gesamtmigrationssaldo war zuletzt positiv, und gerade für EU-Bürger und hochqualifizierte



Zuwanderer sind die Hürden für eine Einwanderung nach Deutschland inzwischen vergleichsweise gering. Für eine erfolgreiche Integration sind jedoch gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabechancen der Schlüssel. Im Vergleich zu Ländern wie Neuseeland oder Kanada, die die besten Ergebnisse im Ländervergleich erzielen, kann und muss Deutschland sich hierbei noch verbessern. Die Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund, etwa beim Zugang zu Bildung und Arbeit, sind im OECD- und EU-Vergleich zum Teil noch immer unterdurchschnittlich.

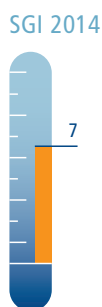
Sichere Lebensbedingungen – großes Vertrauen der Bürger in die Polizei



Sichere Lebensbedingungen

Recht gute Ergebnisse erzielt Deutschland bei der Frage sicherer Lebensbedingungen. Die Verbrechensraten sind im internationalen Vergleich relativ niedrig – mit einem zuletzt sogar leicht rückläufigen Trend. Gerade Delikte mit Todesfolge sind im Unterschied etwa zu Ländern wie den USA oder Mexiko vergleichsweise selten. Auch haben die Bügerrinnen und Bürger ein hohes Vertrauen in die Verlässlichkeit und Rechtsbindung der Polizei- und Sicherheitskräfte. Innerhalb des Untersuchungszeitraums legte jedoch der NSU-Skandal den Blick auf einige eklatante Versäumnisse deutscher Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden frei. Am besten schneiden in dem Politikfeld Japan, Neuseeland und die Schweiz ab.

Bekämpfung sozialer Ungleichheit auf globaler Ebene – heterogene Performanz Deutschlands



Bekämpfung sozialer Ungleichheit auf globaler Ebene

Bei der Frage internationaler Verantwortungswahrnehmung zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit auf globaler Ebene schneidet Deutschland im vorderen Mittelfeld des Ländervergleichs ab und teilt sich Rang 10 mit einer Reihe weiterer Länder. Neben der Tatsache, dass die deutschen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor nicht die Zielmarke von 0,7 Prozent des BNEs (Bruttonationaleinkommen) erreichen, kann von einer echten Politikkohärenz hinsichtlich globaler entwicklungspolitischer Ziele noch nicht die Rede sein. Zwar zeigt sich Deutschland deutlich offener für Handelsliberalisierungen gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern als manch anderes EU-Land, doch nicht zuletzt die Agrarpolitik im Rahmen der Europäischen Union schränkt die Exportchancen von Entwicklungsländern für europäische Märkte ein. Positiv zu werten ist dagegen die Zusammenführung der bislang weitgehend unabhängig voneinander operierenden deutschen entwicklungspolitischen Agenturen in Gestalt der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Kernergebnisse im Bereich „ökologische Nachhaltigkeit“

Umweltpolitik – sehr gute Platzierung, doch Unsicherheit beim Großprojekt „Energiewende“

Bei der Gesamtbetrachtung seiner nationalen und internationalen umweltpolitischen Performanz kommt Deutschland im OECD- und EU-Vergleich auf einen sehr guten vierten Rang und liegt damit derzeit direkt hinter Schweden, der Schweiz und Norwegen. Doch die bisherige Vorreiterrolle Deutschlands ist insbesondere angesichts der unsicheren weiteren konkreten Ausgestaltung



des Großprojekts „Energiewende“ in Gefahr. Deutschlands – im internationalen Vergleich – noch immer sehr gutes, umweltpolitisches Abschneiden hat verschiedene Gründe. Dazu gehört, dass die Bundesrepublik in den letzten Jahren gerade im Rahmen der EU eine Impulsgeberrolle auf dem Feld erneuerbarer Energien, Emissionshandel, Kraft-Wärme-Kopplung oder Energieeffizienz eingenommen hat. Positiv ist auch die Tatsache, dass Deutschland seine Treibhausgasemissionen seit 1990 um 24 Prozent reduzieren konnte und auch bei der Energieproduktivität trotz einer energieintensiven Industrie recht gut abschneidet. Erfreulich sind ebenfalls die Ergebnisse beim Abfallrecycling und beim Schutz der Biodiversität. Dies spiegelt sich auch in einer recht positiven Bilanz auf der internationalen Handlungsebene wider: Die Partizipationsrate Deutschlands an multilateralen globalen und regionalen Umweltschutzregimen ist mit 96 Prozent außerordentlich hoch – die USA kommen lediglich auf 36 Prozent.

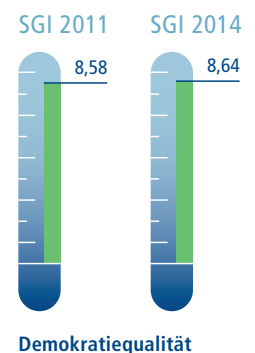
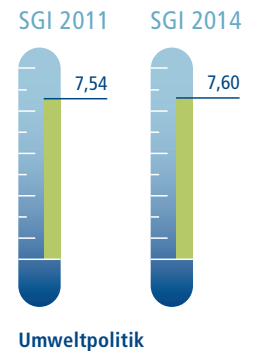
Allerdings sind die Unsicherheiten beim Zukunftsprojekt „Energiewende“ angesichts der komplexen Herausforderungen derzeit erheblich. Der Ausbau erneuerbarer Energien und neuer Netze stockt. Der Atomausstieg führt zu einem zwischenzeitlich höheren Anteil fossiler Energien – mit der Gefahr, dass wichtige Klimaschutzziele verfehlt werden. Die Zertifikate für Verschmutzungsrechte sind dabei zu preiswert und befördern einen neuen „Kohleboom“. Auch eine Lösung für die sichere Endlagerung von Atommüll ist nicht in Sicht. Schließlich darf die grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zum Energiewendeprojekt nicht durch zu stark steigende Verbraucherpreise gefährdet werden.

Kernergebnisse im Bereich Demokratiequalität

Rechtsstaatlich-demokratische Standards erneut auf sehr hohem Niveau

Deutschland erreicht bei der Frage seiner Demokratiequalität erneut einen ausgezeichneten sechsten Rang. Nur Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark und die Schweiz schneiden in Teilaspekten besser ab, während Ungarn in der letzten Erhebungsrunde die größten Verschlechterungen aller Staaten verzeichnet und inzwischen auf Rang 40 abgerutscht ist. Schlusslicht bleibt die Türkei.

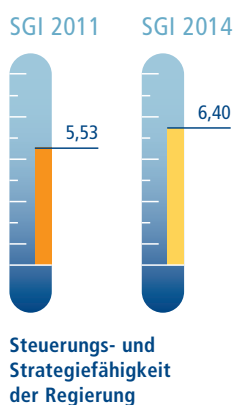
Tatsächlich gibt es bei der Verwirklichung und dem Schutz wesentlicher rechtsstaatlich-demokratischer Standards kaum Schwachpunkte in der Bundesrepublik. Der Wahlprozess funktioniert sowohl hinsichtlich der Registrierung und des Medienzugangs von Parteien und Kandidaten als auch hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung und tatsächlichen Anwendung des aktiven und passiven Wahlrechts fehlerfrei. Ähnlich erfreulich ist das Ergebnis bei der Verwirklichung von Bürgerrechten und politischen Freiheiten, die klar und – aufgrund hoher verfassungsrechtlicher Hürden für Veränderungen – fest im Grundgesetz verankert sind. Auch bei der Frage des Medienpluralismus gibt es angesichts diversifizierter Eigentumsstrukturen keine Abstriche. Gleiches gilt für die Unabhängigkeit der Justiz und das hohe Niveau der in Deutschland realisierten Rechtssicherheit.



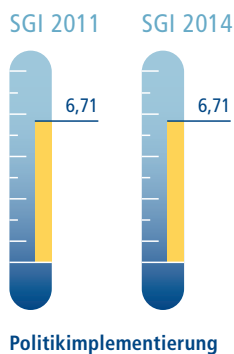
Gewisse Verbesserungspotenziale sehen die Ländergutachter dagegen noch bei folgenden Aspekten: So könnte die Parteienfinanzierung im Sinne größerer Transparenz und Kontrolle noch strikter geregelt sein. Hier könnte Deutschland zum Beispiel von Belgien lernen. Ausbaufähig sind auch die direktdemokratischen Partizipationsstrukturen, deren Relevanz – nicht nur aufgrund von „Stuttgart 21“ – in den letzten Jahren im öffentlichen Bewusstsein deutlich gestiegen ist. Dieser Punkt korrespondiert zudem mit dem Erfordernis, die Informationsfreiheit der Bürger weiter zu steigern. In der Praxis kommt es noch zu oft vor, dass Bürgern der Zugang zu öffentlichen Informationen und Dokumenten verwehrt oder durch lange Verwaltungsprozesse verzögert wird. Und auch hinsichtlich der Verwirklichung einer effektiven Antidiskriminierungspolitik sowie der Verhinderung von Korruption und Amtsmissbrauch kann sich Deutschland zum Teil noch verbessern.

Kernergebnisse im Bereich „Governance“

Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung – Defizite bei ressortübergreifender, vorausschauender Politikplanung



In dieser Kategorie zeigen sich nach wie vor Defizite. Deutschland schneidet auch in der SGI 2014-Erhebung, trotz leichter Verbesserungen in einigen Teilaspekten, lediglich auf einem mittelmäßigen 19. Platz ab. Finnland ist dagegen in dieser Hinsicht der Spitzenreiter unter den OECD- und EU-Staaten. Die starke Autonomie der Fachministerien verhindert in der Bundesrepublik oftmals eine ressortübergreifende, vorausschauende Politikplanung und eine kohärente interministerielle Zusammenarbeit. Dies wird auch nicht durch das Kanzleramt oder das Kabinett kompensiert. Echte Reformen zur Erweiterung der strategischen Planung sind von der letzten Bundesregierung nicht eingeführt worden, und es bleibt abzuwarten, inwiefern die diesbezüglichen Ankündigungen im Koalitionsvertrag der neuen Großen Koalition Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung haben. Von den über Jahrzehnten gewachsenen institutionellen und organisatorischen Strukturen dürften vermutlich einige Beharrungskräfte ausgehen. Positiv zu werten sind dagegen die bereits zur Anwendung kommenden evidenzbasierten Instrumente zur Politikplanung, insbesondere in Gestalt von Gesetzesfolgenabschätzungen. Zufriedenstellend im internationalen Vergleich sind auch die Einbindung externer wissenschaftlicher Expertise sowie die Konsultation mit gesellschaftlichen Akteuren in politischen Planungsprozessen, auch wenn im letzten Fall eher eine Ad-hoc-Praxis überwiegt und stärker institutionalisierte, transparente Strukturen für gesellschaftliche Konsultationsprozesse wünschenswert wären.



Strukturelle Rahmenbedingungen schränken Implementierungsfähigkeit ein

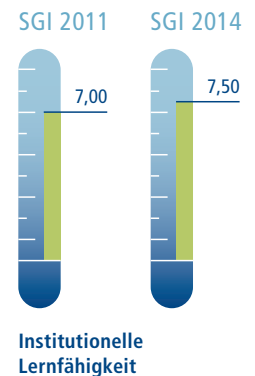
Auch im Bereich der Implementierungsfähigkeit kommt Deutschland nicht über einen Mittelfeldplatz (Rang 20) hinaus. Ein Grund dafür ist in den bereits oben angesprochenen strukturellen Bedingungen einer Koalitionsregierung mit einer starken Autonomie der Fachressorts und einer in Relation dazu schwächeren Position des Kanzleramts zu sehen. Hinzu kommen die



strukturellen Bedingungen eines komplexen Mehrebenensystems (EU-Ebene, Bundesebene und subnationale förderale Ebenen), in dem sich das Regierungshandeln vollzieht. In Deutschland ist dabei nicht zuletzt von Bedeutung, dass subnationale Einheiten (Länder und Kommunen) oftmals nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um Politikvorhaben adäquat umsetzen zu können. Andere föderal organisierte Länder wie die Schweiz oder Kanada haben bei dem letzten Punkt deutlich geringere Probleme.

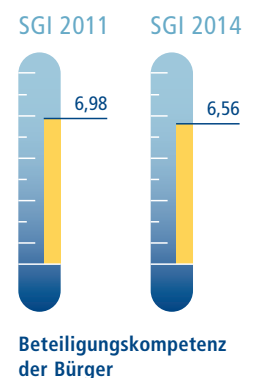
Institutionelle Lern- und Anpassungsfähigkeit mit Licht und Schatten

Insgesamt erhält Deutschlands Regierungssystem gemischte Noten für seine institutionelle Lern- und Anpassungsfähigkeit. Die Anpassungsleistungen des Regierungs- und Verwaltungsapparates an internationale und supranationale Entwicklung könnten zum Teil besser sein. So existiert beispielsweise keine für die Behandlung von EU-Angelegenheiten zentrale Stelle auf Regierungsebene. Für ihre Koordinationsleistungen auf internationaler Ebene zur Förderung globaler öffentlicher Güter erhält die Bundesregierung dagegen gute Noten. Ausbaufähig – insbesondere im direkten Vergleich mit den nordeuropäischen Ländern und Neuseeland – sind aber die Kapazitäten für institutionelles Lernen und „Selbst-Monitoring“. Insgesamt sind institutionelle Reformen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Regierungsapparates äußerst selten in Deutschland. Wie in anderen Ländern auch hängen die strategischen Steuerungskapazitäten massiv von institutionellen Pfadabhängigkeiten und Traditionen ab. Neben dem stark versäulten Regierungs- und Verwaltungsapparat sind dabei in Deutschland auch die institutionellen Leitplanken von Bedeutung, die sich aus den Eigenarten eines föderalen Mehrebenensystems ergeben.



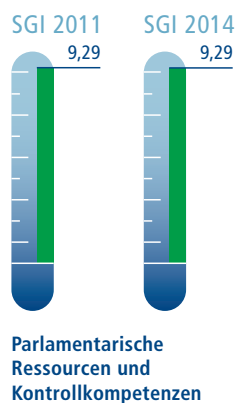
Beteiligungskompetenz der Bürger – Politikwissen und Wahlbeteiligung auf stabilem Niveau

Die Beteiligungskompetenz der Bürger ist in Deutschland im internationalen Vergleich zufriedenstellend ausgeprägt. Das insgesamt gute Angebot politischer Berichterstattung in den Medien ist dabei ein sehr wichtiger Faktor für das individuelle Politikwissen der Menschen. Allerdings hängt die Auswahl der Informationsquellen stark von Alter, Bildungsgrad und sozialem Status ab. Bei der Wahlbeteiligung rangiert Deutschland im Mittelfeld (Rang 16) aller OECD- und EU-Staaten – bei den letzten beiden Bundestageswahlen hat sich die Beteiligungsquote leicht oberhalb der 70-Prozentmarke stabilisiert. Dagegen kommt ein Land wie Dänemark – ohne Wahlpflicht – auf Partizipationsraten von fast 90 Prozent. Die größten Defizite in dieser Hinsicht weisen Ungarn, Rumänien und Litauen auf. Hier machten zuletzt weit weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht Gebrauch.



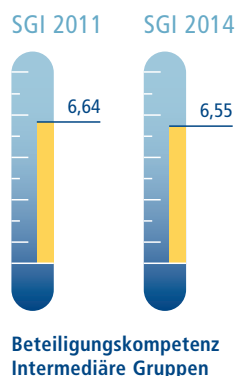
Parlamentarische Ressourcen im internationalen Vergleich vorbildlich

Erfreulich sind die Ergebnisse hinsichtlich der parlamentarischen Kontrollkompetenzen und der inhaltlichen Ressourcen des Deutschen Bundestags. Die Ausschussstrukturen sind in jeder Hinsicht handlungsfähig und spiegeln die jeweiligen Fachressorts auf Regierungsseite inhaltlich



weitgehend sinnvoll wider. Dabei verfügen die Abgeordneten über umfangreiche Informations- und Kontrollrechte und können auch auf eine hohe inhaltliche Expertise der unterstützenden Einrichtungen des Parlaments sowie eigene wissenschaftliche Ressourcen zurückgreifen. Der insgesamt ausgezeichnete sechste Rang mit einem Wert von 9,3 Punkten korrespondiert mit den ebenfalls sehr guten Ergebnissen, die Deutschland bei der allgemeinen Betrachtung seiner rechtsstaatlich-demokratischen Standards erzielt (siehe oben). Positiv zu werten ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass die Rechte des Bundestags im Kontext der Beschlüsse über die Euro-Rettungsmaßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht in der letzten Erhebungsrunde gestärkt wurden. Die aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag dürfen allerdings keinesfalls dazu führen, dass die parlamentarischen Rechte der Opposition in der neuen Legislaturperiode untergraben werden. Eine starke parlamentarische Kontrolle gegenüber der Regierung ist für die Qualität des Regierens von entscheidender Bedeutung.

Positive Rolle intermediärer Organisationen – hohe Medienqualität, handlungsfähige Interessenverbände und Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher Beteiligung



Auch bei der Bewertung der Rolle intermediärer Gruppen (Medien, Parteien, Interessengruppen) kommt Deutschland auf eine vordere Platzierung (Rang 6) – direkt hinter den nordischen Staaten und Luxemburg. Die Qualität der Medienberichterstattung ist im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Parteien und Verbände verfügen über die entsprechenden inhaltlichen und personellen Kapazitäten, um sachgerechte Politikvorschläge zu erarbeiten und in den politischen Prozess einzuspielen. Dabei müssen aber Prinzipien der Transparenz und gleichberechtigten Interessenrepräsentation eingehalten werden, so dass kleinere gesellschaftliche Interessengruppen nicht strukturell gegenüber den großen Verbänden benachteiligt werden. Hier gibt es durchaus noch Verbesserungspotenzial. Der im Erhebungszeitraum erkennbare Trend eines wachsenden Drucks von „unten“ in Gestalt sozialer Bewegungen und deren Forderungen nach mehr (Bürger-) Beteiligung und Transparenz ist nicht zuletzt in diesem Kontext sehr positiv zu werten. Die in Reaktion auf diese Prozesse teilweise erkennbaren Tendenzen einiger etablierter Parteien zu einer Stärkung innerparteilicher Demokratie sollten entsprechend fortgesetzt und forciert werden.



2. Nachhaltiges Regieren messen – Die Sustainable Governance Indicators 2014

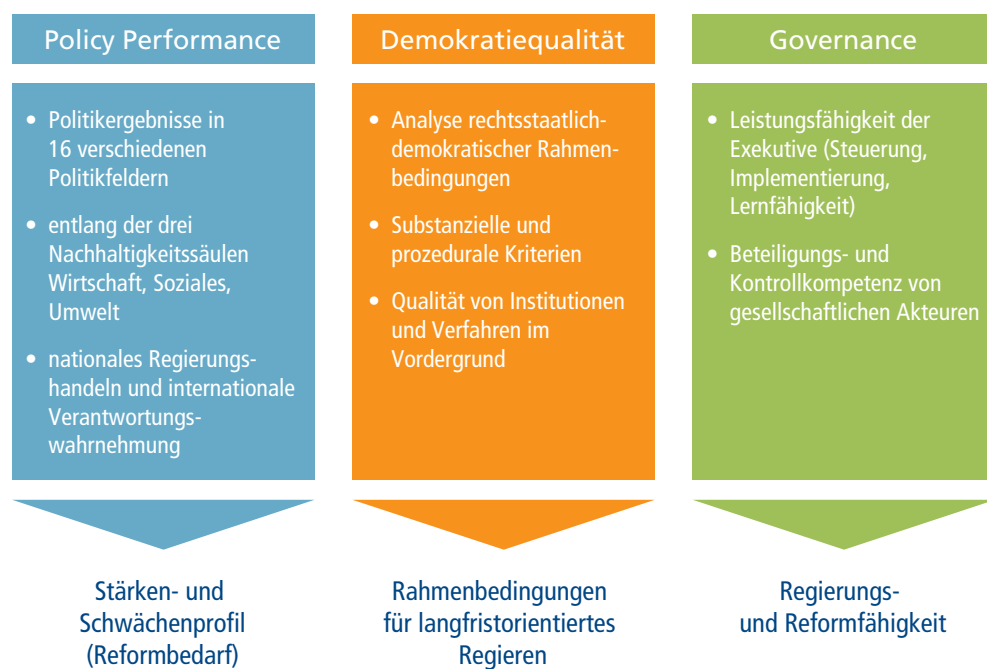
Die „Sustainable Governance Indicators“ (SGI) adressieren eine der zentralen gesellschaftspolitischen Fragestellungen, die die hochentwickelten Staaten der OECD und EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts lösen müssen: Wie lassen sich nachhaltige Politikergebnisse und eine größere Langfristorientierung in der Politik erzielen? Übergreifende Herausforderungen wie ökonomische Globalisierungsprozesse, soziale Ungleichheit, Ressourcenknappheit oder das massive Problem der fortschreitenden gesellschaftlichen Alterung erfordern permanente Anpassungs- und Lernleistungen der Regierungen. Idealerweise sollten Regierungen langfristorientiert handeln; das heißt, sie sollten bemüht sein, ungerechte Lastenverschiebungen zuungunsten künftiger Generationen zu vermeiden und solche Politikergebnisse zu realisieren, die eine Wahrung beziehungsweise Verbesserung der Lebensqualität gegenwärtiger und künftiger Generationen implizieren. In diesem Sinne gilt es, eine langfristige Trag- und Leistungsfähigkeit der ökonomischen, sozialen und ökologischen Systeme zu gewährleisten.³ Dies ist jedoch heute selten der Fall. Regierungen verhalten sich vielmehr oftmals sehr kurzfristig. Wachsende Schuldenberge, gesellschaftlich ungleich verteilte Teilhabechancen in Bereichen wie Beschäftigung, Bildung oder Gesundheit oder ein ineffizienter Umgang mit natürlichen Ressourcen haben erhebliche negative Folgewirkungen für gegenwärtige und künftige Generationen und gefährden so die Zukunftsfähigkeit der OECD- und EU-Staaten insgesamt. Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung wollen die Sustainable Governance Indicators einen Beitrag zu dem übergeordneten Ziel leisten, dass Regierungen in der OECD und EU künftig langfristorientierter handeln (können) und auf diese Weise nachhaltigere Politikergebnisse für ihre jeweiligen Gesellschaften erzielen.

Das SGI-Projekt ist ein Monitoring-Instrument, das durch evidenzbasierte Analysen wesentliches Orientierungs- und Anwendungswissen für politische Entscheidungsträger in den Regierungszentralen und demokratischen Institutionen der OECD- und EU-Staaten, zivilgesellschaftliche Kräfte sowie für Praktiker in internationalen Organisationen, Wissenschaftler und interessierte Bürger zur Verfügung stellt. Der grundsätzliche Ansatz des SGI-Projekts besteht darin, alle 41 Staaten der OECD und EU einem detaillierten Leistungsvergleich auf der Grundlage eines maßgeschneiderten Indikatorensets zu unterziehen. Auf diese Weise lassen sich Erfolgsbeispiele für nachhaltiges Regieren und entsprechende Politik- und Governanceinnovationen für Deutschland identifizieren. Durch den Stärken- und Schwächenvergleich sollen (internationale) Lernprozesse angestoßen und Entscheidungsträger und Öffentlichkeit für notwendige Reformen sensibilisiert werden.

Um gute Beispiele nachhaltigen Regierens zu identifizieren, basiert das Instrument auf drei Säulen: dem Policy Performance Index, dem Quality of Democracy Index und dem Governance Index.

³ Vgl. bereits Rüb/Ulbricht (2011); Boecker/Schraad-Tischler (2011) sowie zum SGI 2014-Gesamtkonzept Schraad-Tischler/Seelkopf (2014).

Abbildung 1: Die drei SGI Teilindizes



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Policy Performance Index – Nachhaltige Politikergebnisse

Der Policy Performance Index bildet den Reformbedarf jedes Landes in zentralen Politikfeldern ab. Die grundlegende Fragestellung lautet hier: Wie erfolgreich sind die einzelnen Länder bei der Realisierung nachhaltiger Politikergebnisse? Dabei greift der Index wesentliche Gedanken auf, die in der aktuellen internationalen Diskussion zur Messung von Nachhaltigkeit, gesellschaftlichem Fortschritt und Lebensqualität zentralen Stellenwert besitzen.⁴ In dem Index finden sich daher keineswegs nur rein ökonomische Maßzahlen, die Aufschluss über wirtschaftliches Wachstum und materiellen Wohlstand einer Gesellschaft geben; vielmehr bilden die in den Index einfließenden Daten den Erfolg der OECD- und EU-Staaten auch in zahlreichen weiteren politischen Handlungsfeldern ab, die für das Ziel einer langfristigen Trag- und Leistungsfähigkeit der ökonomischen, politisch-sozialen und ökologischen Systeme sowie ein hohes Maß an gesellschaftlicher Teilhabe nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Dazu zählen folglich so wesentliche Bereiche wie Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Integration, Innovation oder Umwelt.

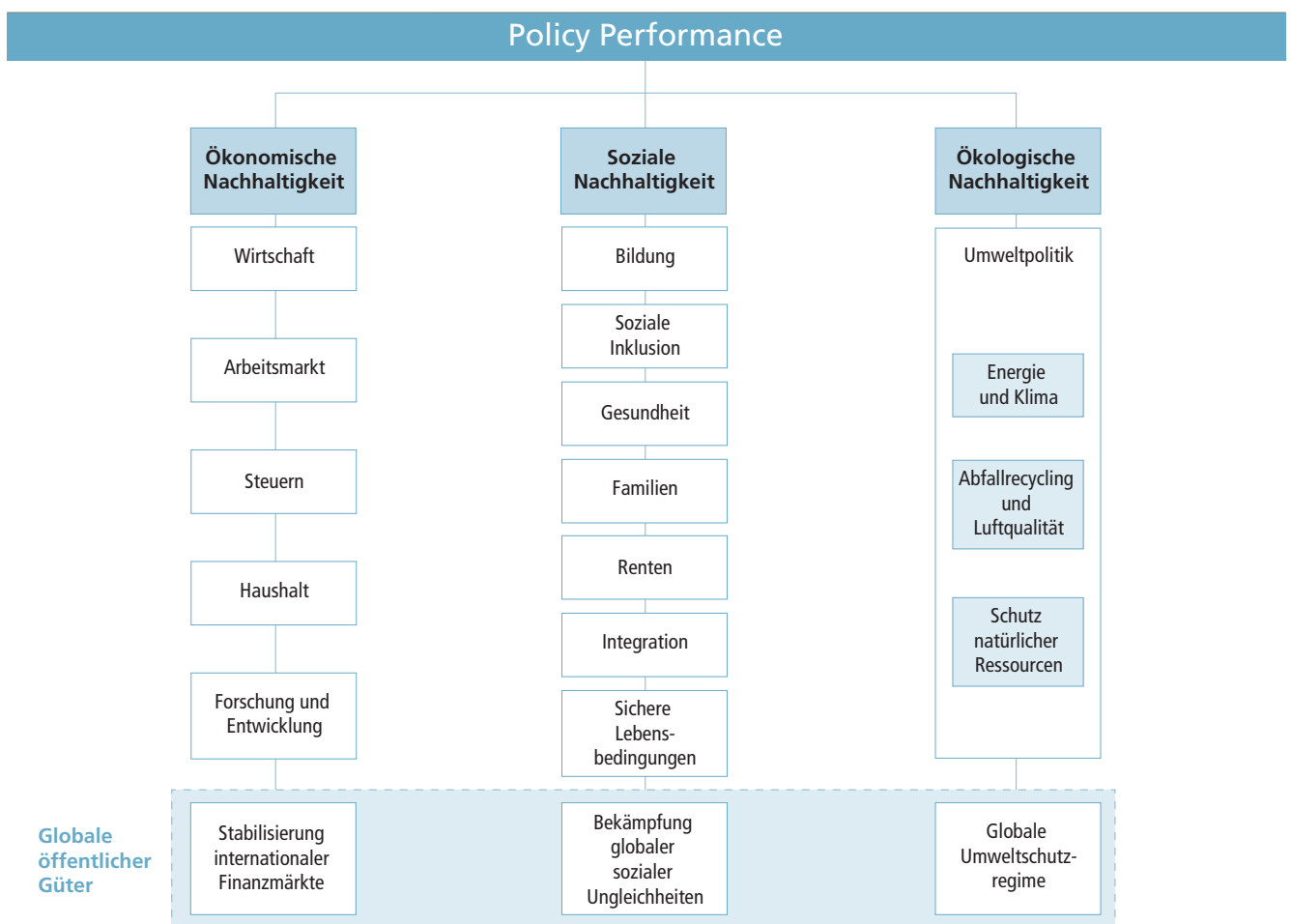
⁴ Siehe dazu etwa die Ergebnisse der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>.



Insgesamt 16 konkrete politische Handlungsfelder werden anhand eines differenzierten Indikatorensets erfasst, um die drei Kerndimensionen des Nachhaltigkeitskonzepts – Ökonomie, Soziales und Ökologie – mithilfe umfassender quantitativer und qualitativer Daten systematisch abzubilden. Dabei gehen die SGI 2014 nochmals über die in den vergangenen SGI-Erhebungen angewandte Methodik hinaus, indem erstmals auch erfasst wird, welchen Beitrag die einzelnen Länder zur Stärkung nachhaltiger Entwicklung auf internationaler Ebene leisten. Nicht zuletzt im Kontext der aktuellen UN Post-2015 Debatte um die Nachfolgeziele der so genannten Millennium Development Goals kommt den hochentwickelten Staaten in der OECD und EU eine besondere Verantwortung für die Stärkung globaler öffentlicher Güter zu.

Der Policy Performance Index gliedert sich in die folgenden einzelnen Komponenten und Teilbereiche:

Abbildung 2: Policy Performance Index



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Stärken- und Schwächenvergleich entlang der drei Dimensionen des Index zeigt somit einerseits an, in welchem Umfang und in welchen Bereichen die einzelnen Länder bereits gute Politikergebnisse erzielen, andererseits aber auch, in welchen Bereichen die Notwendigkeit für weitere Reformen besonders hoch ist. Kerngedanke ist bei diesem Modell, dass eine langfristige Trag- und Leistungsfähigkeit ökologischer, sozialer und ökonomischer Systeme letztlich nur durch solche Maßnahmen erreicht werden kann, die die genannten Teildimensionen gleichzeitig berücksichtigen. Hierbei ist zu bedenken, dass zwischen den drei Zieldimensionen vielfältige Wechselwirkungen und durchaus auch Zielkonflikte bestehen: Die drei Säulen sind also keineswegs getrennt voneinander zu betrachten. Durch welche Strukturen, Akteure und Prozesse derartige Zielkonflikte verhandelt und gegebenenfalls austariert werden können, ist daher eine zentrale Problemstellung nachhaltiger Politikgestaltung (siehe dazu die Aspekte Demokratiequalität und Governance unten).⁵

Der Policy Performance Index basiert auf insgesamt 64 quantitativen und 16 qualitativen Indikatoren (zu den einzelnen Indikatoren und Fragestellungen siehe näher auch die jeweiligen Einleitungskapitel im Ergebnisteil).

Demokratieindex – demokratisch-rechtsstaatliche Rahmenbedingungen im Vergleich

Wie steht es um die Qualität der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundordnung der OECD- und EU-Staaten? Diese Kernfrage ist für die Perspektive nachhaltigen Regierens ebenfalls von zentraler Bedeutung, denn die Stabilität und Leistungsfähigkeit eines politischen Systems hängen wesentlich von Rechtsstaatlichkeit und den Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürger ab. Ein hohes Maß an Teilhabegerechtigkeit erfordert voll ausgeprägte politische Teilhabemöglichkeiten. Durch die Gewährleistung einer hohen Demokratiequalität wird eine pluralistische Willens- und Meinungsbildung überhaupt erst ermöglicht (Input-Legitimität), durch die Interessen und Bedürfnisse der betroffenen Menschen und gesellschaftlichen Gruppen in den politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozess transportiert und in konkrete politische Outputs umgewandelt werden. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind insofern Grundvoraussetzungen dafür, dass keine gesellschaftliche Gruppe oder einzelne Individuen bei der politischen Willens- und Meinungsbildung vernachlässigt oder gar systematisch ausgeschlossen werden. Letzteres wäre bei der Austarierung von Zielkonflikten, welche bei dem Bemühen um nachhaltige Politikergebnisse zwangsläufig entstehen, fatal und würde dem Prinzip gleicher Verwirklichungschancen widersprechen.⁶ Die Sicherstellung demokratischer Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten, rechtsstaatlicher Verfahren und die Wahrung der Bürgerrechte sind insofern eine elementare Voraussetzung für die Legitimität eines politischen Systems. Die Zustimmung und das Vertrauen der Bürger in ein politisches System hängen stark von diesen Bedingungen ab. Demokratische

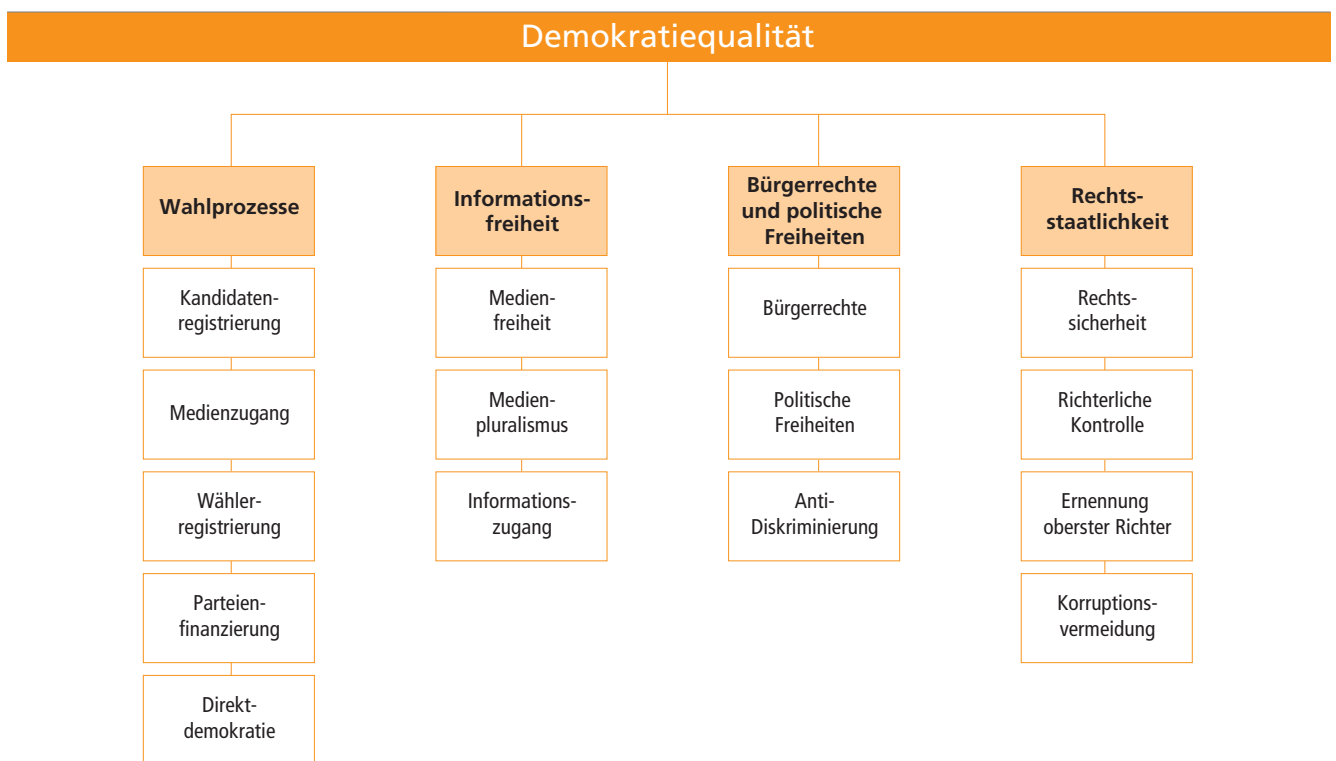
⁵ Boecker/Schraad-Tischler (2011) sowie Rüb/Ulbricht (2011:23).

⁶ Vgl. zum Konzept der Verwirklichungschancen insbesondere die Arbeiten Amartya Sens. Zur Verwendung des Konzepts im Kontext der Nachhaltigkeitsdiskussion siehe auch Boecker/Schraad-Tischler (2011). Siehe zur SGI-Demokratiemessung auch Rüb/Ulbricht (2011).



Partizipation und Kontrolle sind zudem essentiell für konkrete Lern- und Anpassungsprozesse und die Fähigkeit zum Wandel. Eine möglichst hohe Qualität von demokratisch-rechtsstaatlichen Strukturen wird daher in den SGI unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit im Sinne einer langfristigen Systemstabilität als notwendiges Ziel betrachtet. Das SGI-Instrument misst diese fundamentalen Rahmenbedingungen mit einem hochauflösenden Indikatorenset im Rahmen des „Quality of Democracy Index“.

Abbildung 3: Quality of Democracy Index



Quelle: Eigene Darstellung.

Governance Index – Reformfähigkeit im internationalen Vergleich

In einer sich schnell wandelnden Umwelt und angesichts immer komplexer werdender Problemstellungen kommt es für Regierungen mehr denn je darauf an, sowohl kurzfristig entschlossen reagieren zu können als auch die langfristigen Folgewirkungen politischen Handelns richtig abzuschätzen. Daher muss in einer Perspektive nachhaltigen Regierens – neben einer Analyse von Politikergebnissen sowie grundlegenden demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen – auch die Fähigkeit der politisch verantwortlichen Akteure zu erfolgreicher politischer Steuerung genauer in den Blick genommen werden.⁷

Wie gut ist in den jeweiligen OECD- und EU Staaten also die strategische Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit mit Blick auf das Zusammenspiel von Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren ausgeprägt? Diese Frage beantwortet der Governance Index der SGI mithilfe eines breiten und innovativen Sets an Indikatoren. Mit diesen Indikatoren lässt sich differenziert beurteilen, inwiefern die Regierungen der OECD- und EU-Staaten im Zusammenspiel mit anderen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen im Rahmen des demokratischen Entscheidungsprozesses überhaupt in der Lage sind, drängende Zukunftsprobleme zu identifizieren, passgenaue politische Lösungen dafür zu entwickeln und diese dann auch effektiv und effizient umzusetzen. Im Sinne eines breiten Verständnisses von „Governance“ konzentrieren die SGI sich dabei zum einen auf die Leistungsfähigkeit der Exekutive („Executive capacity“) im engeren Sinne, indem etwa Aspekte wie strategische Planung, Politikimplementierung, Kommunikation oder institutionelle Lernfähigkeit analysiert werden.

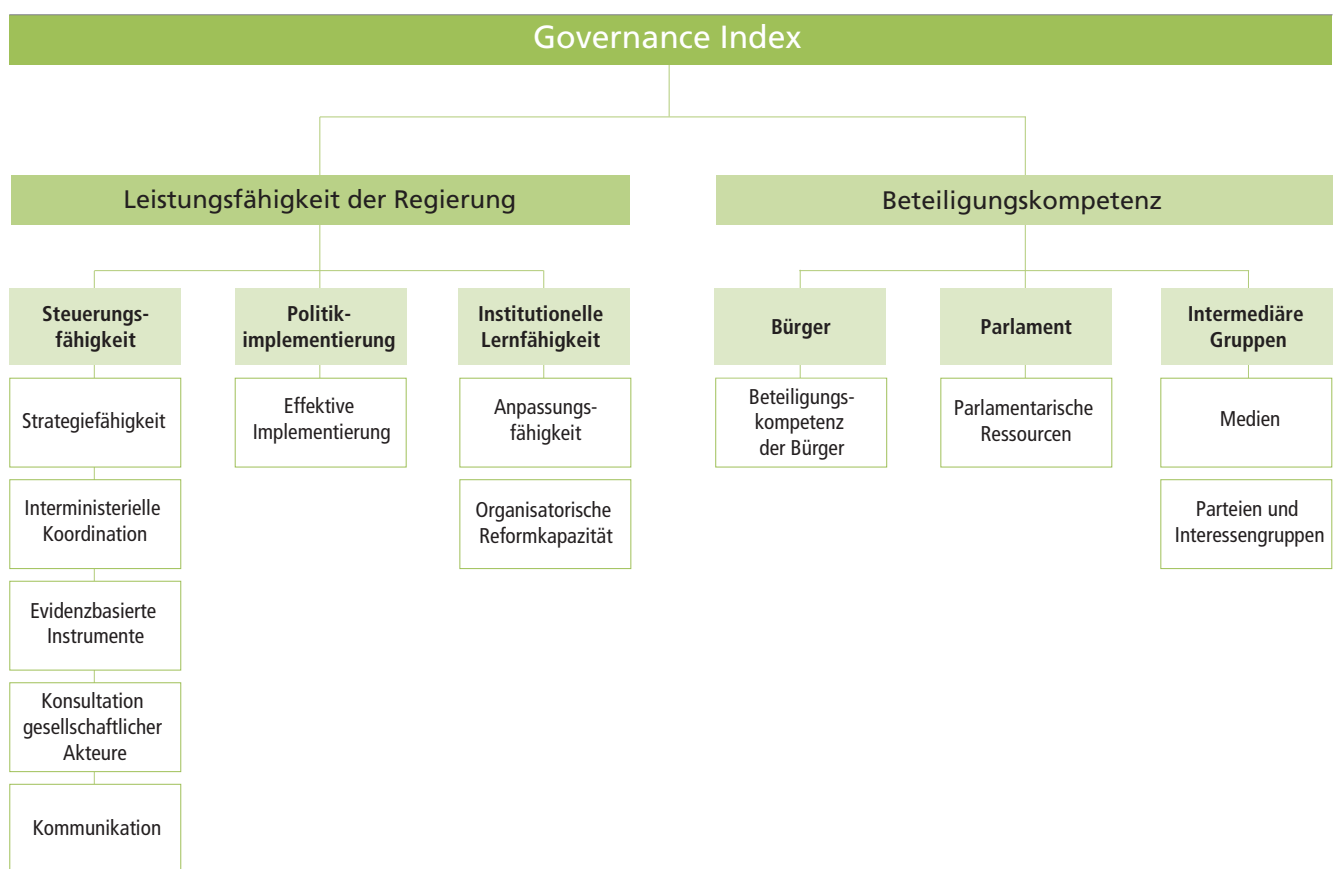
Zum anderen gehört zur Beurteilung der Steuerungsfähigkeit jedoch ebenso die Frage, wie Regierungen und gesellschaftliche Akteure (das heißt Akteure und Gruppen außerhalb der eigentlichen Exekutive) zusammenarbeiten und interagieren. Dabei geht es einerseits um die Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber Bürgern, Parlamenten, Medien, Parteien und Interessengruppen – Akteure, die allesamt wichtige Kontrollfunktionen ausüben (können). Andererseits geht es jedoch auch um wesentliche Verständigungsleistungen zur Verbreiterung der Wissensbasis für strategische, effektive Steuerung durch eine gezielte Einbeziehung und Aktivierung gesellschaftlicher Akteure in Politikformulierung und -implementierung. In diesem Zusammenhang wird anhand einzelner Indikatoren beispielsweise abgefragt, inwiefern Regierungen frühzeitig relevante Interessengruppen bei legislativen Planungsprozessen konsultieren und wie es um die Beteiligungskompetenz von Verbänden, Bürgern oder Parlamenten bestellt ist (Politikwissen, Ressourcenausstattung etc.). Kurz: Es geht hier um wesentliche Kontroll- und Partizipationsprozesse, die zu einer Verbesserung der strategischen Steuerungsfähigkeit einer Regierung beitragen können. Die Messung dieser Aspekte erfolgt in der Teildimension „Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Akteure“ („Executive accountability“).

⁷ Vgl. hierzu ausführlich Jann/Seyfried (2011).



Der Governance Index gliedert sich insgesamt in die im Folgenden dargestellten Komponenten. Wie im Falle des „Policy Performance Index“ und des „Quality of Democracy Index“ zeigt die Grafik nur einen Überblick über die wichtigsten Kategorien des Governance Index. Insgesamt fließen in alle drei Teilindizes 67 qualitative und 69 quantitative Indikatoren ein.

Abbildung 4: Governance Index



Quelle: Eigene Darstellung.

| Bertelsmann Stiftung

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen wird das doppelte Erkenntnisinteresse der SGI mit Blick auf die Frage der „Zukunftsfähigkeit“ der OECD- und EU-Staaten deutlich: Die SGI messen in ihrem umfassenden Verständnis nachhaltigen Regierens sowohl den Reformbedarf mit Blick auf nachhaltige Politikergebnisse und Demokratiequalität als auch die Reformfähigkeit in der OECD und EU im Sinne der Steuerungsfähigkeit durch Regierungen und gesellschaftliche Gruppen. In zweierlei Hinsicht gehen die SGI mit diesem Ansatz weiter als andere internationale Rankings und Monitoring-Instrumente: Zum einen betrachten die SGI den Reformbedarf der OECD- und EU-Staaten keineswegs nur unter ökonomischen Gesichtspunkten, sondern schließen

bewusst Themen wie Bildung, Umwelt, soziale Angelegenheiten und Sicherheit ein. Zum anderen berücksichtigen andere Indizes den Aspekt der Reformfähigkeit kaum. Eine in ihrer Tiefenschärfe vergleichbare Analyse wird bislang von keinem anderen Ranking geleistet.

Methodik

Die SGI beruhen auf einer differenzierten, mehrstufigen Erhebungs- und Aggregationsmethode.⁸ Um die einzelnen Komponenten des Index angemessen zu operationalisieren, basieren die SGI bewusst auf einer Kombination von qualitativen und quantitativen Daten. Auf diese Weise lassen sich die Stärken beider Datenarten gezielt nutzen und gleichzeitig Schwächen vermeiden, die sich aus einem Rückgriff auf eine rein quantitative oder eine rein qualitative Erhebung ergeben würden. Die Objektivität quantitativer Daten aus öffentlichen Statistiken wird im Rahmen der SGI mit der hohen Kontextsensitivität qualitativer Experteneinschätzungen gekoppelt, so dass sich ein differenziertes Bild über Politikergebnisse, Demokratiequalität und politische Steuerungsleistungen zeichnen lässt.

Die quantitativen Daten, die in die SGI einfließen, stammen aus offiziellen, öffentlich zugänglichen Statistiken – insbesondere von Seiten der OECD und der EU. Während das SGI-Projektteam diese quantitativen Daten zentral sammelt, werden die qualitativen Daten durch ein weltweites Netzwerk von insgesamt mehr als 100 renommierten Wissenschaftlern über einen detaillierten Fragebogen in einem mehrstufigen Erhebungs- und Validierungsprozess erhoben.⁹ Jedes Land wird von (mindestens) zwei Länderexperten (Politikwissenschaftler und Ökonomen) sowie einem so genannten Regionalkoordinator anhand der Kriterien des SGI-Fragebogens beurteilt. Diese drei Experten verfassen in einem gestaffelten Prozess gegenseitiger Kontrolle ein gemeinsames Ländergutachten. Dieses Verfahren ähnelt in seinem Ablauf dem Gutachterprozess, den die Bertelsmann Stiftung erfolgreich auch im Rahmen des Schwesterprojekts ‚Transformation Index‘ anwendet.

Das detaillierte SGI-Codebook (auch abrufbar unter www.sgi-network.org) stellt für jede der insgesamt 67 qualitativen Fragen klare Erläuterungen zur Verfügung, so dass die jeweiligen SGI-Länderexperten von einem gemeinsamen Frageverständnis ausgehen. Zudem erlaubt der SGI-Fragebogen eine passgenaue Bewertung auf einer Skala von 1 (schlechtester Wert) bis 10 (besten Wert). Dies beinhaltet zu jeder Frage jedoch nicht nur eine numerische Bewertung, sondern auch das Verfassen eines Textes, in dem die numerische Bewertung qualitativ begründet und anschaulich belegt wird. Im Rahmen des vollständig onlinebasierten Erhebungsprozesses können alle Experten zudem stets auf sämtliche quantitative Indikatoren für alle 41 Länder als Referenzgrößen zurückgreifen, so dass die jeweiligen Expertenbewertungen immer in einem dichten empirischen Datenkontext erfolgen.

⁸ Siehe im Detail zur SGI 2014-Methodik den Überblick von Schraad-Tischler/Seelkopf (2014), abrufbar unter www.sgi-network.org.

⁹ Vgl. eingehend bereits Brusis/Siegmund (2011).



Abbildung 5: Übersicht Datenerhebungsprozess der Länderexperten



Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

Um die Vergleichbarkeit quantitativer und qualitativer Daten zu gewährleisten, werden schließlich alle in den Index eingehenden quantitativen Daten durch eine lineare Transformation auf einer Skala von 1 bis 10 standardisiert. Alle qualitativen und quantitativen Daten fließen schließlich einem einfachen additiven Gewichtungsschema folgend zusammen und werden zu den drei Teilindizes (Policy Performance, Quality of Democracy und Governance) aggregiert.

Durch die Kombination quantitativer Indikatoren mit qualitativen Experteneinschätzungen stehen am Ende des SGI-Erhebungsprozesses insofern neben detaillierten Rankingergebnissen auch ausführliche Länderberichte zu den untersuchten 41 OECD- und EU-Staaten, die über die Website www.sgi-network.org frei zugänglich sind. Die SGI-Website erlaubt es, die Ergebnisse der Erhebung auf jeder Aggregationsstufe – von der höchsten Aggregationsebene in Gestalt der drei Teilindizes bis hin zur Ebene der einzelnen Indikatoren – detailliert abzurufen. Die ausführlichen Ländergutachten stehen als separate Downloads zur Verfügung.

Der Erhebungszeitraum der aktuellen Sustainable Governance Indicators 2014 reichte vom 1. Mai 2011 bis zum 15. Mai 2013. Die qualitativen Experteneinschätzungen beziehen sich daher ausschließlich in der Bewertung von Regierungshandeln auf diese Zeitperiode. Die SGI erscheinen nach 2009 und 2011 nun zum dritten Mal.

3. Ergebnisse

3.1 Policy Performance Index:

Nachhaltige Politikergebnisse im internationalen Vergleich

Deutschland in der Spitzengruppe

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse, die Deutschland – im Vergleich zu den anderen untersuchten 40 OECD- und EU-Staaten – im Policy Performance Index der SGI 2014 erzielt hat, detaillierter unter die Lupe genommen. Der Policy Performance Index misst, wie oben skizziert, die politikfeldspezifische Performanz der 41 untersuchten Staaten entlang der drei zentralen Dimensionen des Nachhaltigkeitskonzepts: Den Kerndimensionen Ökonomie, Soziales und Umwelt sind dabei 16 konkrete Politikfelder zugeordnet, die mithilfe zahlreicher quantitativer und qualitativer Daten erfasst werden.

Die Indexdimension „Ökonomische Nachhaltigkeit“ umfasst die Politikfelder Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt, Steuern, Haushalt, Forschung und Entwicklung sowie eine Analyse der jeweiligen internationalen Bemühungen eines Landes um die Wahrung beziehungsweise Schaffung stabiler internationaler Finanzmärkte.

Die Indexdimension „Soziale Nachhaltigkeit“ besteht aus den Politikfeldern Bildung, Soziale Inklusion, Gesundheit, Familie, Renten, Integration, sichere Lebensbedingungen sowie einer Bewertung der internationalen Bemühungen eines Landes um die Verringerung sozialer Ungleichheit in der Welt.

Die Indexdimension „Ökologische Nachhaltigkeit“ analysiert auf der Grundlage einer Vielzahl an Indikatoren die umweltpolitischen Anstrengungen eines Landes zur Wahrung beziehungsweise Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen – sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

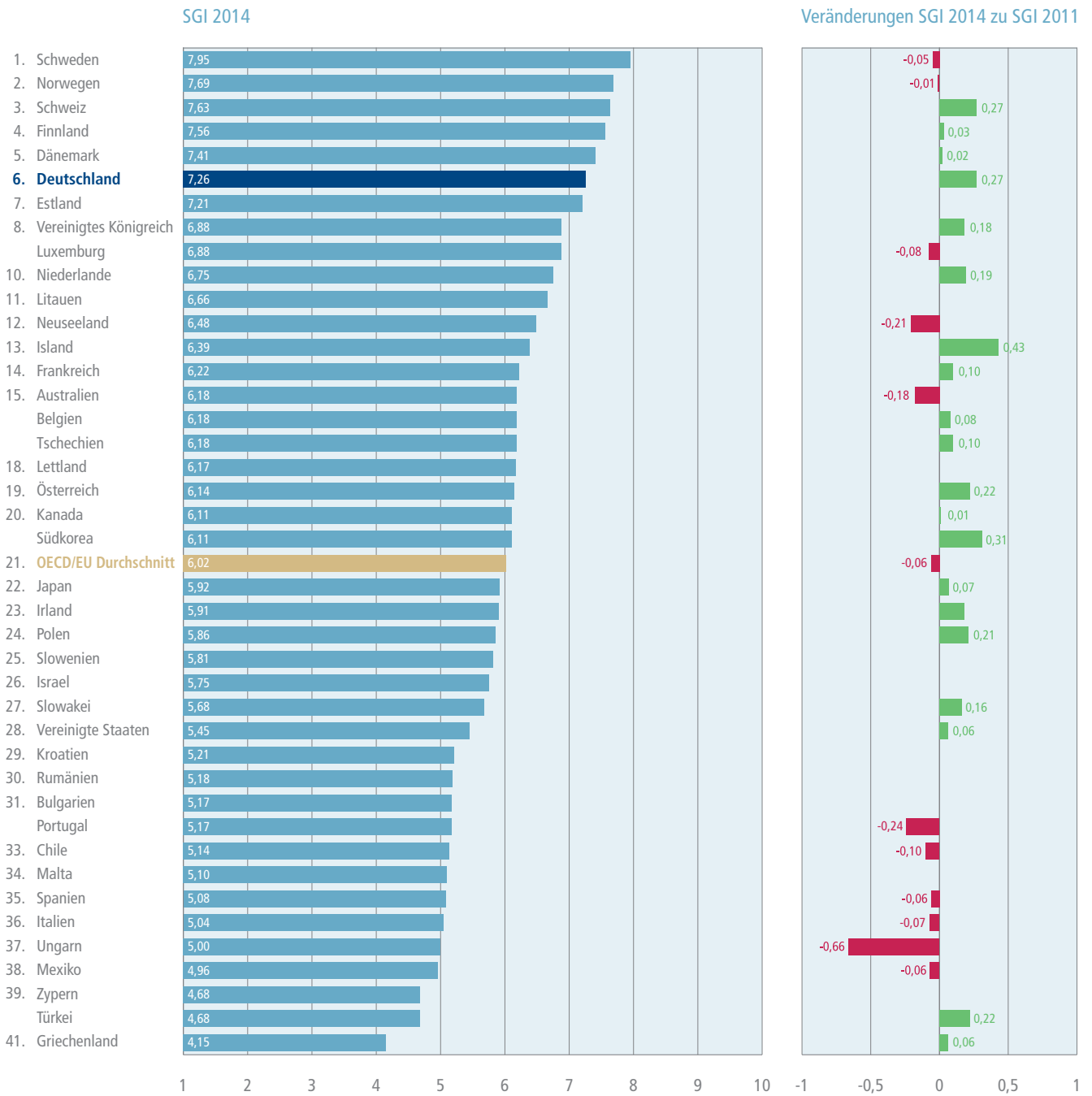
In der Gesamtschau der politikfeldspezifischen Performanz, liegt Deutschland auf Rang 6 unter den 41 untersuchten OECD- und EU-Staaten und damit in der absoluten Spitzengruppe.¹⁰ Lediglich Schweden, Norwegen, die Schweiz, Finnland und Dänemark schneiden beim Vergleich nachhaltiger Politikperformanz noch besser ab. Insgesamt haben sich 11 Länder im Vergleich zur letzten Erhebungsrunde absolut verschlechtert, während 20 Staaten eine Verbesserung ihrer Politikperformanz verzeichnen können. Deutschland zählt zu den stärksten Gewinnern.

¹⁰ Da das SGI Indexdesign gegenüber der letzten Ausgabe (SGI 2011) weiterentwickelt wurde, wurde zu Vergleichszwecken eine Rückinterpolation entlang der Methodik der SGI 2014 für die SGI 2011 Ausgabe durchgeführt. Auf diese Weise lassen sich Vergleiche zwischen beiden Ausgaben ziehen. Alle Werte sind über die Website www.sgi-network.org abrufbar. In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.



Abbildung 6: Gesamtergebnisse Policy Performance Index

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Welche Ergebnisse lassen sich nun für Deutschland in den einzelnen Teildimensionen (Ökonomie, Soziales, Ökologie) des Nachhaltigkeitsindex konkret ablesen? Wo liegen Stärken, wo Schwächen?

3.1.1 Ökonomische Nachhaltigkeit

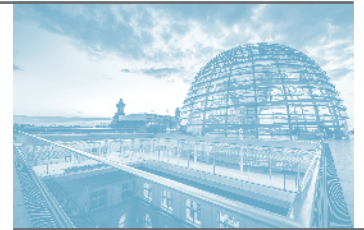
Perspektiven für inklusives Wachstum

Die in den vergangenen Jahren verstärkt geführte so genannte „Beyond GDP“-Debatte über die Notwendigkeit breiterer Wohlfahrtsmaße jenseits des BIPs hat unterstrichen, dass sich gesellschaftlicher Fortschritt und individuelle Lebensqualität keineswegs allein in ökonomischer Prosperität ausdrücken lassen, sondern noch zahlreiche weitere Dimensionen umfassen. Die Wirtschaft ist für den Menschen da und nicht umgekehrt. Die Lebensqualität heutiger und künftiger Generationen, die sich in ihren jeweiligen ökonomischen, politisch-sozialen und ökologischen Teilhabechancen bemisst, muss im Zentrum nachhaltiger Politikgestaltung stehen – nicht das Wachstum um des Wachstums willen. Wachstum ist in dieser Perspektive zwar nach wie vor durchaus nicht unwichtig, es darf sich jedoch nicht von der Lebenswirklichkeit der Menschen abkoppeln, sondern es muss – im Sinne der Leitidee inklusiven Wachstums – möglichst alle Menschen erreichen und zu einer Steigerung individueller Lebensqualität und gesellschaftlicher Teilhabechancen beitragen.

Eine wettbewerbsfreundliche und marktwirtschaftlich inspirierte Wirtschaftspolitik bildet nach wie vor den Motor des Wachstums und sichert die Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft. Sie muss aber durch sozial- und ordnungspolitisch motivierte, redistributive Berichtigungen in der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik abgesichert sowie durch eine auf Teilhabegerechtigkeit zielende Sozialpolitik flankiert werden. Nachhaltiges Regieren ist daher ohne eine erfolgreiche, zukunftsorientierte Bearbeitung wirtschaftlicher Problembereiche nicht möglich.¹¹ Die entscheidende Frage im Sinne von Nachhaltigkeit ist dabei, wie die Verwirklichungschancen möglichst vieler Menschen heute gewährleistet werden können, ohne Lasten in ungerechter Weise auf künftige Generationen abzuwälzen. Übermäßige Verschuldung kann so zum Beispiel zu einer schweren Hypothek für kommende Generationen werden und deren Verwirklichungschancen im Verhältnis zu den Chancen der aktuellen Generation erheblich einschränken.¹²

¹¹ Vgl. Rüb/Ulbricht (2011).

¹² Boecker/Schraad-Tischler (2011).



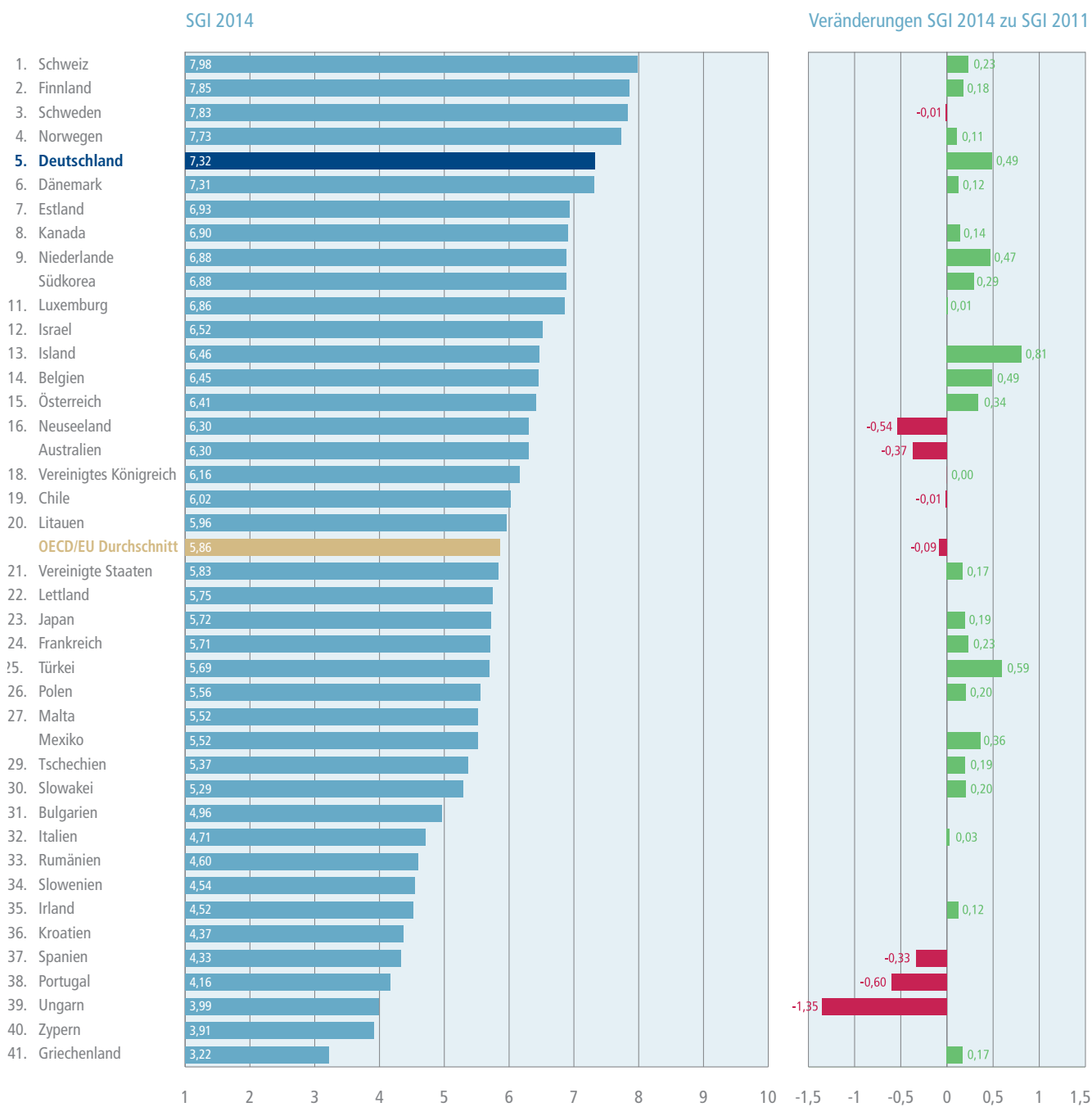
Mit Blick auf die einzelnen Politikbereiche, die in der Indextdimension „Ökonomische Nachhaltigkeit“ zusammengefasst sind, werden daher folgende Fragen analysiert:

- Trägt die Wirtschaftspolitik eines Landes durch kohärente ordnungspolitische Rahmenbedingungen zu einer Steigerung internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei?
- Wie erfolgreich sind die Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und zur Steigerung der Inklusivität des Arbeitsmarkts?
- Inwiefern fördert die Steuerpolitik eines Landes sozialen Ausgleich, Wettbewerbsfähigkeit und eine langfristig ausreichende Einnahmesituation des Staates?
- Inwiefern orientiert sich die Haushaltspolitik an Prinzipien fiskalischer Nachhaltigkeit?
- Inwiefern trägt die Forschungs- und Entwicklungspolitik eines Landes zur Steigerung der Innovationsfähigkeit bei?
- Und schließlich: Leistet ein Land einen aktiven Beitrag zur wirksamen Regulierung und Stabilisierung internationaler Finanzmärkte?

Diese Fragen beantworten die SGI auf der Grundlage von insgesamt 26 quantitativen und sechs qualitativen Indikatoren (siehe im Detail www.sgi-network.org). Im Gesamtranking „ökonomische Nachhaltigkeit“ kommt Deutschland auf einen sehr guten fünften Rang und verbessert sich klar gegenüber der letzten SGI-Erhebung. Nur die Schweiz und die nordischen Staaten sind in dieser Gesamtschau der Ergebnisse noch etwas besser.

Abbildung 7: Ergebnisse „Ökonomische Nachhaltigkeit“

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Welche Kernergebnisse lassen sich für Deutschland im internationalen Vergleich in den jeweiligen Politikfeldern ermitteln?

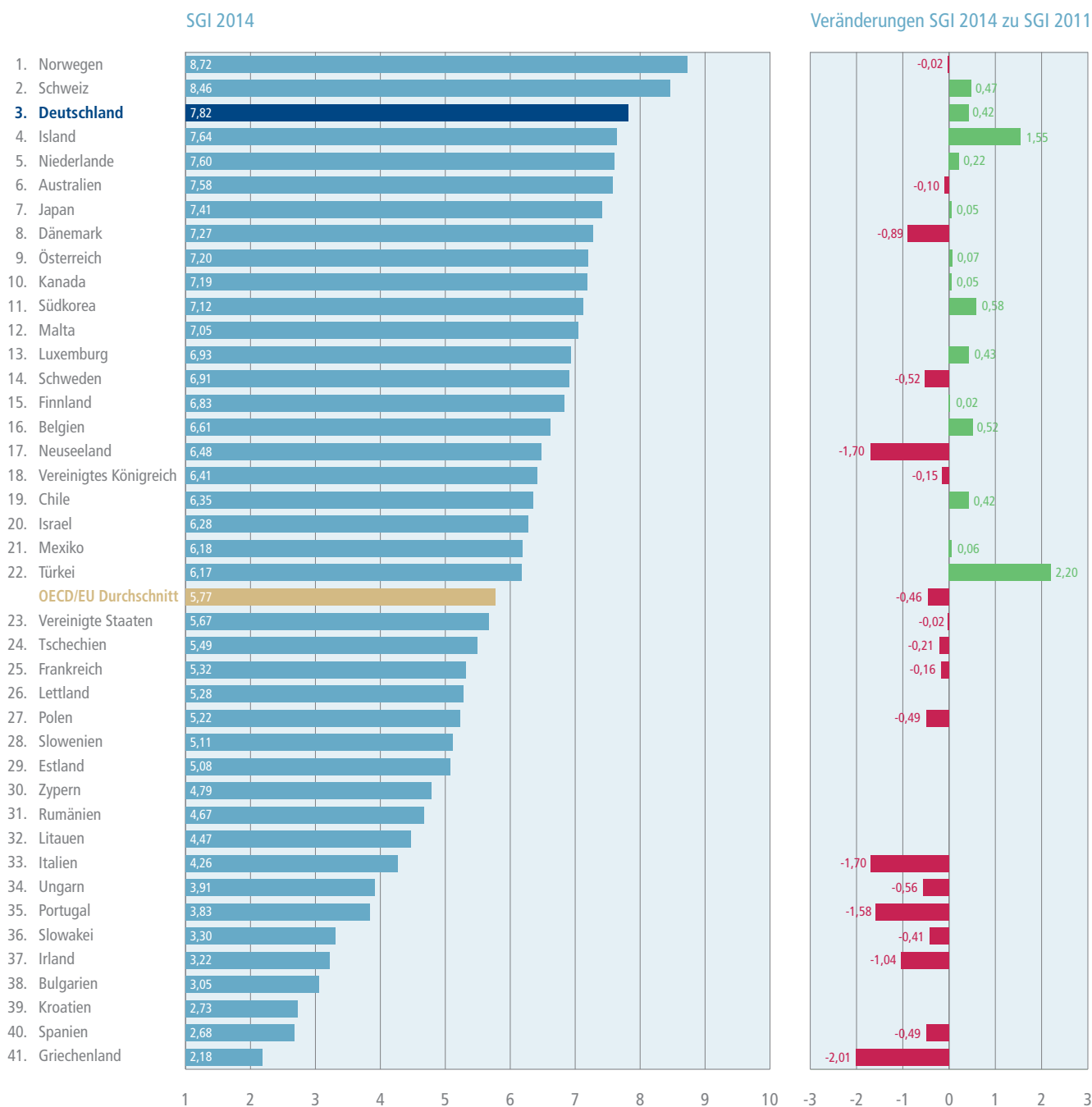
Wirtschaft und Beschäftigung – Deutschland als neues Musterland in der OECD- und EU

Deutschland schneidet mit Blick auf die Aspekte Wirtschaft und Beschäftigung im Vergleich zu den übrigen OECD- und EU-Staaten ausgesprochen erfolgreich ab.

Siehe Schaubild auf der nächsten Seite.

Abbildung 8: Ergebnisse Arbeitsmarktpolitik

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Dies ist das Resultat einer über die letzten zehn Jahre hinweg zu beobachtenden überwiegend konsistenten Reformpolitik, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes deutlich erhöht und den Arbeitsmarkt flexibler und aufnahmefähiger gemacht hat. Deutschland ist für internationale Investoren ein sehr attraktiver Standort geworden. Zur positiven Entwicklung hat neben den verschiedenen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Reformen der vergangenen Jahre sowie dem effektiven Gegensteuern während der Krise (Kurzarbeitergeld, Konjunkturpakete) nicht zuletzt auch die unideologische, verantwortungsvolle Lohnpolitik von Gewerkschaften und Arbeitgebern beigetragen. Die Lohnstückkosten sind im letzten Jahrzehnt stabil geblieben – im Gegensatz zu den starken Anstiegen in vielen anderen europäischen Ländern. Die neue Stärke der deutschen Wirtschaft hat sich besonders eindrucksvoll nach der starken Rezession von 2009 und seit dem Ausbruch der Eurokrise gezeigt. Der Wachstumseinbruch 2009, der mit 5,1 Prozent der stärkste Einbruch der Nachkriegsgeschichte war, wurde schnell durch die darauf folgenden hohen Wachstumsraten kompensiert. In vergleichender Perspektive ist Deutschlands Wirtschaftsstruktur durch ein gesundes Mischungsverhältnis von Dienstleistungs- und industriellem Sektor gekennzeichnet. Die Produktivität hat überproportional im Vergleich zum EU-Durchschnitt in den letzten drei Jahren zugenommen. Deutschlands Refinanzierungsmöglichkeiten auf den internationalen Kapitalmärkten sind zurzeit besser denn je. Ausländische Direktinvestitionen sind erheblich gestiegen. Nach den Zahlen von UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) liegt Deutschland mit einem Volumen von 713 Milliarden Dollar erhaltener Direktinvestitionen weltweit an sechster Stelle.

Diese Trends korrespondieren mit der insgesamt erfreulichen Entwicklung am Arbeitsmarkt. Die Hauptprobleme des deutschen Arbeitsmarkts bestanden bis zum Greifen der Hartz-Reformen von 2003 in einem hohen Maß struktureller Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit. Der Erfolg bei der Bekämpfung dieser strukturellen Arbeitslosigkeit ist – nicht zuletzt im internationalen Vergleich – bislang recht beeindruckend gewesen: In den Jahren vor und während der Krise sind die Beschäftigungsquoten stetig gestiegen und die Arbeitslosigkeit nimmt, nach einem eher moderaten Anstieg im Jahr 2008 und einer kurzen Stagnationsperiode im Jahr 2009, seither erfreulicherweise ab.

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf

Angaben in Prozent

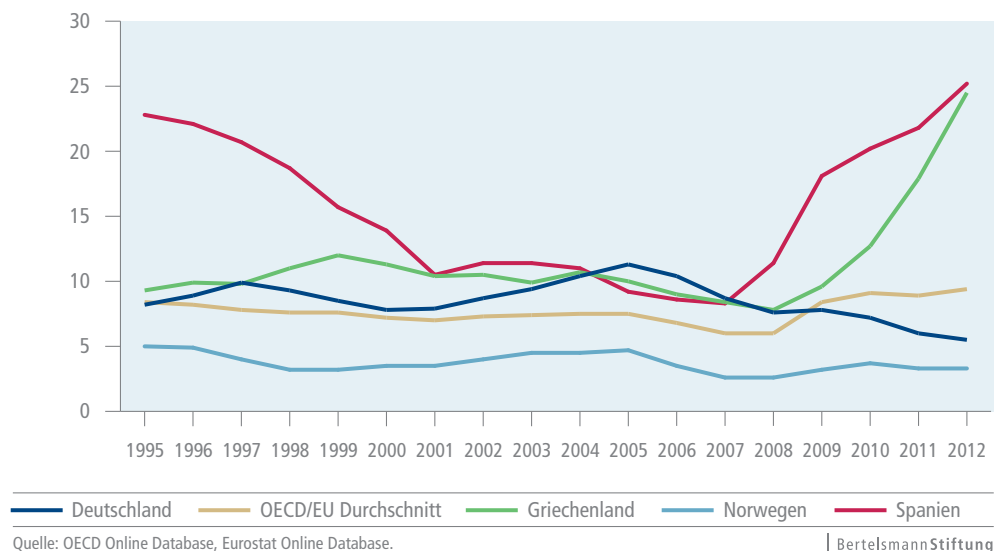
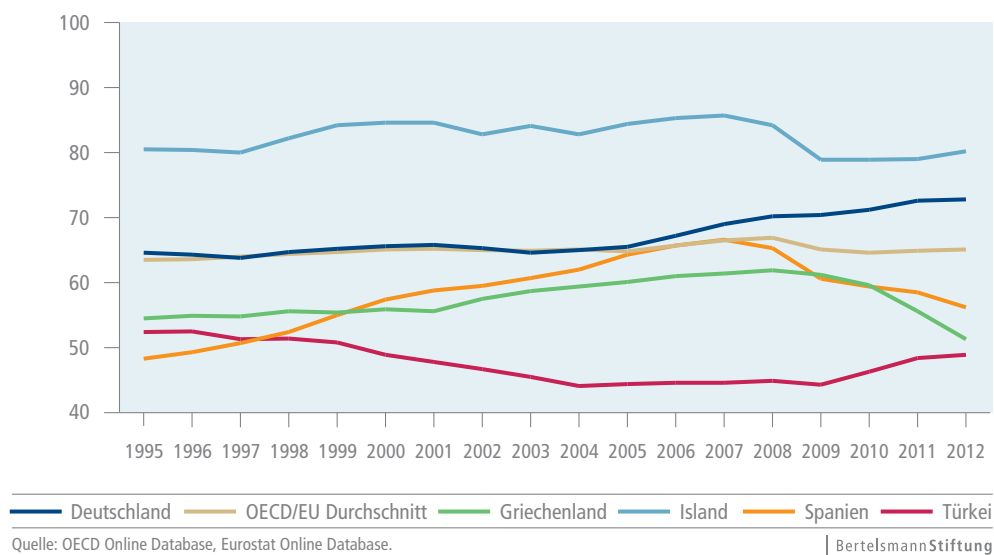


Abbildung 10: Beschäftigungsquoten im Zeitverlauf

Angaben in Prozent

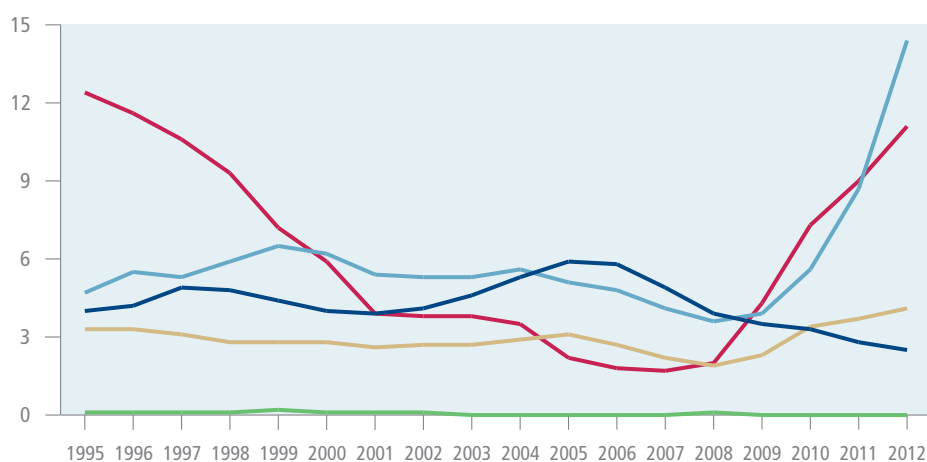




Positiv zu werten ist nicht zuletzt, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren in absoluter Hinsicht reduziert werden konnte, denn Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der Hauptursachen von Armut und sozialer Exklusion. War Deutschland in der letzten SGI-Ausgabe von 2011 noch unter den Schlusslichtern bei diesem wichtigen Indikator, so rangiert die Bundesrepublik mit einem Langzeitarbeitslosenanteil von 2,5 Prozent an allen Erwerbspersonen (15 bis 64 Jahre) inzwischen im Mittelfeld (Rang 19), während gerade in den südeuropäischen Krisenländern Spanien und Griechenland die Langzeitarbeitslosigkeit inzwischen auf dramatische zweistellige Werte angestiegen ist.¹³ Auch die Quote arbeitsloser Geringqualifizierter ist in Deutschland zuletzt deutlich gesunken – von 16,5 Prozent im Jahr 2008 auf „nur“ noch 12,8 Prozent im Jahr 2012. Damit liegt Deutschland inzwischen wieder leicht besser als der OECD-Durchschnitt (13,89 Prozent). Da von Langzeitarbeitslosigkeit vor allem Geringqualifizierte und aus anderen Gründen schwer vermittelbare Menschen betroffen sind, müssen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gerade bei diesen Personengruppen ansetzen. Hier sind durchaus weitere Anstrengungen erforderlich, denn der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland ist trotz des erfreulichen absoluten Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit noch immer recht hoch. So war 2012 fast jeder zweite Arbeitslose in Deutschland von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (45,4 Prozent im Jahr 2012 gegenüber 45,5 Prozent im Jahr 2008).

Abbildung 11: Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitverlauf

Angaben in Prozent



— Deutschland — OECD/EU Durchschnitt — Griechenland — Südkorea — Spanien

Quelle: OECD Online Database, Eurostat Online Database.

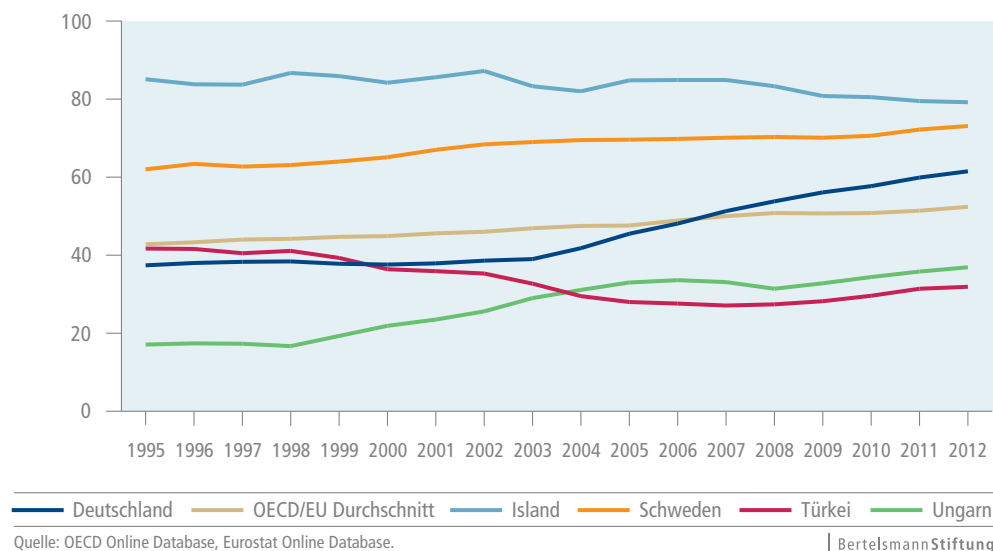
| BertelsmannStiftung

¹³ Siehe dazu im Detail: Molina/Homs/Colino (2014) und Sotiropoulos/Featherstone/Karadag (2014).

Zu der insgesamt sehr positiven arbeitsmarktpolitischen Gesamtbilanz trägt auch die Entwicklung der Erwerbsintegration älterer Arbeitnehmer bei. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen ist in der Bundesrepublik von 53,8 Prozent im Jahr 2008 auf inzwischen 61,5 Prozent (2012) angestiegen. Damit liegt Deutschland in Sachen Arbeitsmarktinklusioin älterer Menschen inzwischen sehr deutlich über dem – zuletzt sogar leicht rückläufigen – OECD-Durchschnitt (52,3 Prozent). Der Langzeittrend für Deutschland in dieser Hinsicht ist nicht zuletzt mit Blick auf eine verbesserte Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme erfreulich.

Abbildung 12: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen im Zeitverlauf

Angaben in Prozent



Von Ländern wie Island, Neuseeland und Schweden, die bei der Erwerbsintegration älterer Menschen mit Quoten von jeweils über 70 Prozent die Spitzenpositionen im internationalen Vergleich einnehmen, ist Deutschland allerdings noch ein Stück entfernt. Den größten Nachholbedarf bei diesem Indikator haben jedoch die Türkei, Slowenien und Malta mit Quoten von jeweils nur knapp über 30 Prozent.

Als Folge dieser an zahlreichen Indikatoren ablesbaren positiven arbeitsmarktpolitischen Entwicklung könnte das Phänomen der Arbeitskräfteknappheit die Arbeitslosigkeit als dominierendes Problem am deutschen Arbeitsmarkt sogar künftig ablösen. Das so genannte deutsche „Jobwunder“ hat verschiedene Ursachen: Neben der oben erwähnten Lohnzurückhaltung über die letzten Jahre hinweg sowie den Effekten des demographischen Wandels haben die diversen Reformen der letzten Dekade durchaus Wirkung entfaltet. Ein Resultat ist etwa, dass Arbeitslose heute deutlich höhere Hürden haben, ein Jobangebot abzulehnen. Durch die staatlichen Aufstockmöglichkeiten



für Niedriglohnbezieher sind zudem die Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung erhöht worden. Hinzu kommt eine große Bandbreite von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik, die immer wieder angepasst und evaluiert wurden. Viele dieser individuell zugeschnittenen Maßnahmen sind nicht zuletzt auf die Wiederintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Auch der Koalitionsvertrag der neuen Großen Koalition setzt hier einen sinnvollen Schwerpunkt, etwa was Qualifizierungsmaßnahmen für Menschen ohne Berufsabschluss angeht. Insgesamt haben die arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Jahre die Flexibilität und Aufnahmefähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts deutlich erhöht. Allerdings hat diese vom Standpunkt steigender Beschäftigungszahlen aus betrachtet positive Entwicklung auch eine negative Kehrseite. Dazu zählt insbesondere die Entwicklung eines dualen Arbeitsmarktes mit klassischen Normalarbeitsverhältnissen auf der einen Seite und einer zunehmenden Zahl atypischer Beschäftigung mit einer zu geringen vertikalen Durchlässigkeit (Niedriglohnsektor, geringfügige Beschäftigung, Zeit- und Leiharbeit) auf der anderen Seite. Die Einigung der neuen Großen Koalition auf einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro ab spätestens 2017 stellt dementsprechend einen bedeutsamen korrektiven Schritt dar und soll zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen. Die kommenden Jahre werden zeigen, welche konkreten Effekte dieses Instrument auf den deutschen Arbeitsmarkt hat. Kritiker befürchten, dass gerade Geringqualifizierte und jüngere Menschen durch eine solche Regelung vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden, während andere Studien zu dem Schluss kommen, dass bisherige Mindestlohnregelungen keine negativen Beschäftigungseffekte hatten. In diesem Kontext ist bedeutsam, dass in der Übergangsphase bis 2017 durchaus noch Tarifverträge abgeschlossen werden können, bei denen das Lohnniveau unter 8,50 Euro pro Stunde liegt.

Neben diesen bereits beschlossenen arbeitsmarktpolitischen Korrekturmaßnahmen besteht auch bei gewissen Aspekten des deutschen Steuersystems (siehe auch unten) noch größerer Reformbedarf. Gerade für Zweitverdiener ergeben sich aus den bestehenden steuerlichen Regelungen zum Teil negative Anreize für die Arbeitsaufnahme, wie die SGI-Ländergutachter kritisch anmerken.

Steuern und Haushalt – deutlich verbesserte Einnahmesituation, doch weitere Konsolidierungsschritte nötig

Budgetpolitik darf nicht allein den kurzfristigen Zwecken konjunktureller Glättung dienen, sondern sie muss sich vor allem dem langfristigen Wachstum verschreiben, Steuerquellen pflegen und Wettbewerbsfähigkeit sichern. Eine nachhaltige, generationengerechte Haushaltspolitik ist daran orientiert, langfristig die Schuldenquote nicht negativ zu verändern.¹⁴

¹⁴ Vgl. Rüb/Ulbricht (2011).

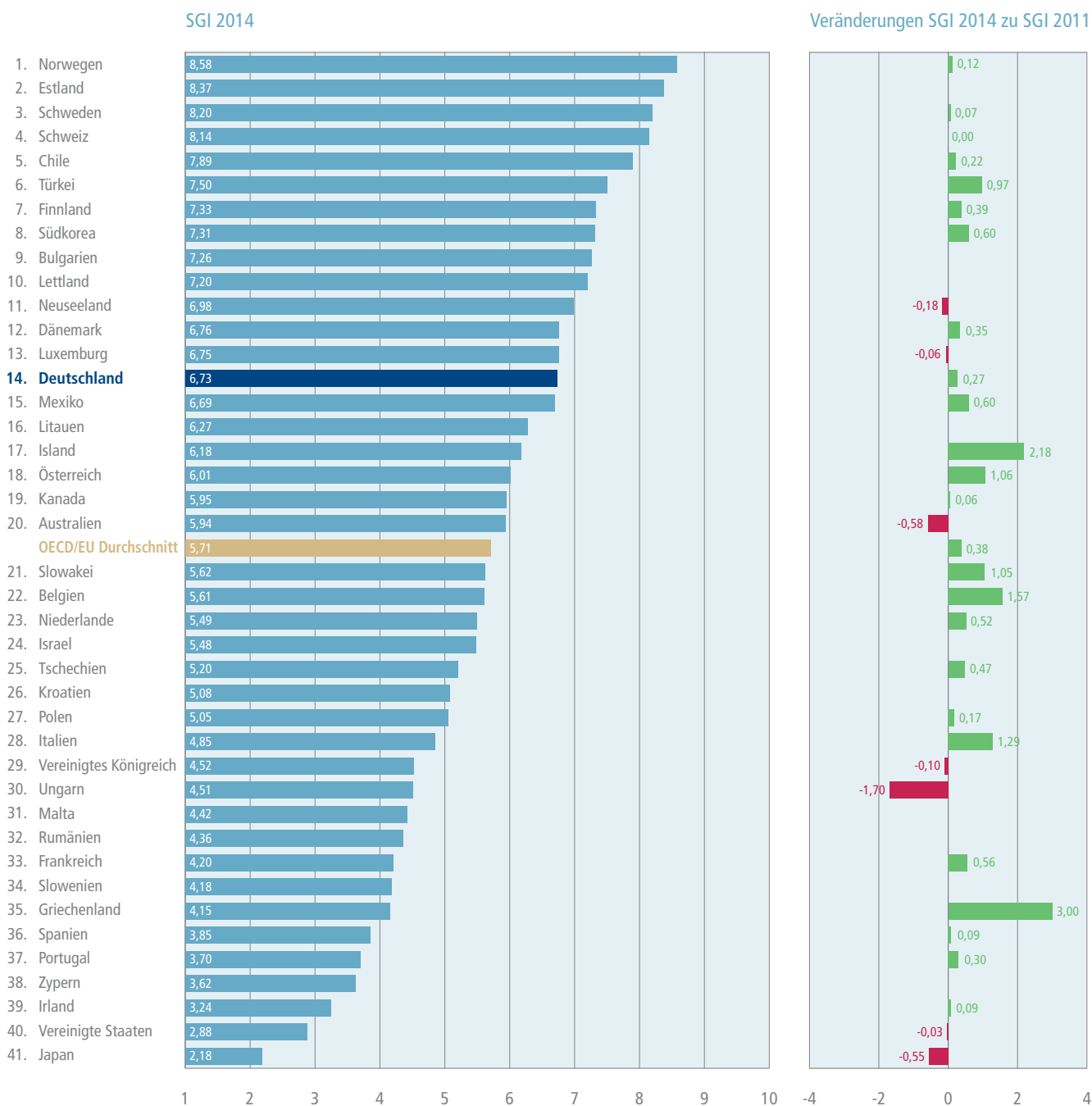
Angesichts der enormen fiskalischen Belastungen, die sich aus der Eurokrise sowie der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise in den letzten Jahren ergeben haben, ist Deutschlands Haushaltssituation im Vergleich mit der Mehrheit der OECD- und EU-Staaten nach dem Urteil der SGI-Ländergutachter insgesamt als entspannt zu bewerten. Deutschland kommt hier auf einen durchschnittlichen 14. Platz (6,7 Punkte). Im internationalen Vergleich sind die Musterschüler in Sachen Haushaltspolitik Norwegen, Estland, Schweden, die Schweiz und Chile. Während Norwegen stark von seinen Ölressourcen profitiert und die Erlöse sinnvoll unter anderem zur langfristigen Rentenfinanzierung einsetzt, haben Estland, Chile, die Schweiz und Schweden – auch ohne den Vorteil entsprechender Ressourcen – über die letzten Jahre hinweg eine sehr nachhaltige und generationengerechte Haushaltspolitik verfolgt. Selbst die globale Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2008 hat sich in diesen Ländern kaum in der haushaltspolitischen Performanz niedergeschlagen.¹⁵

¹⁵ Siehe zu den haushaltspolitischen Ergebnissen von Norwegen, Estland, Chile und Schweden die jeweiligen Ausführungen bei Ringen/Sverdrup/Jahn (2014); Toots/Reetz/Jahn (2014); Von Knebel/Klein/Zilla/Thunert (2014); Pierre/Jochem/Jahn (2014).



Abbildung 13: Ergebnisse Haushaltspolitik

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

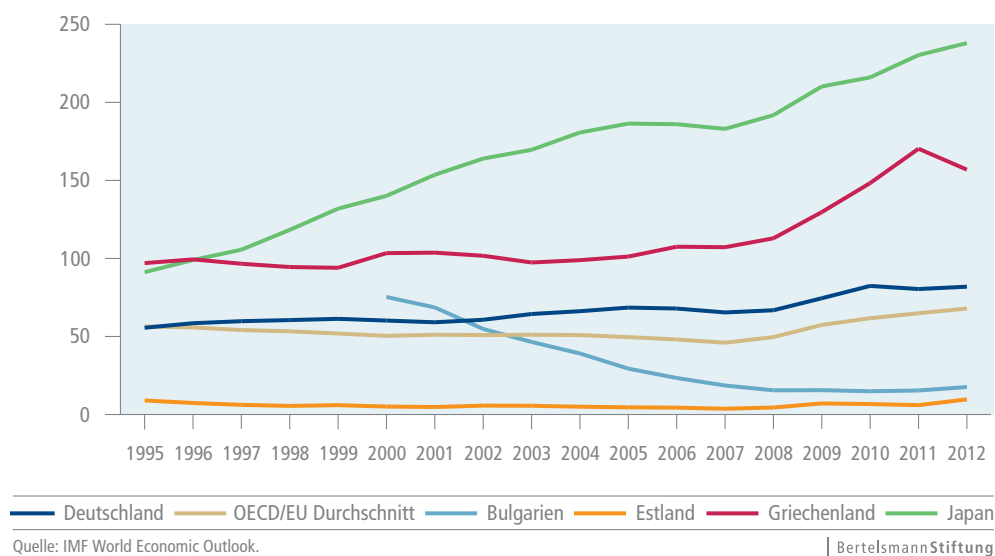
Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Obwohl der aktuelle Schuldenstand mit fast 81,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nur 0,5 Prozent niedriger ist als der bisherige Rekordstand aus dem Jahre 2010 ist Deutschland während der vergangenen Krisenjahre bislang nicht von den internationalen Ratingagenturen herabgestuft worden. Der starke, die Maastricht-Kriterien sprengende Anstieg des Haushaltsdefizits und des Schuldenstands während der Krise war auf das Wegbrechen von Steuereinnahmen, Exporterlösen und die massiven Aufwendungen für Konjunkturstimuli und Bankenrettungen zurückzuführen. Strukturell hat Deutschland dagegen durchaus sinnvolle Maßnahmen im Sinne fiskalischer Nachhaltigkeit unternommen und mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ein auch im Ausland positiv beachtetes Instrument eingeführt. Die Schuldenbremse erlaubt ab 2016 für den Bund nur noch eine jährliche Neuverschuldung von 0,35 Prozent, während die Länder ab 2020 gar keine Schulden mehr aufnehmen dürfen. Ausnahmen von der Schuldenbremse gibt es für Bund und Länder für den Fall, dass eine „Stabilisierung der Konjunkturentwicklung“ erforderlich ist. Eine Ausnahmeregelung ist auch bei Naturkatastrophen oder bei „außergewöhnlichen Notsituationen“ vorgesehen. Für aufgenommene Kredite gilt dann allerdings ein verbindlicher Rückzahlungsplan.

Abbildung 14: Staatsschulden im Zeitverlauf

Angaben in Prozent des BIP





Angesichts der sich seit 2009 schnell wieder erholenden Wirtschaft und einer erkennbaren Ausgabendisziplin lag die Nettokreditaufnahme im Jahr 2012 mit einem Wert von 0,32 Prozent sogar bereits wieder im Rahmen der Vorgaben der Schuldenbremse. Stellt man die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungsträgern gegenüber, so ergab sich sogar ein leichter Budgetüberschuss von 0,2 Prozent. Generell genießt der Konsolidierungskurs große gesellschaftliche Zustimmung – politische Initiativen zugunsten von Steuersenkungen wurden in der Öffentlichkeit dementsprechend eher mit Skepsis betrachtet.

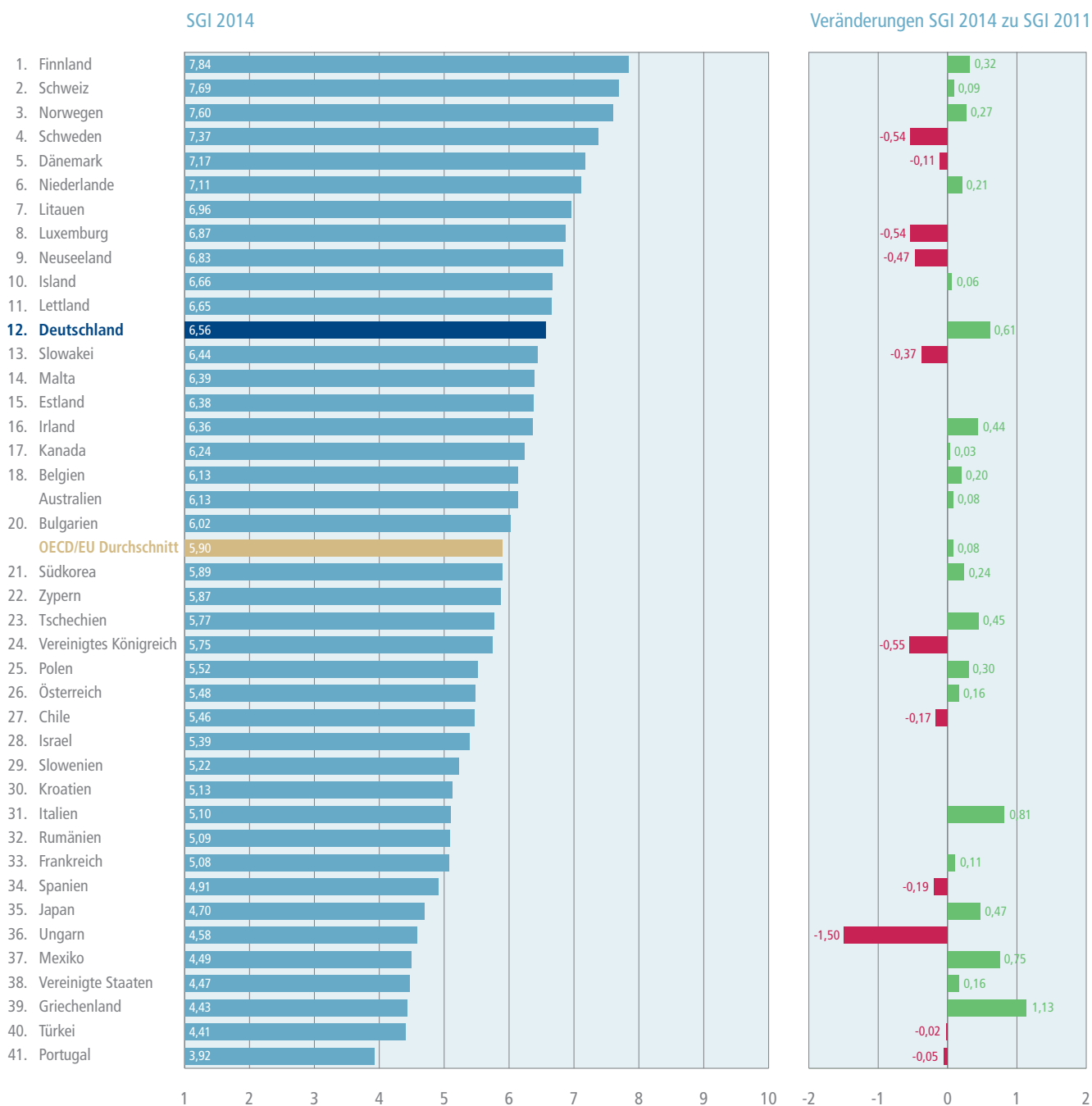
Im Bericht der Europäischen Kommission zur finanziellen Nachhaltigkeit der Mitgliedstaaten von 2012, der auch auf den Einflussfaktor der gesellschaftlichen Alterung für eine nachhaltige Haushaltspolitik Bezug nimmt, kommt die Kommission zu dem insgesamt positiven Urteil, dass Deutschland keine kurz-, mittel- und langfristigen Gefährdungen hinsichtlich seiner fiskalischen Nachhaltigkeit erwarten muss (Europäische Kommission, 2012, S. 11). Jenseits dieser optimistischen Einschätzung ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass die gesellschaftliche Alterung zwangsläufig dazu führt, dass künftig immer weniger Beitrags- und Steuerzahler einer wachsenden Zahl von Leistungsempfängern bei Rente, Pflege und Gesundheit gegenüberstehen werden. Zudem weisen die SGI-Gutachter mit Recht darauf hin, dass die insgesamt günstige derzeitige Lage nicht ganz ohne Risiken ist: Deutschland profitiert derzeit erheblich von den historisch niedrigen Zinsen für deutsche Staatsanleihen. Und angesichts seines insgesamt nach wie vor hohen Schuldenstands kann ein konjunktureller Abschwung zusammen mit den verbürgten Garantieleistungen im Rahmen des EFSM und ESM Deutschlands solide Haushaltssituation durchaus gefährden.

Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit ist zudem festzuhalten, dass der noch immer hohe Gesamtschuldenstand umgerechnet auf die Anzahl der Kinder eine vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung und entsprechend eine recht große Bürde für künftige Generationen bedeuten kann. Der Schuldenstand pro Kind beträgt in Deutschland rund 181.000 Euro, während Länder wie Estland oder Chile lediglich auf rund 10.000 Euro beziehungsweise 7.600 Euro pro Kind kommen. Der Konsolidierungskurs der letzten Jahre sollte daher im Interesse künftiger Generationen unbedingt fortgesetzt werden.

Dabei ist es zuträglich, dass trotz der im OECD-Vergleich eher moderaten Steuerquote (ohne Sozialversicherungsbeiträge) die Steuereinnahmen in den letzten drei Jahren dank der guten Arbeitsmarktsituation und einer effektiven Steuerverwaltung steigend waren und das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts dadurch in greifbare Nähe gerückt haben. Auch die Sozialversicherungsträger konnten zuletzt deutliche Überschüsse verbuchen.

Abbildung 15: Ergebnisse Steuerpolitik

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger Finanzierung und Einnahmensicherung ist diese Entwicklung also sehr positiv zu beurteilen. Idealerweise sollte in der aktuellen Situation eine Erzielung von Haushaltsüberschüssen das Ziel sein, um im Sinne der Generationengerechtigkeit den Schuldenabbau voranzutreiben. Der neue Vertrag der Großen Koalition visiert aber erst für 2015 einen ausgeglichenen Haushalt ohne neue Nettokreditaufnahme an.

Auch ist ein Teil der beschriebenen positiven Einnahmenentwicklung der kalten Progression geschuldet, was nur einer unter mehreren problematischen Aspekten des Steuersystems ist. Neben der nach wie vor erheblichen Komplexität des Steuersystems, die hohe Anforderungen an Haushalte und Unternehmen stellt, besteht ein Kernproblem darin, dass aufgrund der Kombination von einkommensbezogenen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sogar bereits Durchschnittsverdiener eine Grenzsteuerbelastung haben, die weit über dem OECD-Durchschnitt liegt. Nach den Zahlen der OECD muss ein Durchschnittsverdiener 39,9 Prozent von seinem Bruttogehalt abgeben – 15,1 Prozent mehr als im OECD-Durchschnitt. Die Lohnsteuer macht dabei 19 Prozent aus, während 20,9 Prozent auf Sozialversicherungsbeiträge entfallen – jeweils 4,2 Prozent beziehungsweise 10,9 Prozent mehr als im OECD-Durchschnitt. Die OECD hat kritisiert, dass diese ungünstige, negative Anreize setzende Situation bereits seit einem Jahrzehnt anhält und nicht zuletzt die Arbeitsmarktinklusivität von Alleinerziehenden behindert (OECD, Taxing Wages). Auch eine entsprechende Reform der Ehegattenbesteuerung wäre wünschenswert, da sich aus der aktuellen Regelung Ungleichbehandlungen von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt ergeben.

Insgesamt unterstreichen die SGI-Ländergutachter, dass sich bei der deutschen Steuerpolitik in den letzten Jahren eine klare Akzentverschiebung hin zu einer angebotsorientierten wirtschaftspolitischen Strategie zeigt. Erstens wurden einkommensbezogene direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge reduziert oder zumindest konstant gehalten, während indirekte Verbrauchssteuern – etwa die Mehrwertsteuer – merklich erhöht wurden und nun über dem OECD-Durchschnitt liegen. Zweitens wurden hinsichtlich direkter, einkommensbezogener Besteuerung die Unternehmenssteuern im Vergleich zu persönlichen Einkommensteuern gesenkt. Die Gesamtunternehmenssteuern (einschließlich Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) sind von 2005 bis heute von rund 40 Prozent auf 30 Prozent gefallen. Der effektive Grenzsteuersatz ist seit 1998 sogar von 37,9 Prozent auf 22,5 Prozent im Jahr 2012 gefallen. Damit liegt Deutschland nun im Mittelfeld in Europa, was die effektive Steuerbelastung von Unternehmen angeht – Entwicklungen, die die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland erhöht haben.

Die redistributive, sozial ausgleichende Funktion des Steuersystems ist im internationalen Vergleich recht gut. Deutschland kommt hier unter allen 41 Staaten auf Rang 8. Am stärksten sozial ausgleichende Funktionen übernehmen die Steuersysteme in Irland, Norwegen, Ungarn und Slowenien. Insgesamt nimmt die redistributive Wirkung des Steuersystems jedoch ab, je mehr Gewicht auf indirekte Steuern und niedrigere effektive Unternehmenssteuern gelegt wird und je höher die kalte Progression ausfällt.

Betrachtet man alle steuerpolitischen Zieldimensionen zusammen – stabile Einnahmen des Staates sichern, sozialen Ausgleich befördern und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts gewährleisten –, so kommen die SGI-Ländergutachter zu einem insgesamt recht positiven Urteil, was sich auch in Deutschlands Gesamtplatzierung im vorderen Mittelfeld bei dieser Indexkategorie widerspiegelt.

Forschung und Entwicklung – Deutschland mit weiteren Verbesserungen

Innovation ist in (post-)industriellen Gesellschaften ein wesentlicher Motor für Wachstum und Beschäftigung. So kommt der Schaffung von neuem Wissen und der Transformation in erfolgreiche Produkte, Verfahren und Organisationsmuster besondere Bedeutung zu. Damit tragen Innovationen in erheblichem Maße zur Schaffung neuer, zukunftsfähiger Arbeitsplätze bei, die einem modernen Verständnis von Arbeitsplatzqualität entsprechen. Dies gilt insbesondere in innovativen Unternehmen, da sich diese durch Technologievorsprünge vor Kosten- und Lohnsenkungswettbewerben schützen können.¹⁶

¹⁶ Vgl. Rüb/Ulbricht (2011).

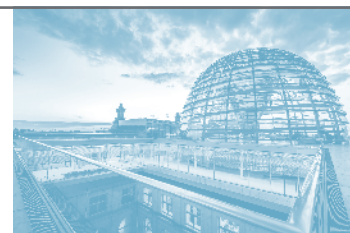
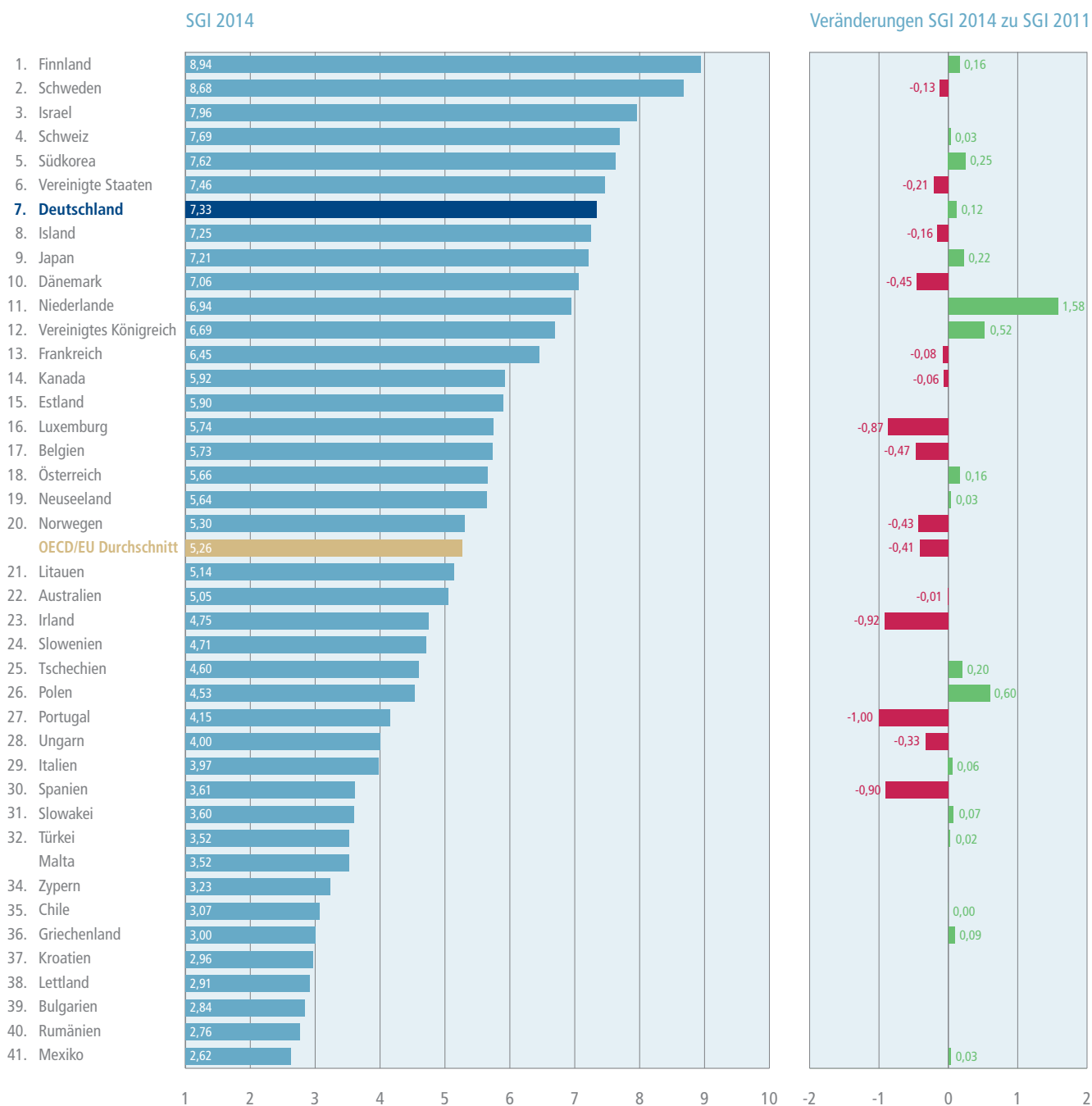


Abbildung 16: Ergebnisse im Bereich Forschung und Entwicklung

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Im aktuellen SGI-Ranking für diesen Bereich liegt Deutschland auf einem erfreulichen siebten Platz im Vergleich mit den restlichen 40 Ländern. Lediglich Finnland, Schweden, Israel, die Schweiz, Südkorea und die USA schneiden noch besser ab. Das gute Ergebnis lässt sich anhand unterschiedlicher Indikatoren konkretisieren. So hebt zum beispielsweise der letzte Global Competitiveness Report (2012-2013) hervor, dass Deutschland beim Indikator Patentanmeldungen pro Kopf auf einen siebten Rang von über 140 Ländern kommt. Die Innovationskapazität Deutschlands wird als außerordentlich hoch eingeschätzt. Mit Blick auf Produkt- und Prozessinnovationen rangiert die Bundesrepublik sogar auf Rang drei im weltweiten Vergleich. Entsprechend positiv ist zum Beispiel auch das Verhältnis der Lizenzeinnahmen zu den Lizenzausgaben für geistiges Eigentum: Deutschland liegt hier auf einem guten neunten Rang. An der Spitze stehen hier – mit einigem Abstand – die USA, Schweden und Finnland.

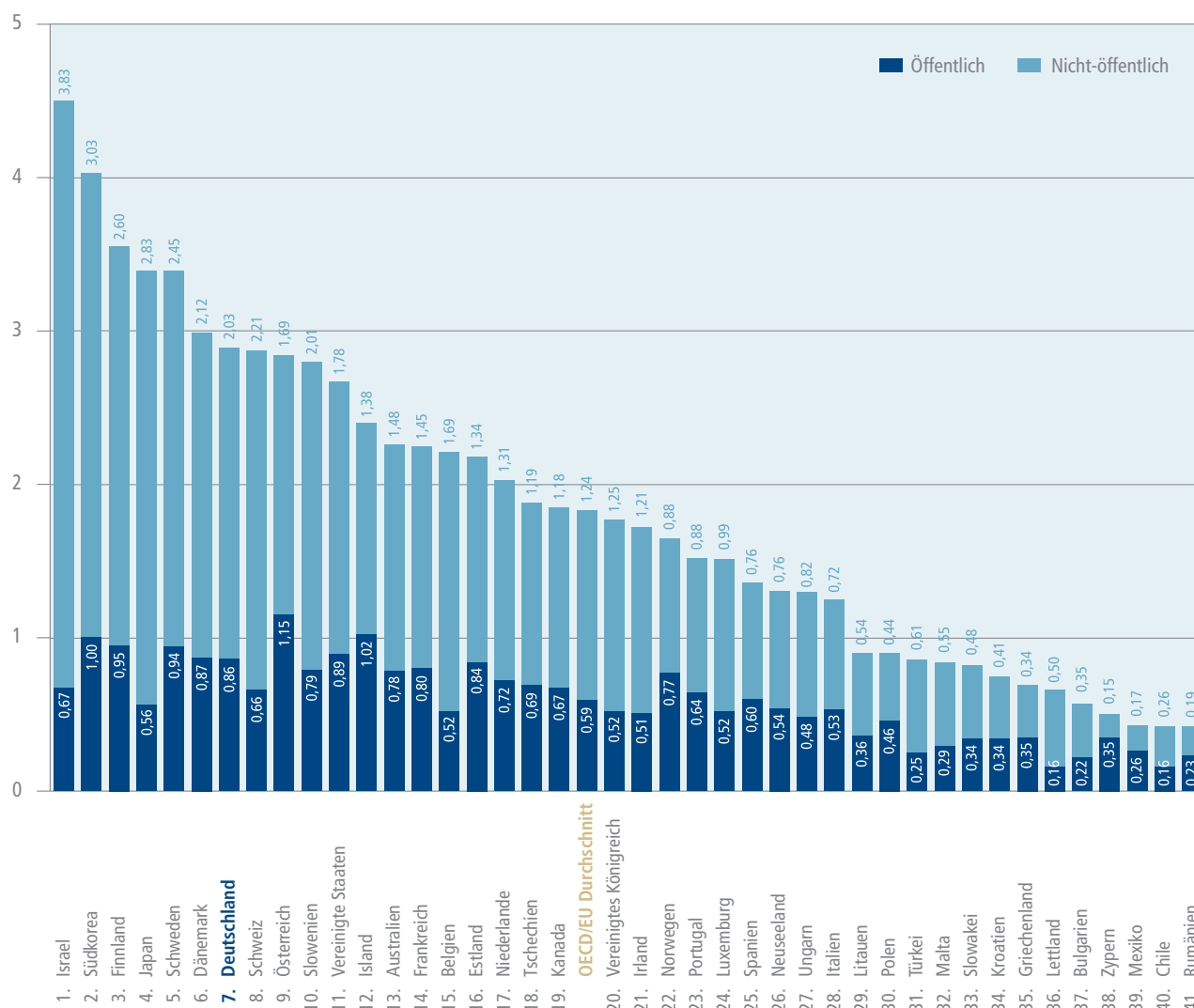
Forschung und Entwicklung sind für das Entstehen neuer Produkte und Produktionsverfahren ein zentraler Treiber. Da dies im Regelfall sehr kostenintensiv ist, hängt die Anzahl der in einem Land entwickelten Innovationen wesentlich von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln für Forschung und Entwicklung ab. Dabei wenden sowohl Unternehmen als auch der Staat finanzielle Mittel für die Erforschung und Entwicklung neuer Ideen auf. Betrachtet man die Ausgabenquoten für Deutschland, so ist die Entwicklung in den letzten Jahren leicht positiv. Zuletzt wendete die öffentliche Hand 0,86 Prozent des Bruttoinlandprodukts (Vergleichsjahr 2011) für diesen zukunftsrelevanten Bereich auf. Im Jahr 2007 waren es noch 0,7 Prozent. Mit dieser Ausgabenquote liegt die Bundesrepublik klar über dem OECD-Durchschnitt, ist aber auch durchaus noch ein Stückchen von Ländern wie Österreich, Island oder Südkorea entfernt, die alle mehr als ein Prozent des BIPs ausgeben. 2012 hat die Bundesregierung das Budget des Ministeriums für Bildung und Forschung um stattliche 11 Prozent auf 12,9 Milliarden Euro erhöht – so viel wie noch nie. Neben den öffentlichen Ausgaben investieren die Unternehmen nochmal rund 2,03 Prozent des BIPs in Forschung und Entwicklung, so dass Deutschland im Vergleichsjahr 2011 auf eine öffentliche und private Gesamtausgabenquote von 2,89 Prozent kam (2012: 2,92 Prozent). In der letzten SGI-Ausgabe lag diese Quote noch bei 2,53. Dies ist eine erfreuliche Steigerung. Man muss aber auch hier in Relation stellen, dass Länder wie Israel, Südkorea oder Japan bei den nicht-öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben noch um einiges voraus sind. Hier liegen die Quoten – allein für private Investitionen – zwischen 2,83 Prozent (Japan) und sogar 3,83 Prozent in Israel. Südkorea, das anders als Japan und Israel auch mit die höchsten öffentlichen Investitionen in diesem Bereich tätigt, kommt insofern auf eine Gesamtausgabenquote von über vier Prozent.¹⁷

¹⁷ Siehe zur Performanz Südkoreas im Bereich Forschung und Entwicklung den SGI-Länderbericht von Kalinowski/Rhyu/Croissant (2014).



Abbildung 17: Ausgabenstrukturen für Forschung und Entwicklung

Angaben in Prozent des BIP, 2012



Quelle: Eurostat Online Database, OECD Online Database.

BertelsmannStiftung

In den vergangenen Jahren haben in Deutschland vor allem die mittelständischen Unternehmen erheblich zu der oben beschriebenen positiven Entwicklung beigetragen. Allerdings gibt es bei der staatlichen Förderungspolitik und den gewählten Steuerungsinstrumenten durchaus noch Raum für Verbesserungen. Der im neuen Koalitionsvertrag der Großen Koalition erneut vorgesehene Ansatz, gezielt bestimmte „Schlüsseltechnologien“ zu fördern, die letztlich von der Politik

als Förderungsobjekt festgelegt werden, sollte zumindest kritisch hinterfragt werden. Zudem ist das Feld der Public-Private-Partnerships und der Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Industrie noch ausbaufähig, wie die SGI-Ländergutachter in ihrem jüngsten Bericht hervorheben. Hinsichtlich der Qualität seiner wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen muss Deutschland internationale Vergleiche allerdings nicht scheuen. Im letzten Competitiveness Report rangierte Deutschland auf Platz 10 von 144 Staaten. In diesem Zusammenhang verweisen die SGI-Ländergutachter auch auf die Fortsetzung der bisherigen „Exzellenzinitiative“ im tertiären Bildungsbe- reich. Die Bundesregierung und die Länder haben sich mit Blick auf die „Gemeinsame Initiative zur Förderung von Forschung und Entwicklung“ auf eine Budgeterhöhung von fünf Prozent für 2011 bis 2015 verständigt und damit den Stellenwert der Förderung von Spitzenforschung unter- strichen.

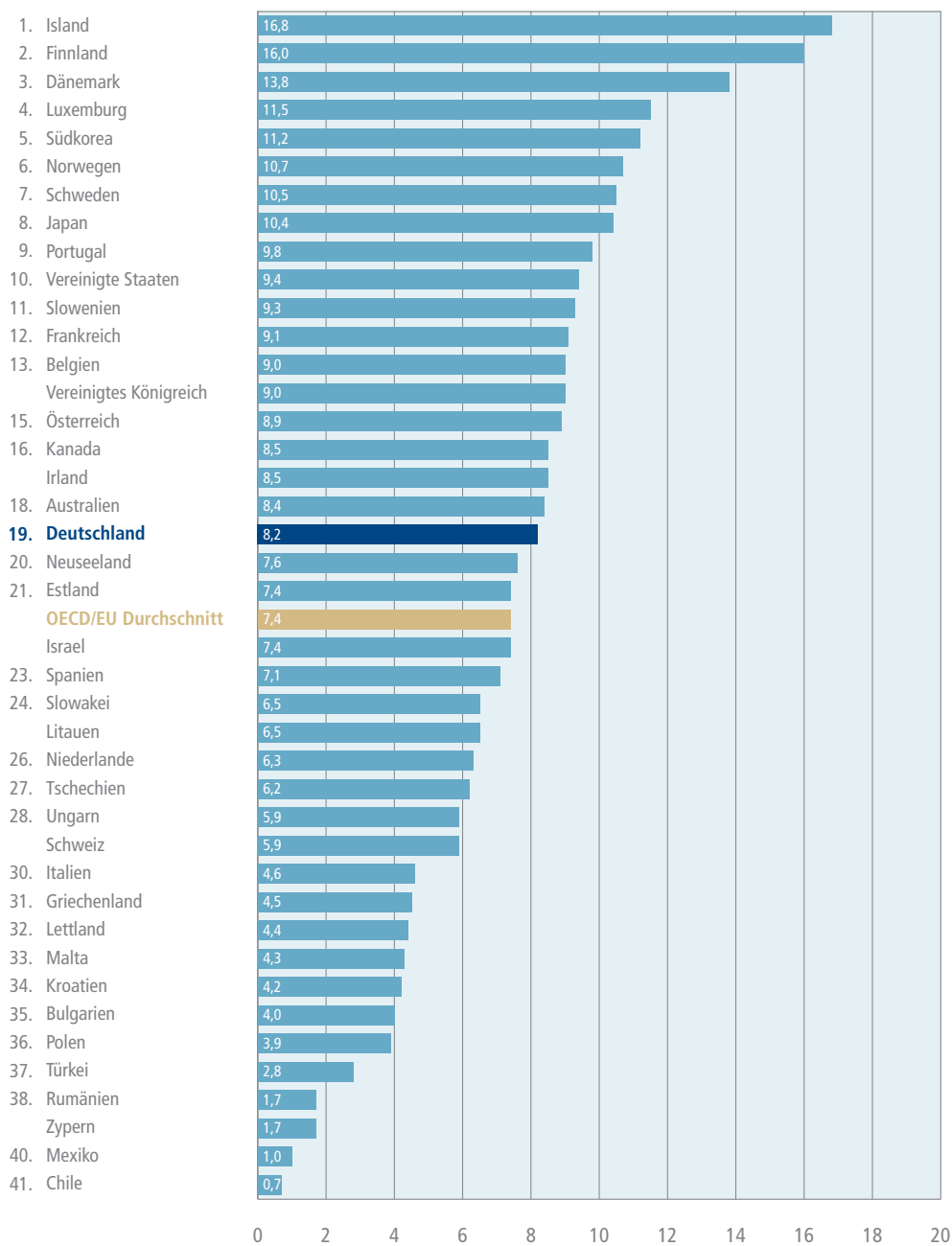
Bei der Anzahl der Forscher (alle Wissenschaftsbereiche) pro 1000 Beschäftigte liegt Deutschland im OECD-/EU-Vergleich allerdings lediglich im Mittelfeld. Während Island, Finnland und Däne- mark auf 14 bis 17 Wissenschaftler pro 1000 Beschäftigte kommen, sind es in Deutschland im Schnitt nur 8,24. Schlusslichter sind hier Mexiko und Chile mit weniger als einem Forscher im Durchschnitt. Insgesamt schneidet Mexiko zusammen mit Rumänien und Bulgarien am schlech- testen in der SGI-Gesamtkategorie „Forschung und Entwicklung“ ab.



Abbildung 18: Forscher pro 1000 Beschäftigte

Angaben in Vollzeitäquivalenten pro 1000 Beschäftigte, 2011

SGI 2014



Quelle: UNESCO Online Database.

Stabilisierung globaler Finanzmärkte – Deutschland übernimmt Verantwortung auf internationaler Ebene

Stabile globale Finanzmärkte sind eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. In der deutschen Finanzpolitik hat die Krise zu einem gewissen Wandel der bisherigen Politikansätze geführt – weg von privater Selbstregulierung hin zu einer stärker öffentlichen Regulierung, um kostspielige Rettungsmaßnahmen zugunsten von privaten Banken in Zukunft möglichst zu vermeiden. Im nationalen Rahmen wurde mit dem so genannten Restrukturierungsgesetz der bisherige Regelungsrahmen für Banken und Finanzmärkte umfangreich reformiert. Das Gesetz mit seinen Vorschriften zur Abwicklung insolventer Banken ist zum Vorbild für die entsprechenden Regulierungspläne auf europäischer Ebene geworden. Deutschland gehört auch zu den ersten EU-Staaten, die einen gesetzlich verpflichtenden Plan für die geordnete Abwicklung bankrottgegangener Banken eingeführt haben.

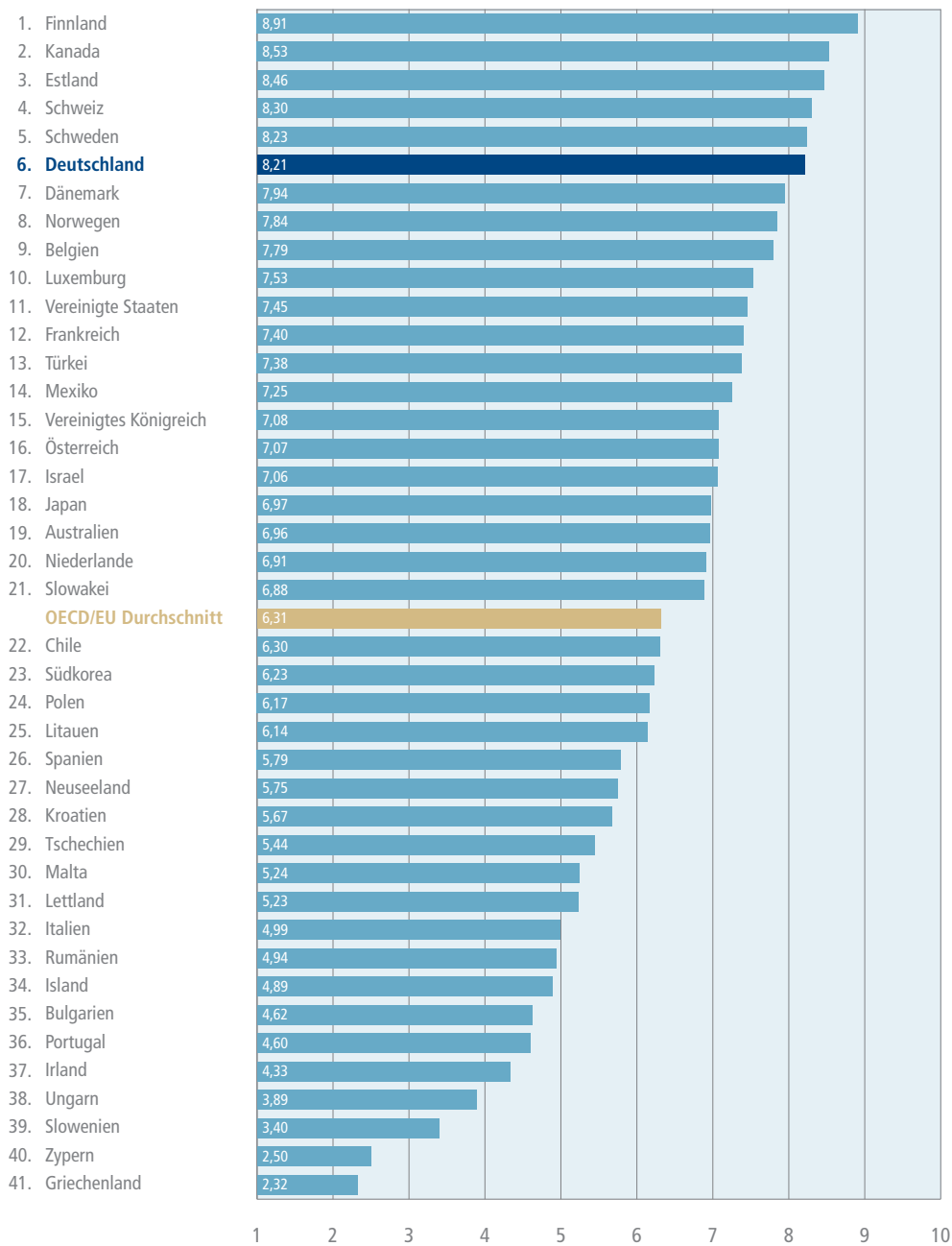
Auf internationaler Ebene ist Deutschland unter denjenigen Staaten, die am deutlichsten international koordinierte Schritte zur Reform des globalen Finanzsystems eingefordert und die G20 dazu gedrängt haben, als hervorgehobenes internationales Kooperationsforum in dieser Hinsicht zu fungieren. Trotz dieses Engagements ist aber auch zu sehen, dass Deutschland auch die Eigeninteressen des hiesigen Bankensystems, etwa mit Blick auf die Position der Sparkassen, international verteidigt hat.



Abbildung 19: Ergebnisse Stabilisierung globaler Finanzmärkte

Angaben in Indexwerten

SGI 2014



Quelle: Eigene Berechnungen.

Bemerkenswert ist weiterhin, dass die Bundesregierung trotz einer anfangs skeptischen Grundhaltung ihre Position hinsichtlich der Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer (EU FTT) revidiert hat. Die Kommission hatte die Einführung einer solchen Steuer für 2014 vorgeschlagen. Der Vorschlag wurde von Experten und Politikern unterschiedlich aufgenommen. Elf EU-Staaten, darunter Deutschland, sehen in einer auf dem Wege der so genannten „Verstärkten Zusammenarbeit“ einföhrbaren europäischen Transaktionssteuer ein wirksames Mittel, um riskante Finanzgeschäfte zu reduzieren, die Steuereinnahmen deutlich zu erhöhen und für mehr Gerechtigkeit zu sorgen. Dies wiegt stärker als die befürchteten leicht negativen Auswirkungen auf das Wachstum.

Die SGI-Länderexperten heben zudem hervor, dass Deutschland eine führende Rolle bei der Bekämpfung der europäischen Schuldenkrise spielt und erhebliche finanzielle Garantien im Rahmen des ESM (190 Milliarden Euro) leistet. Und auch was die Bekämpfung globaler Steuerhinterziehung angeht, hat Deutschland zuletzt beim G20 Gipfel in Moskau im Februar 2013 zusammen mit Großbritannien und Frankreich wichtige Signale gesetzt.

3.1.2 Soziale Nachhaltigkeit

Teilhabechancen für gegenwärtige und künftige Generationen sichern

Nachhaltigkeit in diesem Bereich umschließt die Erhaltung beziehungsweise Steigerung individueller Verwirklichungschancen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an sozialer Teilhabe. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist jedoch eine Chancen eröffnende Gesellschaft.¹⁸ Die politischen, sozialen und ökonomischen Systeme müssen so gestaltet werden, dass der einzelne Mensch über optimale Verwirklichungschancen verfügen kann. Soziale Teilhabe umfasst daher nicht nur die bloße Absicherung gegenüber Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Alter, Pflege, Invalidität und Arbeitslosigkeit. Sozialpolitik beinhaltet vielmehr auch eine integrative Komponente, indem sie Gesellschaftsmitglieder zur aktiven Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten befähigt.¹⁹ Verwirklichungschancen müssen dabei für alle Mitglieder einer Gesellschaft gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden: Niemand darf systematisch von der Teilhabe an existenzieller Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Erwerbsarbeit, politischer Partizipation, sozialen Beziehungen oder gesunden Umweltbedingungen ausgeschlossen werden. Dabei muss im Sinne der Nachhaltigkeit stets auch eine langfristige Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme das Ziel sein. Es geht bei der Bewertung der Performanz der OECD- und EU-Staaten in diesem Bereich also nicht einfach allein um eine Bewertung, inwiefern gerechte Zugangschancen in verschiedenen sozialen Teilbereichen bestehen, sondern zum Beispiel auch um eine nachhaltige Finanzierbarkeit beziehungsweise eine entsprechende Reformierbarkeit bestehender Systeme. Im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens darf die Sicherung beziehungsweise der Ausbau von sozialen Teilhabechancen heutiger Generationen schließlich nicht zulasten der Teilhabechancen künftiger Generationen gehen.

¹⁸ Vgl. Boecker/Schraad-Tischler (2011) sowie Schraad-Tischler (2011).

¹⁹ Rüb/Ulbricht (2011).



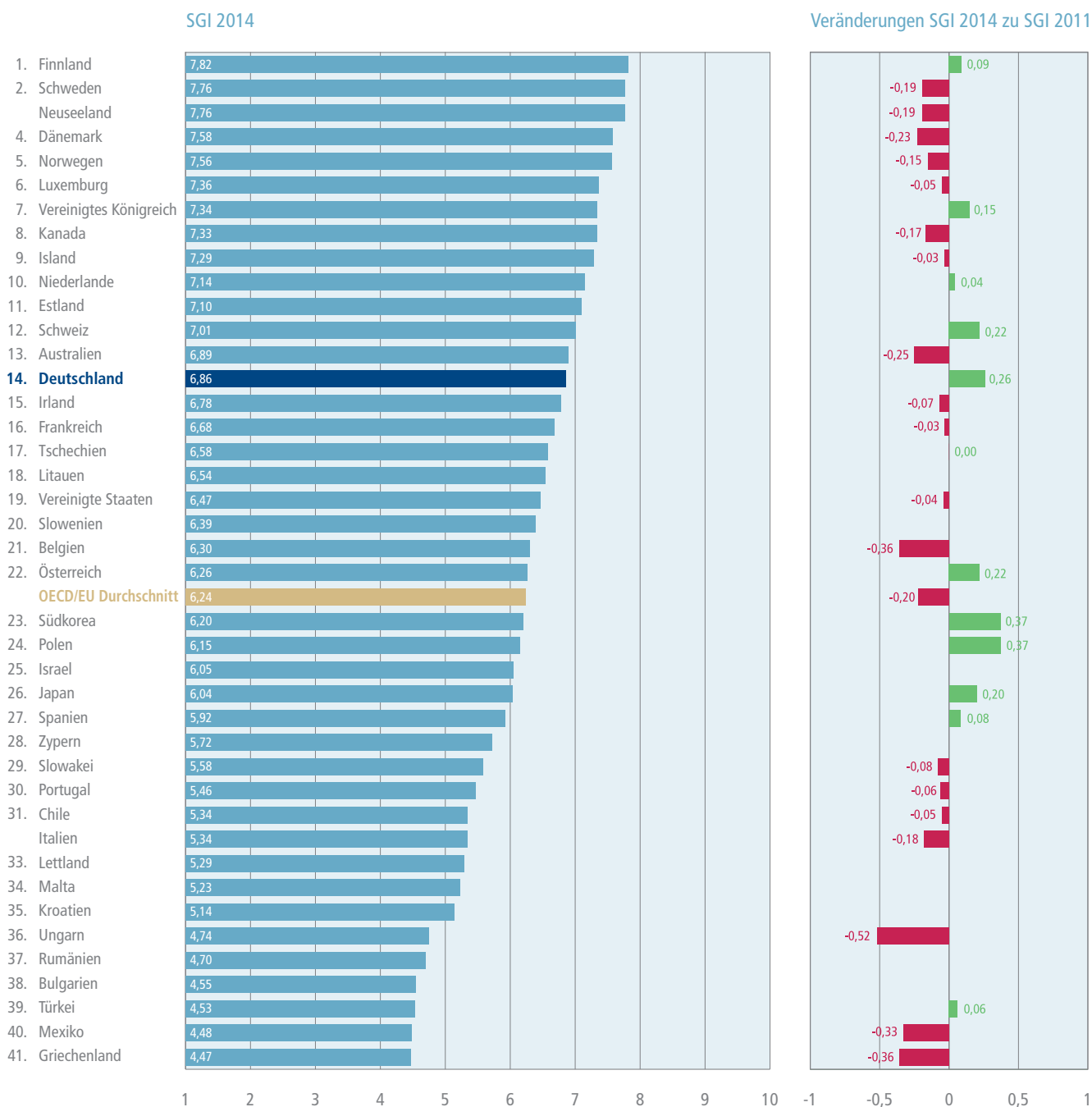
In der Indexdimension „Soziale Nachhaltigkeit“ der SGI werden folgende Fragen für die einzelnen hier betrachteten Politikfelder beantwortet:

- Inwiefern fördert die Bildungspolitik eines Landes ein qualitativ hochwertiges, faires und effizientes Bildungs- und Ausbildungssystem?
- Inwiefern tragen sozialpolitische Maßnahmen zu einer Steigerung sozialer Inklusion beziehungsweise einer wirksamen Bekämpfung gesellschaftlicher Exklusion und Polarisierung bei?
- Wie erfolgreich ist die Gesundheitspolitik eines Landes mit Blick auf die Sicherung der Qualität, Fairness und Kosteneffizienz des jeweiligen Gesundheitssystems?
- Inwiefern erleichtern familienpolitische Maßnahmen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie?
- Wie erfolgreich ist die Rentenpolitik eines Landes mit Blick auf die Vermeidung von Altersarmut, intergenerationeller Gerechtigkeit und fiskalischer Nachhaltigkeit?
- Inwiefern tragen politische Maßnahmen eines Landes zur wirksamen gesellschaftlichen Integration von Migranten bei?
- Wie erfolgreich ist ein Land bei der Herstellung sicherer Lebensbedingungen für seine Bürger durch die Bekämpfung von Kriminalität und anderer Sicherheitsrisiken?
- Und mit Blick auf die internationale Handlungsebene: Inwiefern setzt sich ein Land für die Bekämpfung sozialer Ungleichheit im globalen Maßstab, etwa durch die Förderung fairer Welt handelsstrukturen und gerechter Teilhabechancen in Entwicklungsländern, ein?

Insgesamt bilden 28 quantitative und acht qualitative Indikatoren die einzelnen sozialpolitischen Politikfelder im SGI-Instrument ab.

Abbildung 20: Ergebnisse „Soziale Nachhaltigkeit“

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



In den verschiedenen sozialpolitischen Bereichen ist Finnland insgesamt führend, dicht gefolgt von Schweden, Dänemark und Norwegen. Die universalistischen Wohlfahrtsstaaten Nordeuropas zeigen, dass sich wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und eine in die Fähigkeiten der Menschen investierende Sozialpolitik keineswegs ausschließen müssen, sondern vielmehr in einem positiven Wechselverhältnis zueinander stehen. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist auch das ausgezeichnete Abschneiden Neuseelands hervorzuheben. Deutschland kommt in der Gesamtbeurteilung der SGI trotz leichter Verbesserungen im Vergleich zur letzten Ausgabe nicht über einen 14. Rang hinaus. Wie sieht dies in den einzelnen Teilbereichen der Dimension „Soziale Nachhaltigkeit“ aus?

Bildung – leichte Verbesserungen, aber immer noch Mittelmaß im OECD- und EU-Vergleich

Eine gute (Aus-)Bildung und Qualifikation der Bevölkerung ist eine Grundbedingung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und ein hohes Maß an sozialer Teilhabe. Nicht nur Investitionen in Forschung und Entwicklung, sondern vor allem in Bildung sind daher erforderlich, um die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften zu erhalten beziehungsweise zu verbessern. Diese langfristige Anlage verspricht nicht nur Wohlfahrtseffekte. Wenn nachhaltiges Regieren ohne die verständige Unterstützung der Bürger zum Scheitern verurteilt ist, dann strahlt ein höheres Bildungsniveau auch positiv auf alle anderen Politikfelder aus, auch auf die demokratische Qualität.²⁰ In einer Gesamtbeurteilung der Zukunftsfähigkeit von Staaten kommt dem Bereich Bildung insofern womöglich der größte Stellenwert zu.

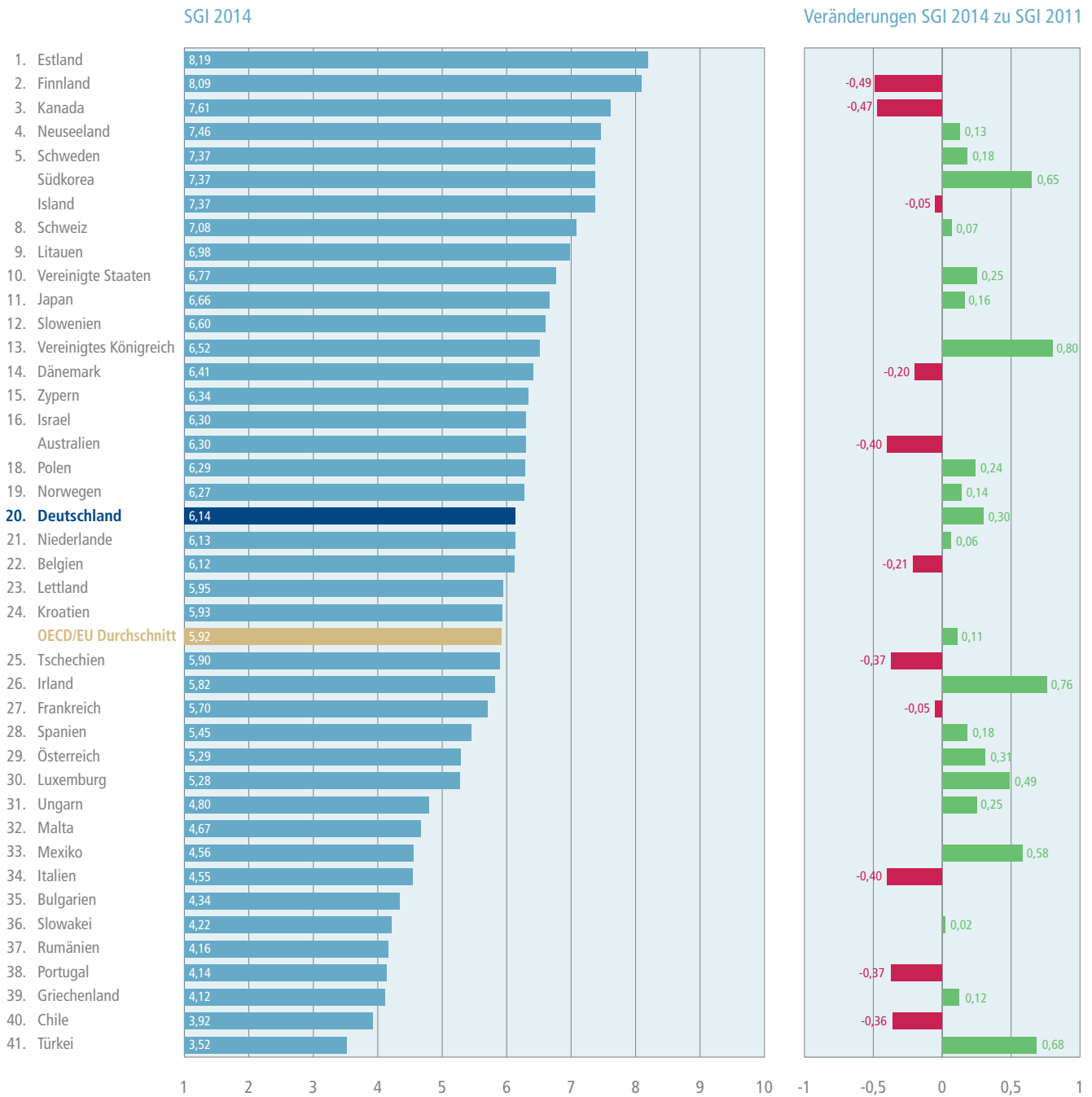
Gerade in diesem Feld hat Deutschland jedoch nach wie vor noch mit den größten Nachholbedarf – gemessen etwa an besonders erfolgreichen Ländern wie Estland, Finnland, Kanada oder Neuseeland.²¹ Über einen mäßigen Mittelfeldrang kommt Deutschland erneut nicht hinaus. Dies gefährdet mittelfristig die gute Position, die Deutschland im Gesamtvergleich nachhaltigen Regierens inzwischen einnimmt.

²⁰ Vgl. Rüb/Ulbricht (2011).

²¹ Siehe dazu die SGI-Länderberichte von Toots/Reetz/Jahn (2014); Anckar/Kuitto/Oberst/Jahn (2014); Sharpe/Kessler/Thunert (2014); Kaiser/Miller/Croissant (2014).

Abbildung 21: Ergebnisse Bildung

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Ohne Frage: Deutschland hat sich zwar in den letzten PISA-Erhebungen erneut verbessert und inzwischen – was den Lernstand der Schülerinnen und Schüler angeht – sogar ein Land wie Schweden überholt, das einen regelrechten Absturz im aktuellen PISA-Ranking hinnehmen musste. Doch eine zentrale Herausforderung bleibt: Die Chancengerechtigkeit im deutschen Bildungswesen ist zu schwach ausgeprägt. Wenngleich auch in dieser Hinsicht zuletzt leichte Verbesserungen feststellbar waren, so hängt der Bildungserfolg den jüngsten Studien der OECD zufolge noch immer stark von Herkunft und sozioökonomischem Hintergrund eines Kindes ab. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind aus einem sozial schwachen Umfeld durch Bildung befähigt wird, am gesellschaftlichen Wohlstand teilzuhaben, ist deutlich geringer als in vielen anderen entwickelten Staaten. Die SGI-Ländergutachter unterstreichen auch im jüngsten Report, dass das deutsche Bildungssystem – verglichen mit anderen hochentwickelten Industrienationen – segregiert und sozial selektiv ist. Gerade die Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund oder von Kindern aus unteren Einkommenschichten sind geringer ausgeprägt. Das weist darauf hin, dass sich das Bildungssystem noch nicht ausreichend auf die wachsende Heterogenität der Kinder und Jugendlichen in Deutschland eingestellt hat. Deutschland liegt beim Zusammenhang von sozio-ökonomischem Hintergrund und Lernerfolg lediglich auf Rang 27 von 41 Staaten. Am geringsten ist dieser Zusammenhang in Estland, Island und Norwegen. Auch Staaten wie Finnland, Kanada oder Südkorea schneiden in dieser Hinsicht regelmäßig sehr gut ab.

Mit Blick auf diese Problematik kommt nicht zuletzt der verstärkten Investition in eine qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung eine Schlüsselrolle zu. Zahlreiche Studien zeigen, dass derartige Investitionen positive Effekte auf die späteren schulischen Chancen eines Menschen, seine Jobaussichten und seine gesamten sozialen Aufstiegschancen haben. Staaten, die frühzeitig und gezielt in die Fähigkeiten und Chancen der jüngsten Mitglieder ihrer Gesellschaften investieren, handeln insofern nicht nur moralisch, sondern auch ökonomisch sinnvoll.²² Auch in Deutschland zeigt sich ein wachsender Konsens darüber, dass diesem Bereich größere Priorität eingeräumt werden muss – etwa mit Blick auf den frühzeitigen Erwerb der deutschen Sprache im Falle von Kindern mit Migrationshintergrund. Was die Ausgaben für frühkindliche Bildung im internationalen Vergleich betrifft, hat sich Deutschland in den letzten Jahren daher auch tatsächlich etwas verbessert. Die Ausgabenquote lag im Vergleichsjahr 2010 bei 0,46 Prozent des BIPs (gegenüber 0,37 Prozent im Jahr 2006). Doch im internationalen Vergleich bedeutet das immer noch lediglich Rang 21 – und damit allenfalls Mittelmaß. Zum Vergleich: Spitzenreiter Dänemark investiert genau doppelt so viel in dieses so wichtige Handlungsfeld und offenbart damit eine ganz andere finanzielle Prioritätensetzung als Deutschland. Auch die Pläne der neuen Großen Koalition versprechen hier keine größeren Investitions- und Qualitätssprünge, denn die im Koalitionsvertrag vorgesehenen sechs Milliarden Euro, die sich auf alle bildungspolitischen Bereiche – von Kindertagesstätten, Schulen bis hin zu den Universitäten – beziehen, werden den tatsächlichen Herausforderungen in diesem Politikfeld schlicht nicht gerecht. Zu diesen Her-

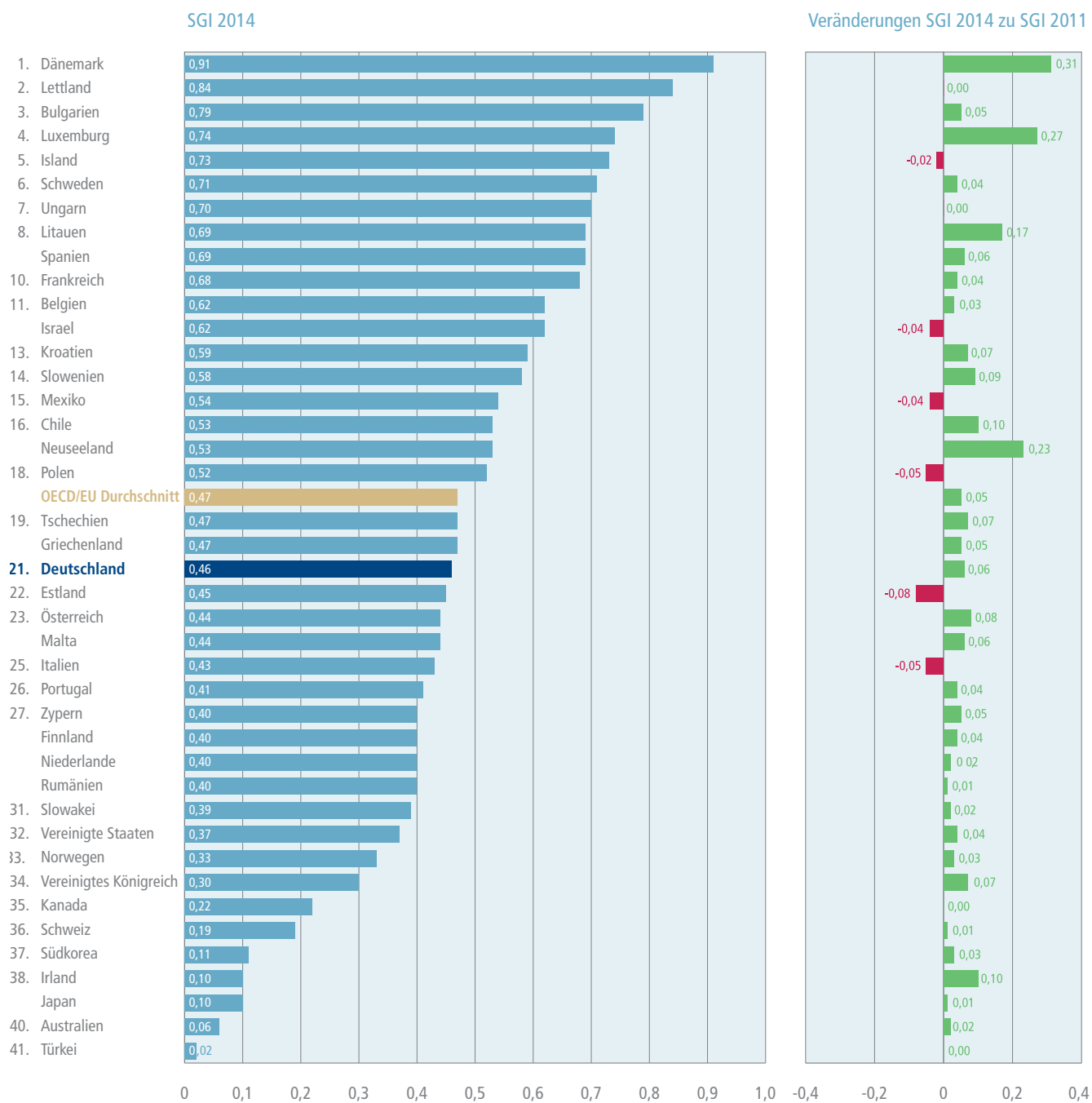
²² Siehe dazu auch die Studie „Intergenerational Justice in the OECD“, Bertelsmann Stiftung (2013), abrufbar unter www.sgi-network.org.

ausforderungen zählen etwa die Gewährleistung hoher bundesweiter Qualitätsstandards bei der frühkindlichen Bildung, der flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen und die echte Förderung der Inklusion im Schulbereich, was entsprechende Infrastrukturen und hochqualifiziertes Personal erfordert. Individuelle Förderung muss stärker als pädagogisches Grundprinzip in allen Bildungsinstitutionen verankert werden. Die bescheidenen bildungsbezogenen Investitionspläne stehen insofern – unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit – auch nicht annähernd in einem angemessenen Verhältnis zu den zusätzlichen Kosten, die etwa die Rentenpläne der Großen Koalition mit sich bringen werden (siehe dazu auch unten).



Abbildung 22: Ausgaben für vorschulische Bildung

Angaben in Prozent des BIP, 2010



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: World Bank Education Database.

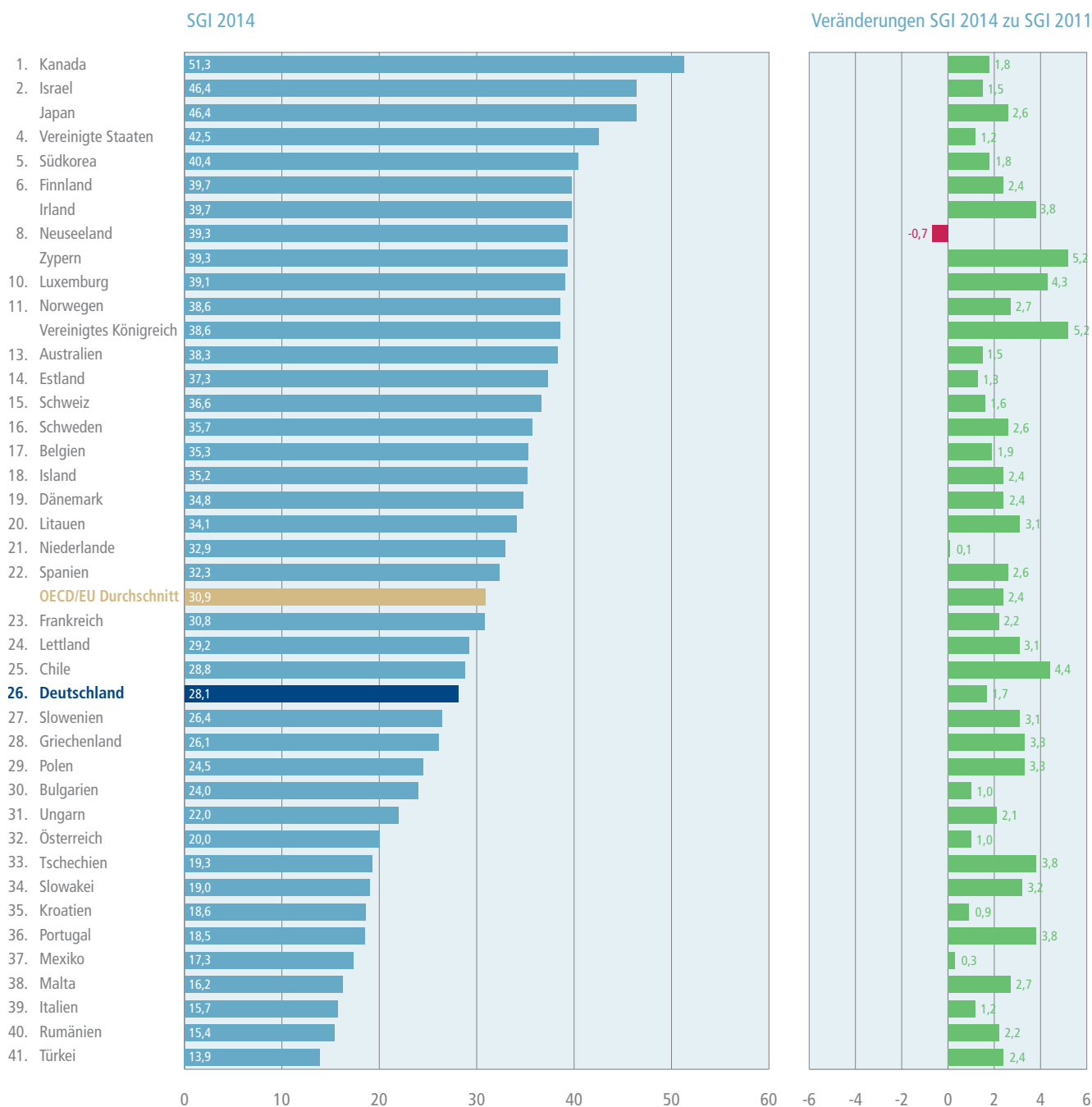
BertelsmannStiftung

Auch im Bereich der Hochschulbildung hat Deutschland durchaus noch Verbesserungspotenzial. Zwar geht auch hier der Trend leicht nach oben und der Anteil der 25- bis 64-jährigen Personen, die über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen, beträgt inzwischen rund 28 Prozent (gegenüber 25,4 Prozent im Jahr 2008). Doch bedeutet dies immer noch lediglich Rang 26 im OECD- und EU-Vergleich. Spitzenreiter bei diesem Indikator ist Kanada, wo - relativ gesehen - fast doppelt so viele Menschen (51,3 Prozent) über ein abgeschlossenes Studium verfügen wie in Deutschland (Vgl. Abb. 23).



Abbildung 23: Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss (25- bis 64-Jährige)

Angaben in Prozent, 2012



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eurostat Online Database 2012, OECD Education at a Glance 2013.

BertelsmannStiftung

Allerdings ist der reine Blick auf Hochschulabschlussquoten als Indikator für die Qualität des Bildungs- und Ausbildungssystems verkürzt. Denn gerade im Bereich der dualen Berufsausbildung hat Deutschland im internationalen Vergleich enorme Stärken und wird derzeit zurecht in vielen Staaten als Vorbild betrachtet. Immerhin 52,4 Prozent der Menschen in der Altersgruppe zwischen 25 und 34 Jahren haben einen formalen Ausbildungsabschluss; das sind 22,1 Prozent mehr als im OECD-Vergleich. Die Job- und Einkommensaussichten für diese Menschen sind dabei durchaus gut – 2009 waren immerhin 81,2 Prozent aller Menschen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in Beschäftigung, und auch die im internationalen Vergleich geringe Jugendarbeitslosigkeit Deutschlands ist zum Teil ein Resultat des hiesigen gut funktionierenden dualen Ausbildungssystems.

Soziale Inklusion – nordeuropäische Staaten bleiben der Benchmark

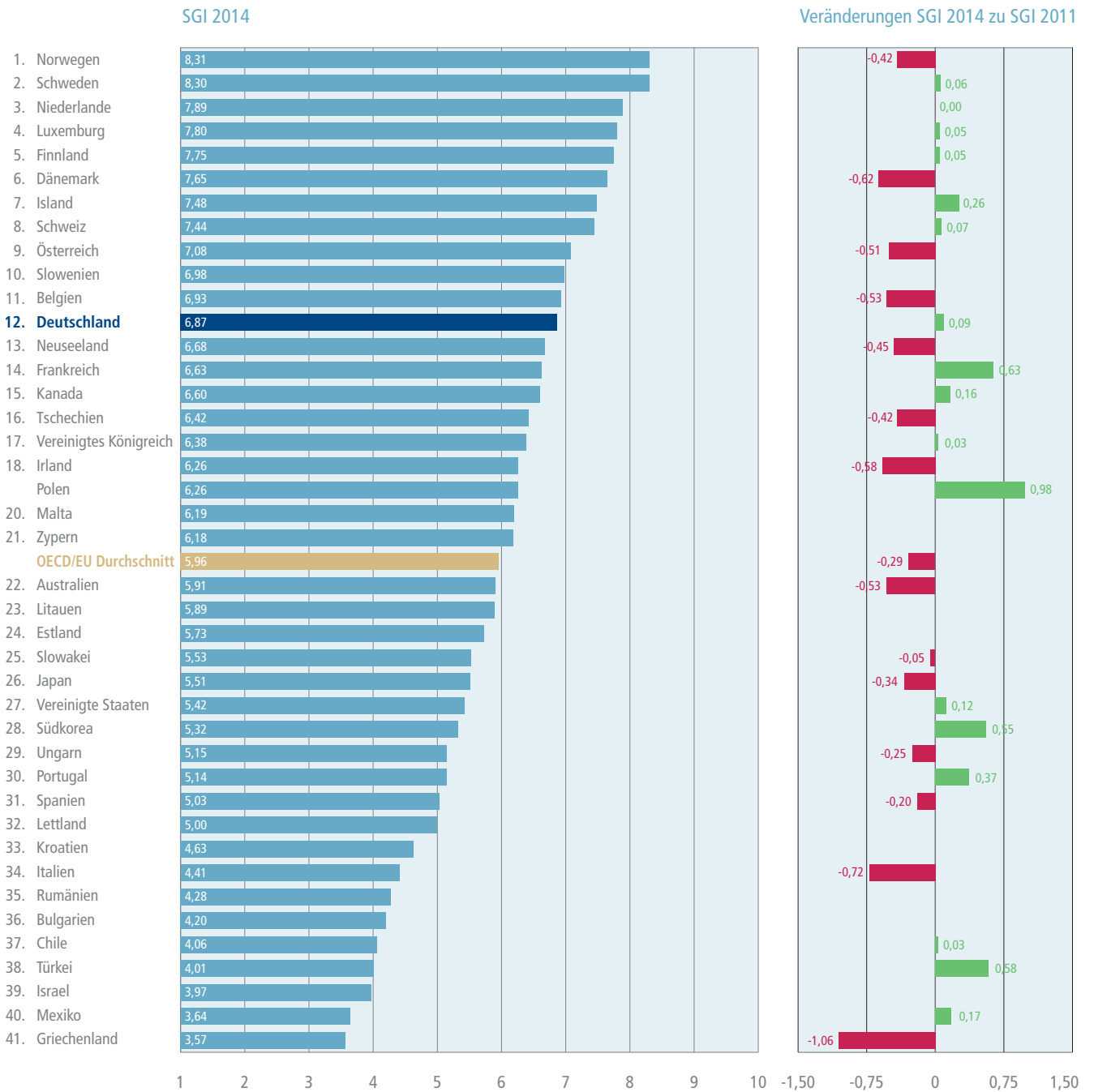
Die verschiedenen Risiken sozialer Exklusion und gesellschaftlicher Polarisierung wirksam zu reduzieren und für ein hohes Maß an Teilhabegerechtigkeit zu sorgen, muss Zielpunkt sozialpolitischer Anstrengungen sein. Während gerade die skandinavischen Staaten Schweden und Norwegen aufgrund ihrer universellen Wohlfahrtsstaaten und ihrer egalitären Gesellschaftsstruktur traditionell Bestwerte bei der Armutsbekämpfung, der Einkommensverteilung und der Geschlechtergerechtigkeit erzielen, hat sich Deutschland im Vergleich zur letzten Erhebung zumindest leicht verbessern können und liegt mit 6,8 Punkten auf dem 12. Platz.²³

²³ Siehe zur nach wie vor sehr guten sozialpolitischen Performanz der drei skandinavischen Staaten Norwegen, Dänemark und Schweden im Detail die Länderberichte von Ringen/Sverdrup/Jahn (2014); Laursen/Andersen/Jahn (2014); Pierre/Jochem/Jahn (2014).



Abbildung 24: Ergebnisse im Bereich „Soziale Inklusion“

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Die allgemeine Armutsquote lag 2012 nach den Zahlen von Eurostat bei 9,6 Prozent, die Kinderarmut bei 7,8 Prozent. 2009 waren noch 8,6 Prozent der Kinder von Armut betroffen. Damit hat sich die Kinderarmut zuletzt leicht rückläufig entwickelt. Länder wie Norwegen und Finnland haben derzeit jedoch lediglich Kinderarmutsquoten von 4 beziehungsweise 4,5 Prozent.²⁴ Das so genannte „Armutrisiko“ für Kinder liegt nach den jüngsten Eurostat-Zahlen bei 18,4 Prozent – trotz der Verbesserungen über die letzten drei Jahre hinweg (2010: 21,7 Prozent) ist dies zweifellos noch immer zu hoch für eine der reichsten Volkswirtschaften der Welt.²⁵ Insgesamt ist aber festzuhalten, dass sich die erfreuliche Situation am Arbeitsmarkt offenbar positiv auf das Ziel der Armutsreduzierung auswirkt. Besonders wichtig sind dabei die Erfolge bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit – einem der Haupttreiber für Armut und gesellschaftliche Exklusion (siehe dazu auch oben). Auch der Gini-Koeffizient, der die Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft misst, ist seit 2007 wieder leicht rückläufig.

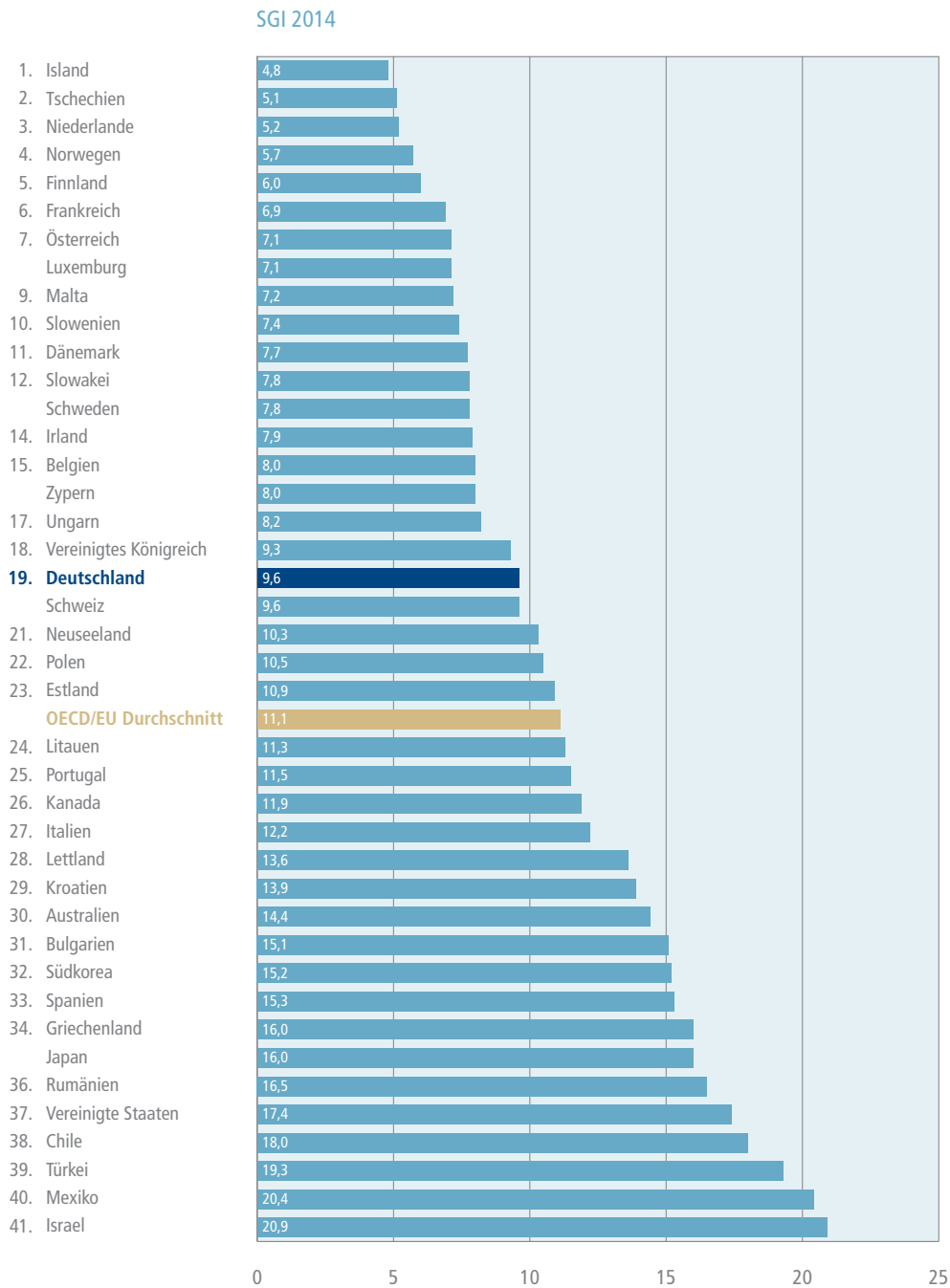
²⁴ Armutsgrenze: 50 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Nettohaushaltseinkommens. Quelle: Eurostat.

²⁵ Armutrisikogrenze: 60 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Nettohaushaltseinkommens. Quelle: Eurostat.



Abbildung 25: Armutsrate

Angaben in Prozent, 2012



Quelle: Eurostat Online Database, OECD Online Database.

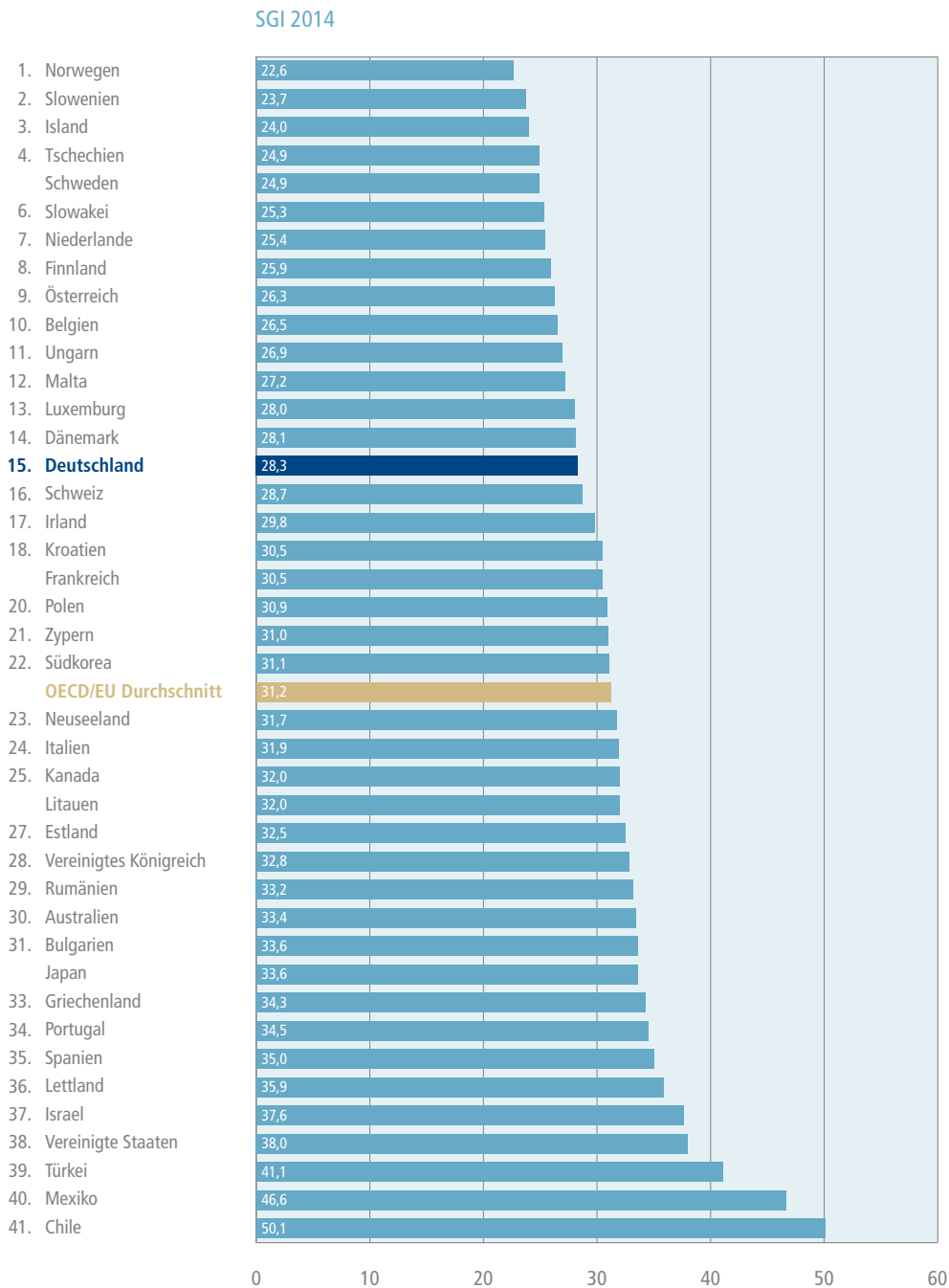
| BertelsmannStiftung

Allerdings ist weiterhin zu berücksichtigen, dass der Anteil der Menschen, die trotz Beschäftigung zusätzliche Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen, über die vergangenen zehn Jahre hinweg klar gestiegen ist. 2011 waren insgesamt 1,36 Millionen Menschen so genannte „Aufstocker“. Sofern es sich dabei um Menschen handelt, die aus einer Situation langfristiger Arbeitslosigkeit heraus überhaupt erst wieder eine Chance auf Beschäftigung erhalten haben, ist der Ansatz staatlicher Aufstockungsleistungen sehr sinnvoll. Es darf aber nicht zu Missbrauch und Lohndumping kommen. Das Problem der „working poor“, von Menschen also, die trotz Beschäftigung ein hohes Armutsrisiko haben, hat vor diesem Hintergrund insgesamt in den letzten Jahren deutlich an politischer Relevanz und Brisanz gewonnen. Die von der neuen Großen Koalition vorgesehene Regelung für einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn soll hier ansetzen (siehe dazu auch oben S. 37). In ihrem Länderbericht verweisen die SGI-Experten mit Blick auf das Mindestlohnthema auf jüngere empirische Studien (Bosch/Weinkopf 2012), die nachweisen, dass keine negativen Beschäftigungseffekte in denjenigen Sektoren zu verzeichnen sind, in denen seit 2005 Mindestlöhne eingeführt worden sind.



Abbildung 26: Gini-Koeffizient

Angaben in Prozent, 2012



Quelle: Eurostat Online Database, OECD Online Database.

BertelsmannStiftung

Ein anderes sozialpolitisches Problem könnte in Zukunft jedoch in der Zunahme von Altersarmut bestehen, wenn nicht durch gezielte Maßnahmen gegengesteuert wird. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft und der daraus resultierende Druck auf die Rentenfinanzierung, schwächer werdende familiäre Bindungen sowie die Tatsache, dass Menschen gerade in atypischen Beschäftigungsverhältnissen kaum Möglichkeiten zu einer substanziellen privaten Altersvorsorge haben, erhöhen das Risiko von Armut und gesellschaftlicher Exklusion im Alter. Die neue Regierungskoalition muss hier neue schlüssige Konzepte entwickeln, zumal eine prinzipiell wünschenswerte zusätzliche private Altersvorsorge auch angesichts der historisch dauerhaft niedrigen Zinsen im Rahmen kapitalgedeckter Rentenversicherungsmodelle für viele Menschen immer schwieriger wird. Auch die von der Großen Koalition geplante Lebensleistungsrente wird nur begrenzt bei der Vermeidung von Altersarmut wirksam sein. Altersarmut stellt vor allem ein Risiko für Menschen mit geringem Einkommen und unterbrochenen Erwerbsbiographien dar. Gerade diese Personengruppe wird es jedoch schwer haben, die Zugangsvoraussetzungen für einen vollen Leistungsbezug zu erfüllen (35 Beitragsjahre – ab 2024 sogar 40 Beitragsjahre – gekoppelt mit der Pflicht, auch private Altersvorsorgemaßnahmen getroffen zu haben).

Insgesamt bleibt die bereits in der letzten SGI-Ausgabe formulierte Position unstrittig, dass soziale Inklusion langfristig gerade auch durch Reformen im Bereich Bildung, Familie und Integration gestärkt werden muss. Im Bildungsbereich gilt es nicht zuletzt, die Zahl derjenigen Menschen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen, erheblich zu reduzieren. Auch der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Bildungserfolg muss weiterhin deutlich verringert werden, um soziale Mobilität und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen (dazu auch oben). In der Familienpolitik stellt sich die Frage, wie nicht zuletzt das erhebliche Armutsrisiko für Alleinerziehende verringert werden kann. Der Ausbau entsprechender Betreuungsangebote ist dabei ein wesentlicher Aspekt (dazu unten S. 72f.). Zur generellen Verringerung des Armutsrisikos für Familien kommen zudem nicht nur ausgleichende Maßnahmen über das Steuer-Transfer-System in Betracht. Auch Reformen innerhalb der Sozialversicherungssysteme selbst könnten zu einer Entlastung von Familien beitragen – die Idee einer Kinderrente oder der Vorschlag familienge-rechter Beiträge im Rahmen der umlagefinanzierten Rentenversicherung stellen hier einige der jüngsten überlegenswerten Reformvorschläge dar.²⁶

²⁶ Siehe dazu die Studie „Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand“, Bertelsmann Stiftung (2014).



Gesundheit – solidere Finanzierungsbasis als bisher, aber weiterer Reformbedarf

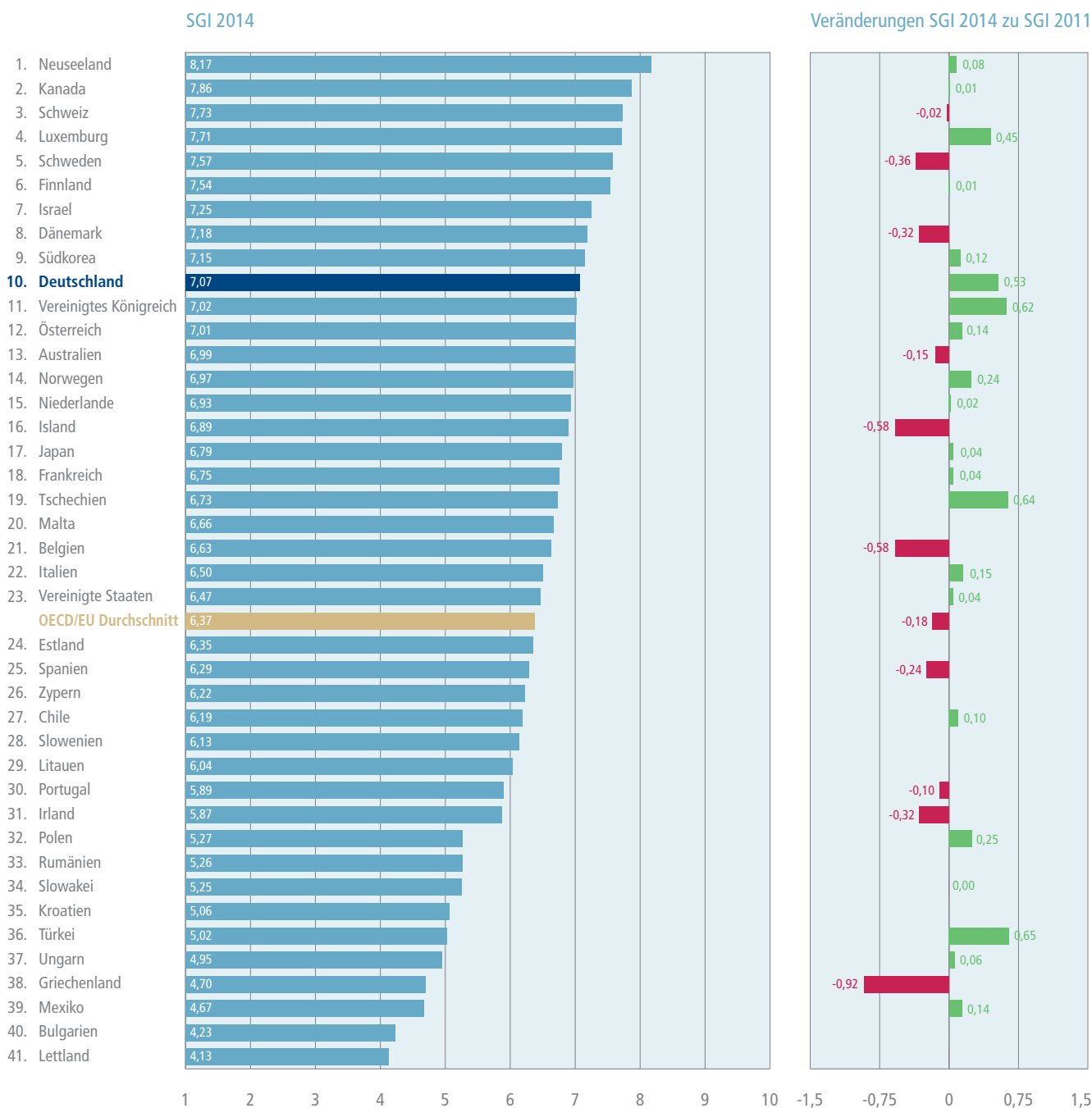
Im Gesundheitsbereich messen wissenschaftliche Studien die Performanz unter anderem mit Indikatoren wie den Gesundheitskosten, dem Deckungsgrad des Versicherungs- oder staatlichen Gesundheitssystems, der Qualität der Versorgung, dem Zugang zu Gesundheitsleistungen oder dem staatlichen Durchsetzungspotenzial. In den SGI werden mehrere dieser Leistungskriterien erhoben. Außerdem muss es Anliegen eines der Nachhaltigkeit verpflichteten Gesundheitssystems sein, nicht nur die kurative Versorgung zu gewährleisten, sondern auch präventiv die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern. Gesundheitspolitik sollte generell auf ein Höchstmaß bei der Qualität der Versorgung sowie einem möglichst gleichen und breiten Zugang zu Gesundheitsleistungen ausgerichtet sein und dabei gleichzeitig möglichst auch das Ziel der Kosteneffizienz nicht vernachlässigen. Die Gestaltungsaufgaben innerhalb dieses Zieldreiecks sind daher komplex.²⁷

Nach den verwendeten quantitativen und qualitativen Indikatoren schneiden im OECD/EU-Vergleich Neuseeland, Kanada, die Schweiz und Luxemburg in dieser Kategorie am besten ab, doch konnte sich Deutschland auch in diesem Feld zuletzt verbessern und landet mit 7,07 Punkten auf Rang 10 des Vergleichs.

²⁷ Vgl. Rüby/Ulbricht (2011).

Abbildung 27: Ergebnisse im Bereich Gesundheit

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bertelsmann Stiftung



Die Qualität medizinischer Leistungen ist in Deutschland im internationalen Vergleich außerordentlich hoch. Seit 2009 besteht zudem eine allgemeine gesetzliche Krankenversicherungspflicht, so dass inzwischen eine nahezu komplette Versicherungsabdeckung für die gesamte Bevölkerung besteht. Entsprechend war das Hauptaugenmerk der Regierungspolitik in den letzten Jahren weniger auf Fragen der Qualitäts- und Inklusivitätssicherung des Gesundheitssystems ausgerichtet, sondern eher auf die Problematik der Kosteneffizienz und Finanzierbarkeit.

Im Januar 2009 wurde die Finanzierung der Gesundheitsversorgung mit dem Gesundheitsfond auf ein neues Fundament gestellt. Zentraler Punkt der Finanzierungsreform war dabei die Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes und die Umstrukturierung des bisherigen Risikostrukturausgleichs zwischen den Kassen. Mit der letzten Reform der schwarz-gelben Regierung wurde die Regelung eingeführt, dass die Kassen Zusatzbeiträge für ihre Kassenmitglieder selbst festlegen. Wurde damit einerseits der Kostenwettbewerb unter den Kassen gesteigert, ist mit dieser Neuregelung aber auch das früher geltende Prinzip einer möglichst paritätischen Finanzierung der Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer endgültig aufgegeben worden. Der Arbeitgeberbeitrag wurde auf einem konstanten Niveau eingefroren, so dass Kostensteigerungen allein zulasten der Kassenmitglieder über Zusatzbeiträge gehen. Ein steuerfinanzierter Sozialausgleich sollte dabei Härten bei Geringverdienern vermeiden. Der Gesundheitsfond hat in dieser Konstruktion zumindest mit Blick auf das Ziel der Finanzierungssicherung bislang besser funktioniert als erwartet. Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung und steigenden Beschäftigungszahlen konnten die gesetzlichen Krankenversicherungen im Jahr 2012 nach Angaben des Gesundheitsministeriums einen Überschuss von fünf Milliarden Euro erwirtschaften. Selbst die Praxisgebühr konnte aufgrund dieser verbesserten Einnahmesituation 2013 wieder abgeschafft werden. Allerdings weist der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD darauf hin, dass schon ab 2015 die prognostizierten Ausgaben des Gesundheitsfonds seine zu erwartenden Einnahmen übersteigen werden. Weitere strukturelle Veränderungen sind daher unumgänglich. Der Lösungsansatz der Koalition besteht in einer erneuten Reform des Finanzierungssystems. Bei der Finanzierung wird der allgemeine Beitragssatz bei 14,6 Prozent festgesetzt, wobei der Arbeitgeberanteil bei 7,3 Prozent gesetzlich fixiert ist. Die gesetzlichen Krankenkassen erheben dann jeweils individuelle Zusatzbeiträge als prozentualen Anteil vom beitragspflichtigen Einkommen. Der vom Arbeitnehmer alleine zu tragende Anteil von 0,9 Beitragspunkten fließt in diesen Zusatzbeitrag ein. Damit die unterschiedliche Einkommensstruktur der Krankenkassen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt, ist ein vollständiger Einkommensausgleich notwendig, so dass nach dem Koalitionsvertrag die bisherige Notwendigkeit eines steuerfinanzierten Sozialausgleichs wieder entfällt (Koalitionsvertrag, S. 83). Die kommenden Jahre werden zeigen, inwiefern diese Struktur eine nachhaltige Finanzierung des Gesundheitssystems erleichtert.

Auch bei der Eindämmung der Arzneimittelkosten sind in der letzten Erhebungsrunde wichtige Schritte unternommen worden: 2011 lagen die Kosten für gesundheitliche Behandlungen, Reha-Maßnahmen und Pflege bei 287 Milliarden Euro. Dies entsprach 11,3 Prozent des BIP oder 3590 Euro pro Kopf – ein neuer Rekordstand. Um hier entgegenzuwirken, regelt das 2011 verabschie-

dete „Arzneimittelneuordnungsgesetz“ (AMNOG) den Markt für pharmazeutische Produkte neu und verpflichtet Pharmahersteller, die Kosten-Nutzen-Effizienz neuer Arzneimittel gegenüber bereits existierenden Mitteln nachzuweisen. Ein gemeinsamer Ausschuss aus Kassen, Ärzten und Krankenhäusern entscheidet über den tatsächlichen Mehrwert eines neuen Mittels. Diese Beurteilung bildet dann die Grundlage für die Preisverhandlungen zwischen dem Spitzenverband der Krankenversicherungen und den Pharmaproduzenten. Trotz dieser Reformen bleibt die Effizienz des deutschen Gesundheitssystems aber nach wie vor verbesserungswürdig. Auch der Koalitionsvertrag der neuen Regierung sieht „das Zusammenspiel von Nutzenbewertung und anschließenden Preisverhandlungen grundsätzlich als lernendes System, das wir bei Bedarf weiterentwickeln werden“ (Koalitionsvertrag, S. 81). Bleiben weitere Effizienzsteigerungen durch die Ausschöpfung bestehender Rationalisierungspotenziale aus, so sind zunehmende Tendenzen der Rationierung von Gesundheitsleistungen zu befürchten, die insbesondere die gesetzlich Versicherten betreffen könnten.

Generell ist bis zu einem gewissen Grade eine Ungleichbehandlung von Patienten je nach Versicherungsstatus zu beobachten. Privatversicherte haben gegenüber gesetzlich versicherten Patienten in der Regel kürzere Wartezeiten und besseren Zugang zu spezialisierten Ärzten. Aus diesem Grunde sowie vor dem Hintergrund des wachsenden Kostendrucks, unter dem inzwischen viele Privatversicherungen stehen, kann ein integriertes Krankenversicherungssystem einen großen Schritt nach vorne bedeuten.

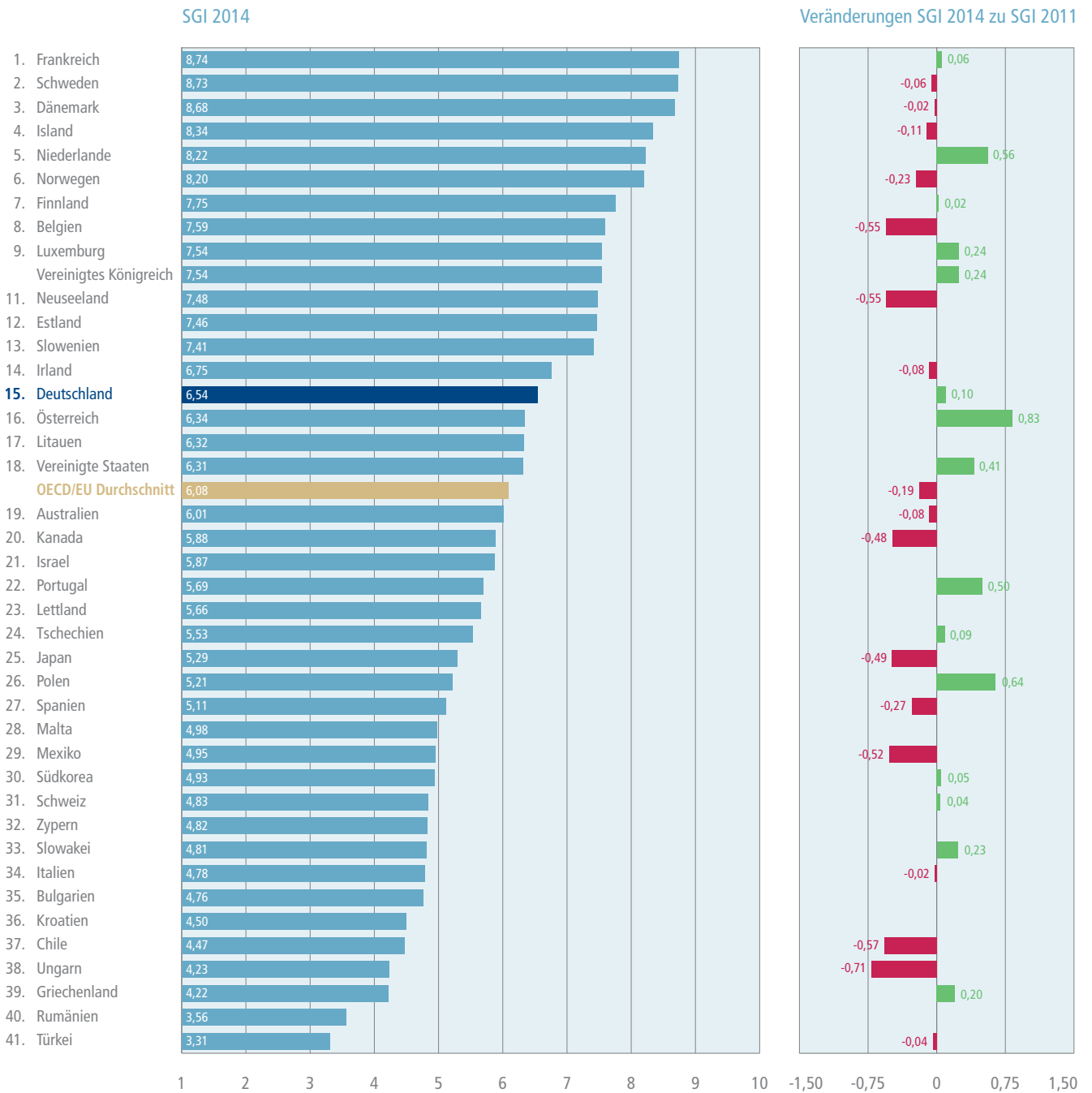
Familien – viele Maßnahmen, bislang begrenzter Effekt

Das grundlegende Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik besteht in der Schaffung von Rahmenbedingungen, die Eltern und Kindern bestmögliche sozioökonomische Teilhabechancen eröffnen und dabei gleichzeitig dem Prinzip der Generationengerechtigkeit entsprechen. Deutschland belegt in diesem Politikfeld auf der Grundlage der verwendeten Indikatoren Rang 15, während Frankreich, Schweden, Dänemark, Island, die Niederlande und Norwegen auf den ersten Plätzen liegen.



Abbildung 28: Ergebnisse Familienpolitik

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Hinsichtlich der Frage einer echten Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der gezielten Förderung und Entlastung von Eltern in der Erziehungsphase machen gerade die nordeuropäischen Staaten seit Jahren eine sehr erfolgreiche Politik. Neben den vielfältigen und in der Summe wirksamen staatlichen Steuerungsinstrumenten zeigt sich in diesen Ländern zudem eine andere arbeitskulturelle Grundhaltung, die sich nicht zuletzt in einer deutlich höheren Bereitschaft von Unternehmen bei der Frage offenbart, flexible Arbeitszeitmodelle für Eltern anzubieten. In Frankreich scheinen sich die familienpolitischen Anstrengungen durchaus auch in einer im OECD/EU-Vergleich überdurchschnittlichen Geburtenrate widerzuspiegeln.²⁸

Dass der Erfolg von Familienpolitik jedenfalls keineswegs allein eine Frage des staatlichen Ausgabenvolumens in diesem Feld ist, zeigt sich nicht zuletzt an der Situation in der Bundesrepublik. Die Ausgaben für familienpolitische Maßnahmen sind im OECD/EU-Vergleich in Deutschland sogar überdurchschnittlich hoch. 2008 machten die Ausgaben 2,8 Prozent des BIPs aus, 0,6 Prozent mehr als im EU-Durchschnitt. Über die Wirksamkeit der familienpolitischen Ausgaben und Instrumente gehen die Meinungen jedoch stark auseinander. Zu einer Steigerung der Geburtenraten haben die bisherigen Anstrengungen jedenfalls leider nicht geführt. Mit durchschnittlich nur 1,36 Kindern pro Frau liegt Deutschland in dieser Statistik am unteren Ende des Ländervergleichs auf Rang 34 und damit inzwischen sogar zwei Plätze hinter dem demographisch besonders „alten“ Japan. Das Problem der gesellschaftlichen Alterung hat sich folglich nochmals verschärft. Nur wenige Staaten, darunter insbesondere Ungarn, Südkorea und Rumänien, schneiden noch schlechter ab.

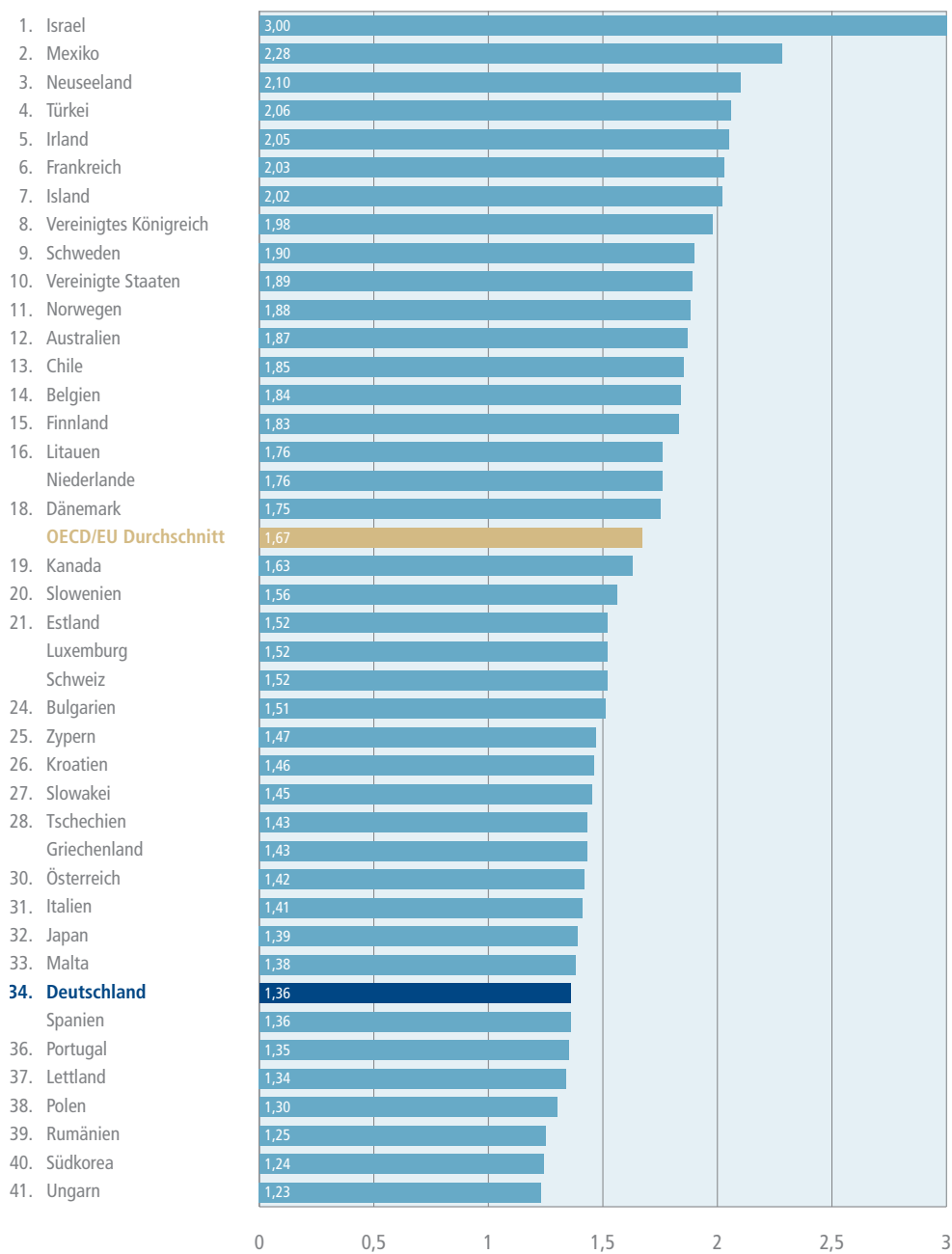
²⁸ Siehe zur Familienpolitik Frankreichs das Ländergutachten von Mény/Uterwedde/Zohlnhöfer (2014).



Abbildung 29: Geburtenrate

Durchschnittliche Geburten pro Frau, 2011

SGI 2014



Quelle: World Bank World Development Indicators.

Die Reformen der letzten Jahre im Bereich der deutschen Familienpolitik sind allerdings durchaus erkennbar – zumindest wenn man bedenkt, dass über Jahrzehnte von breiten politischen Kräften ein traditionell-konservatives Familienbild gestützt wurde (und zum Teil noch immer gestützt wird), in dessen Zentrum der männliche Alleinverdiener steht. Die Einführung des Elterngelds für berufstätige Paare und die Verlängerung von Elternzeiten sind vor diesem Hintergrund ein sinnvoller Schritt gewesen. Waren die Möglichkeiten für Elternzeiten früher zeitlich deutlich begrenzter und schlechter finanziell ausgeglichen, so ist der Lohnausgleich inzwischen so gestaltet, dass das Nettoeinkommen in Elternzeit im OECD-Durchschnitt 25 Prozent unter dem bisherigen Nettoeinkommen vor Beginn der Elternzeit liegt. Viele Paare nehmen das Instrument der Elternzeit daher in Anspruch.

Unter dem Druck des 2008 formulierten und im August 2013 tatsächlich in Kraft getretenen Rechtsanspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren ist der Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten (insbesondere in Westdeutschland) in den letzten Jahren zwar durchaus vorangekommen. 2012 waren 27,6 Prozent der Kinder unter drei Jahren in Deutschland für einen Betreuungsplatz angemeldet. In Dänemark, das Spitzenreiter beim Betreuungsangebot für Kinder ist, waren es zum selben Zeitpunkt allerdings über 70 Prozent. Zudem variiert in Deutschland die Verteilung der Betreuungsplätze – auch nach Einführung des Rechtsanspruchs – zwischen ländlichen und städtischen Räumen erheblich. Gleiches gilt für das Verhältnis von Kindern und Betreuern – mit einer schlechteren Quote in den östlichen Bundesländern. Die SGI-Ländergutachter unterstreichen daher, dass nach wie vor ein erheblicher Bedarf an weiteren Investitionen in qualitativ hochwertige Betreuungsstrukturen besteht.

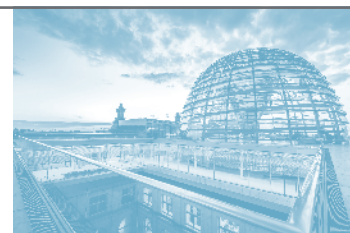
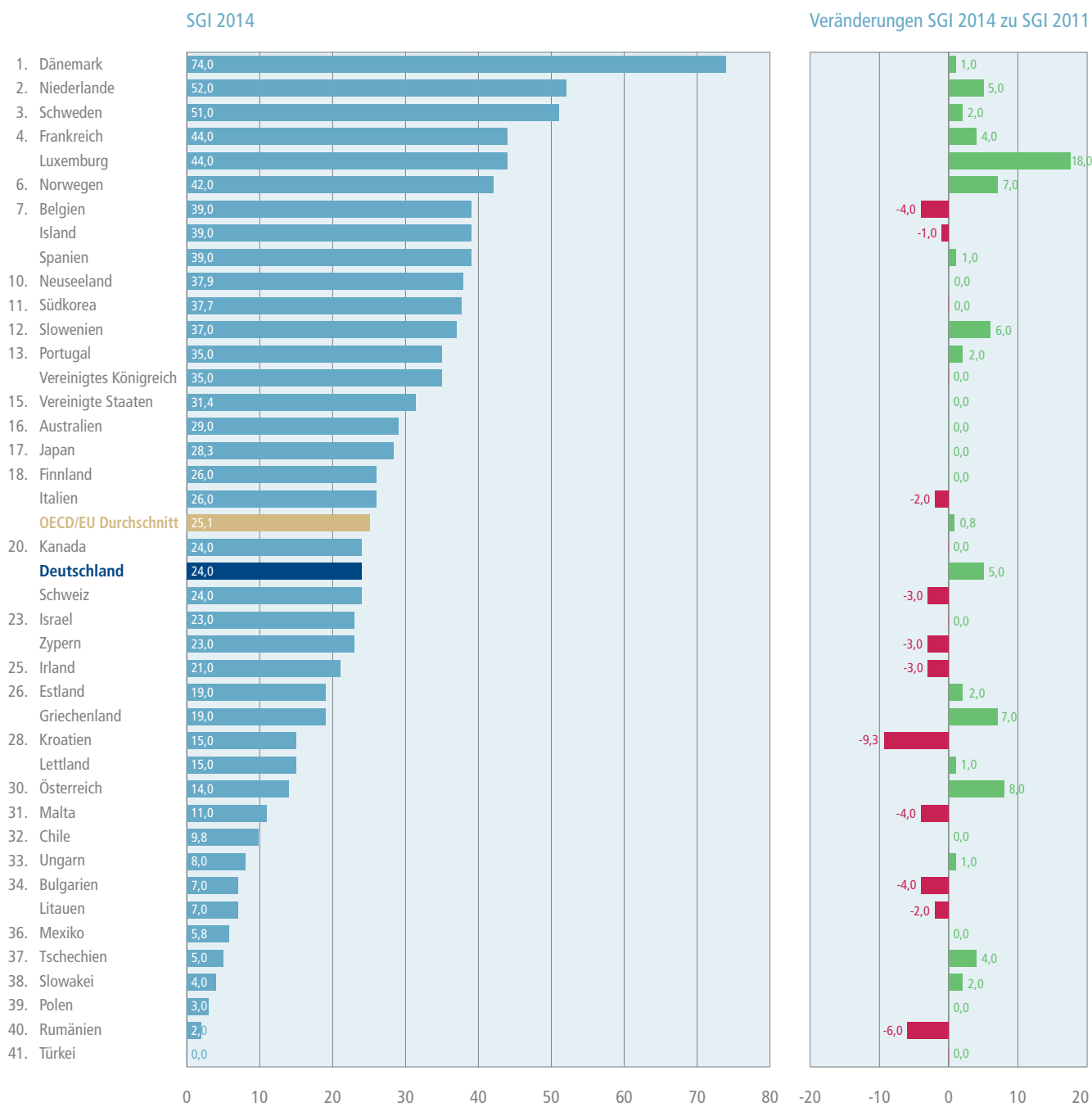


Abbildung 30: Kinderbetreuung (U3)

Angaben in Prozent, 2011



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eurostat Online Database, OECD Family Database.

BertelsmannStiftung

Demgegenüber erscheint die ebenfalls in den Untersuchungszeitraum fallende, politisch höchst umstrittene Einführung des Betreuungsgeldes als kontraproduktive und rückwärtsgewandte familienpolitische Maßnahme, da sie falsche Anreize – gerade für sozial schwache Familien oder Familien mit Migrationshintergrund – setzt. Eltern, die ihr unter dreijähriges Kind nicht in eine Betreuungseinrichtung geben, haben nach dieser ebenfalls im August 2013 in Kraft getretenen Regelung Anspruch auf eine monatliche Transferzahlung von 100 Euro (2013) bis 150 Euro (2014) für maximal 22 Monate.

Rente – erreichte Strukturreformen dürfen nicht aufgeweicht werden

Einen weiteren zentralen Pfeiler wohlfahrtsstaatlicher Politik stellt die Rentenpolitik dar. Angesichts zum Teil dramatischer Verschiebungen in der Altersstruktur in allen OECD-Staaten sind Regierungen in den letzten Jahren gezwungen, massive Anpassungen in den jeweiligen Rentensystemen vorzunehmen. Es gilt, die langfristige finanzielle Tragfähigkeit zu sichern und mit der Funktionsanforderung eines angemessenen Renteneinkommens zu versöhnen. Ein Mindestmaß an Altersvorsorge, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung der Rentempfänger, die Anpassung der Renten an die Lohn- und/oder Preisentwicklung und die Wahrung des Interessengleichgewichts zwischen Erwerbstätigen und Rentnern gelten als zentrale Aspekte nachhaltiger Politik.²⁹

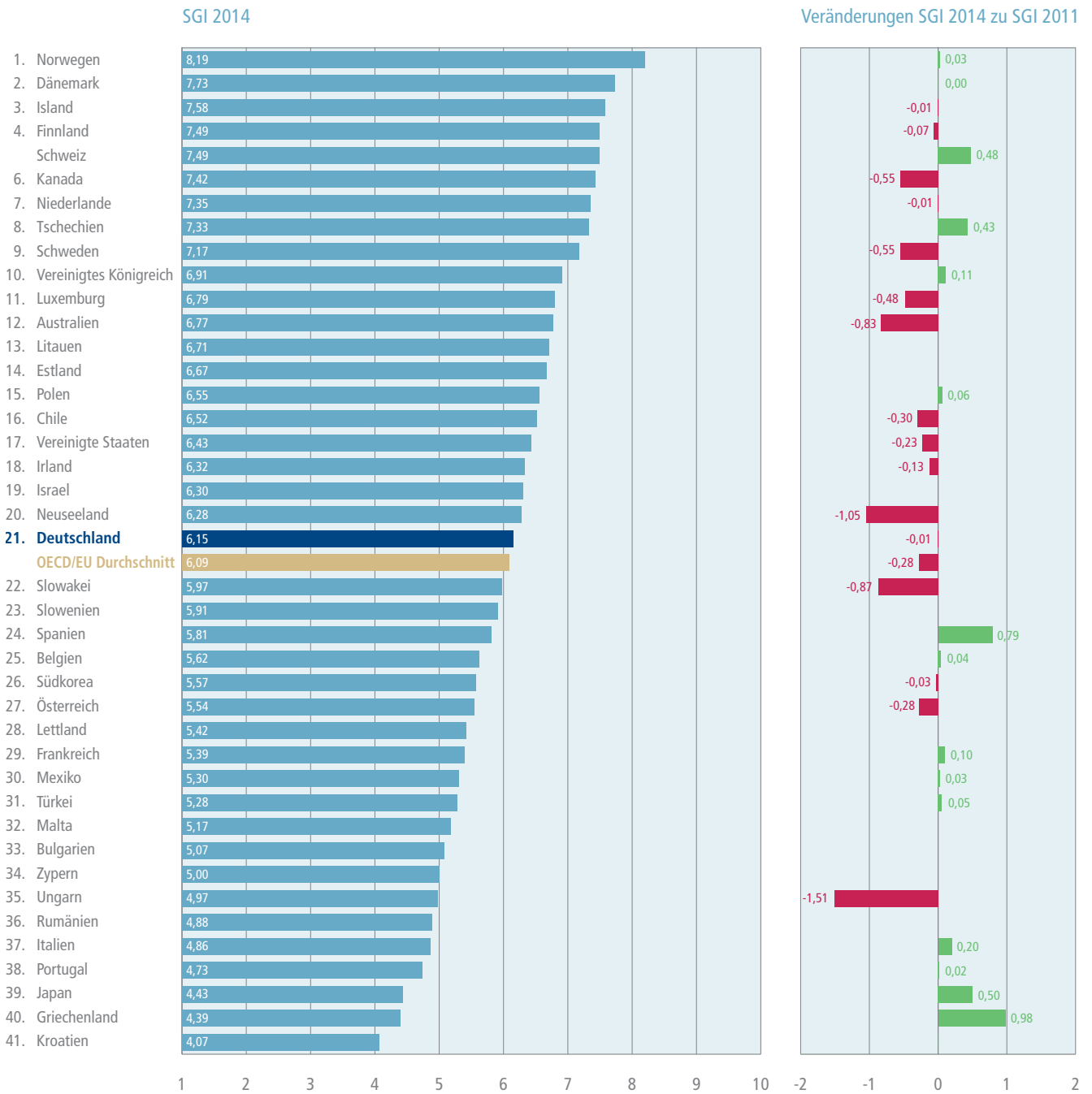
Deutschland steht hier – gerade im Verhältnis zu vielen anderen OECD- und EU-Staaten – unter einem besonderen Problemdruck, denn der Altenquotient ist nur in Japan noch ungünstiger; das heißt, dass in Deutschland bei einem derzeitigen Altenquotienten von 31,2 bereits mehr als 30 ältere Menschen auf je 100 Menschen im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre) entfallen. Bis 2060 wird der Altenquotient voraussichtlich sogar auf ein Verhältnis von 60 zu 100 ansteigen. Der Druck der gesellschaftlichen Alterung auf die sozialen Sicherungssysteme ist also immens. Entsprechend schwierig ist es, hier wirksam gegenzusteuern. Insgesamt kommt Deutschland angesichts dieses Problemdrucks über einen Platz im Mittelfeld nicht hinaus.

²⁹ Vgl. Rüb/Ulbricht (2011).



Abbildung 31: Ergebnisse Rentenpolitik

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Allerdings muss man durchaus in Rechnung stellen, dass die zahlreichen Reformen der vergangenen Jahre – zum Beispiel die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre – zu einer gewissen Steigerung der Nachhaltigkeit des Rentensystems beigetragen haben. Im Vergleich zur Finanzierungssituation in Frankreich, Österreich oder den südeuropäischen Staaten steht Deutschland noch vergleichsweise gut da. Allerdings ist bei der Bewertung rentenpolitischer Maßnahmen ein besonderer Aspekt zu berücksichtigen: Durch den demographischen Wandel bilden ältere Menschen eine zunehmend wichtige und starke Wählergruppe.³⁰ Bereits in der letzten SGI-Erhebung haben die Ländergutachter darauf hingewiesen, dass die Politik aus Rücksicht auf die Interessen der älteren Wählerschaft Gefahr läuft, durch zu große finanzielle Zugeständnisse den Gedanken der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu vernachlässigen. Die aktuellen rentenpolitischen Vorhaben der neuen Großen Koalition, die nicht mehr in den Erhebungszeitraum fallen, sind vor diesem Hintergrund in ähnlicher Weise nicht zuletzt von mehreren jüngeren Abgeordneten der Koalitions- und Oppositionsparteien als nicht generationengerecht kritisiert worden.

Die Politik befindet sich hier in einem schwierigen Spannungsfeld, denn den berechtigten Interessen der jüngeren Generation steht auch die Notwendigkeit gegenüber, den Menschen, die jahrelang in die Rentenkassen eingezahlt haben, eine angemessene Rentenleistung zur Verfügung zu stellen. Die Problematik ist besonders offenkundig, wenn man die prognostizierte Gefahr künftig steigender Altersarmut betrachtet. Wengleich Altersarmut für die aktuelle Generation der Rentner noch kein übermäßig großes gesellschaftliches Problem darstellt – die Quote liegt derzeit bei 8,4 Prozent –, wurde im Erhebungszeitraum für die SGI 2014 die Bekämpfung künftiger Altersarmut als ein besonders wichtiges Feld für politische Reformen identifiziert (dazu auch oben S. 68).

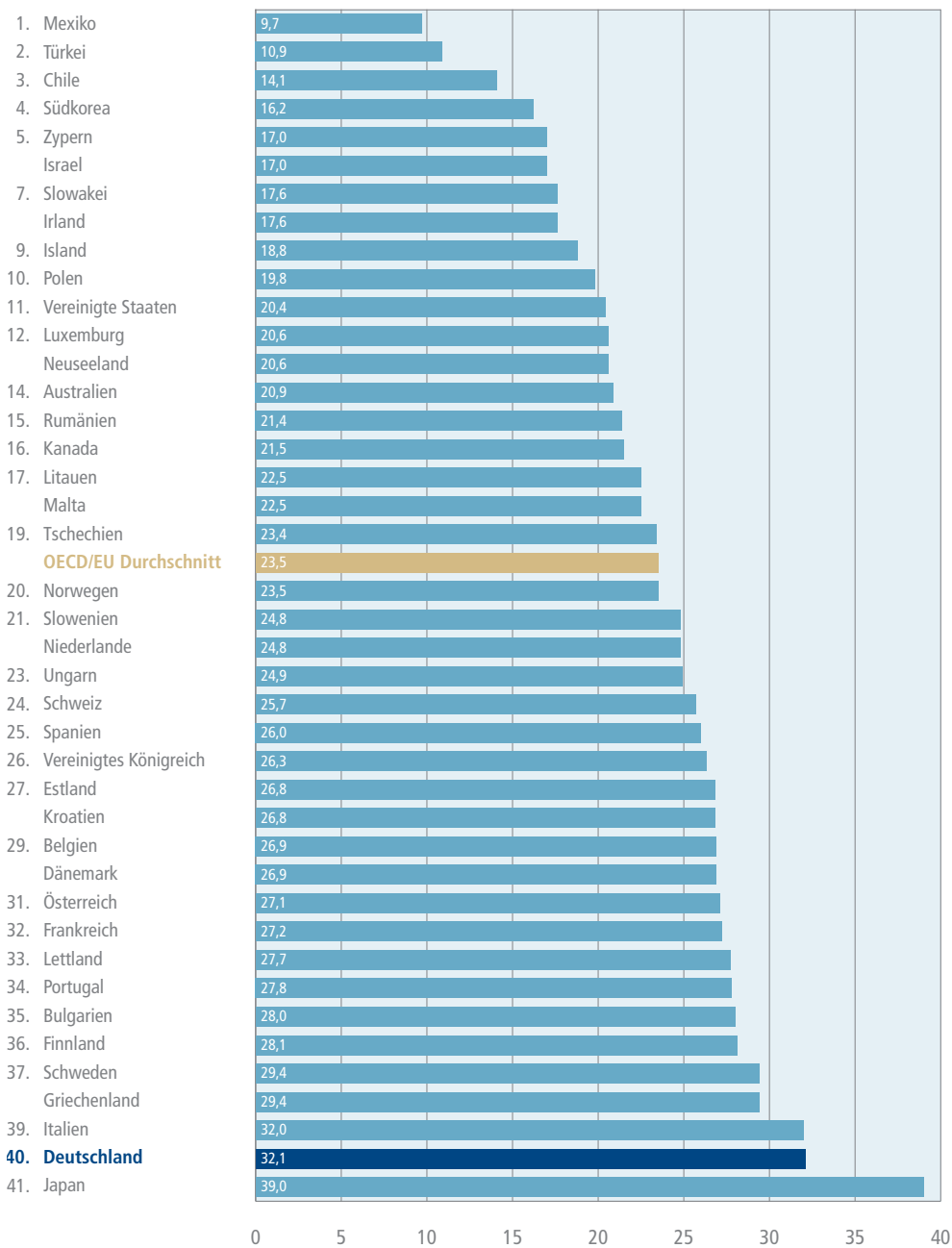
³⁰ Siehe zu diesem Aspekt auch die Studie „Intergenerational Justice in Aging Societies“, Bertelsmann Stiftung (2014).



Abbildung 32: Altenquotient

Anzahl älterer Menschen auf je 100 Menschen im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre), 2012

SGI 2014



Quelle: World Bank World Development Indicators.

| BertelsmannStiftung

Die diversen rentenpolitischen Projekte der Großen Koalition – abschlagsfreie Rente mit 63 nach 45 versicherungspflichtigen Beitragsjahren, die so genannte „Mütterrente“ zur Verbesserung des Rentenniveaus von Frauen, die vor 1992 Kinder zur Welt gebracht haben sowie die „Lebensleistungsrente – mögen zwar teilweise aus Gerechtigkeitsperspektive für die jeweils betroffenen Personengruppen verständlich sein. Doch die Finanzierung der Pläne führt insgesamt zu immensen Mehrbelastungen für aktuelle und künftige Beitragszahler, was aus einer Perspektive der Generationengerechtigkeit in keinem sinnvollen Verhältnis zu den partikularen und oft nur begrenzten tatsächlichen Gerechtigkeitsgewinnen der von den Rentenreformen profitierenden Personengruppen steht. Das Finanzierungsvolumen steht zudem in einem deutlichen Gegensatz zu den etwa im Bildungsbereich geplanten Investitionen, was nochmals den wenig generationengerechten Gesamtansatz der neuen Regierungskoalition widerspiegelt. Insgesamt läuft die große Koalition mit dem Rentenpaket Gefahr, den zuvor eingeschlagenen Weg, das Rentensystem auf eine nachhaltigere Finanzierungsbasis zu stellen, wieder zu verlassen und das bereits Erreichte aufzuweichen. Eine Reform des umlagefinanzierten Rentensystems, das Familien stärker entlasten und positive Anreize für die Familiengründung setzen würde, ist nicht in Sicht. Ein weiteres Problem besteht nach wie vor in dem unterschiedlichen Rentenniveau zwischen Ost- und Westdeutschland. Auch hier ist eine Anpassung – auch mit Blick auf die Gefahr künftiger Altersarmut – geboten.

Die geringsten Probleme in Sachen Nachhaltigkeit des Rentensystems haben innerhalb der OECD und EU derzeit Norwegen und Dänemark. Norwegen ist nicht zuletzt durch seinen aus Ölerlösen finanzierten „Pensionsfonds“ in der Lage, eine tragfähige Finanzierbarkeit des Rentensystems zu gewährleisten und nachfolgende Generationen nicht übermäßig zu belasten.³¹ Dänemark hat zuletzt mit entschlossenen Reformen auf den in dem Land ebenfalls erheblichen Problemdruck der gesellschaftlichen Alterung reagiert und sein dreigliedriges Rentensystem damit auf eine langfristig tragfähige Basis gestellt.³² Den mit Abstand größten Reformbedarf für ein nachhaltiges Rentensystem, das sowohl vor Altersarmut schützt, eine angemessene Rentenhöhe sichert und zudem auf einer soliden finanziellen Basis steht, haben Kroatien, Griechenland und Japan.³³

³¹ Siehe dazu auch die Ausführungen bei Ringen/Sverdrup/Jahn (2014).

³² Siehe dazu näher Laursen/Andersen/Jahn (2014).

³³ Siehe die Länderberichte zu Kroatien, Griechenland und Japan von Petak/Bartlett/Bönker (2014); Sotiropoulos/Featherstone/Karadag (2014); Pascha/Köllner/Croissant (2014).

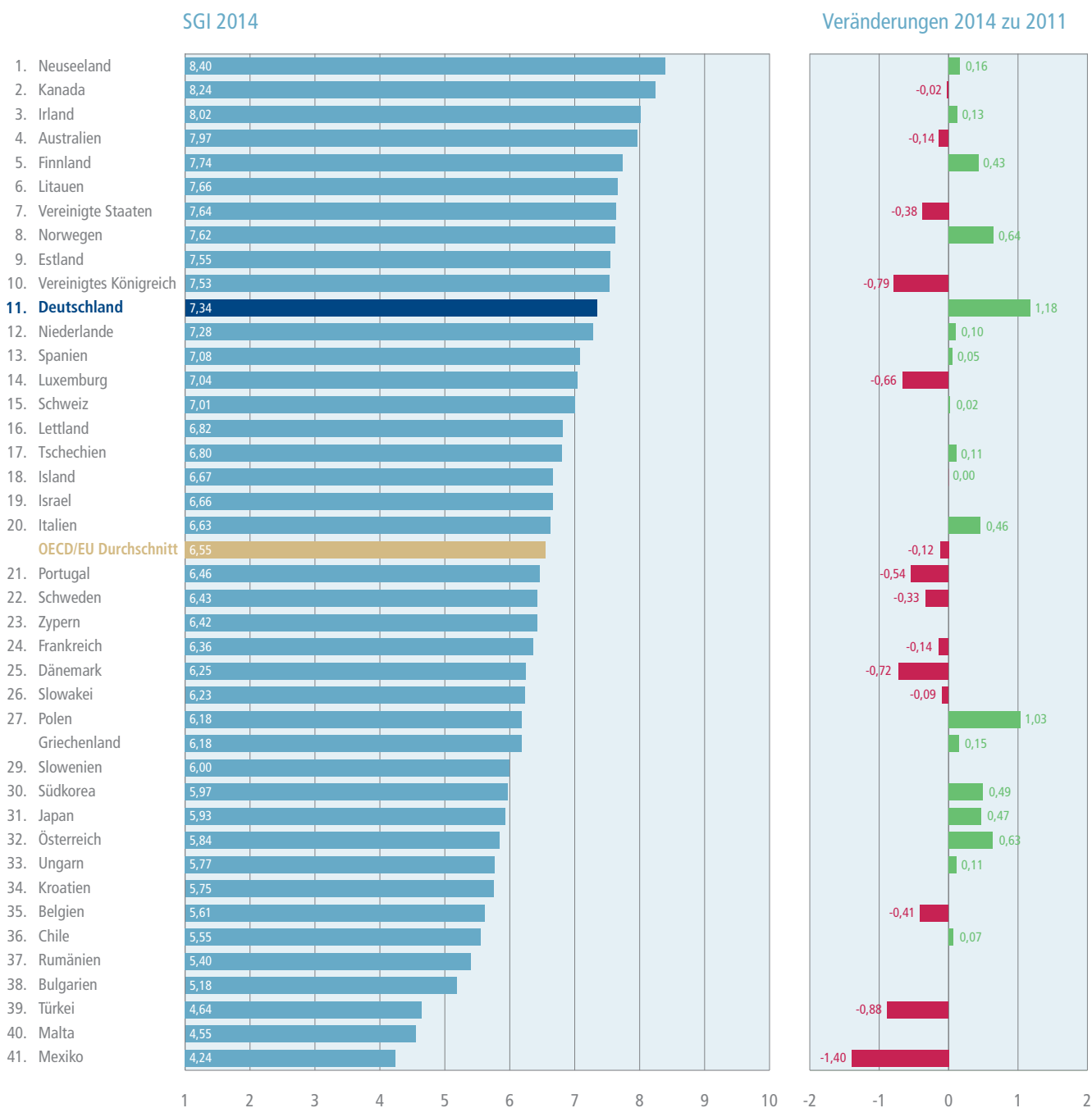


Integration – wichtige Schritte nach vorn, doch noch immer Defizite bei Teilhabechancen von Migranten

Im Bereich der Integrationspolitik besteht nach wie vor Handlungsbedarf in Deutschland. Zwar ist das Land de facto ein Einwanderungsland, da inzwischen gut 20 Prozent der in Deutschland lebenden Menschen einen Migrationshintergrund haben, doch eine moderne und vorausschauende Einwanderungs- und Integrationspolitik ist bislang – trotz verstärkter Bemühungen wie zum Beispiel einem Nationalen Aktionsplan Integration – noch nicht vollständig umgesetzt worden. Das Bild ist heterogen. Für Menschen aus anderen EU-Mitgliedstaaten sind die Hürden für eine Einwanderung nach Deutschland relativ gering, was sich auch im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt hat: Angesichts der robusten Arbeitsmarktsituation in Deutschland kamen gerade aus den südeuropäischen Krisenländern deutlich mehr arbeitssuchende Zuwanderer nach Deutschland als früher. Betrachtet man den Gesamtmigrationssaldo, so kamen im Jahr 2012 nach den vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes 1,081 Millionen Menschen nach Deutschland – die höchste Zahl seit 1995. Insgesamt überstieg die Zahl der Zuwanderer im Jahr 2012 die Zahl der Auswanderer um 369.000 Menschen, 123.000 Menschen mehr als noch im Jahr 2011 (plus 13 Prozent).

Abbildung 33: Ergebnisse im Bereich Integration

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Und auch für – qualifizierte – Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten wurden die Einwanderungsbestimmungen zuletzt vereinfacht. Die OECD kommt daher in einer ihrer jüngsten Studien zur Arbeitsmigration zu dem Urteil, dass Deutschland inzwischen zu denjenigen OECD-Ländern mit den niedrigsten Restriktionen für hochqualifizierte Zuwanderer gehört, das entsprechende Steuerungssystem, das jahrzehntlang von der Logik des Anwerbestopps geprägt war, jedoch ziemlich komplex und wenig transparent ist. Mit Blick auf die Herausforderung des demographischen Wandels und dem sich daraus ergebenden Problem eines Mangels an hochqualifizierten Fachkräften erscheint eine entsprechende liberalisierte Zuwanderungspolitik auch höchst geboten. Dazu gehören allerdings auch echte Anreize für eine auf gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabechancen ausgerichtete Integration. Anders als in Ländern wie Neuseeland oder Kanada, die bei der Integrationspolitik erneut die besten Ergebnisse in der SGI-Erhebung erzielen, hapert es in Deutschland in dieser Hinsicht offenkundig.³⁴ Die Einbürgerungsquote verharrt auf einem geringen Niveau: Im Jahr 2011 erlangten nur 106.900 Menschen die deutsche Staatsbürgerschaft. Zwar werden doppelte Staatsbürgerschaften in knapp der Hälfte der Einbürgerungsfälle mittlerweile zugelassen, aber in Deutschland geborene Kinder von Ausländern aus Drittstaaten mussten sich bisher bis zum 23. Lebensjahr zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsbürgerschaft entscheiden. Die im Koalitionsvertrag der Großen Koalition vorgesehenen Änderungen (Abschaffung der Optionspflicht) weisen hier allerdings in die richtige Richtung, wenn die Gewährung der deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Einwandererkinder nun uneingeschränkt über das Geburtsprinzip definiert wird.

Gerade die Integration der Zugezogenen beziehungsweise deren Nachkommen in der zweiten oder dritten Generation, stellt die Politik – wie schon im letzten SGI-Report kritisiert – noch immer vor große Herausforderungen. Menschen mit Migrationshintergrund aus sozial benachteiligten Familien haben in der Bundesrepublik insgesamt schlechtere Teilhabechancen, etwa beim Zugang zu Bildung oder auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit von Menschen, die in Deutschland leben, jedoch im Ausland geboren wurden, liegt nach den Zahlen der OECD um 75 Prozent höher als die Arbeitslosigkeit von Menschen, die in Deutschland geboren wurden. Auch bei den Hochschulabschlussquoten der Menschen, die im Ausland geboren wurden, liegt Deutschland lediglich auf Rang 36 aller OECD- und EU-Staaten.

Die Bemühungen, diesen schlechteren Teilhabechancen durch verstärkte Bildungsanstrengungen zu begegnen, etwa durch gezielte Maßnahmen zum frühzeitigen Erwerb der deutschen Sprache oder zum Ausbau der Ganztagschulen, sind daher sehr sinnvoll. Der Erfolg derartiger Maßnahmen dürfte sich allerdings erst in längerfristiger Perspektive deutlicher zeigen. Umso wichtiger ist eine langfristorientierte, vorausschauende Reformpolitik. Trotz zeitweiliger populistischer Meinungsmache – zuletzt etwa mit Blick auf das Thema so genannter „Armutsmigration“ aus

³⁴ Siehe dazu die Länderberichte von Kaiser/Miller/Croissant (2014) und Sharpe/Kessler/Thunert (2014).

Bulgarien und Rumänien – haben rechtsextreme Kräfte in Deutschland glücklicherweise bislang keinen signifikanten Wählerzuwachs zu verzeichnen – anders als in vielen anderen europäischen Ländern. Geschockt war das Land aber über die jahrelang unerkannte Mordserie der neonazistischen Terrorzelle NSU an Bürgern mit ausländischen Wurzeln im gesamten Bundesgebiet. Um Populismus und Rechtsextremismus entgegenzuwirken, müssen die Zusammenarbeit der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung bei der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit, der Umgang mit Vielfalt in Staat und Gesellschaft und der interkulturelle Dialog verbessert werden. Gewisse Ansätze in dieser Richtung existieren etwa in Gestalt der Deutschen Islam Konferenz. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die neue Große Koalition tatsächlich konkrete neue Akzente in dieser Hinsicht setzen wird. Dabei wäre wünschenswert, wenn auch der Flüchtlingspolitik künftig größeres Gewicht zukäme. Die Tatsache, dass täglich zahlreiche Menschen bei dem Versuch in die Europäische Union zu gelangen in überfüllten Flüchtlingsbooten auf dem Mittelmeer umkommen, ist ein unerträglicher Zustand, der deutlich stärker auf die politische Agenda gesetzt und in das Bewusstsein der Bevölkerung gerückt werden muss.

Sichere Lebensbedingungen – großes Vertrauen der Bürger in die Polizei

Die Notwendigkeit sicherer Lebensbedingungen ist ein Aspekt, der auch in der Entwicklung neuer Wohlfahrtsmaße große Beachtung findet und daher auch in die SGI-Perspektive nachhaltigen Regierens einbezogen wird. Die Lebensqualität der Menschen hängt nicht zuletzt von dem persönlichen Sicherheitsgefühl und dem effektiven Schutz vor Kriminalität und anderen Sicherheitsbedrohungen ab. Im Bereich der inneren Sicherheit messen die SGI-Indikatoren die Performanz anhand des Ausmaßes krimineller Delikte, der Zuverlässigkeit und Rechtsbindung der Polizeikräfte und des Vertrauens der Bürger in die Sicherheitskräfte.

Im Bereich innere Sicherheit schneidet Deutschland im Vergleich mit allen anderen OECD- und EU-Staaten mit einem Wert von 7,8 Punkten recht gut ab. Dies liegt an vergleichsweise niedrigen Verbrechensraten, insbesondere bei den Delikten mit Todesfolge, der hohen Zuverlässigkeit der Polizeikräfte und einer engen Zusammenarbeit im Feld Inneres und Justiz auf Ebene der Europäischen Union. Die verzeichnete Kriminalität in Deutschland ist rückläufig: Während im Jahr 1998 noch 7869 Straftaten pro 100.000 Einwohner gezählt wurden, lag die Zahl im Jahr 2012 bei 7327 bei einer leichten Steigerung der Aufklärungsrate von 52,3 auf 54,4 Prozent. Das unsicherste Land in der OECD ist Mexiko aufgrund seiner extrem hohen Verbrechensraten. Auf 100 000 Bürger kommen pro Jahr fast 24 Morde. Auch die USA schneiden in dieser Hinsicht nicht gerade erfreulich ab.³⁵

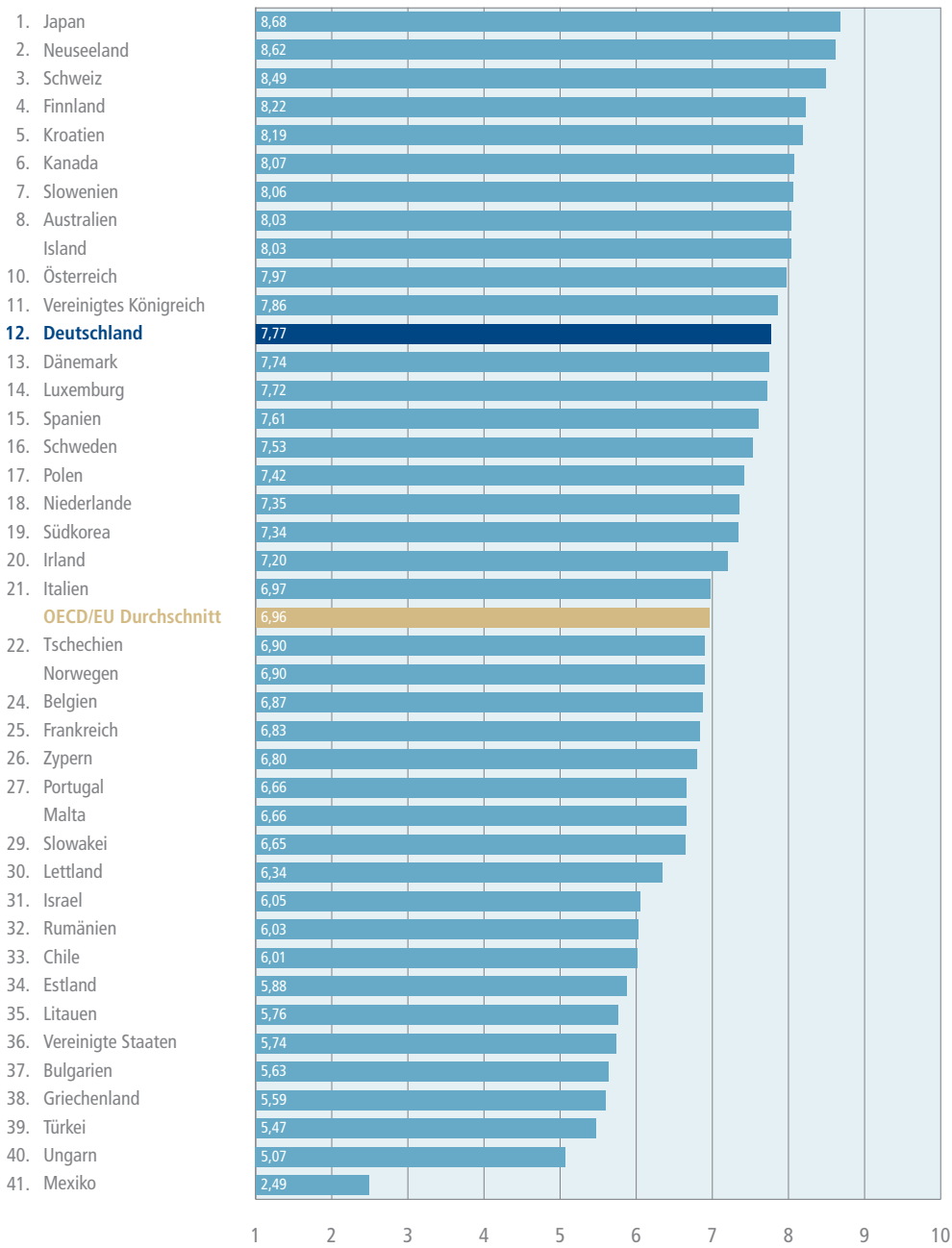
³⁵ Siehe die Länderberichte zu Mexiko und USA von Philip/Faust/Thunert (2014) und Quirk/Lammert/Thunert (2014).



Abbildung 34: Sichere Lebensbedingungen

Angaben in Indexwerten

SGI 2014



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Innerhalb des Untersuchungszeitraums legte jedoch der NSU-Skandal den Blick auf einige eklatante Schwachstellen und Versäumnisse bei den deutschen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden frei. Bisher mussten nicht weniger als fünf hochrangige Vertreter verschiedener Sicherheitsbehörden im Kontext des Skandals zurücktreten.

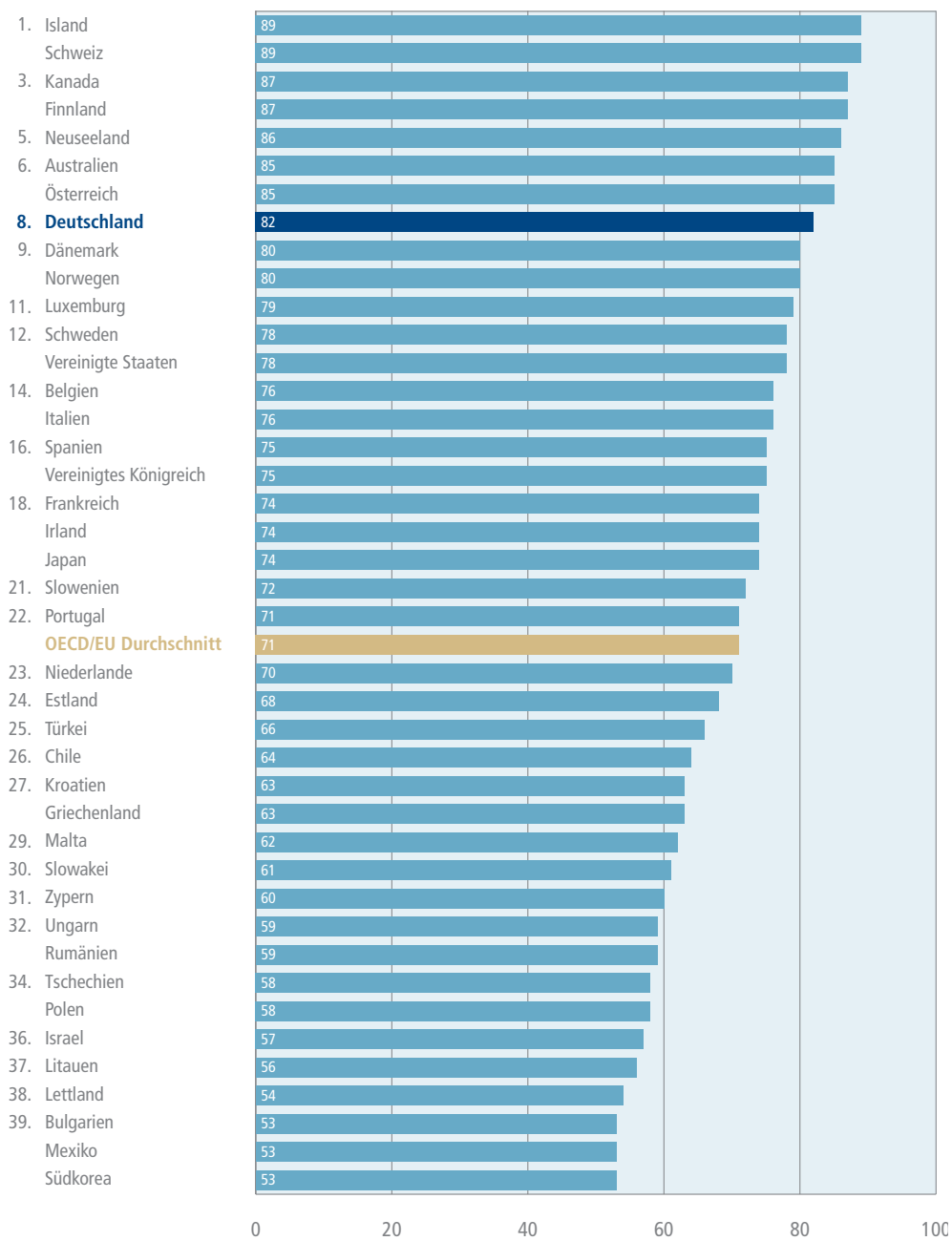
Siehe Schaubild auf der nächsten Seite.



Abbildung 35: Vertrauen in Polizei

Angaben in Prozent, 2013

SGI 2014



Quelle: Gallup.

BertelsmannStiftung

Abgesehen von Aktivitäten rechts- und linksextremistischer Gruppen stellen auch islamistische Extremisten eine relevante Sicherheitsbedrohung in der Bundesrepublik dar. Bislang konnten die Behörden jedoch größere terroristische Anschläge im Frühstadium vereiteln. Gerade bei den Maßnahmen zur Terrorabwehr wird dabei das schwierige Verhältnis von präventiv orientierten Sicherheitsmaßnahmen gegenüber den Freiheitsrechten des Einzelnen sichtbar. Auch die NSA-Affäre, die jedoch außerhalb des aktuellen Untersuchungszeitraums lag, hat diese Problematik nochmals unterstrichen und erneut ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Es bleibt abzuwarten, welche Erkenntnisse der von der Opposition initiierte und von der Koalition unterstützte neue parlamentarische Untersuchungsschuss zu dem Skandal hervorbringen wird.

Bekämpfung sozialer Ungleichheit auf globaler Ebene – heterogene Performanz Deutschlands

Nachhaltige Politikgestaltung ist nicht nur eine Frage richtiger Weichenstellungen im nationalen Rahmen – es bedarf auch einer klaren Verantwortungswahrnehmung von Regierungen auf internationaler Ebene. Gerade im Kontext der derzeit neu verhandelten Nachfolgeziele der bisherigen UN Millennium Development Goals stellt sich so zum Beispiel die Frage, inwiefern sich auch die hochentwickelten Länder für die Chancen der Entwicklungsländer einsetzen. Insgesamt landet die Bundesrepublik in dieser Frage mit mehreren anderen Ländern gemeinsam auf Platz 10, während Dänemark, Estland, Luxemburg, Neuseeland, Schweden und Großbritannien aufgrund ihrer relativ kohärenten Entwicklungspolitik und Förderung offener Märkte für Entwicklungs- und Schwellenländer an der Spitze liegen.

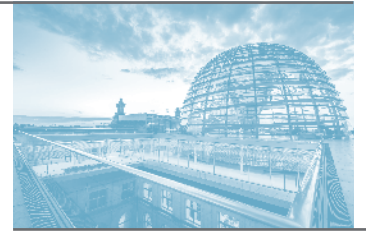
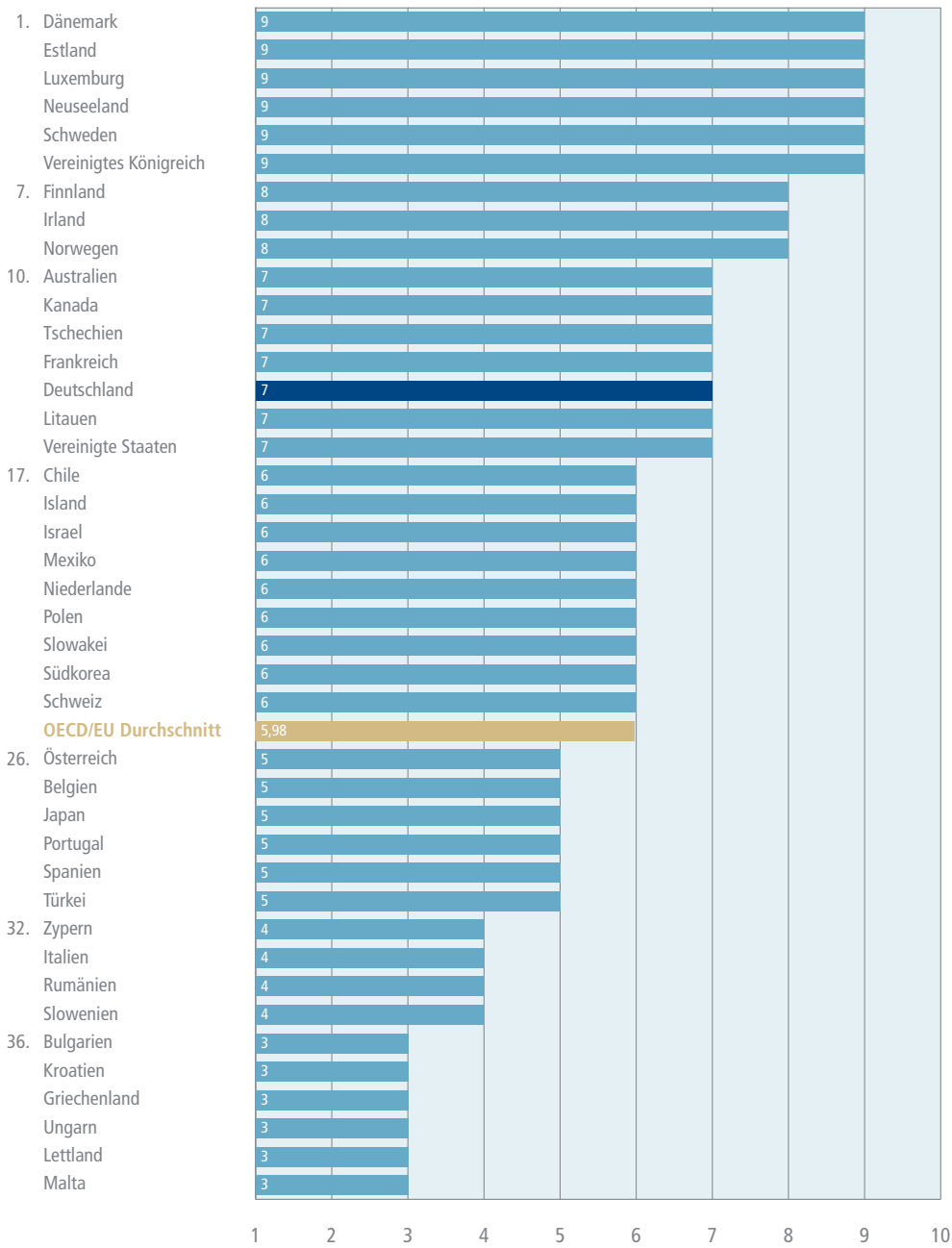


Abbildung 36: Bekämpfung sozialer Ungleichheit auf globaler Ebene

Angaben in Indexwerten

SGI 2014



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Betrachtet man als einen groben Indikator zunächst die Ausgaben eines Landes für Entwicklungszusammenarbeit, so liegt Deutschland lediglich im Mittelfeld der OECD-Staaten. Das Ziel, mindestens 0,7 Prozent des jeweiligen BNEs (Bruttonationaleinkommen) für diese Zwecke aufzuwenden, wurde bislang nicht erreicht. Die Quote lag 2011 bei 0,4 Prozent. Lediglich Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden und Dänemark erreichen mehr als die 0,7-Prozent-Zielmarke. Allerdings ist die Betrachtung der reinen Ausgabenhöhe als Gradmesser für das entwicklungspolitische Engagement eines Landes nur begrenzt hilfreich. Weitaus wichtiger erscheint die Frage, inwiefern die jeweiligen Politiken eines Landes kohärent mit Blick auf globale entwicklungspolitische Ziele sind und diesen nicht zuwiderlaufen, etwa im Bereich der Handelspolitik. Was die Förderung eines offenen und global fairen Handelssystems anbelangt, das Entwicklungsländern gleichberechtigte Zugangschancen zum Welthandel ermöglicht, zeigt sich noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Deutschland handelt hier im Rahmen der EU gemeinsam mit den anderen europäischen Partnern. In Handelsverhandlungen verfolgt Deutschland als Exportland zwar tendenziell einen Kurs zur Verteidigung und Förderung offener Märkte und entsprechender Handelsliberalisierungen, doch gerade im Bereich der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik zeigen sich zum Teil deutliche protektionistische Züge, die die europäischen Produzenten im globalen Wettbewerb schützen und die Exportchancen von Entwicklungsländern für europäische Märkte einschränken. Allerdings weisen die SGI-Länderexperten in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass sich Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten wie zum Beispiel Frankreich insgesamt deutlich offener für Handelsliberalisierungen gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern zeigt.

Positiv wird von den Ländergutachtern auch die Umstrukturierung der bisherigen Organisationsstrukturen der deutschen entwicklungspolitischen Institutionen bewertet: Um die Effizienz der entwicklungspolitischen Arbeit zu erhöhen und Verwaltungskosten einzusparen, wurden 2011 die drei wesentlichen, bislang unabhängig voneinander operierenden deutschen entwicklungspolitischen Institutionen in der so genannten Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zusammengeführt. Die neue zentrale Agentur unterstützt das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit Blick auf dessen Ziele im Feld der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltigen globalen Entwicklung. Die Umstrukturierung entspricht den – auch von der OECD verfolgten – Bestrebungen um eine größere Kohärenz der entwicklungspolitischen Anstrengungen und Koordinationsstrukturen eines Landes.

3.1.3 Ökologische Nachhaltigkeit

Die Indexdimension „Ökologie“ ist unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit von besonderer Bedeutung, denn Lebensqualität setzt positive Umweltbedingungen voraus.³⁶ Ökosysteme können die Gesundheit und persönliche Lebensqualität positiv (etwa durch Zugang zu sauberem Was-

³⁶ Siehe zum Folgenden auch die entsprechenden Ausführungen bei Boecker/Schraad-Tischler (2011).



ser, Luft, Erholungsgebieten) oder negativ (etwa durch Wasser-, Luftverschmutzung oder Lärm) beeinflussen. Das Ausmaß der Teilhabe an funktionierenden Ökosystemen entscheidet darüber, wo Menschen leben wollen, über Migrationsbewegungen und existenzielle Sicherheit. Das Ökosystem (mit seinen ‚ökosystemaren‘ Leistungen) ist aber auch vom menschlichen Gesellschaftssystem abhängig, insbesondere von der Beachtung der ökologischen Nachhaltigkeitsprinzipien. Ressourcenintensive Lebens- und Wirtschaftsweisen destabilisieren das Ökosystem nachhaltig. Wachsende Ansprüche einer wachsenden Weltbevölkerung bergen das größte Destabilisierungsrisiko. Diesen Ansprüchen sind unverrückbare planetarische Grenzen gesetzt. Ökologische Nachhaltigkeit heißt daher, dass regenerative Ressourcen nur in dem Maße genutzt werden, wie diese Ressourcen wieder nachwachsen können. Nicht-regenerierbare Ressourcen dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, wie funktionsgleiche, regenerierbare Substitute entwickelt werden. Schadstoffe wie Klimagase dürfen nur insoweit emittiert werden, als die natürlichen Systeme diese absorbieren können.³⁷ Ziel nachhaltiger Umweltpolitik muss also sein, die natürlichen Grundlagen der menschlichen Existenz zu sichern und kommenden Generationen ein intaktes Ökosystem zu hinterlassen.

Entsprechend bewerten die SGI in dieser Nachhaltigkeitsdimension folgende Kernfragen für jedes der 41 OECD- und EU-Staaten:

- Wie erfolgreich ist die Umweltpolitik eines Landes hinsichtlich des Schutzes natürlicher Ressourcen und der Förderung qualitativ hochwertiger Umweltbedingungen?
- Inwiefern setzt sich ein Land auf globaler Ebene für verbindliche internationale Regime zum Schutz der Umwelt ein?

Eine große Bandbreite wichtiger quantitativer Indikatoren (z.B. Treibhausgasemissionen, Wasserverbrauch, Feinstaubbelastung, Recyclingquoten, Anteil erneuerbarer Energien u.a.) deckt dabei die einzelnen umweltpolitischen Handlungsfelder zusätzlich ab.

Umweltpolitik – sehr gute Platzierung, doch Unsicherheit beim Großprojekt „Energiewende“

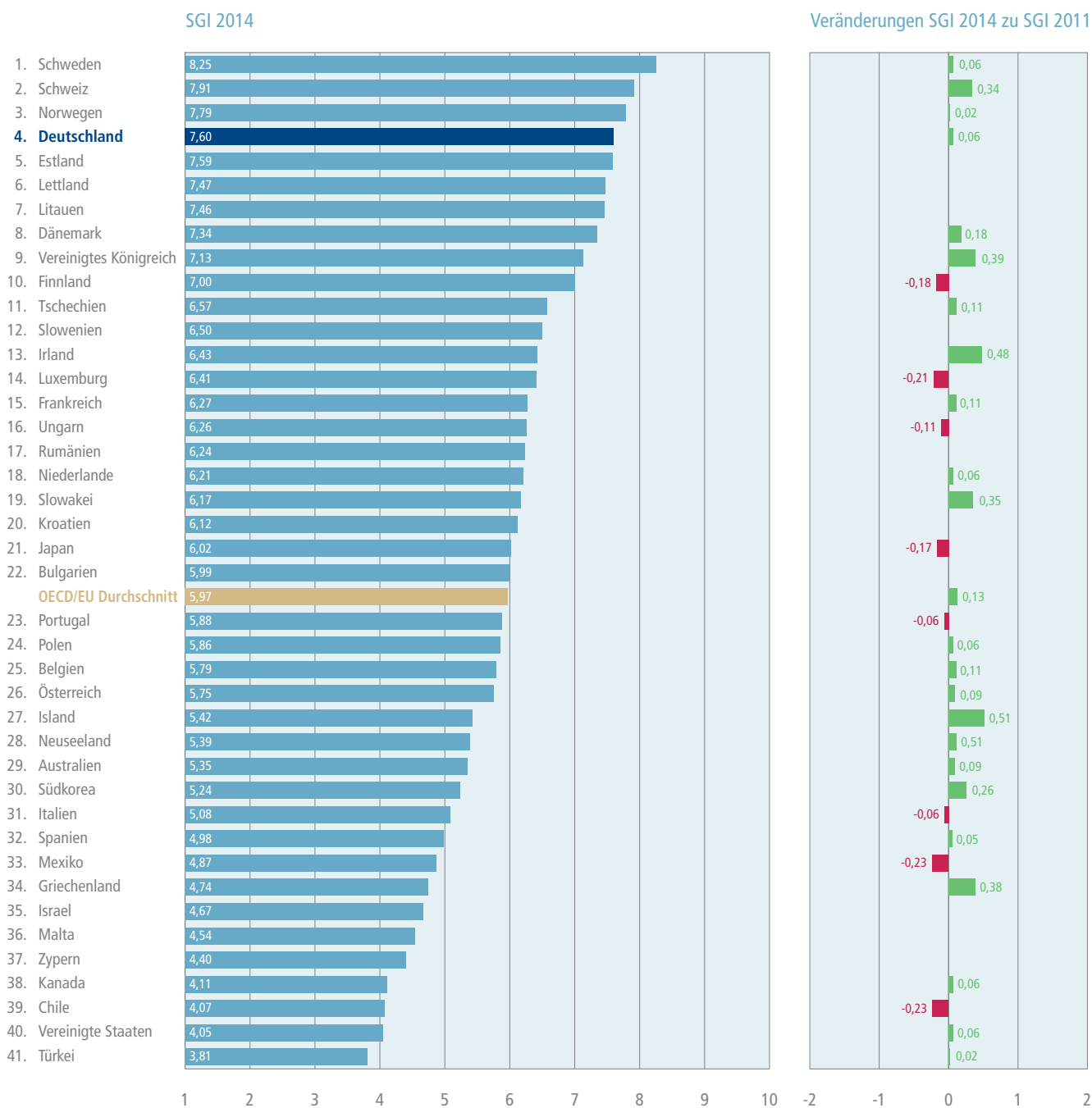
Deutschland nimmt im umweltpolitischen Gesamtvergleich mit den übrigen 40 OECD- und EU-Staaten einen Platz in der absoluten Spitzengruppe ein und liegt direkt hinter Spitzenreiter Schweden, der Schweiz und dem drittplatzierten Norwegen.³⁸ Insgesamt kann Deutschland damit seine sehr gute Position aus der letzten SGI-Erhebung verteidigen. Doch die bisherige Vorreiterrolle Deutschlands ist insbesondere angesichts der unsicheren weiteren konkreten Ausgestaltung der Energiewende in Gefahr.

³⁷ Boecker/Schraad-Tischler (2011) orientiert an Boccolari (2002).

³⁸ Siehe zur Umweltpolitik in der Schweiz und Schweden detaillierter Armingeon/Linder/Zohlnhöfer (2014) und Pierre/Iochem/Jahn (2014).

Abbildung 37: Gesamtergebnisse im Bereich Umwelt

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

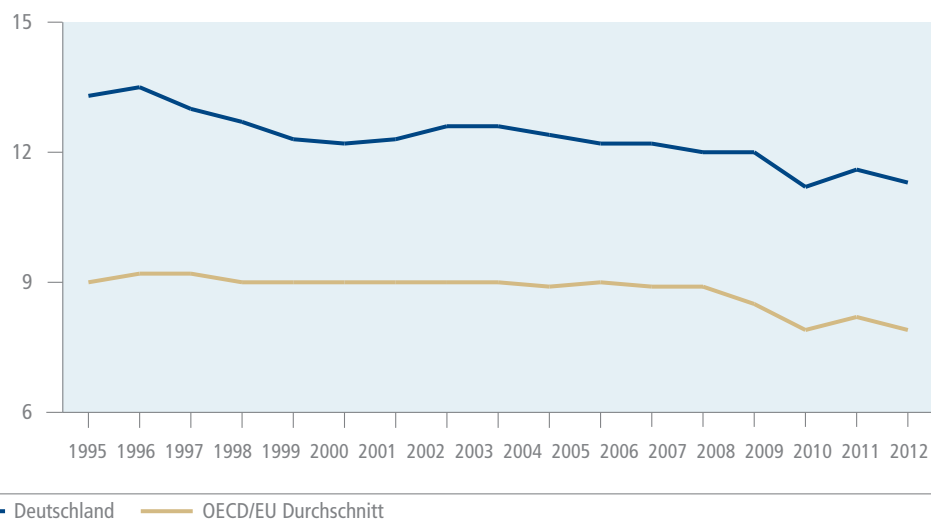
BertelsmannStiftung



In den vergangenen Jahren wurde im Bereich der Umweltpolitik ein Wechsel von der klassischen Regulierungspolitik hin zu neuen umweltpolitischen Steuerungsinstrumenten (Ökosteuern, handelbare Umweltzertifikate, Umweltabkommen) vollzogen. Dabei hat sich insbesondere Deutschland als Pionier und Impulsgeber etabliert und nahm zuletzt in der EU eine Vorreiterrolle auf dem Feld der erneuerbaren Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung oder der Energieeffizienz von Gebäuden und Infrastruktur ein. Deutschland erreicht ein hohes Maß wirtschaftlicher Produktivität bei einem – im internationalen Vergleich der OECD- und EU-Staaten – eher moderaten Energieverbrauch. Beim Indikator „Energieproduktivität“ liegt Deutschland als große Volkswirtschaft mit einer energieintensiven Industrie immerhin auf Rang 11. Auch bei anderen Umweltindikatoren schneidet Deutschland wie schon in der letzten Erhebungsrunde relativ erfreulich ab, wenngleich bei einigen Indikatoren durchaus noch erhebliches Verbesserungspotenzial erkennbar ist. Positiv ist etwa die Tatsache, dass Deutschland seit 1990 seine Treibhausgasemissionen um rund 24 Prozent reduzieren konnte. Was allerdings das absolute Niveau der Treibhausgasemissionen pro Kopf angeht, liegt Deutschland im Gesamtvergleich lediglich auf Rang 31 mit einem durchschnittlichen Treibhausgasausstoß von 11,32 Tonnen pro Kopf (Jahr 2011). Zum Vergleich: Schweden kommt auf lediglich 2,7 Tonnen pro Kopf. Bei der durchschnittlichen Feinstaubbelastung wiederum bewegt sich Deutschland auf einem insgesamt zufriedenstellenden Niveau mit Ländern wie Norwegen, Finnland, Dänemark. Echte Spitzenpositionen erreicht Deutschland hingegen bei den Kriterien Abfallrecycling sowie bei den Anstrengungen zum Schutz der Biodiversität des Landes.

Abbildung 38: Treibhausgasemissionen im Zeitverlauf

Angaben in Tonnen pro Person, 2011



Quelle: UNFCC Online Database, World Bank World Development Indicators.

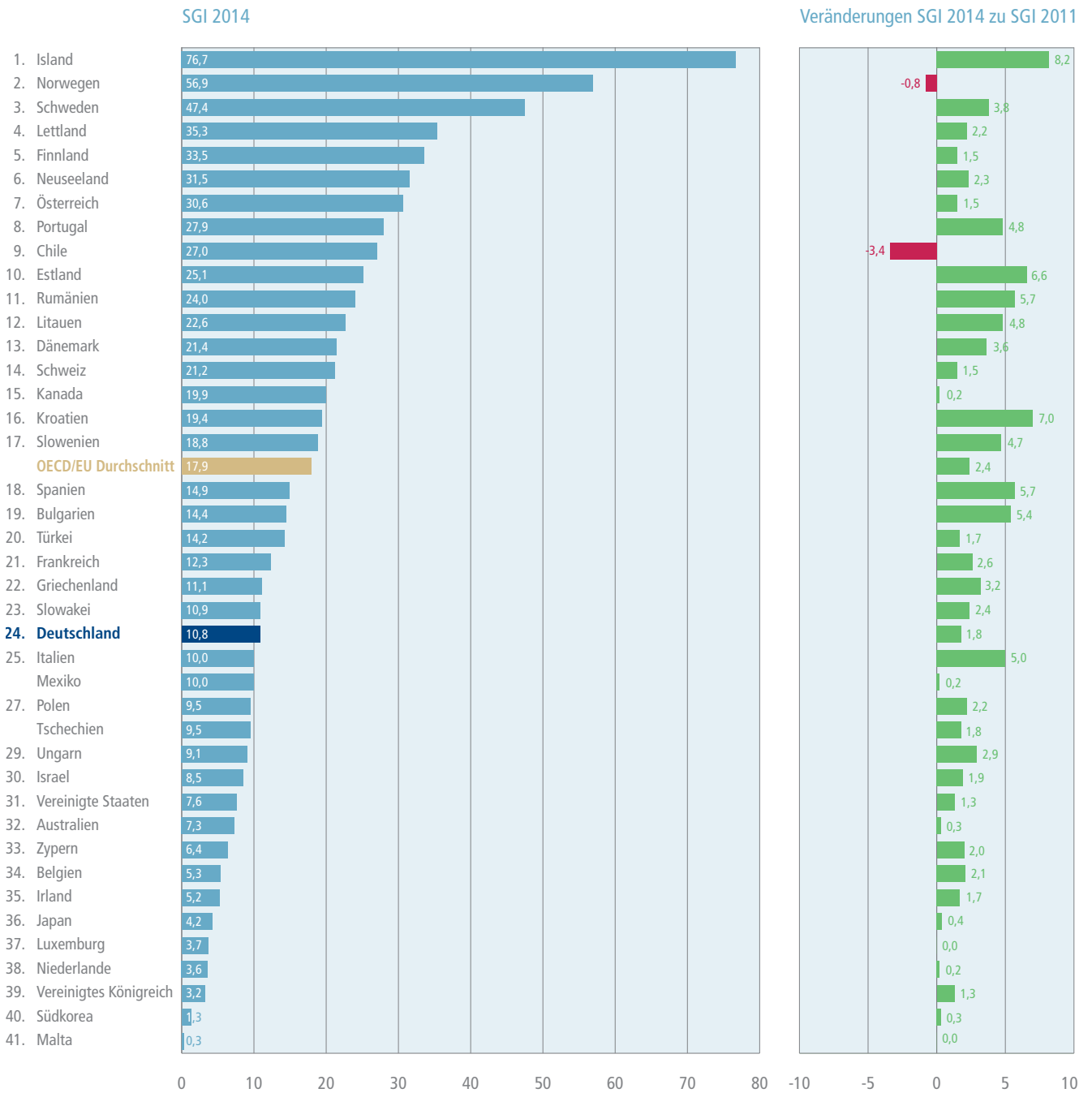
BertelsmannStiftung

Gemischt fällt das Urteil hinsichtlich des derzeitigen Stellenwerts beziehungsweise des Ausbaus erneuerbarer Energien aus. Der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch ist noch immer nicht sonderlich groß – Länder wie Norwegen, Island oder Schweden (die freilich auch andere geographische Gegebenheiten aufweisen) – kommen hier auf ein Vielfaches im Vergleich zu Deutschland. In Schweden stammt fast die Hälfte der verbrauchten Energie aus erneuerbaren Quellen – mehr als viermal so viel wie in Deutschland.



Abbildung 39: Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch

Angaben in Prozent, 2010



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: World Bank Sustainable Energy For All Database.

BertelsmannStiftung

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch eines der bedeutendsten Zukunftsfelder. Entsprechend ist das Vorhaben der Energiewende ein Projekt mit größter – auch internationaler – Signalwirkung. Das ehrgeizige Vorhaben ist allerdings inzwischen an einigen Stellen ins Stocken geraten und bedarf noch einer großen politischen und gesellschaftlichen Kraftanstrengung. Als Reaktion auf die Fukushima-Katastrophe vollzog die Bundesregierung im Mai 2011 eine komplette Wende ihrer bisherigen Energiepolitik. Waren kurz zuvor, im Herbst 2010, die Laufzeiten für Atommeiler in Deutschland von derselben Regierung noch verlängert worden, proklamierte die Bundesregierung unter dem Eindruck der Katastrophe in Japan und der Reaktion der deutschen Öffentlichkeit nun einen vollständigen Ausstieg aus der Atomenergie bis zum Jahr 2022.

Obwohl diese Entscheidung von der Öffentlichkeit sehr positiv aufgenommen worden ist, bleiben noch viele Fragen unbeantwortet. Dazu gehört beispielsweise das erhebliche Problem, eine sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle zu organisieren. Eine echte Lösung ist hier nicht in Sicht. Auch die Kosten für den konsequenten Wechsel im Energiemix, die Finanzierung neuer Stromtrassen und zusätzliche Subventionen für erneuerbare Energien werden die Energiekosten für Verbraucher mittelfristig in die Höhe treiben. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass der Atomausstieg zu einem zwischenzeitlich deutlich höheren Anteil fossiler Energien im Energiemix führen wird – mit der Gefahr, dass die nationalen Zielvorgaben zur CO₂-Reduzierung künftig verfehlt werden.

Hinzu kommt ein eher gemischtes Bild beim bisherigen regulativen Umgang mit negativen Externalitäten. Die enorm kostspieligen Subventionen für erneuerbare Energien sind hier ein gutes Beispiel. Das wesentliche Regulierungsinstrument ist in diesem Zusammenhang das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Anbietern erneuerbarer Energien feste Abnahmepreise über einen langen Investitionshorizont garantiert – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Verbraucherpreise. Neben diesen Effekten werden verschiedene erneuerbare Energieformen innerhalb des EEG stark unterschiedlich behandelt. Insbesondere die starke Förderung und Subventionierung photovoltaischer Stromproduktion ist im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energiequellen extrem teuer. Um den Kostendruck der Energiewende für Verbraucher nicht noch weiter ansteigen zu lassen, sieht auch der neue Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vor. Das vor Kurzem vorgelegte Eckpunktepapier von Wirtschaftsminister Gabriel konkretisiert die Pläne und weist mit einer nach Energiearten differenzierten Verschlankung der Förderungspraktiken, einer Senkung der Einspeisevergütungen und einem Abbau von Privilegien für stromintensive Industrien sowie für Großverbraucher von selbst erzeugtem Strom in die richtige Richtung.

Der Emissionshandel für industrielle Emissionserlaubnisse – eines der Schlüsselinstrumente zur Bekämpfung des Klimawandels – funktioniert zwar zumindest prinzipiell nach marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzipien. Und überhaupt war die Einführung dieses Instruments – mit all seinen komplexen Detailproblemen – ein ganz wesentlicher Schritt vorwärts in Richtung einer marktorientierten Internalisierungsstrategie negativer Externalitäten. Allerdings sind die Preise



für Verschmutzungsrechte im EU-Emissionshandel zurzeit viel zu niedrig und setzen die falschen Anreizstrukturen. Kritisch zu sehen ist in diesem Kontext etwa der Umstand, dass sich auch der Koalitionsvertrag der neuen Regierung kaum für eine ernsthafte Reform des europäischen Emissionshandels einsetzt. Die Bundesregierung müsste sich auf europäischer Ebene eher für eine dauerhafte Verknappung der Zertifikatmenge einsetzen, damit der Emissionshandel wieder seine ursprünglich intendierte lenkende Wirkung erfüllt. Die niedrigen Preise für Emissionsrechte fördern stattdessen einen neuen „Kohleboom“. Gerade den CO₂-intensiven Braunkohlekraftwerken kommen die derzeitigen Zertifikatpreise zugute – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Ziele zur CO₂-Reduktion. Von dem Zielwert, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um 55 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, ist im Koalitionsvertrag keine Rede mehr. Entsprechend kritisch wird die derzeitige Preissituation daher von Umweltgruppen betrachtet. Greenpeace etwa kommt angesichts der niedrigen CO₂-Kosten zu dem Urteil, dass der dadurch mitbeförderte neue „Kohleboom“ die Glaubwürdigkeit des Energiewendeprojekts komplett gefährdet.

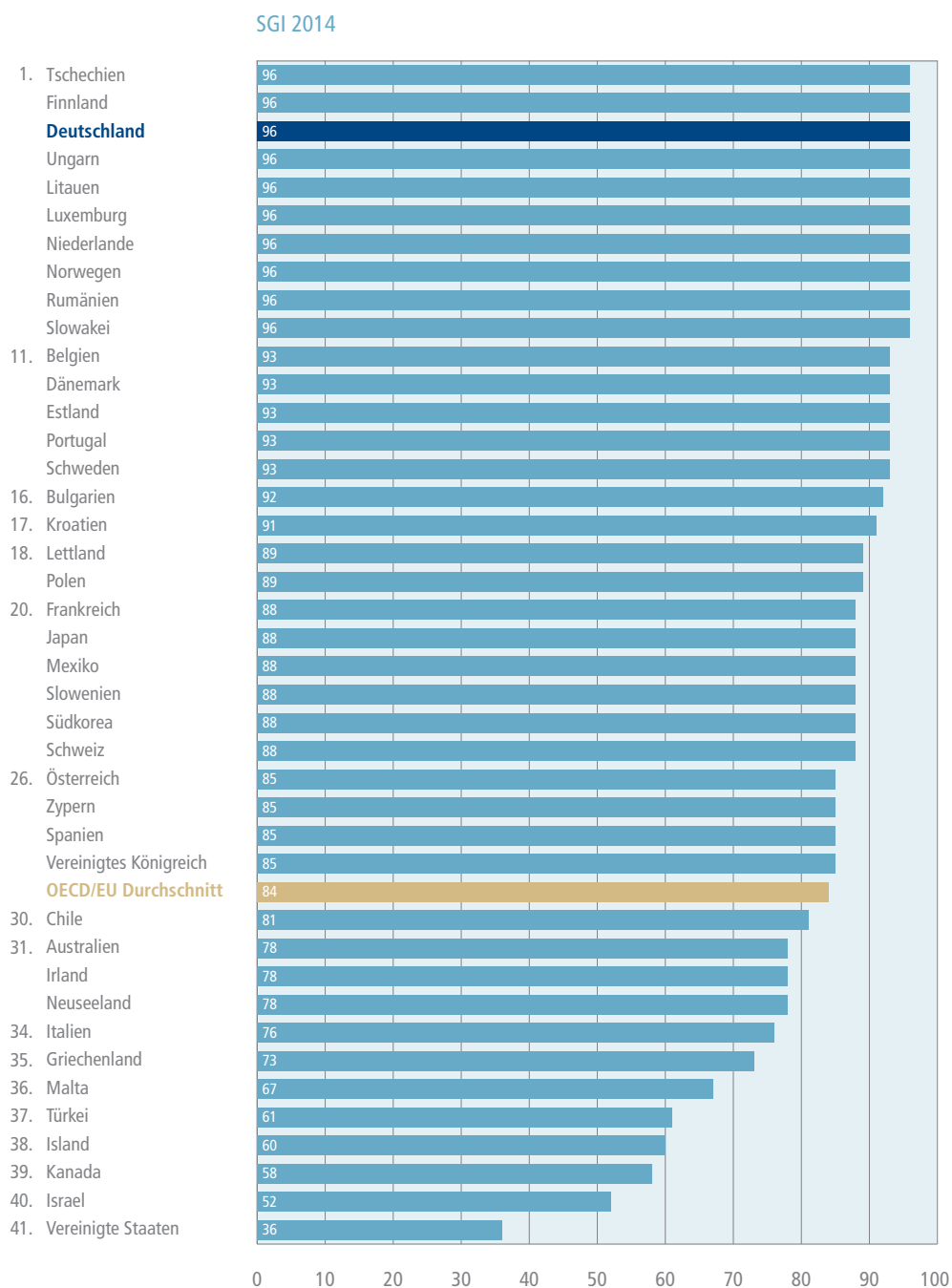
Die allgemeinen Ankündigungen des Koalitionsvertrags zur Stärkung der Energieeffizienz sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, bleiben jedoch ebenfalls in vielen Aspekten hinter den Erwartungen zurück. Die Möglichkeit der steuerlichen Abschreibung von energetischen Gebäudesanierungen ist so zum Beispiel nicht Teil des Vertrags. Auch werden keine konkreten Einsparziele beim Stromverbrauch mehr genannt. Gerade mit Blick auf das Schlüsselprojekt der Energiewende, an dem der Erfolg der aktuellen Regierung letztlich ganz wesentlich gemessen werden wird, hätte man sich in vielen Aspekten einen beherzteren Anspruch in der Zielformulierung gewünscht.

Die Umwelt- und Energiepolitik ist insgesamt ein hartumkämpftes Feld. Die SGI-Ländergutachter verweisen in diesem Zusammenhang auf das komplexe Geflecht von zum Teil machtvollen Interessengruppen, in dem sich der politische Aushandlungsprozess vollzieht. Dazu gehören nicht zuletzt die einflussreichen Verbände der Automobilindustrie und der Energieversorger, die die Umweltpolitik der Regierung zu beeinflussen versuchen.

Betrachtet man die internationale Verantwortungswahrnehmung der Bundesrepublik im umweltpolitischen Bereich, so kommen die Ländergutachter zu einem insgesamt positiven Urteil. Deutschland ist nach der Bewertung der Gutachter eine treibende Kraft, was die Förderung von umwelt- und klimapolitischen Regimen auf internationaler Ebene angeht. Während des Weltklimagipfels von Durban im Dezember 2011 hat sich Deutschland in einem schwierigen Verhandlungsumfeld zum Beispiel als ein Hauptverfechter eines neuen Post-Kyoto-Regimes gezeigt. Insgesamt ist die Partizipationsrate Deutschlands an multilateralen globalen und regionalen Umweltschutzregimen außerordentlich hoch. Die Quote der möglichen unterzeichneten und ratifizierten Abkommen liegt im Falle der Bundesrepublik bei 96 Prozent, während die USA lediglich auf eine Partizipationsrate von 36 Prozent kommen.

Abbildung 40: Partizipationsrate an multilateralen umweltpolitischen Abkommen

Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Und auch in der tatsächlichen Umsetzung internationaler Schutzkonventionen ist Deutschland recht erfolgreich. Bei der Umsetzung der Konvention zum Schutz der Biodiversität ist Deutschland ein Musterschüler. Mit Blick auf die weiteren Anstrengungen zum Klimaschutz bleibt aber abzuwarten, inwiefern der oben erwähnte Ausstieg aus der Atomenergie und die damit verbundene höhere Nutzung fossiler Energiequellen künftig zu einem Verfehlen nationaler Emissionsziele führen wird.

3.2 Demokratiequalität des rechtsstaatlich-demokratischen Rahmens im Vergleich

Wie in Kapitel 2 erläutert ist der Aspekt der Demokratiequalität und politischen Partizipation unter dem Gesichtspunkt langfristiger Systemstabilität und politischer Leistungsfähigkeit von zentraler Bedeutung und daher in einer Perspektive nachhaltigen Regierens unverzichtbar. Demokratie und „good governance“ hängen unmittelbar mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zusammen. In der SGI-Untersuchung wird die Qualität wesentlicher rechtsstaatlich-demokratischer Standards anhand 15 detaillierter Einzelfragen gemessen, die die Kerndimensionen des demokratiethoretischen Diskurses abdecken. Dazu zählt erstens die Analyse des Wahlprozesses, wobei unter anderem die Regeln zur Zulassung von Parteien und zur Wählerregistrierung oder auch der Aspekt der Parteienfinanzierung untersucht werden; neu im Vergleich zur letzten SGI-Ausgabe ist zudem die Bewertung direktdemokratischer Strukturen und Partizipationsmöglichkeiten; in einer zweiten Kategorie wird die Qualität des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen beleuchtet, wie er etwa am Ausmaß der Pressefreiheit und dem Medienpluralismus erkennbar wird; die dritte Kategorie betrifft die Verwirklichung von Bürgerrechten und politischen Freiheiten; und schließlich erfolgt, viertens, eine Beurteilung rechtsstaatlicher Prinzipien, wie sie etwa in der Frage unabhängiger richterlicher Überprüfbarkeit von Gesetzen, der Verwirklichung allgemeiner Rechtssicherheit sowie der Verhinderung von Korruption zum Ausdruck kommen.

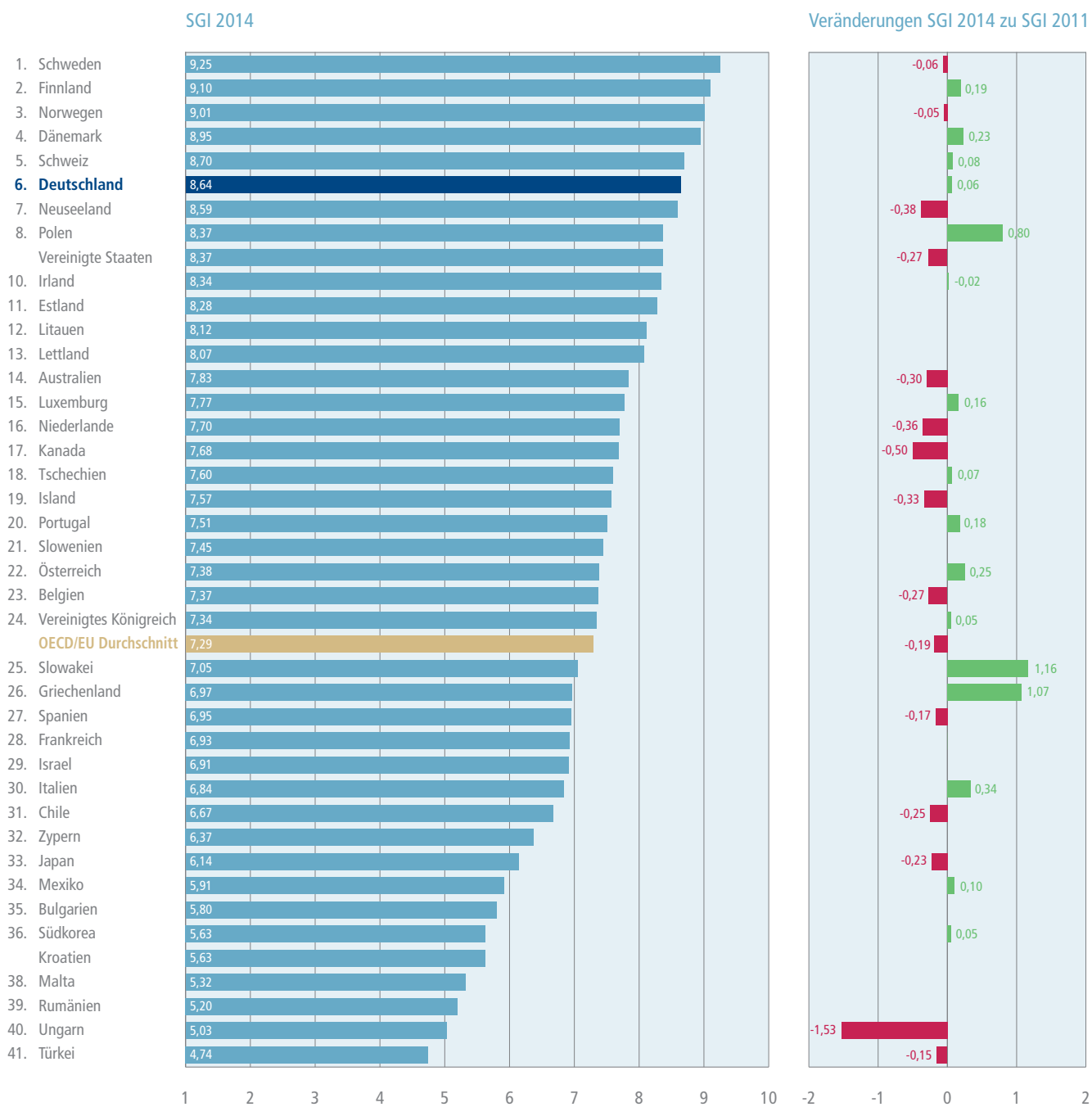
Rechtsstaatlich-demokratische Standards erneut auf sehr hohem Niveau

Betrachtet man die Gesamtergebnisse für alle der vier genannten Kategorien zusammen, so erzielt Deutschland in der SGI 2014-Erhebung erneut ein sehr gutes Ergebnis auf gleichem Niveau wie in der SGI 2011-Erhebung. Die Qualität demokratisch-rechtsstaatlicher Standards ist nur in fünf Ländern in einzelnen Teilaspekten noch etwas besser ausgeprägt. Die größten Verschlechterungen bei der Frage der Demokratiequalität sind dagegen in Ungarn zu erkennen; die Tendenzen zur Unterwanderung zentraler rechtsstaatlicher Prinzipien durch die Orban-Regierung sind mehr als beunruhigend. Dagegen hat sich Polen unter den Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) zu einem echten Vorbild in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie entwickelt und schneidet in mancher Hinsicht bereits besser ab als viele der langjährigen, etablierten Demokratien Westeuropas.³⁹

³⁹ Siehe zu Polen den Länderbericht von Matthes/Markowski/Bönker (2014) und zu Ungarn den Bericht von Agh/Kzadar/Dieringer/Bönker (2014).

Abbildung 41: Gesamtergebnisse Demokratiequalität

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Mit Blick auf Deutschland vergeben die Ländergutachter in der Kategorie „Wahlprozess“ gleich dreimal zehn Punkte. Die Prinzipien allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen sind verfassungsrechtlich fest verankert und werden auch in der politischen Praxis ohne Unregelmäßigkeiten befolgt. Das Parteiengesetz legt dabei sehr klare Kriterien für die Registrierung von Parteien und Kandidaten fest. Die OSZE lobt in einem ihrer jüngsten Berichte ausdrücklich das breite Spektrum politischer Parteien und Kandidaten, wodurch echte politische Alternativen für die Wählerschaft zur Wahl stehen. Diskriminierungen von Parteien und Kandidaten sind nicht erkennbar. Letzteres gilt auch für die Frage des Medienzugangs von Parteien und Kandidaten im Wahlkampf. Die den Parteien zustehenden Sendezeiten für Wahlwerbung sind über den Rundfunkstaatsvertrag geregelt und richten sich nach dem jeweils in den letzten Wahlen erzielten Ergebnissen der Parteien, wobei klar geregelt ist, dass große Parteien nie mehr als doppelt so viel Sendezeit bekommen wie kleinere Parteien. Letztere wiederum erhalten nie mehr als doppelt so viel Sendezeit wie bislang nicht im Parlament vertretene Parteien. Während Wahlwerbespots in den öffentlich-rechtlichen Sendern kostenlos sind, gibt es auch bei den privaten Sendern eine Deckelung des Preises, der nicht höher als 35 Prozent des Preises für kommerzielle Werbung sein darf.

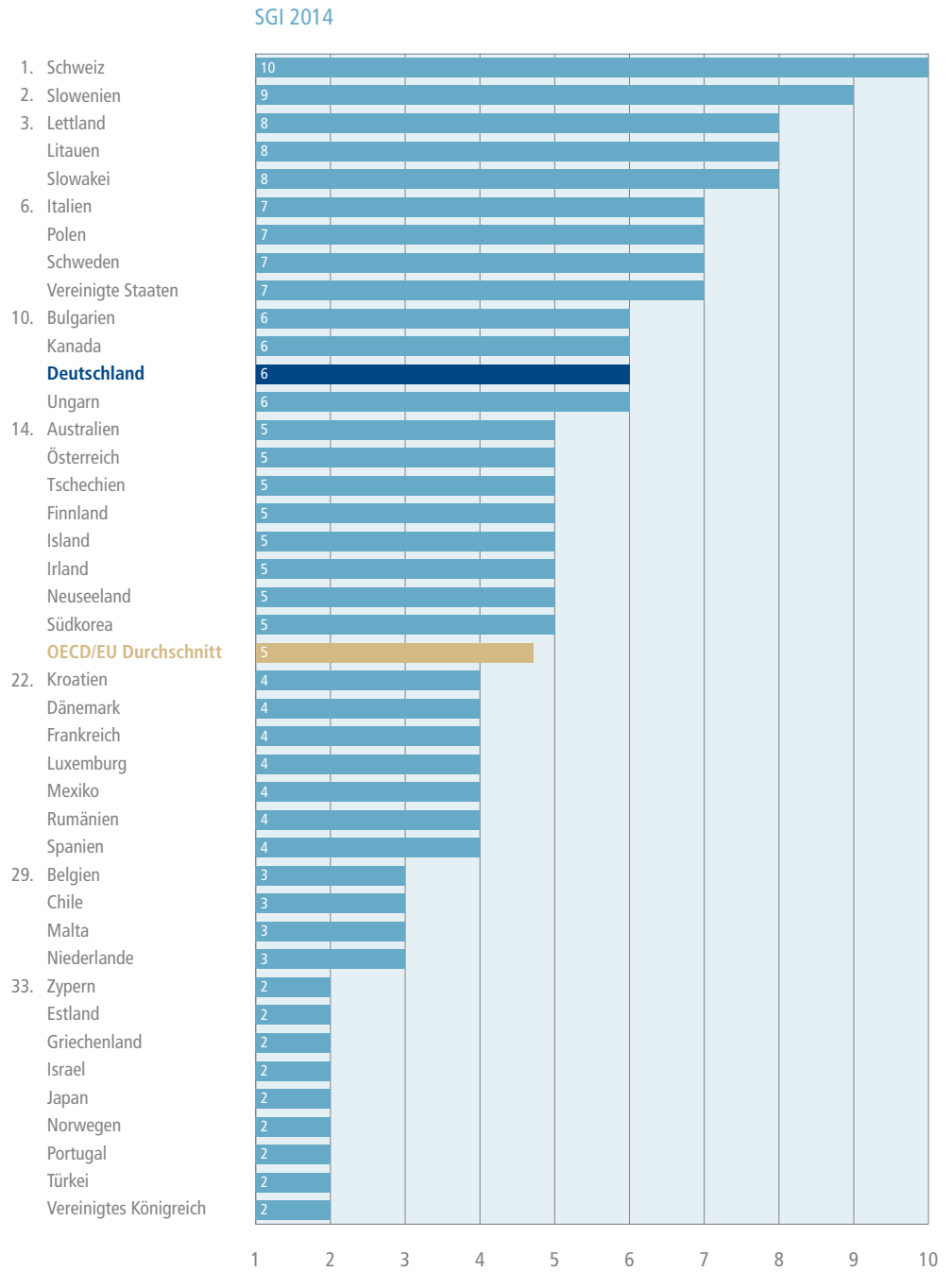
Auch hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung und praktischen Anwendung des aktiven und passiven Wahlrechts gibt es keine Defizite. Jeder Bürger, der die deutsche Staatsbürgerschaft hat und über 18 Jahre alt ist, hat das volle aktive und passive Wahlrecht. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurden zuletzt 2013 per Gesetz einige Bestimmungen hinsichtlich des Wahlrechts für im Ausland lebende Deutsche neu geregelt. Nach der Neuregelung haben deutsche „Expatriots“ das volle aktive Wahlrecht, sofern sie nach ihrem 15. Geburtstag mindestens für drei Monate in Deutschland verbracht und insgesamt nicht mehr als 25 Jahre außerhalb Deutschlands gelebt haben. Auch die Aberkennung des Wahlrechts (etwa für verurteilte Straftäter) ist insgesamt an sehr hohe Hürden geknüpft. Kritisch zu betrachten ist allerdings der Umstand, dass diese wesentlichen politischen Teilhaberechte nicht auch für langjährig in Deutschland lebende Ausländer gelten, die hier arbeiten und Steuern zahlen.

Was die Frage der Parteienfinanzierung betrifft, erhält Deutschland nicht die volle Punktzahl (acht von zehn Punkten), denn nach Einschätzung der Ländergutachter ist die Transparenz der Parteienfinanzierungspraxis noch verbesserungswürdig. Die Non-Profit-Organisation „Lobby Control“ kommt etwa zu dem Ergebnis, dass bis heute die Quellen von rund 75 Prozent der Parteienzuwendungen intransparent sind. Nach den gesetzlichen Regeln müssen nur bei Parteispenden über 10.000 Euro pro Jahr die Namen der Spender öffentlich zugänglich gemacht werden. Hinsichtlich wirksamer Monitoringinstrumente sind die deutschen Regelungen im internationalen Vergleich zwar durchaus entwickelt, doch auch hier gibt es noch Verbesserungspotenzial. Immerhin kann der Bundestagspräsident recht empfindliche Strafzahlungen gegenüber Parteien verhängen, wenn diese ihren gesetzlichen Berichtspflichten nicht angemessen nachkommen. Die striktesten Regeln zur Parteienfinanzierung gibt es in Belgien.⁴⁰ Bemerkenswerterweise sind in der Schweiz überhaupt keine klaren Bestimmungen zur Parteienfinanzierung vorhanden. Entsprechend schneidet das Land in dieser Hinsicht am schlechtesten im Vergleich aller 41 OECD- und EU-Staaten ab.

⁴⁰ Siehe dazu detaillierter den Länderbericht zu Belgien von Castanheira/Rihoux/Bandelow (2014).

Abbildung 42: Direktdemokratie

Angaben in Indexwerten



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Dafür kann die Schweiz beim Aspekt direktdemokratischer Partizipationsstrukturen punkten und ist in dieser Hinsicht der Spitzenreiter.⁴¹ In Deutschland dagegen sind derartige Strukturen und Prozesse deutlich geringer ausgeprägt (sechs von zehn Punkten). Allerdings zeigt sich seit der Wiedervereinigung auf kommunaler und Länderebene eine stärkere Nutzung direktdemokratischer Abstimmungen. Bis Ende 2011 konnten auf kommunaler Ebene immerhin rund 6000 direktdemokratische Verfahren gezählt werden. Derzeit liegt die Häufigkeit bei etwa 300 Abstimmungen pro Jahr. Am häufigsten kommen direktdemokratische Instrumente in Bayern zur Anwendung. Auf Länderebene waren Ende 2011 rund 33 Verfahren im Gange. Vorgänge wie „Stuttgart 21“ haben zweifellos dazu beigetragen, dass die Relevanz direktdemokratischer Bürgerbeteiligung auch im öffentlichen Bewusstsein deutlich gestiegen ist.

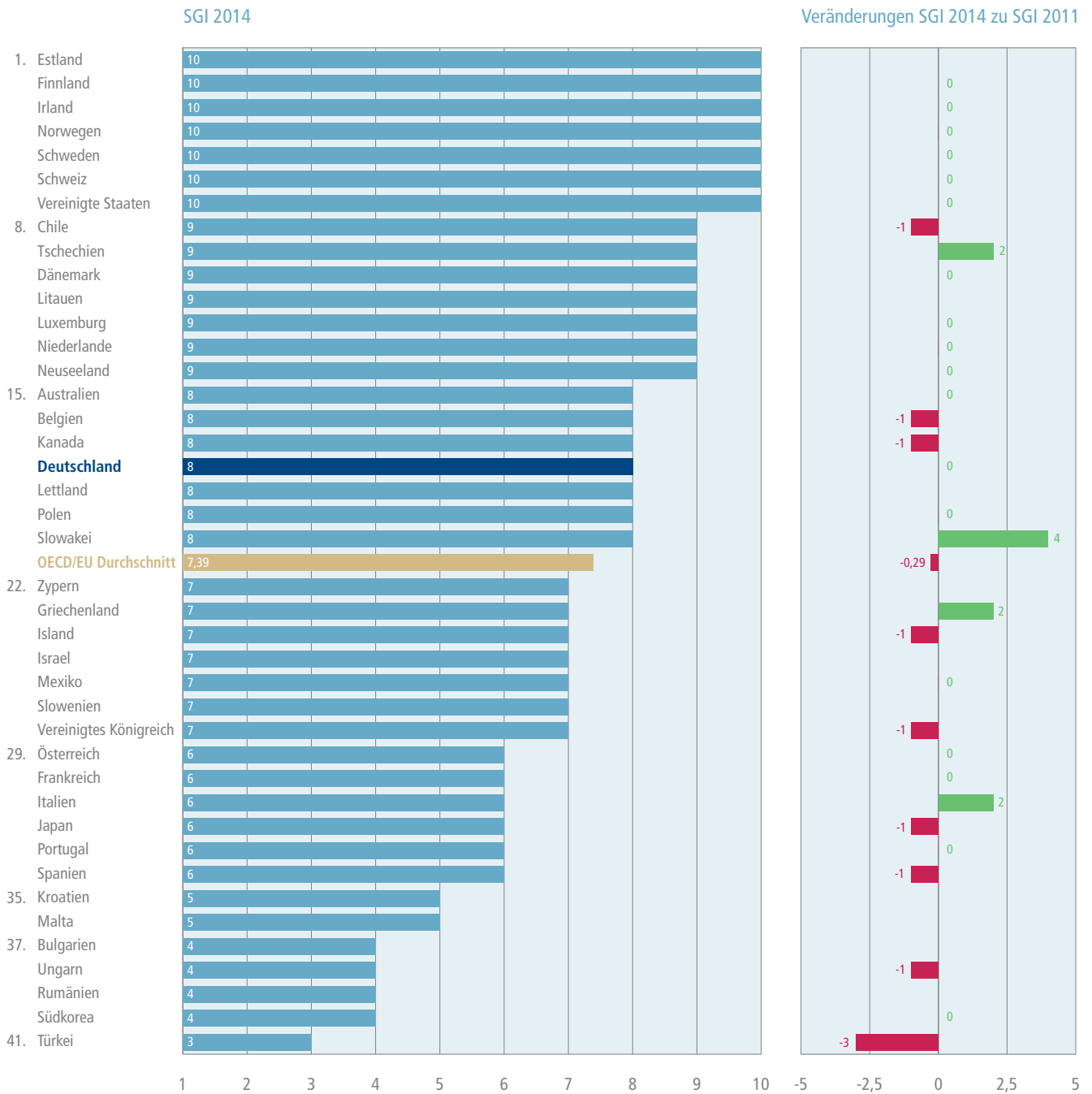
Eine Grundvoraussetzung für eine aktive Bürgerbeteiligung besteht zudem darin, dass alle Bürger freien Zugang zu öffentlichen Informationen der Regierung haben müssen. In dieser Hinsicht können durchaus noch einige Aspekte in Deutschland verbessert werden, denn die Ländergutachter vergeben hier lediglich sieben Punkte – im OECD/EU-Vergleich bedeutet das nur einen Mittelfeldplatz für Deutschland. Der damalige Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar unterstrich etwa in seinem dritten Jahresbericht, dass die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung für die Bürger noch deutlich ausbaufähig ist. Zudem haben – in einer institutionellen Perspektive – immerhin fünf Bundesländer noch kein eigenes Informationsfreiheitsgesetz (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen). Generell ist den meisten Bürgern vollkommen unbekannt, was es mit einem Informationsfreiheitsgesetz auf sich hat. In der politischen Praxis kommt es noch zu häufig vor, dass öffentliche Stellen Bürgern Zugang zu Dokumenten verweigern oder den Informationsprozess bewusst verzögern. Der Bericht des Bundesdatenschutzbeauftragten listet immerhin 276 Fälle auf, in denen Bürger um Hilfe gebeten haben, weil ihnen der Zugang zu Dokumenten von öffentlicher Seite verwehrt wurde. In 45 Fällen waren die Beschwerden erfolgreich, nachdem der Datenschutzbeauftragte formal intervenierte.

Informationszugang hängt neben der Auskunftsbereitschaft öffentlicher Stellen zudem fundamental von der jeweiligen Beschaffenheit der Medienlandschaft eines Landes ab. Es geht hier um die ganz grundsätzlichen demokratischen Fragen der Medienfreiheit und des Medienpluralismus. In beiderlei Hinsicht schneidet Deutschland sehr gut ab. Die Meinungs- und Pressefreiheit ist eindeutig im Grundgesetz verankert (Artikel 5,1), und es herrscht auch in der Praxis eine hohe Unabhängigkeit der Medien gegenüber der Politik und möglichen Versuchen politischer Einflussnahme. Während der Printmedienbereich weitgehend selbstreguliert ist, setzt der Rundfunkstaatsvertrag den generellen Regelungsrahmen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Sender. Trotz des insgesamt sehr hohen Niveaus der Medienfreiheit in Deutschland sehen die Ländergutachter manche Beziehungsmuster zwischen öffentlich-rechtlichen Sendern und der Politik etwas kritischer. Auch der Skandal um Ex-Bundespräsident Wulff und dessen Versuch, eine negative Berichterstattung zu verhindern, zeigte, dass auf politischer Seite zuweilen die nötige Distanz und das richtige Verständnis über das Wesen der Pressefreiheit fehlt.

⁴¹ Siehe dazu den Länderbericht von Armingeon/Linder/Zohlnhöfer (2014).

Abbildung 43: Medienfreiheit

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Hinsichtlich des Kriteriums des Medienpluralismus sehen die Gutachter allerdings keinerlei Defizite in der Bundesrepublik. Sowohl über den Rundfunkstaatsvertrag als auch über das Bundeskartellamt werden Oligopol- und Monopolbildungen auf dem Medienmarkt wirksam verhindert. Der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Sender lag 2012 bei 42,1 Prozent (etwas weniger als 2009), während im Privatsenderbereich auf die RTL Gruppe 25,4 Prozent sowie die ProSiebenSat.1 Media AG 19,8 Prozent Marktanteil entfielen. Der deutsche Printmedien-Markt ist durch fünf führende Tageszeitungen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Die Tageszeitung (taz), Die Welt, Frankfurter Rundschau, Bild Zeitung) geprägt. Hinzu kommt eine Reihe von Wochenzeitschriften beziehungsweise Nachrichtenmagazinen (Der Spiegel, Focus, Die Zeit und Stern). Onlinemedien werden als Informationsquelle für die Bürger immer wichtiger, wodurch die traditionellen Printmedien einem erhöhten Wettbewerbs- und Kostendruck ausgesetzt sind. Der Strukturwandel von klassischen Printformaten hin zu Onlinemedien hat jedoch nicht zu einer Marktkonzentration geführt, da auch im elektronischen Medienbereich eine hohe Diversität der Eigentümerstrukturen herrscht. Insgesamt sind die Eigentümerstrukturen auf dem Medienmarkt in Deutschland im internationalen Vergleich durchaus diversifiziert, und die Fernseh- und Hörfunkstrukturen zeichnen sich durch einen vergleichsweise hohen Grad an Pluralismus und Dezentralität aus.

Sehr gute Noten (jeweils neun von zehn Punkten) erhält Deutschland ebenfalls für die Verwirklichung von Bürgerrechten und politischen Freiheiten. Diese Rechte sind klar im Grundgesetz verankert und werden von den staatlichen Institutionen respektiert. Änderungen dieser fundamentalen rechtsstaatlichen Normen sind an äußerst hohe verfassungsrechtliche Hürden geknüpft. Dass Deutschland trotz des sehr hohen Niveaus der Verwirklichung von Bürgerrechten und politischen Freiheiten nicht ganz die volle Punktzahl erhält, liegt an der von Menschenrechtsorganisationen geübten Kritik an einigen Praktiken im Kontext des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus – etwa was den Umgang mit Informationen ausländischer Geheimdienste angeht, die im Verdacht stehen, Folter anzuwenden.

Leichten Verbesserungsbedarf gibt es auch im Bereich der Anti-Diskriminierungspolitik (acht von zehn Punkten). Zwar sind auch hier die rechtlichen Regelungen sehr gut ausgestaltet – insbesondere über den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Grundgesetz (Art. 3) sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006, das ergänzend zum Grundgesetz auch Diskriminierungen aufgrund von Alter und sexueller Neigung verbietet. Doch kommen in der Praxis durchaus Formen der Diskriminierung vor. Beispielsweise urteilte das Bundesverfassungsgericht im Juni 2013, dass die steuerliche Ungleichbehandlung von gleichgeschlechtlichen und heterosexuellen Ehepaaren verfassungswidrig ist. Der Gesetzgeber änderte daraufhin die bestehenden Regelungen zum Ehegattensplitting entsprechend der Vorgaben der Richter. Insgesamt kommen die Ländergutachter zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber auf dem Feld der Antidiskriminierungspolitik zuweilen den Druck von Seiten der Gerichte braucht, um bestehende Diskriminierungen durch eine Präzisierung rechtlicher Bestimmungen wirksamer zu bekämpfen.

In diesem Zusammenhang ist es sehr erfreulich, dass das aus rechtsstaatlicher Perspektive fundamentale Prinzip einer unabhängigen richterlichen Rechtsprechung in Deutschland auf allen Ebenen und in allen rechtlichen Sachbereichen äußerst gut ausgeprägt ist. Auf Bundesebene hat das Bundesverfassungsgericht im jüngsten SGI-Erhebungszeitraum etwa durch mehrere wegweisende Urteile als wichtiges, unabhängiges rechtsstaatliches Korrektiv gegenüber Exekutive und Legislative gewirkt. Darunter fällt nicht zuletzt das Urteil zum ESM-Vertrag im Kontext der Eurorettungsmaßnahmen der Regierung. Das oberste deutsche Gericht hat hier zum Beispiel klar die Informationsrechte der Abgeordneten des Bundestages gegenüber der Regierung gestärkt.

Insgesamt ist die Rechtssicherheit in Deutschland nicht zuletzt aufgrund der starken unabhängigen richterlichen Gewalt sowohl verfassungsrechtlich formal als auch in der Praxis nahezu optimal verwirklicht (zehn Punkte). Dies spiegelt sich auch in dem hohen Vertrauen der Bürger in das Rechtssystem, die Gerichte oder die Polizei.

Verbesserungswürdig sind allerdings einige Aspekte im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Zwar schneidet Deutschland auch hier im internationalen Vergleich recht gut ab (sieben Punkte). Doch von den Musterschülern in dieser Kategorie (Dänemark, Neuseeland und Schweden) ist die Bundesrepublik noch ein ganzes Stück entfernt. So wurde etwa die bisherige Praxis bei der Offenlegung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten in der jüngsten SGI-Erhebungsperiode von verschiedenen NGOs massiv kritisiert. Mit der neuen Legislaturperiode bestehen hier neue Transparenzanforderungen. Zudem fielen in die Erhebungsperiode der Skandal um die Beschäftigung von Familienangehörigen in den Büros mehrerer bayerischer Landtagsabgeordneter (vornehmlich von Seiten der regierenden CSU) sowie der Rücktritt des ehemaligen Bundespräsidenten Christian Wulff in Folge von Korruptions- beziehungsweise Amtsmissbrauchsansschuldigungen. Wenngleich die juristische Klärung der Anschuldigungen in einem Freispruch in erster Instanz mündete, war der politische Schaden für das höchste Amt im Staate immens.

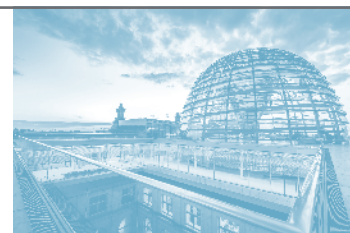
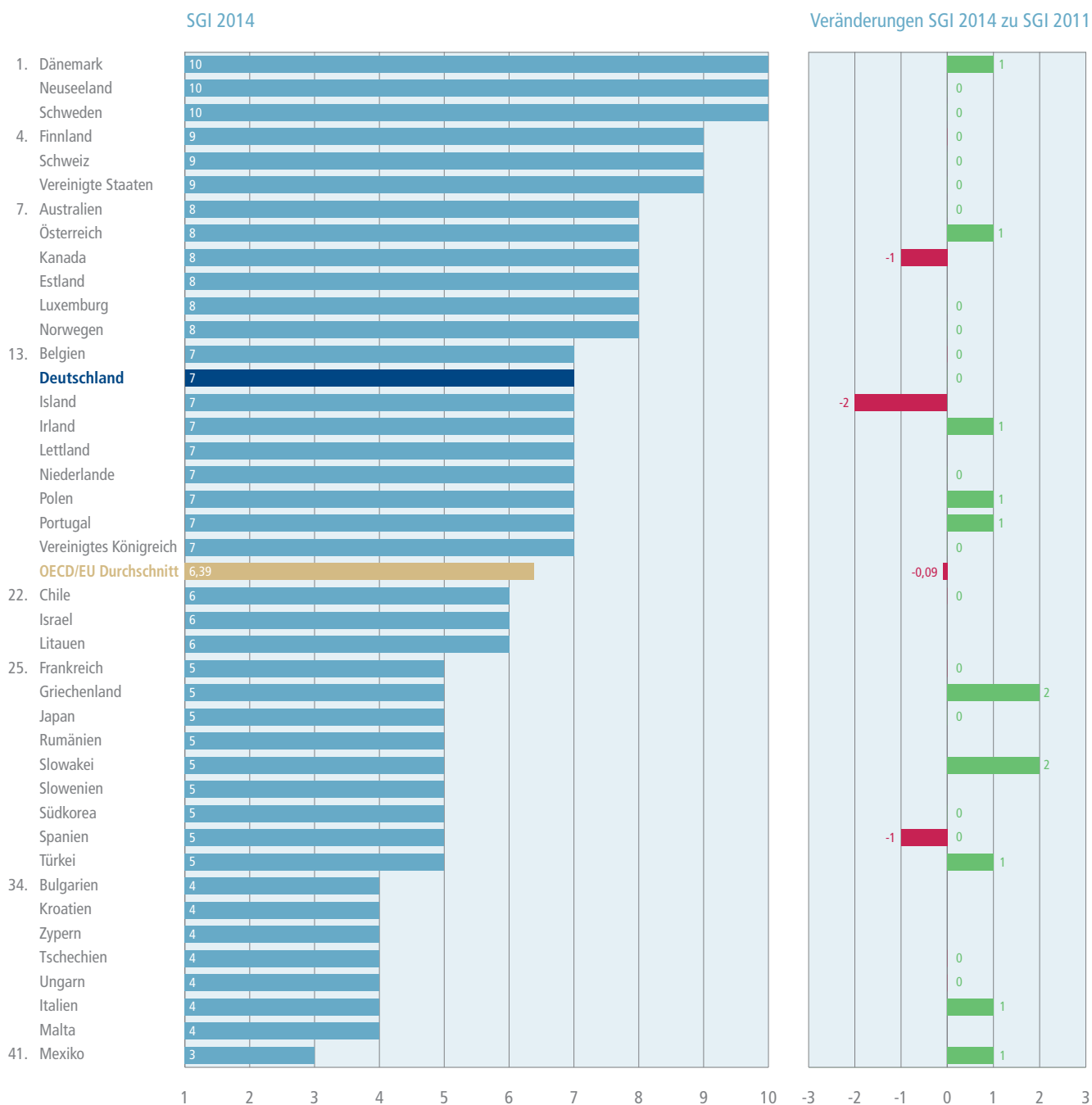


Abbildung 44: Korruptionsbekämpfung

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

3.3 Governance Index – Reformfähigkeit im internationalen Vergleich

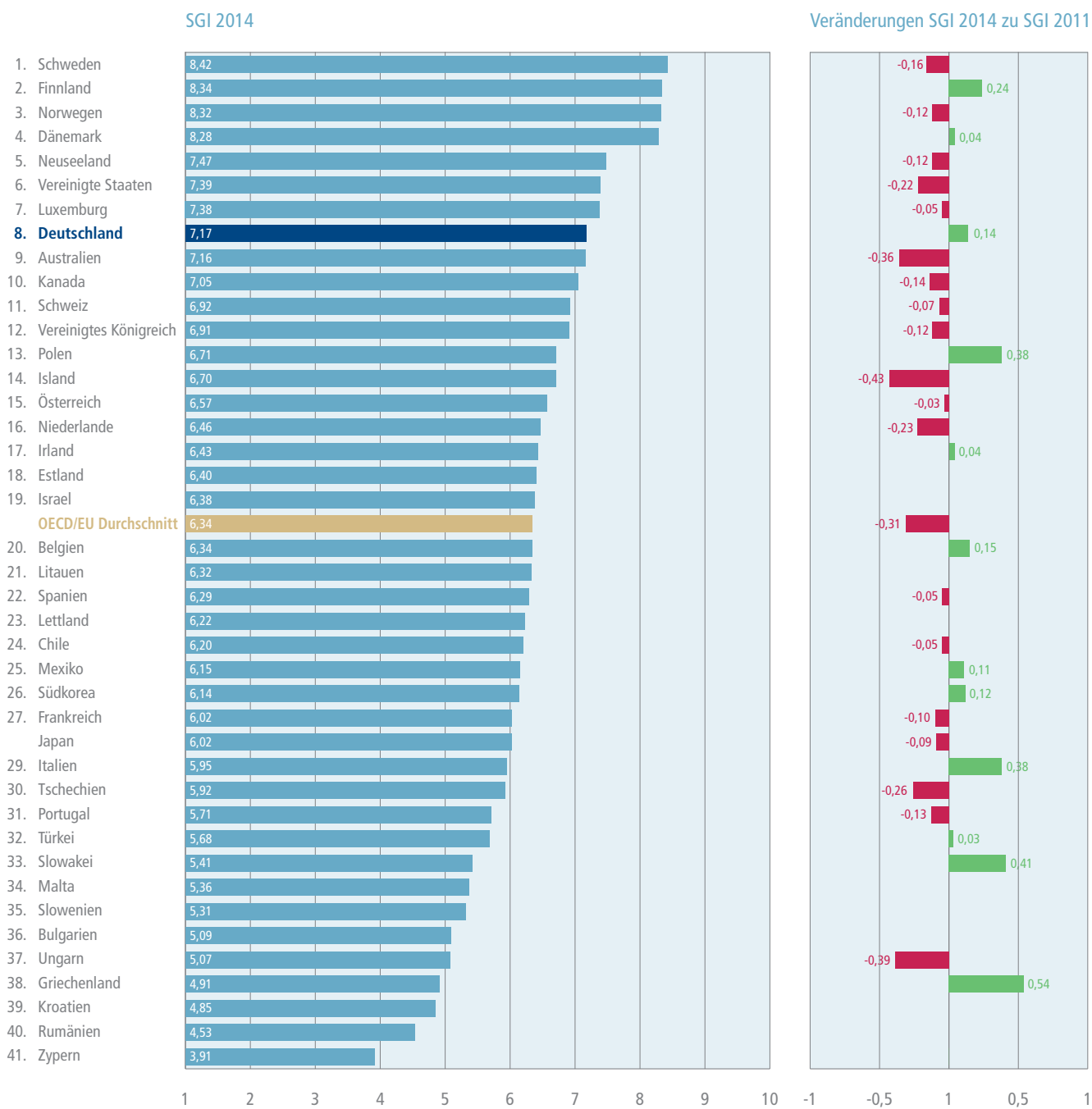
Während der Policy Performance Index klare Anhaltspunkte für den jeweiligen politikfeldspezifischen Reformbedarf eines Staates gibt, bildet der Governance Index der SGI die Reformfähigkeit eines Landes ab, indem sowohl die politische Steuerungsfähigkeit von Regierungen als auch deren Interaktion mit anderen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren (Bürgern, Parlamenten, Interessengruppen, Medien) in den einzelnen Phasen des Politikzyklus⁴² analysiert werden. Deutschland liegt bei der Beurteilung seiner Reformfähigkeit im Vergleich aller OECD- und EU-Staaten mit 7,17 Punkten nun insgesamt auf Rang 8 und verbessert sich damit gegenüber der letzten SGI-Erhebung um drei Plätze. Angeführt wird der SGI Governance Index hingegen recht deutlich von Schweden, Finnland, Norwegen und Dänemark. Diese vier Länder können im Durchschnitt mehr als acht Punkte vorweisen. Die eindeutigen Schlusslichter der Erhebung sind allerdings Griechenland, Kroatien, Rumänien und Zypern mit jeweils unter fünf Punkten.

⁴² Zur grundsätzlichen Konzeption des SGI-Governance-Konzepts siehe den ausführlichen Beitrag von Jann/Seyfried (2011).



Abbildung 45: Gesamtergebnisse Governance Index

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

In einer weiteren Differenzierung lassen sich die beiden zum Governance Index gehörenden Dimensionen der „Leistungsfähigkeit der Regierung“ („Executive Capacity“) einerseits sowie andererseits der „Beteiligungskompetenz“ („Executive Accountability“) gesellschaftlicher Akteure näher betrachten.

Die Dimension „Leistungsfähigkeit der Regierung“ bezieht sich, wie oben skizziert (s. Seite 22), auf den Kernbereich des Regierens und nimmt das klassische Konzept der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems in den Blick: strategische Planung, Koordination, Wissensgenerierung, Konsultation und Kommunikation, aber auch Implementierung und Lernfähigkeit.⁴³ Die zentralen Akteure sind in dieser Indextdimension die Regierungen der OECD- und EU-Staaten und die ihnen zur Verfügung stehenden jeweiligen organisatorischen und institutionellen Ressourcen (Regierungszentralen, Ministerien, Agenturen etc.).

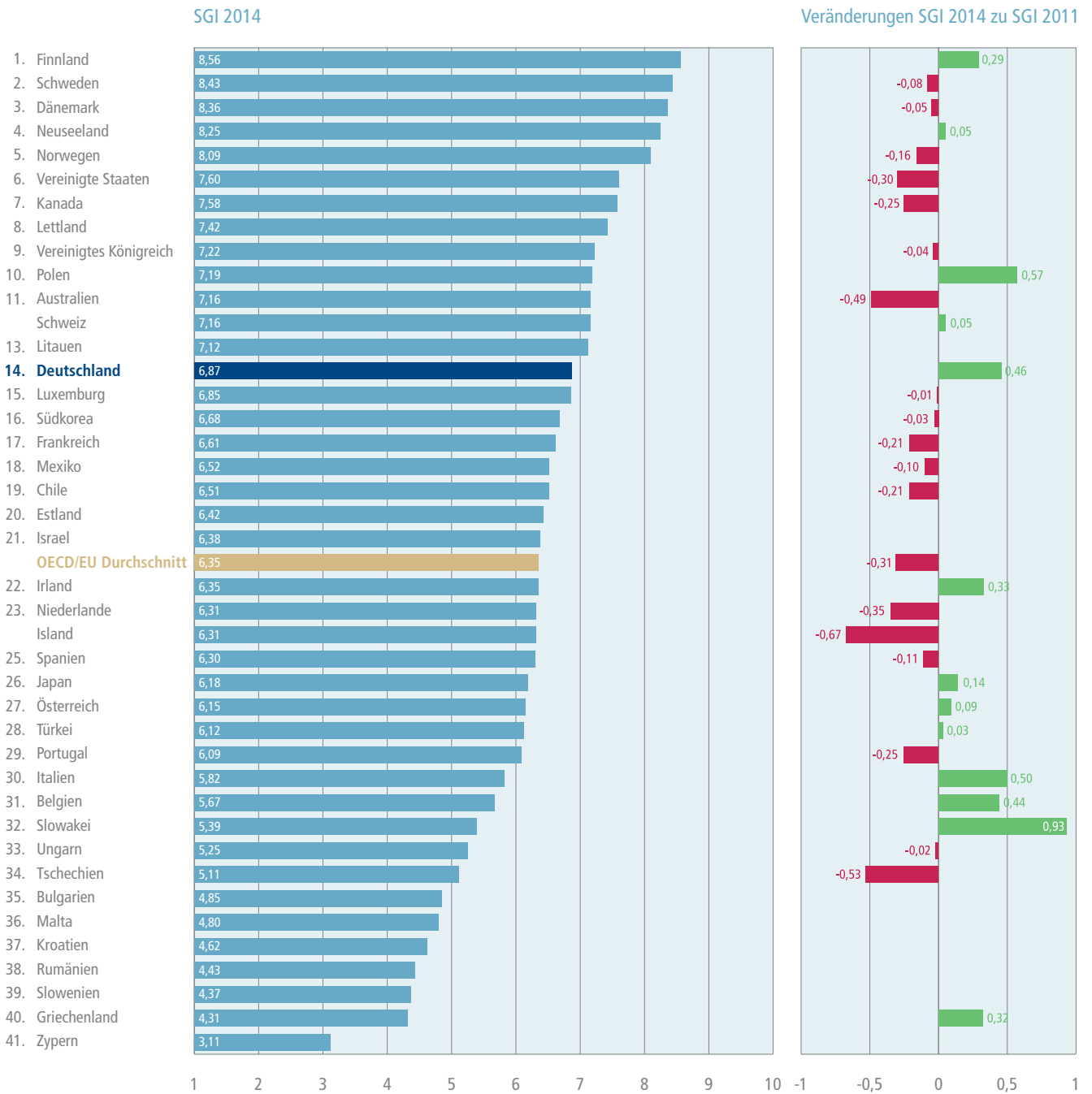
Die zweite Dimension des Governance Index – „Beteiligungskompetenz“ – bezieht sich dagegen auf die Interaktionsformen zwischen Regierung und weiteren am Prozess des Regierens beteiligten Akteuren. Denn es ist klar, dass Regierungen ihre Reformbemühungen nicht im Alleingang formulieren und umsetzen können, wenn ein nachhaltiger Erfolg der Politikmaßnahmen gesichert werden soll. In diesem Zusammenhang schließt die SGI-Perspektive nachhaltigen Regierens grundsätzlich auch die Betrachtung der Beteiligungs- und Kontrollkompetenzen von weiteren Akteuren ein, die in politischen Systemen wesentliche Funktionen der Interessenaggregation, Interessenvermittlung und politischen Kontrolle übernehmen. Dazu zählen Bürger und Parlamente ebenso wie intermediäre Gruppen in Gestalt von Parteien, Verbänden, Interessengruppen und Medien. Auch für diese einzelnen Aspekte erfolgt eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse Deutschlands unten. Zunächst ein ganz grundsätzlicher Blick auf die Ergebnisse in den beiden Dimensionen des Governance Index.

⁴³ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).



Abbildung 46: Leistungsfähigkeit der Regierung

Angaben in Indexwerten



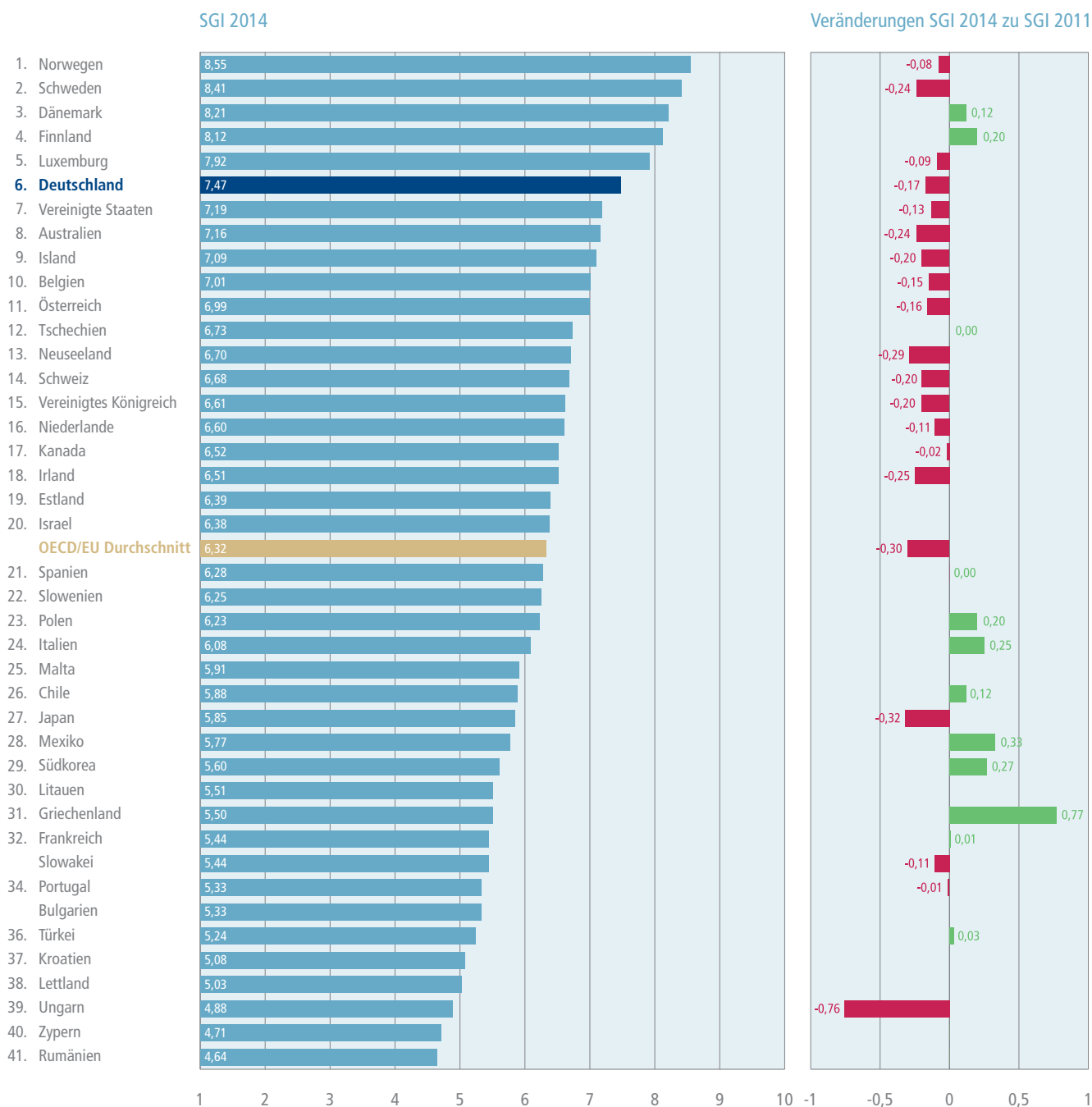
Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Abbildung 47: Beteiligungskompetenz Bürger, Parlament, intermediäre Gruppen

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Betrachtet man das Abschneiden der untersuchten 41 Staaten in diesen beiden Teildimensionen, so zeigt sich, dass die oben kurz skizzierten Gesamtergebnisse im Governance Index auf sehr unterschiedliche Art und Weise zustande kommen können. Deutschland kommt bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Regierung auf 6,87 Punkte und in der Dimension der Beteiligungskompetenz von Akteuren außerhalb der eigentlichen Regierung (Parlament, Interessengruppen, Medien etc.) auf 7,47. Das bessere Abschneiden Deutschlands in der Dimension der Beteiligungskompetenz tritt auch im relativen Rangvergleich deutlich hervor. Bei der Exekutivkapazität belegt Deutschland unter allen OECD- und EU-Staaten lediglich Rang 14, bei der Beteiligungs- und Kontrollkompetenz gesellschaftlicher Gruppen immerhin Rang 6. Insofern können schlechtere Werte bei der Leistungsfähigkeit der Regierung durch bessere Bewertungen der Beteiligungskompetenz ausgeglichen werden – und umgekehrt, wie etwa Neuseeland, Kanada, Frankreich, Chile, Mexiko oder Südkorea zeigen.

Interessante Erkenntnisse lassen sich nun für beide Teilindizes durch einen vertieften Blick in die einzelnen Kategorien und Kriterien gewinnen. Der Systematik des SGI Governance Index folgend werden zunächst Kernergebnisse für Deutschland in der Dimension Leistungsfähigkeit der Regierung dargestellt. Danach folgt ein entsprechender Blick auf die Teilergebnisse in der Dimension Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Gruppen.

3.3.1 Leistungsfähigkeit der Regierung

Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung – Defizite bei ressortübergreifender, vorausschauender Politikplanung

Von zentraler Bedeutung für die Bewertung der Leistungsfähigkeit einer Regierung ist das Konzept der Steuerungsfähigkeit und Strategiekapazität. Demnach gelten Regierungen vor allem dann als strategiefähig, wenn sie zeitlich, sachlich und sozial übergreifend handeln beziehungsweise interagieren, das heißt, wenn sie langfristig planen und zielorientiert handeln.⁴⁴ In der SGI-Erhebung wird dieser Aspekt unter anderem durch die Frage erfasst, welchen Einfluss strategische Planung – etwa in Gestalt spezieller Planungseinheiten in der jeweiligen Regierungszentrale – auf den Entscheidungsprozess hat.

Zu einer vorausschauenden strategischen Politikformulierung gehört ferner die Fähigkeit, sich immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und formulierte Ziele gegebenenfalls auch zu revidieren. Die strategische Steuerung soll sich insofern vor allem durch eine zukunftsorientierte, langfristige sowie wissensbasierte Planung auszeichnen, die heute oft auch als „evidence-based policy-making“ bezeichnet wird. Daraus leiten sich in dieser Kategorie des SGI Governance Index die einzelnen Indikatoren zur Berücksichtigung wissenschaftlicher Exper-

⁴⁴ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

tise bei der Politikplanung oder die Anwendung spezieller evidenzbasierter Instrumente, wie etwa Gesetzesfolgenabschätzungen, ab. Die strategische Programmformulierung impliziert somit eine Auseinandersetzung mit den ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen der geplanten Maßnahmen.

Auch spielt das Kriterium der interministeriellen Koordination eine entscheidende Rolle für die erfolgreiche Formulierung von Politiken. Dabei werden in der SGI-Erhebung sowohl formelle (etwa Spiegelreferate) als auch informelle Koordinationsmechanismen (etwa Koalitionsausschüsse) berücksichtigt. Weiterhin wird in dieser Kategorie erhoben, inwieweit die Regierung mit nicht-staatlichen Akteuren kooperiert, um einen möglichst breiten Konsens bei der Vorbereitung von Politikvorhaben und eine entsprechend fundierte und ausgewogene Wissensbasis zu generieren. Und schließlich wird gefragt, ob die Regierung die formulierten Politikinhalte auch kohärent kommuniziert. Denn der nachhaltige Erfolg eines möglicherweise kontroversen Politikvorhabens hängt auch von einer klaren Kommunikation ab.



Abbildung 48: Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Wie der Blick auf das Teilranking in dieser Kategorie zeigt, hat Deutschland im OECD/EU-Vergleich nach wie vor klare Defizite und schneidet auch in der SGI 2014-Erhebung lediglich im Mittelfeld auf Rang 19 ab. Im Vergleich zur letzten Erhebung zeigt sich aber bei einigen Aspekten zumindest eine leichte Verbesserung. Am größten ist die Steuerungs- und Strategiefähigkeit bei der Planung und Formulierung von Politikvorhaben dagegen in Finnland, Dänemark und den USA. Am schlechtesten schneiden nach den SGI-Indikatoren Griechenland und Zypern ab.

Die SGI-Ländergutachter heben hervor, dass in der vergangenen Legislaturperiode von der damaligen schwarz-gelben Koalition keine echten Anstrengungen zur Verbesserung langfrist-orientierter Planungskapazitäten unternommen wurden. Stattdessen war die „strategische Planung“ der Regierungsparteien hauptsächlich auf die Frage einer bestmöglichen Positionierung für die nächste Bundestagswahl ausgerichtet. Mit vier von zehn Punkten schneidet Deutschland bei diesem Kriterium deshalb nach wie vor sehr schlecht ab. Insgesamt kommen die Gutachter – wie bereits in der SGI 2011-Erhebung – zu dem grundsätzlichen Ergebnis, dass die derzeitige organisatorische Struktur des Kanzleramts und das Zusammenspiel zwischen Regierungszentrale und Fachressorts nicht sonderlich gut für eine systematische strategische Planung geeignet sind. Das Kabinett fungiert kaum als strategisches Beratungs- und Entscheidungsgremium, sondern es verabschiedet formal die bereits zuvor ausgehandelten und abgesegneten politischen Entscheidungspunkte. Die Politikplanung beziehungsweise die Lösung politischer Konflikte muss in anderen Strukturen und Prozessen vorab erfolgen. In der Tat werden grundlegende Politikvorhaben vornehmlich bereits zwischen den Parteispitzen verhandelt. Der Koalitionsausschuss, bestehend aus Kanzlerin, Vizekanzler, Partei- und Fraktionsvorsitzenden der Koalition, spielt hier – neben einer Reihe weiterer informeller Koordinationsstrukturen – eine herausragende Rolle. In der schwarz-gelben Koalition zeigte sich allerdings, dass eine kohärente Politikformulierung deutlich schwerer fiel als zuvor erwartet. Mehrfach trugen die Koalitionspartner substanzielle inhaltliche Meinungsverschiedenheiten in der Öffentlichkeit aus.

Hinzu kommt als generelles Strukturmerkmal des deutschen Regierungssystems eine traditionell starke Autonomie der einzelnen Fachressorts (Ressortprinzip). Trotz der Richtlinienkompetenz deutscher Bundeskanzler sowie des Kabinettsprinzips haben die Fachressorts einen im internationalen Vergleich beträchtlichen Spielraum, parteipolitische Interessen bei der Ausarbeitung von Politikvorhaben verfolgen zu können, was einer kohärenten Politikkoordination und strategischen Politikplanung nicht immer zuträglich ist und auch nicht durch Kabinettsitzungen oder eine Koordination durch das Kanzleramt kompensiert werden kann.

Entsprechend schwach schneidet das deutsche Regierungssystem nach den Erkenntnissen der SGI-Gutachter mit Blick auf die Frage einer effektiven interministeriellen Koordination ab. In dieser Kategorie kommt die Bundesregierung nicht über einen Platz im unteren Mittelfeld hinaus (Rang 32) und kann sich gegenüber der letzten Erhebungsrunde nicht verbessern. Obwohl das Kanzleramt mit rund 500 Mitarbeitern personell gut ausgestattet ist, hat der Kanzleramtsminister gegenüber den Fachministern und den Ministerpräsidenten der Länder keine besonders starke



Position. Eine inhaltlich-strategische „Gatekeeping-Rolle“, wie sie manche Regierungszentralen ausüben, ist im Falle des Kanzleramts nicht sehr stark ausgeprägt. Formal wird die Agenda von Kabinettsitzungen zwar über den Kanzleramtsminister festgelegt, doch die politische Gestaltungskraft liegt, wie oben erwähnt, in anderen Strukturen und Prozessen begründet. Was auf die Kabinettsagenda gelangt, wird in der Regel zuvor zwischen den Koalitionspartnern und ihren Parteispitzen ausgehandelt. Entsprechend kommt es kaum vor, dass das Kanzleramt aus inhaltlichen politischen Gründen Punkte für Kabinettsitzungen zurückweist. Generell werden Politikvorhaben im nationalen Rahmen vornehmlich in den einzelnen Fachressorts ausgearbeitet, ohne dass das Kanzleramt eigenständig wichtige Gesetzesentwürfe vor dem Hintergrund der strategischen und budgetären Leitlinien der Regierung evaluieren würde. Die Kapazitäten zu einer solchen inhaltlichen Bewertung sind auf Seiten des Kanzleramts geringer als in den Fachressorts. Das Kanzleramt ist über die Vorhaben der Fachressorts in der Regel zwar gut informiert, jedoch nicht sonderlich stark in die Initiativen involviert. Allerdings wird von den SGI-Gutachtern hervorgehoben, dass das Kanzleramt in internationalen und europäischen Angelegenheit durchaus gut aufgestellt ist.

Mögliche Unstimmigkeiten zwischen Ministerien und Kanzleramt werden in der Regel in den oft wöchentlichen Treffen der Staatssekretäre und der entsprechenden Mitarbeiter des Kanzleramts ausgeräumt. Jedoch verweisen die Ländergutachter auf Tendenzen in der letzten Regierungskoalition, wonach gerade die FDP-geführten Ministerien zunehmend autonom gegenüber den anderen Ressorts und der Regierung insgesamt agiert haben.

Hinsichtlich der Rolle und Funktionsweise der Ministerialbürokratie fällt das Urteil der SGI-Ländergutachter erneut nur sehr durchschnittlich aus (5 von 10 Punkte). Eine effektive ex ante Koordination von Gesetzesvorhaben zwischen den einzelnen Ministerien und ihren jeweiligen Spitzenbeamten ist in deutschen Koalitionsregierungen generell nie sonderlich stark ausgeprägt gewesen. Gesetzesvorhaben werden oftmals in der Öffentlichkeit von Parteipolitikern, Ministern oder den Ministerpräsidenten der Länder kontrovers diskutiert, bevor irgendeine Form der interministeriellen Koordinierung stattfindet.

Etwas besser (mit sechs von zehn Punkten) als in der vergangenen Erhebung von 2011 schneidet die Regierung jedoch hinsichtlich der Frage ab, inwiefern sie Wissenschaftler und Experten als wesentliche Ressource für eine evidenzbasierte Planung und Wissensgenerierung betrachtet und gezielt in politische Planungsprozesse einbindet. In einigen Politikfeldern beraten Expertengremien politische Entscheidungsträger regelmäßig. Die meisten Mitglieder dieser Kommissionen werden direkt von der Regierung beziehungsweise den jeweiligen Fachministerien ernannt. Zu den öffentlich sichtbarsten Beratungsgremien zählen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Sachverständigenrat für Umweltfragen, die mindestens einmal im Jahr einen Bericht zur Einschätzung aktueller politischer Probleme und Entwicklungen in den jeweiligen Sachgebieten vorlegen. Daneben wurden in den letzten Jahren des Öfteren Kommissionen ad hoc für bestimmte, besonders komplizierte und große politische Reformvorhaben gebildet. Auch verfügen die meisten Ministerien über externe wissenschaftliche

oder rechtliche Beratungsgruppen. Unabhängige Studien und Gutachten, die von der Regierung beziehungsweise den einzelnen Ministerien in Auftrag gegeben werden, haben durchaus Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess. Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre haben auch deshalb im Ausland starkes Ansehen erlangt, weil sie durch unabhängige wissenschaftliche Forschungserkenntnisse abgestützt und begleitet wurden. Trotz dieser positiven Aspekte betonen die Ländergutachter aber auch, dass der Politikprozess sehr stark von den einzelnen Parteipräferenzen geprägt ist und insgesamt immer dann eine deutlich geringere Neigung zur Einbeziehung unabhängiger wissenschaftlicher Erkenntnisse besteht, je stärker bei grundsätzlichen Fragen die jeweilige Parteiideologie als wesentliche Orientierungsfunktion durchschlägt.

Bei weniger ideologisch aufgeladenen Gegenständen ist die Akzeptanz unabhängiger wissenschaftlicher Einschätzungen größer. Ebenfalls lässt sich erkennen, dass Expertengremien zuweilen aus taktischen Gründen benutzt werden. Die Ländergutachter verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ethikkommission zum Thema sicherer Energieversorgung, die die Kanzlerin am 22. März 2011 in Reaktion auf die Fukushima-Katastrophe eingesetzt hat. Viele Beobachter haben in der Tat kritisiert, dass die Einberufung des Gremiums, das die technischen und ethischen Aspekte der Kernenergie begutachten und Szenarien für den Übergang zu erneuerbaren Energien ausarbeiten sollte, letztlich ein taktischer Schachzug gewesen sei, um eine bereits getroffene Entscheidung nachträglich für die eigene Wählerschaft zu rechtfertigen.

Insgesamt führend sind beim Kriterium der Einbeziehung unabhängiger wissenschaftlicher Expertise in politische Planungsprozesse die Länder Dänemark, Norwegen und Chile.

Durchaus gute Noten bekommt die Bundesregierung hinsichtlich der Anwendung und institutionellen Verankerung von bestimmten evidenzbasierten Instrumenten, insbesondere Gesetzesfolgeabschätzungen, die seit 2000 für jedes neue Gesetzesvorhaben von den Ministerien nach klaren Leitlinien anzuwenden sind. Zusammen mit den Niederlanden liegt Deutschland bei diesem Kriterium mit 8,3 Punkten auf einem guten sechsten Platz – Neuseeland schneidet am besten ab. Positiv hervorzuheben ist im Falle Deutschlands, dass nicht nur Gesetzesentwürfe, sondern auch systematisch Alternativen nach ihrem jeweiligen Kosten-Nutzen-Verhältnis geprüft werden. Zudem findet im Sinne einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung auch eine Evaluierung der tatsächlichen Auswirkungen von existierenden Gesetzen und Regulierungsakten statt. Auch Nachhaltigkeitsprüfungen sind Teil von Gesetzesfolgenabschätzungen: Dies gilt insbesondere für mögliche budgetäre und bürokratische Folgekosten, doch auch umweltbezogene Wirkungen werden beurteilt, sofern das geplante Gesetzesvorhaben eine ökologische Dimension beinhaltet. Die Analyse möglicher sozialer Auswirkungen von Gesetzen ist dagegen nicht Gegenstand des Abschätzungsverfahrens. Die Qualität des eigentlichen Prozesses der Gesetzesfolgenabschätzung ist im internationalen Vergleich insgesamt vorbildlich (9 von 10 Punkte). Der Normenkontrollrat – als ein wichtiges Gremium im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen – kooperiert beispielsweise mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure verschiedener Ebenen. Dabei wurde die Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen nicht zuletzt hinsichtlich der Entwicklung einheitlicher methodischer Standards intensiviert.



Ein ganz wesentlicher Punkt für den langfristigen Erfolg von Politikvorhaben ist eine frühzeitige und breite Einbindung betroffener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen, wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Kirchen, Sozialverbänden, Umweltorganisationen oder bürgerschaftlicher Gruppen. Eine (pro-)aktive Konsultation solcher gesellschaftlicher Akteure durch die Regierung erhöht die Wissensbasis für politische Entscheidungen, sichert Rückhalt und trägt zu einer besseren Qualität von Politiken bei. Die Ergebnisse zu diesen wichtigen Aspekten fallen in der SGI 2014 Erhebung ganz ähnlich wie in der letzten Untersuchung (SGI 2011) aus.

Insgesamt ist das Niveau gesellschaftlicher Konsultation im internationalen Vergleich recht zufriedenstellend (7 von 10 Punkte), wenngleich besonders konsensual geprägte kleine Länder wie die Schweiz, Norwegen oder Finnland freilich noch deutlich besser abschneiden. Hier gehört die frühzeitige gesellschaftliche Einbindung gesellschaftlicher Gruppen über zum Teil sehr spezifische Beteiligungsformen zur etablierten und sehr gut funktionierenden Alltagspraxis. Auch in Deutschland finden Treffen zwischen Regierung und den genannten Gruppen häufig statt. Ministerien und parlamentarische Ausschüsse stützen sich stark auf die Informationen, die sie über den direkten Austausch mit Vertretern von Interessengruppen, etwa in Form von Anhörungen, erhalten. Der Einfluss solcher zivilgesellschaftlicher Akteure hängt allerdings stark von ihren jeweiligen Ressourcen ab. Angesichts bestehender korporatistischer Strukturen sind Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in einer gewissermaßen privilegierten Stellung gegenüber der Regierung. Große wirtschaftliche Interessengruppen sind insofern gut in den Politikprozess integriert und verfügen über ausreichende Kapazitäten und Expertise, inhaltlich substantielle Positionen in den Prozess einzubringen, die der Komplexität politischer Problemlösungsprozesse gerecht werden. Das bringt es mit sich, dass die Vorschläge gerade der wichtigsten großen Interessengruppen und Verbände in der Regel von der Politik aufgegriffen und reflektiert werden. Generell haben Interessenverbände in Deutschland hinsichtlich Agendasetting und Politikformulierung einen recht großen Einfluss. Zwar wird nicht immer jede betroffene Interessengruppe gehört – kleinere, mit wenigen Ressourcen ausgestattete Gruppierungen sind zuweilen im Nachteil –, doch insgesamt lässt sich nach Einschätzung der SGI-Ländergutachter ein Trend hin zu einem größeren Einfluss auch von bürgerschaftlichem Engagement, sozialen Bewegungen und „Grass-roots“-Initiativen – insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene – erkennen.

Insgesamt merken die Gutachter jedoch nach wie vor kritisch an, dass die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen meist auf einer Ad-hoc-Basis und noch zu selten in Gestalt regelmäßiger, institutionalisierter Verfahren stattfindet. Zudem sind im berücksichtigten Erhebungszeitraum von der schwarz-gelben Koalition nur in eher begrenzten Fällen grundsätzliche Konsultations- und Verhandlungsrunden initiiert worden sind, die wirklich auf eine breite Kompromissbildung zwischen allen betroffenen Stakeholdern ausgerichteten waren. Diese Aspekte können durchaus noch verbessert werden, zumal die Beteiligungskompetenzen von Bürgern und intermediären Gruppierungen in Deutschland gut ausgeprägt sind (dazu auch unten). Länder wie die Schweiz, Norwegen und Finnland bieten hier durchaus positives Anschauungsmaterial. Wichtig ist dabei jedoch stets, dass die Konsultation gesellschaftlicher Gruppen transparent und unter der Maßgabe demokratischer Gleichheit erfolgt. Es darf nicht zu strukturellen Benachteiligungen bestimmter Gruppen kommen.

Eine lediglich mittelmäßige Bewertung mit sechs von zehn Punkten erhält die Bundesregierung in der Kategorie der Steuerungs- und Strategiefähigkeit für ihre Kommunikationspolitik, die nach dem Urteil der SGI-Ländergutachter in der letzten Erhebungsperiode nicht immer kohärent, sondern oftmals recht dissonant war. Um die Bevölkerung bei wichtigen Politikvorhaben mitzunehmen, ist eine kohärente Kommunikation politischer Vorhaben ein sehr wichtiger Faktor. Gerade zu Beginn der schwarz-gelben Koalition waren die Koalitionspartner nicht in der Lage, ihr Programm kohärent darzulegen. Diese Unstimmigkeiten zogen sich durch die gesamte Legislaturperiode hin, wenngleich zum Ende hin eine gewisse Verbesserung erkennbar war. In der Eurokrise war die Regierungskommunikation stark auf die Kanzlerin und den Finanzminister konzentriert. Wenngleich manche Äußerungen, insbesondere aus dem Wirtschaftsministerium zu einem möglichen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion, zeitweise für starke Irritationen sorgten, war diese Kommunikation insgesamt relativ erfolgreich und angesichts klar formulierter Prämissen, insbesondere dem Diktum der „Solidarität mit Krisenländern bei gleichzeitigen Strukturreformen“, recht kohärent.

Von Ländern wie Australien, den Niederlanden oder Finnland ist Deutschlands Regierungskommunikation allerdings nach wie vor recht weit entfernt. Die Profilierungstendenzen der jeweiligen Koalitionspartner und das starke Ressortprinzip verhindern recht häufig, dass die Regierung mit einer Stimme spricht.

Implementierungsfähigkeit – durch strukturelle Rahmenbedingungen eingeschränkt

Die Umsetzung von Politikinhalten ist ebenfalls ein entscheidendes Kriterium für die Leistungsfähigkeit von Regierungen, denn auch die besten strategischen Konzepte haben keinen Nutzen, wenn sie nicht beziehungsweise nicht gut umgesetzt werden.⁴⁵ Im SGI Governance Index bezieht sich die Messung effizienter und effektiver Implementierung insbesondere auf die Umsetzung des Kernprogramms der Regierung. Dabei wird genauer untersucht, inwieweit bestimmte institutionelle Arrangements dazu beitragen, Politikinhalte effizient zu implementieren. So ist zunächst von Interesse, ob die umgesetzten Gesetze mit den Intentionen des Kernprogramms übereinstimmen, das heißt, ob die gesetzten Ziele tatsächlich erreicht wurden. Die einzelnen Indikatoren dokumentieren in diesem Zusammenhang weiterhin, inwieweit die Regierung ihr Politikprogramm auch gegen bestehende interne Partikularinteressen durchsetzen und die Umsetzung auf verschiedenen Ebenen kontrollieren kann. Hier geht es also um Fragen effektiver Delegationsmuster, die Sicherstellung einer durchgehenden Befolgung klarer Zielvorgaben von Seiten etwa einzelner Ministerien oder beteiligter exekutiver Agenturen („compliance“) sowie die Problematik einer angemessenen finanziellen Mittelausstattung subnationaler Verwaltungseinheiten (Länder, Kommunen). In diesem Kontext spielt auch die Nutzung der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit durch die subnationale Selbstverwaltung sowie die Durchsetzung nationaler Standards eine wichtige Rolle.

⁴⁵ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

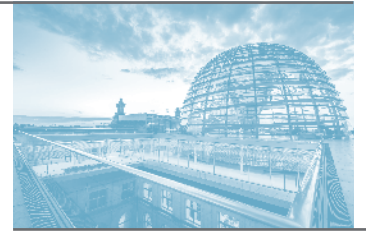
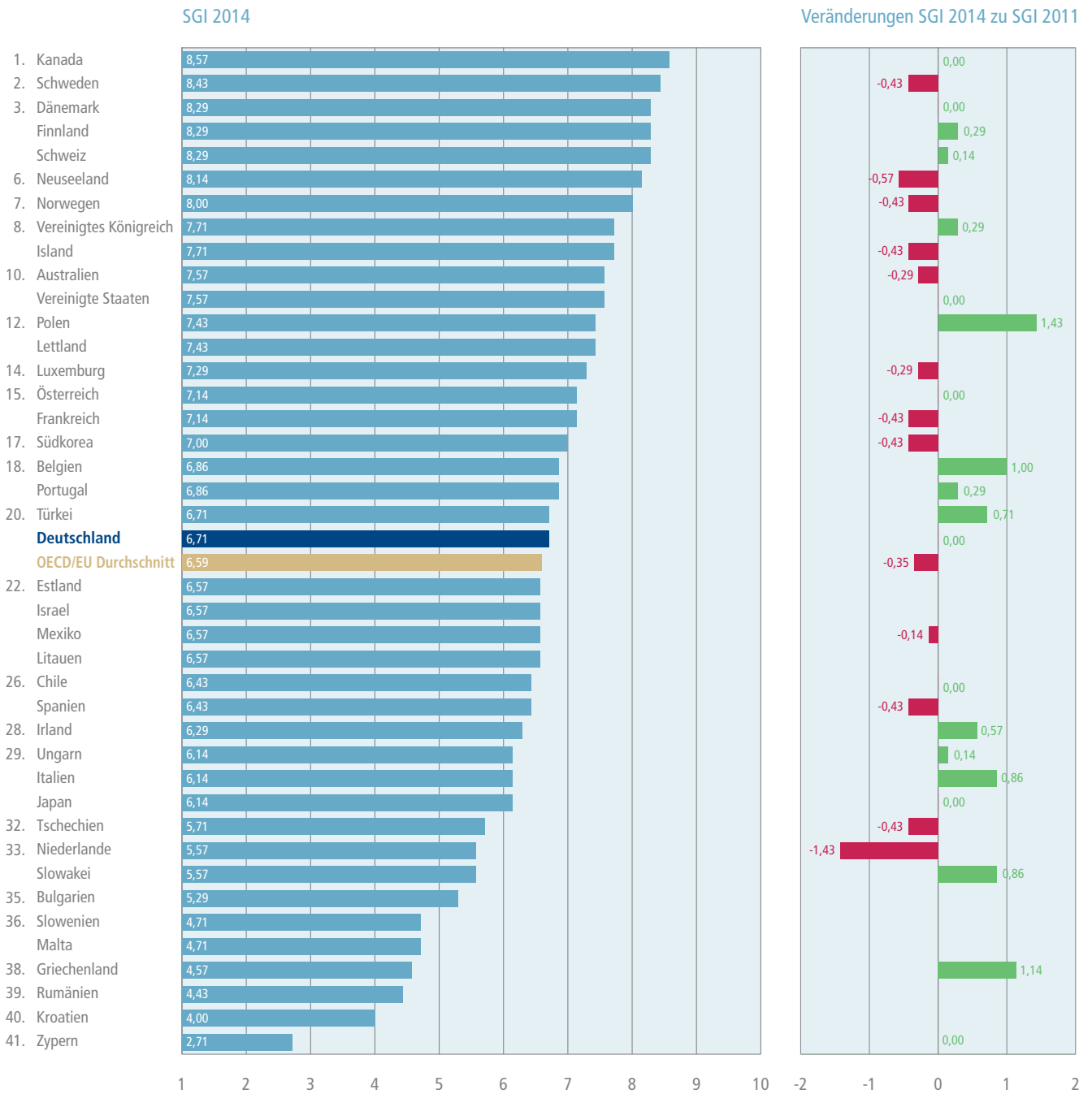


Abbildung 49: Politikimplementierung

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Der internationale Vergleich zeigt nun, dass Deutschland in der Kategorie effizienter Politikumsetzung nach wie vor nur recht mäßig erfolgreich ist und lediglich auf Rang 20 unter allen 41 betrachteten OECD- und EU-Ländern rangiert. Eine Verbesserung gegenüber der letzten SGI-Erhebung ist nicht zu erkennen. Spitzenreiter sind Kanada und Schweden, während Zypern eindeutiges Schlusslicht in diesem Teilranking ist. Griechenland, das in der letzten Erhebungsrunde noch klar am Ende des Feldes lag, hat sich unter dem internen und externen Reformdruck jedoch durchaus etwas verbessert.

Die SGI-Ländergutachter zeichnen auf der Grundlage der gewählten Indikatoren ein differenziertes Bild für Deutschland. Insgesamt war die Wirtschafts- und Finanzkrise das alles beherrschende politische Problem der letzten Erhebungsrunde. Zudem zeigte sich gerade zu Beginn der schwarz-gelben Koalition eine große Uneinigkeit über die großen strategischen Linien. Zuvor im Koalitionsvertrag fixierte Reformvorhaben rückten angesichts des beherrschenden Krisenthemas in der Prioritätensetzung zum Teil in den Hintergrund. Der Umsetzungserfolg ist insofern recht gemischt. Gerade mit Blick auf einige langfristorientierte Reformvorhaben konnte die Regierung ihre Ankündigungen nicht in die Tat umsetzen. Dazu zählen insbesondere die im alten Koalitionsvertrag formulierten Pläne zu weitreichenden Investitionen im Bildungsbereich. Auch eine große Steuerreform konnte nicht umgesetzt werden, zum Teil auch, weil das Vorhaben im Bundesrat keine Mehrheit hatte. Positiv hervorzuheben ist jedoch, dass die Regierung ihr Ziel der Haushaltskonsolidierung durchaus verfolgt hat – begünstigt freilich durch die sehr niedrigen Zinsen.

Generell ist zu betonen, dass die Umsetzung von Politikvorhaben stark von einigen grundsätzlichen strukturellen Rahmenbedingungen abhängt. Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und eine wachsende Bedeutung der europäischen Entscheidungsebene lassen für die Bundesregierung in zahlreichen Gesetzgebungsmaterien nur einen begrenzten Handlungsspielraum bei der Umsetzung zu. Abgesehen von dem Umstand, dass die generelle Umsetzungsbereitschaft des Regierungsprogramms durch die einzelnen Ministerien („ministerial compliance“) von den SGI-Experten zwar durchaus als gut bewertet wird (acht von zehn Punkten), sind zudem bestimmte Probleme nicht von der Hand zu weisen, die zum Teil bereits oben mit Blick auf den Aspekt der strategischen Planung beschrieben wurden. Diese und einige weitere strukturelle Probleme, die das föderalistische System der Bundesrepublik mit sich bringt, sind für das mittelmäßige Abschneiden Deutschlands in dieser Kategorie des SGI Governance Index letztlich ausschlaggebend. Neben dem Befund, dass das Kanzleramt häufig nicht die erforderliche Expertise und Ressourcenausstattung für ein systematisches „Monitoring“ der Aktivitäten der einzelnen Ministerien hat und letztere oftmals parteipolitische Eigeninteressen verfolgen (siehe dazu oben), wird von den Ländergutachtern so zum Beispiel erneut die mitunter problematische Finanzsituation der Länder hervorgehoben, die in vielen Bereichen für eine erfolgreiche Gesetzesumsetzung zuständig sind. Wenngleich die Föderalismusreform I erste Fortschritte auf der Ausgabenseite brachte, sind die Probleme bis heute keineswegs gelöst. So konnte weder in der Föderalismusreform II noch in den daran anknüpfenden Beratungen während der zweiten Merkel-Regierung ein Durchbruch in der Frage einer eigenen Steuerhoheit der Länder erreicht werden. Damit sind



die Länder die einzige föderale Ebene, die praktisch keine eigenen Steuererhebungs Kompetenzen haben. Dies stellt eine erhebliche Reformherausforderung für die kommenden Jahre dar. Die oftmals mangelhafte finanzielle Ressourcenausstattung, die sich etwa bei der Frage des Ausbaus von Kinderbetreuungsplätzen zeigte, ist nicht zuletzt auch auf kommunaler Ebene virulent. Obwohl Sozialleistungen auf Bundesebene festgelegt werden, sehen sich die Kommunen mit den finanziellen Lasten konfrontiert, ohne dass eine ausreichende Kompensation durch andere föderale Ebenen erfolgt. In der Frage einer angemessenen finanziellen Ausstattung subnationaler Einheiten zählt die ebenfalls föderalistisch organisierte Schweiz hingegen zu den erfolgreichsten OECD-Ländern (neun von zehn Punkten).⁴⁶ Auch Kanada und Neuseeland schneiden in dieser Hinsicht ähnlich gut ab.

Institutionelle Lern- und Anpassungsfähigkeit mit Licht und Schatten

Anpassungsfähigkeit und institutionelle Lernfähigkeit sind weitere entscheidende Kriterien zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Regierungen. Eine hohe inländische Anpassungsfähigkeit („domestic adaptability“) bedeutet, dass die Regierung angemessen und effektiv die eigenen Regierungsstrukturen an internationale und supranationale Entwicklungen – etwa in Gestalt der Europäisierung – anpasst. Dies umfasst die Organisation der Ministerien, die Zusammenarbeit der Ministerien untereinander und im Kabinett sowie die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den regionalen und/oder lokalen Ebenen. Darüber hinaus wird auch abgefragt, inwieweit die Regierung an der internationalen Koordination von gemeinsamen Reformvorhaben partizipiert.⁴⁷ Dies liegt darin begründet, dass die Exekutivfähigkeit zunehmend davon abhängt, ob eine Regierung dazu in der Lage ist, aktiv an internationalen Institutionen zu partizipieren und aktiv bei der Formung internationaler Politikinhalte mitzuwirken. Unilaterales Handeln ist zunehmend schwieriger und insofern erhalten jene Regierungen die besten Bewertungen, die so oft wie möglich aktiv an der internationalen Koordination von gemeinsamen Reforminitiativen teilnehmen.

Die institutionelle Lernfähigkeit als zweites Kriterium bezieht sich dagegen auf die Fähigkeiten von Regierungen, die Folgen von selbst getroffenen Entscheidungen adäquat zu reflektieren und gegebenenfalls notwendige institutionelle Anpassungen einzuleiten („organizational reform capacity“). Es wird also hinterfragt, inwieweit die Akteure überprüfen, ob die bestehenden Organisationsstrukturen zur politischen Zielerreichung angemessen sind. Die institutionelle Lernfähigkeit zielt damit auf fundierte institutionelle Veränderungen ab, die der Verbesserung der Strategiefähigkeit und der Steuerungskapazität dienen.⁴⁸

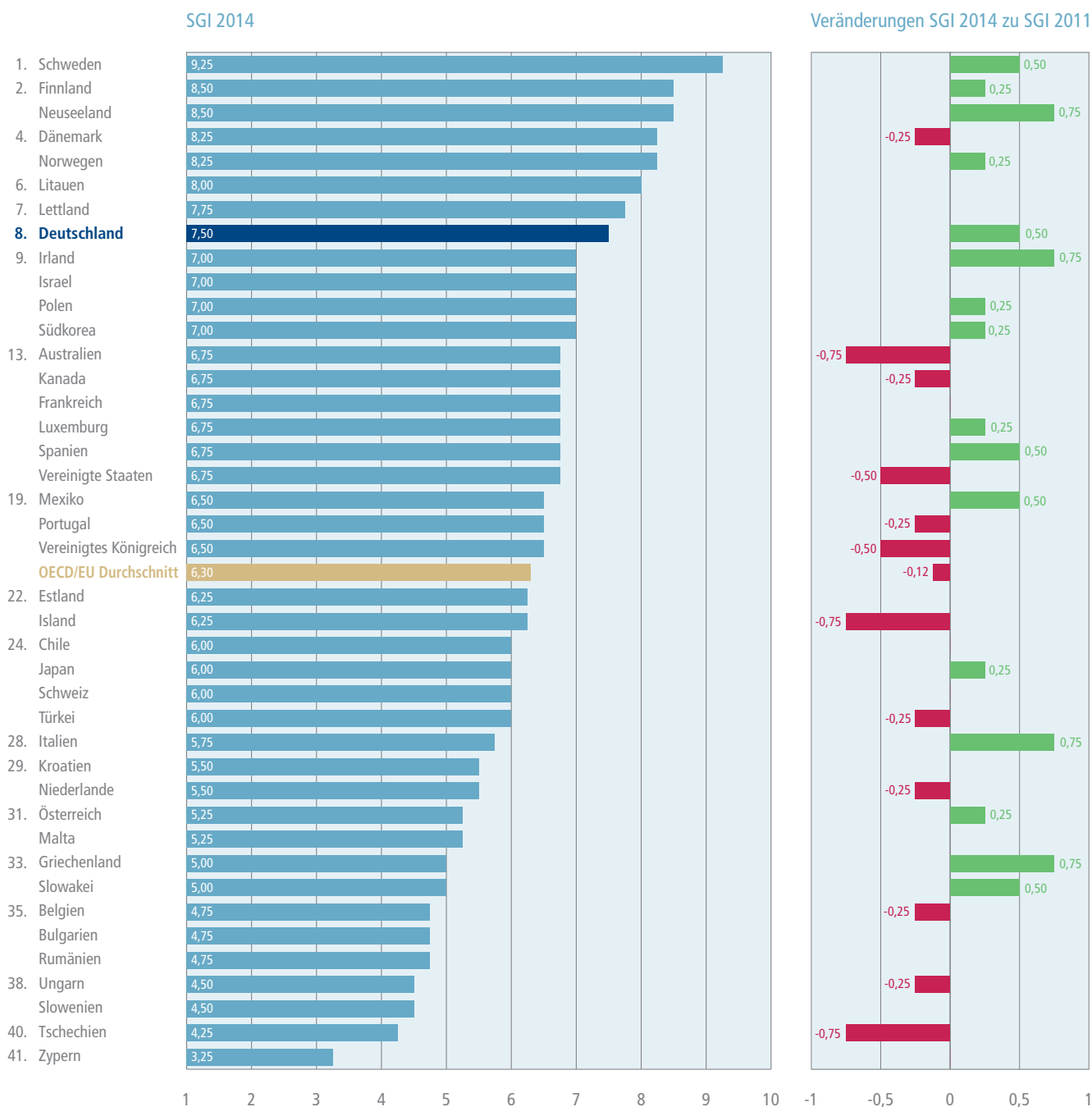
⁴⁶ Vgl. zu diesem Punkt eingehend den Länderbericht von Armingeon/Linder/Zohlnhöfer (2011).

⁴⁷ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011) sowie Seyfried (2011).

⁴⁸ Jann (2008: 21).

Abbildung 50: Institutionelle Lernfähigkeit

Angaben in Indexwerten



Anmerkung: In der SGI 2011-Ausgabe waren folgende Länder noch nicht enthalten: Estland, Litauen, Lettland, Israel, Slowenien, Malta, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Zypern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Deutschland schneidet im internationalen Vergleich in dieser Kategorie besser ab als in der SGI-Erhebungsrunde von 2011 und kommt insgesamt auf einen guten achten Rang (7,5 Punkte). Dabei gibt es aber – wie bei den meisten anderen Staaten auch – durchaus Unterschiede, was die einzelnen Teilindikatoren dieser Kategorie angeht.

Ein eher gemischtes Bild ergibt sich zum Beispiel beim Blick auf die konkreten Anpassungsleistungen des deutschen Regierungs- und Verwaltungsapparates an internationale und supranationale Entwicklungen. Wie in der SGI 2011-Erhebung bemängeln die Ländergutachter auch in der aktuellen SGI-Ausgabe, dass es etwa auf Ebene der Bundesregierung keine eigens für die Behandlung von EU-Angelegenheiten zuständige zentrale Stelle gibt. Jedes Ressort behandelt stattdessen im jeweils eigenen Rahmen die betreffenden Maßnahmen im Zusammenhang mit Vorgaben oder Legislativvorhaben von Seiten der Europäischen Kommission, wenngleich in grundlegenden Fragen die Mitwirkung des Auswärtigen Amtes stets erforderlich ist. Eine engere Koordination in EU-Angelegenheiten erfolgt insbesondere zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt. Auch die föderalen Strukturen stellen für politische Lern- und Anpassungsleistungen gegenüber internationalen und supranationalen Entwicklungen oftmals eine Herausforderung dar, wenngleich mit der Föderalismusreform von 2006 bereits eine gewisse Vereinheitlichung der Strukturen und Prozesse erreicht wurde.

Neben der bereits 2009 eingeführten Schuldenbremse, die mit Blick auf den zuletzt von den meisten Ländern wenig beachteten Stabilitäts- und Wachstumspakt an europäische Leitideen langfristig solider Haushalte und stabiler Wirtschaftsentwicklung anknüpft, werten die Ländergutachter auch die wachsende Bedeutung besserer Regulierungspraktiken, Maßnahmen zum Bürokratieabbau sowie die unabhängige und zuletzt 2011 nochmals gestärkte Rolle des Normenkontrollrates als positiv und durchaus als Ausdruck eines Lernprozesses.

Zudem erhält die Bundesregierung durchaus gute Noten (acht von zehn Punkten) für Ihre Koordinationsleistungen auf internationaler Ebene. Deutschland arbeitet aktiv in zahlreichen internationalen Reforminitiativen, im Rahmen der Europäischen Union oder anderen transnationalen und internationalen Organisationen mit. Dabei zeigt sich, dass Deutschland auf internationaler Ebene ein verlässlicher Partner ist und oft Verantwortung übernimmt, globale und europäische öffentliche Güter zu fördern – auch wenn dies zuweilen mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden ist. In der Eurokrise nahm und nimmt Deutschland so zum Beispiel eine führende Rolle bei der Organisation und Einrichtung stabilisierender Mechanismen ein. Allerdings ist dieser Kurs innen- und außenpolitisch gleichermaßen umstritten. Gerade für die südeuropäischen Krisenländer erscheint das Vorgehen ausschließlich von nationalen deutschen Interessen getrieben, während in Deutschland viele Wähler und Beobachter der Auffassung sind, dass die Bundesregierung durch die Gewährung der massiven Garantien zu große Risiken für die eigene wirtschaftliche Zukunft eingegangen ist.

In Sachen institutioneller Lernfähigkeit und Selbstbeobachtung ist das Bild ebenfalls gemischt. Die Ländergutachter kritisieren auch in der neuen SGI-Ausgabe, dass es weder innerhalb noch außerhalb des Regierungsapparates eine spezifische institutionelle Einrichtung gibt, die unabhängig und unparteiisch für ein systematisches „Monitoring“ der Regierungsaktivitäten und -leistungen zuständig ist. Trotz der oben erwähnten Stärkung des Normenkontrollrats im Jahr 2011 sehen die Gutachter auch in dieser Hinsicht noch Verbesserungspotenzial. Der Normenkontrollrat muss sich in seiner Evaluierungstätigkeit zur Feststellung bürokratischer Kosten auf Gesetzesentwürfe beschränken. Zudem ist der strategische Bezug des Programms für „Bessere Regulierung“ zu übergeordneten politischen Zielsetzungen, insbesondere wirtschaftspolitischen Zielen, nicht ausreichend klar. Es gibt, trotz einiger Kooperationsstrukturen, bislang auch keinen umfassenden, verbindenden Regelungsrahmen, um Fragmentierungstendenzen durch verschiedene Einzelprogramme auf unterschiedlichen föderalen Ebenen zu vermeiden.

Insgesamt sind institutionelle Reformen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Regierungsapparates äußerst selten in Deutschland. Daran hat sich auch im letzten SGI-Erhebungszeitraum nichts geändert. Wie in anderen Ländern hängen die strategischen Steuerungskapazitäten massiv von institutionellen Pfadabhängigkeiten und Traditionen ab. Neben dem stark versäulten Regierungs- und Verwaltungsapparat ist mit Blick auf Deutschland nicht zuletzt die föderale Struktur ausschlaggebend. Viele Vetospieler führen zu einem recht hohen Blockade- oder zumindest Verzögerungspotenzial.

Im internationalen Vergleich sind in Sachen institutioneller Lernfähigkeit, organisatorischer Reform und Selbst-Monitoring zur Steigerung der Steuerungs- und Strategiefähigkeit die nord-europäischen Länder Norwegen, Finnland, Schweden und Dänemark sowie Neuseeland klar führend. Hier gibt es diverse institutionelle Vorkehrungen zur regelmäßigen Überprüfung und Verbesserung der Regierungsprozesse und -strukturen.⁴⁹ Schlusslichter in dieser Hinsicht sind dagegen Zypern und Tschechien.

3.3.2 Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppen

In der zweiten Dimension des SGI Governance Index – der Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlamenten, Interessengruppen und Medien – schneidet Deutschland insgesamt besser ab als in der Dimension der Leistungsfähigkeit der Exekutive und kommt mit 7,47 Punkten auf einen guten vorderen Platz (Rang sechs). Die recht gute Position Deutschlands in dieser Teildimension ist ein wichtiger Befund, denn ein funktionierender demokratischer Partizipations- und Kontrollprozess ist ein ganz zentraler Faktor für zukunftsfähiges Regieren. Eine Regierung profitiert von einer guten Wissensbasis und Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Akteure und wird zur

⁴⁹ Vgl. etwa an dieser Stelle den Länderbericht zu Finnland: Anckar/Kuitto/Oberst/Jahn (2014).



Rechenschaftslegung und damit zu einer verstärkten inhaltlichen Prüfung von Politikvorhaben gezwungen. Zukunftsfähiges Regieren impliziert somit im Idealfall eine in ihrem politisch-administrativen Zuschnitt sehr leistungsfähige Exekutive einerseits sowie eine hohe Beteiligungskompetenz extra-exekutiver Akteure andererseits. Wie sieht nun das Abschneiden Deutschlands in den einzelnen Kategorien der Dimension „Beteiligungskompetenz“ aus?

Beteiligungskompetenz der Bürger – Politikwissen und Wahlbeteiligung auf stabilem Niveau

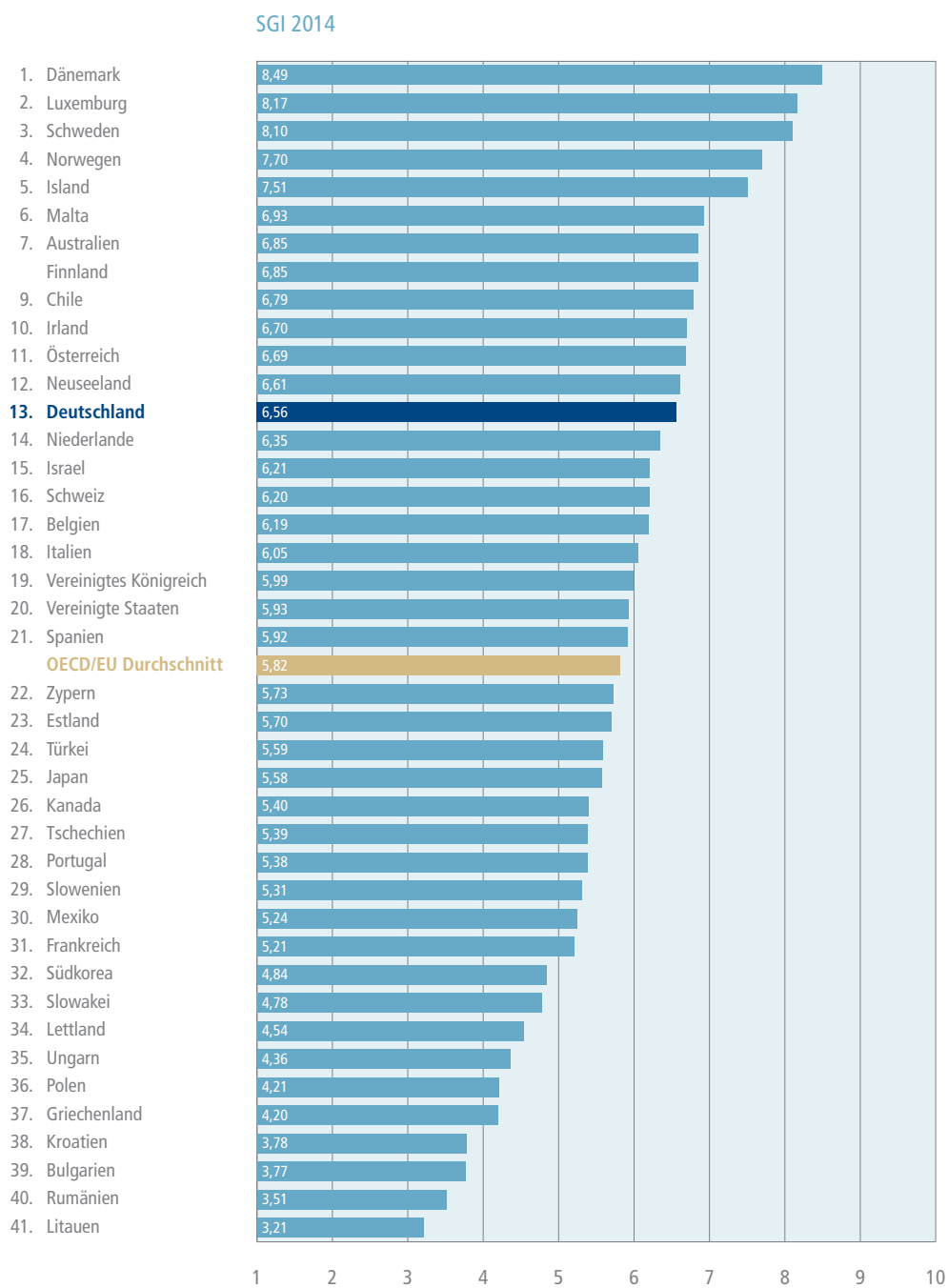
Unter der Kategorie der Beteiligungskompetenz der Bürger wird erfasst, wie die Bürger ihre Partizipations- und Einflussmöglichkeiten konkret nutzen.⁵⁰ Die damit beschriebene Interaktion zwischen Regierenden und Regierten zielt zum einen auf responsive Handlungsmuster, zum anderen aber auf die allgemeine Informationsbasis der Bürger („policy knowledge“) ab. So ist etwa zu fragen, inwieweit den Bürgern qualitativ hochwertige Informationen zur Verfügung stehen beziehungsweise inwiefern diese auch genutzt werden, um zu einer adäquaten Bewertung von Politikinhalt zu kommen. Dazu gehört insbesondere auch die Meinungsbildung durch Mediennutzung. Der zweite Indikator dieser Kategorie bildet die Wahlbeteiligung ab, da sich hierin bis zu einem gewissen Grade die politische Mobilisierung der Bürger ablesen lässt. Schließlich wird über Umfragedaten ermittelt, inwiefern Bürger ihre Anliegen gegenüber öffentlichen Stellen äußern.

Siehe Schaubild auf der nächsten Seite.

⁵⁰ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

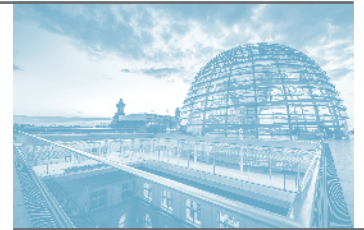
Abbildung 51: Beteiligungskompetenz der Bürger

Angaben in Indexwerten



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Bei der Beteiligungskompetenz seiner Bürger schneidet Deutschland im internationalen Vergleich auf der Grundlage verschiedener Umfragen zur Mediennutzung, der Beurteilung der diesbezüglichen Medienqualität, sowie internationaler Vergleichsstudien zum Politikwissen und Politikinteresse der Bürger recht zufriedenstellend und auf dem gleichen Niveau wie in der SGI 2011-Ausgabe ab (7 von 10 Punkten). Die Hauptdeterminanten für Politikwissen sind Bildungsgrad, Motivation und Zugangschancen zu Informationen. Empirische Analysen zeigen für Deutschland im Zeitverlauf eine eher inkonsistente Entwicklung. Einerseits hat sich das Angebot an unabhängigen politischen Informationen gerade durch wachsende Online-Angebote deutlich verbessert. Nachrichtensendungen im Fernsehen sind aber nach wie vor die Hauptinformationsquelle für die Bürger. Dabei zeigt sich, dass qualitativ hochwertige Nachrichtenformate ein großes Publikum haben. Nach einer Umfrage schaut rund die Hälfte der Bevölkerung zumindest eine Nachrichtensendung pro Tag. Allerdings hängt die Auswahl der Informationsquellen stark von Alter, Bildungsgrad und sozialem Status ab. Ältere Menschen sind im Durchschnitt interessierter an politischen Inhalten. Ein insgesamt abnehmendes Vertrauen in politische Parteien und Politiker bremst zudem die Motivation, sich tiefer mit politischen Sachverhalten zu beschäftigen und sich entsprechend zu informieren. Im Ergebnis ist das Politikwissen in den letzten Jahren nicht gestiegen, da sich die genannten gegenläufigen Tendenzen zum Teil in ihren positiven wie negativen Wirkungen gegenseitig aufheben.

Betrachtet man als einen weiteren Indikator die Wahlbeteiligung als Ausdruck tatsächlicher politischer Partizipation, so liegt Deutschland im OECD- und EU-Vergleich auf einem eher durchschnittlichen 16. Rang. In Deutschland lag die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 bei 71,6 Prozent, bei der Wahl 2009 bei 70,8 Prozent und bei der Wahl 2005 bei 77,7. Der Trend hat sich insofern leicht oberhalb der 70-Prozentmarke stabilisiert. Gegenüber Ländern wie Dänemark, das – ohne Wahlpflicht – auf Partizipationsraten von fast 90 Prozent kommt, ist Deutschland allerdings ein ganzes Stück entfernt. Erschreckend schwach waren die Beteiligungsquoten zuletzt in Ungarn, Rumänien und Litauen mit jeweils weit weniger als 50 Prozent, in Litauen sogar weniger als 40 Prozent. Von einer ausreichenden demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen kann in diesen Ländern kaum noch die Rede sein.

Parlamentarische Ressourcen im internationalen Vergleich vorbildlich

In der Kategorie „Ressourcen und Kompetenzen legislativer Akteure“ wird die Rolle und Gestaltungsfähigkeit der ersten Kammer des Parlaments im Regierungsprozess betrachtet.⁵¹ Die Indikatoren beziehen sich auf die Beeinflussung der Regierungspolitik und die De-facto-Kontrolle der Regierung durch das Parlament, welches nicht nur als Mehrheitsbeschaffer oder „Ratifikationsamt“ dienen sollte. Die Beurteilung der Einflussmöglichkeiten von Parlamenten basiert dabei weitgehend auf Indikatoren zur Bewertung von parlamentarischen Informations- und Kontrollres-

⁵¹ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011) sowie Seyfried (2011).

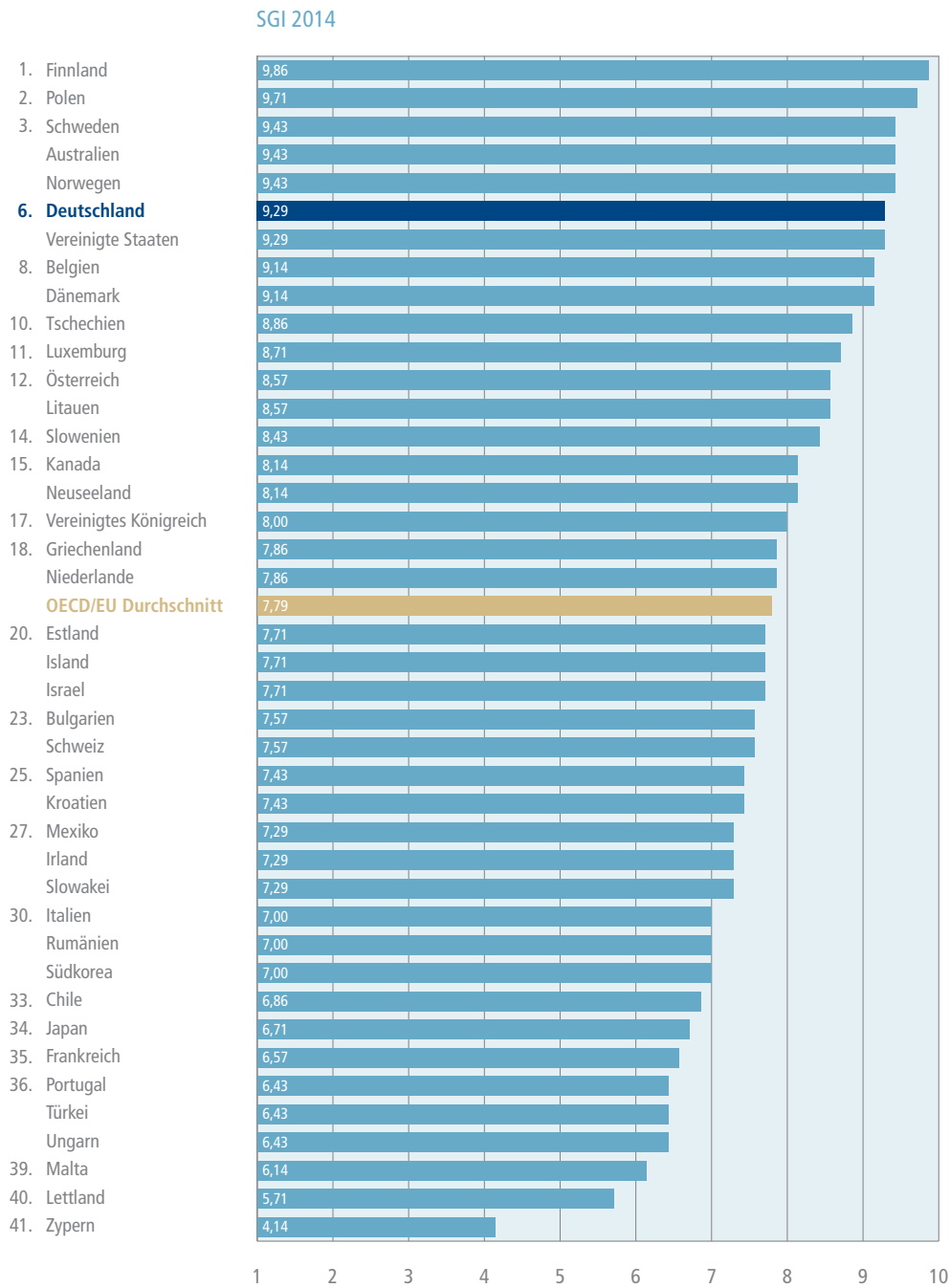
sources. Dazu gehören: die Ausschüsse, die Auskunftspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament und parlamentarische Unterstützungsapparate, wie wissenschaftliche Dienste und Referenten.

Zu den erweiterten Informationsbeschaffungs- und Kontrollinstitutionen gehören Ombudsinstitutionen und Rechnungshöfe. Durch die SGI-Fragen zu Ombudsinstitutionen wird erhoben, inwieweit dem Parlament Einrichtungen zur Verfügung stehen, die auf die Belange der Bürger reagieren und diese gegenüber Regierung und Verwaltung entsprechend vertreten. Bei der Frage nach der Einrichtung von Rechnungshöfen geht es schließlich darum, inwieweit das Parlament auf externe Kontrollinstitutionen zurückgreifen kann, um seine Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung wahrnehmen zu können.



Abbildung 52: Parlamentarische Ressourcen und Kompetenzen

Angaben in Indexwerten



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Bei der Gesamtanalyse parlamentarischer Ressourcen und Kontrollkompetenzen schneidet der Deutsche Bundestag im relativen Vergleich mit den anderen entsprechenden Parlamentskammern der OECD- und EU-Staaten auf einem insgesamt sehr guten Niveau ab (Rang 6). Spitzenreiter in dieser Kategorie sind Finnland und Polen, während Zypern, Lettland und Malta am schlechtesten abschneiden. Interessant ist auch das unterdurchschnittliche Ergebnis Frankreichs (Rang 35).⁵²

Im Falle Deutschlands betonen die Ländergutachter, dass der Bundestag über ausreichende personelle Ressourcen und Strukturen verfügt, um Regierungsaktivitäten wirksam zu kontrollieren und zu begleiten. Zu diesem Zweck können Abgeordnete sowohl auf selbst erzeugte als auch unabhängige Expertisen durch entsprechende wissenschaftliche Support-Einrichtungen und Mitarbeiter zurückgreifen. Die Parlamentsbibliothek und der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages beschäftigen 175 beziehungsweise 450 Mitarbeiter. Jeder Abgeordnete erhält zudem entsprechende finanzielle Mittel, um zwei Büros zu unterhalten. Durchschnittlich beschäftigen Bundestagsabgeordnete zwei wissenschaftliche Mitarbeiter beziehungsweise Referenten. Wenngleich dies im Verhältnis zu dem in dieser Hinsicht topplatzierten US-Repräsentantenhaus eher wenig ist, reicht die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung der Bundestagsabgeordneten für eine laufende inhaltliche Kontrolle und Begleitung der Regierungsaktivitäten durchaus aus.

Als Arbeitsparlament ist der Bundestag in besonderem Maße auf handlungsfähige Ausschüsse angewiesen. Dazu sollten die Fachausschüsse beispielsweise umfangreiche Informations- und Kontrollrechte gegenüber der Regierung besitzen. Dies schließt die Anforderung von zentralen Dokumenten ebenso ein, wie die Anhörung von Ministern oder Fachexperten. In all diesen Bereichen wird dem Bundestag von den SGI-Ländergutachtern erneut eine insgesamt vorbildliche Handlungsfähigkeit bescheinigt (zehn Punkte). Allerdings verweisen die Gutachter auch in der aktuellen SGI-Ausgabe auf vereinzelte Fälle, in denen die Ministerialbürokratie Informationen nur zögerlich weiterleitet, wenn diese von der Opposition gegen die Regierung verwendet werden könnten. Bemerkenswert war im Erhebungszeitraum zudem ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012, nach dem die Informations- und Kontrollrechte des Bundestags im Kontext des Vertrags über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gestärkt wurden. Die Richter befanden, dass die Regierung den Bundestag zuvor nicht ausreichend informiert habe. Positiv zu werten ist auch nach den neuen SGI-Ergebnissen die Tatsache, dass die Parlamentsausschüsse größtenteils die einzelnen Fachministerien in ihrem inhaltlichen Zuschnitt widerspiegeln, so dass es zu den Fachressorts der Bundesregierung in der Regel auch entsprechende Parlamentsausschüsse als inhaltliches Pendant gibt („Task Area Congruence“). Dies ist einer effektiven Kontrolle sehr zuträglich. Allerdings sind die Zuordnungen nicht in jedem Falle trennscharf, so dass manche Ausschüsse sich inhaltliche Zuständigkeiten gegenüber bestimmten Ministerien teilen müssen oder einzelne Ausschüsse zuweilen mit Materien befasst sind, die nicht einem Ministerium klar zugeschrieben werden können. Das Grundgesetz sieht zudem mehrere ständige

⁵² Vgl. dazu eingehend den Länderbericht von Mény/Uterwedde/Zohnhöfer (2014).



Ausschüsse vor, für die es gar keinen ministeriellen Counterpart gibt (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Petitionsausschuss, Parlamentarisches Kontrollgremium). Doch insgesamt ist die Kongruenz der Zuständigkeitsbereiche von Parlamentsausschüssen und Fachministerien sehr gut ausgeprägt, so dass Deutschland hier erneut neun von zehn Punkten erhält.

Hinsichtlich einer spezifischen parlamentarischen Einrichtung, die sich effektiv den Beschwerden von Bürgern widmet und als Anwalt der Betroffenen entsprechende Maßnahmen initiiert, erhält Deutschland lediglich eine durchschnittliche Bewertung und landet im Mittelfeld. Anders als dies etwa bei den traditionellen Ombudseinrichtungen der skandinavischen Staaten der Fall ist, wird dem Petitionsausschuss des Bundestages, der hierfür als funktionales Äquivalent in Frage kommt, nur eine begrenzt effektive Rolle als Bürgeranwalt zugeschrieben. Der Petitionsausschuss kann Empfehlungen darüber aussprechen, ob das Parlament in einer bestimmten Angelegenheit aktiv werden sollte. Diese Einrichtung ist zwar in der Verfassung verankert, hat aber doch eher eine symbolische als eine in der Praxis weitreichende Bedeutung. Immerhin existiert sie aber als ständige Anlaufstelle für den einzelnen Bürger.

Positive Rolle intermediärer Organisationen – hohe Medienqualität, handlungsfähige Interessenverbände und Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher Beteiligung

Die Einflussnahme auf den Prozess zur Formulierung von Politikgehalten geht nicht unilateral von der Kernexekutive oder dem Parlament im engeren Sinne aus.⁵³ In einer Perspektive guten Regierens sollen und müssen die „Regierten“ – in transparenter und rechtmäßiger Weise – Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems nehmen, um Informationsdefizite und Konflikte zu reduzieren sowie im besten Fall Konsens zu erzeugen. Intermediären Organisationen kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Im Kern handelt es sich um Medien, Parteien und Verbände, die alle versuchen, diverse Interessen mehr oder weniger zu bündeln und gegenüber anderen politischen Akteuren zu äußern beziehungsweise zu vertreten. Sie nehmen Einfluss auf die bestehenden Handlungsmöglichkeiten, liefern Informationen, Argumente und Interpretationen, und üben gleichzeitig eine gewisse Kontrollfunktion aus. Diese Kompetenzen intermediärer Gruppierungen werden im Governance Index der SGI anhand verschiedener Indikatoren beurteilt. Für die Erfassung der Medien wird grundsätzlich eine Differenzierung zwischen Medienangebot und Mediennutzung durch den Bürger vorgenommen, wobei letztere bereits unter dem Kriterium der Politikkompetenz der Bürger erhoben wird (siehe oben). Inhaltlich geht es um qualitativ hochwertige Informationsgrundlagen zu Regierungspolitik, Meinungsvielfalt aber auch um analytische Kompetenzen sowie um die Zirkulation von Qualitätszeitungen und Zeitschriften. Das alles trägt zu einer Erweiterung der Informationsbasis, zu erhöhter Transparenz und zu besserer Kontrolle sowie Rechenschaftslegung bei. Auch die Ausübung von Kontroll- und Einflussmöglichkeiten durch Parteien ist nur dann möglich, wenn kompetente und kohärente Politikvorschläge auf der

⁵³ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

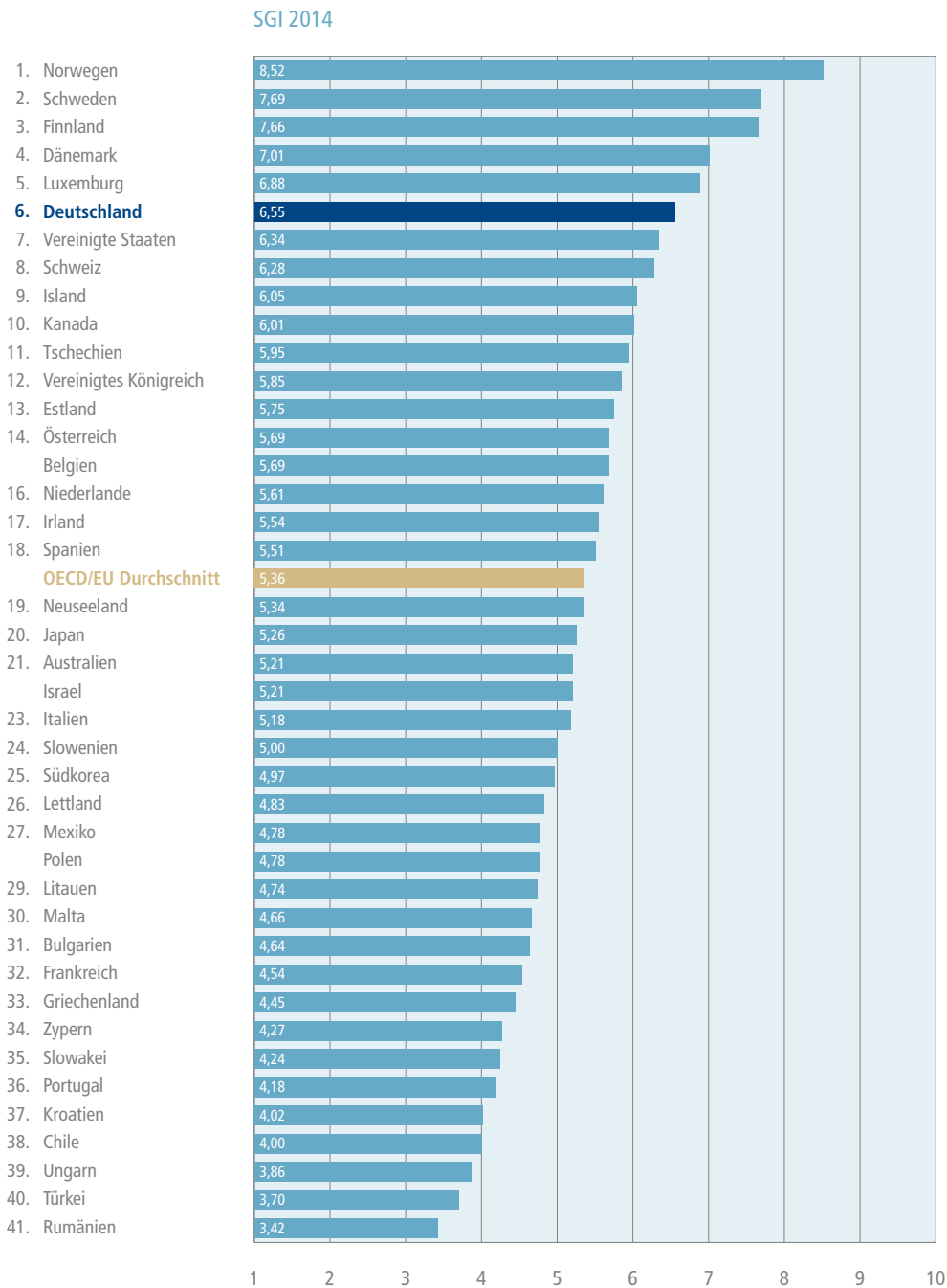
Grundlage einer guten und breit legitimierten Wissensbasis gemacht werden können. Dazu wird in der SGI 2014-Erhebung besonderes Augenmerk auf die Frage innerparteilicher Demokratie gelegt. Positiv wird dabei bewertet, wenn Parteien ihren Mitgliedern und Anhängern ein umfangreiches Maß an direkter demokratischer Mitbestimmung über die wesentlichen inhaltlichen und personellen Entscheidungen zugestehen.

Die Erfassung der zivilgesellschaftlichen Organisationen wird nur exemplarisch durchgeführt. Grundsätzlich wird in der SGI-Erhebung jedoch zwischen wirtschaftsbezogenen Verbänden und sogenannten „anderen Verbänden“ differenziert. Zu ersteren gehören etwa auch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Die zweite Gruppe von Verbänden umfasst dagegen Organisationen wie Wohlfahrtsverbände, religiöse Gruppen oder Umweltorganisationen. Die Fragen beziehen sich vornehmlich auf die inhaltlichen Kapazitäten der jeweiligen Interessengruppen, z.B. ob wissenschaftliche Experten bei der Meinungsbildung hinzugezogen werden und die Interessengruppen über entsprechend qualifiziertes Personal verfügen. Die SGI erfragen somit, inwieweit die betrachteten Organisationen sachkompetente Politikvorschläge einbringen können, die in der Öffentlichkeit und in der Regierung als relevant eingestuft werden.



Abbildung 53: Beteiligungskompetenz intermediärer Gruppen

Angaben in Indexwerten



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Die Kompetenz und Qualität intermediärer Gruppen in ihrer Rolle als wesentliche Akteure im Prozess des Regierens ist in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD- und EU-Staaten zufriedenstellend. Deutschland schneidet mit 6,6 Punkten auf den vorderen Rängen (Platz 6) direkt hinter den nordischen Staaten und Luxemburg ab. Norwegen ist eindeutiger Spitzenreiter (8,5 Punkte), gefolgt von Finnland und Schweden. Rumänien, die Türkei und Ungarn sind mit jeweils weniger als vier Punkten die Schlusslichter in dieser Kategorie des SGI Governance Index. Welche Hauptkenntnisse lassen sich für Deutschland festhalten?

Hinsichtlich der Qualität der Medienberichterstattung hält Deutschland im internationalen Vergleich sein durchaus zufriedenstellendes Niveau. Die Ländergutachter vergeben bei dieser Frage immerhin acht von zehn Punkten, was sich auch in den verwendeten quantitativen Indikatoren widerspiegelt. Öffentliche Fernseh- und Rundfunkanstalten bieten – gemessen an internationalen Standards – insgesamt sehr fundierte Qualitätsberichterstattung über politische Inhalte und Prozesse. Zudem wird dieses Angebot durch internationale Sender und diverse hochwertige öffentlich-rechtliche Spartenkanäle (z.B. Phoenix) ergänzt. Die Ländergutachter verweisen allerdings auch auf den Trend, dass die öffentlich-rechtlichen Sender in den letzten Jahren Marktanteile verloren haben und im Wettbewerb um Einschaltquoten verstärkt auf „Infotainment“- und „Politainment“-Formate setzen. Zudem ist die Qualität von investigativem Politikjournalismus ausbaufähig. Bei der Verbreitung und Anzahl von Qualitätszeitungen rangiert Deutschland zudem eher im Mittelfeld. Norwegen verfügt insgesamt über die im OECD- und EU-Vergleich beste politische Medienberichterstattung- und Mediendichte im Verhältnis zur Bevölkerungszahl. Rumänien hat in diesem Punkt dagegen den größten Nachholbedarf.

Hinsichtlich der Kapazitäten und Strukturen von Parteien und Verbänden, sachgerechte Politikvorschläge zu erarbeiten, die zudem die jeweiligen Präferenzen der Mitglieder widerspiegeln sollten, schneidet Deutschland ebenfalls zufriedenstellend im OECD- und EU-Vergleich ab (sieben von zehn Punkten). Die Parteien sind in Deutschland das Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat und für eine entsprechende Interessenformulierung und -aggregation unverzichtbar. Innerparteiliche Demokratie ist in dieser Hinsicht eine wichtige Voraussetzung. Die Ländergutachter verweisen mit Blick auf den SGI-Erhebungszeitraum auf einen interessanten Trend: Die Parteien sehen sich einem wachsenden Druck von „unten“ ausgesetzt – soziale Bewegungen mahnen mehr direkte Beteiligung an. Nicht zuletzt aufgrund des plötzlichen (bislang allerdings nicht nachhaltigen) politischen Erfolgs der Piratenpartei, die in der Erhebungsperiode in einigen Landtagswahlen substantielle Stimmenanteile erzielen konnte, initiierten manche der „etablierten“ Parteien gewisse Ansätze, um Strukturen und Prozesse innerparteilicher Demokratie zu stärken. Dazu zählt etwa die parteiweite Mitgliederabstimmung, die die FDP zu den Euro-Rettungsplänen durchführte, oder auch die Urwahl der beiden Bundestagsspitzenkandidaten bei den Grünen. Andererseits scheiterte der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel im September 2011 mit dem Vorstoß, die Kandidatenwahl auch für Nicht-Parteimitglieder zu öffnen. Und die Christdemokraten haben bislang am wenigsten etwas an den traditionellen, hierarchischen innerparteilichen Entscheidungs- und Kandidatenauswahlprozessen geändert.



Bei der ebenfalls sehr wichtigen Frage, inwieweit Verbände und Interessengruppen in der Lage sind, sachkompetente Politikvorschläge zu formulieren, die in der Öffentlichkeit und in der Regierung als relevant eingestuft werden, kommt Deutschland insgesamt erneut auf einen durchaus guten Wert im internationalen Vergleich (acht von zehn Punkten). Gerade die großen Interessengruppen verfügen über entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen, um inhaltlich substantielle und fundierte Vorschläge zu erarbeiten, die der häufigen Komplexität politischer Sachfragen gerecht werden. Die Ländergutachter weisen auch auf den Trend hin, dass die Bildung von inhaltlichen Allianzen zwischen Parteien und Interessenverbänden heute nicht mehr besonders stark entlang traditioneller „natürlicher“ Bündnislinien verläuft, sondern vielmehr von inhaltlichen politischen Prioritätensetzungen abhängt. Insgesamt ist die Integration von Interessengruppen in den Politikprozess stark ausgeprägt (siehe dazu auch oben), zuweilen arbeiten sogar Vertreter von Interessengruppen direkt in Ministerien mit, was Fragen der Transparenz und demokratischen Legitimation aufwirft. Nach dem letzten Global Competitiveness Report bedrohen die zum Teil starken persönlichen und finanziellen Wechselbeziehungen zwischen Lobbygruppen und Politik manchmal eine faire Interessenrepräsentation (Global Competitiveness Report 2011-2012: 396).

Insgesamt sind in Deutschland inzwischen 2144 Interessengruppen offiziell registriert (Stand April 2013), 56 mehr als 2010. Etwa ein Drittel dieser Gruppen kann als „nicht-ökonomisch“ bezeichnet werden. Erfreulich ist dabei die Tatsache, dass der Einfluss von Bürgerbewegungen und „Grassroots-Organisationen“ nicht zuletzt auf lokaler Ebene größer wird. Gerade nicht-ökonomisch ausgerichtete Interessengruppen haben allerdings im politischen Prozess ein oftmals geringeres Gewicht – auch wenn es ihnen inzwischen recht oft gelingt, wichtige Gegenstände überhaupt erst auf die politische Agenda zu setzen. Alles in allem zeigen die Ergebnisse der SGI 2014 erneut, dass die Beteiligungskompetenz intermediärer Gruppen durchaus zufriedenstellend in Deutschland ist. Allerdings bleibt es ebenso bei dem Desiderat, dass die Interessenformulierung und deren Integration in den politischen Prozess jederzeit transparent und fair erfolgen müssen und die Konsultation gesellschaftlicher Akteure möglichst schon in einem frühen Stadium politischer Planungsprozesse stattfinden sollte. Hier kann sich noch einiges verbessern. Regelmäßige, institutionalisierte Beteiligungsverfahren für gesellschaftliche Akteure sind bislang kaum ausgeprägt. Die Ad-hoc-Praxis gesellschaftlicher Konsultation überwiegt.

4. Schlussbetrachtung: Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Wo steht Deutschland?

Vom „kranken Mann“ Europas zum neuen Musterland in der OECD und EU?

Noch zu Beginn des neuen Jahrtausends galt Deutschland allgemein als der „kranke Mann“ Europas und schnitt in international vergleichenden Untersuchungen zur Standortattraktivität regelmäßig schlecht ab. Deutschland erschien angesichts zahlreicher struktureller Probleme – insbesondere am Arbeitsmarkt – als nicht zukunftsfähig, weitgehend reformunfähig und für die Globalisierung schlecht aufgestellt. Heute stellt sich die Lage in vielerlei Hinsicht anders dar. Der in der vorliegenden Studie vorgestellte systematische Vergleich „nachhaltigen Regierens“ in allen 41 OECD- und EU-Staaten zeigt, dass Deutschland hinsichtlich seiner in wesentlichen zukunftsrelevanten Politikfeldern erzielten Ergebnisse inzwischen in eine absolute internationale Spitzengruppe vorgerückt ist und dabei in manchen Feldern sogar erstmals die „Phalanx“ der nordeuropäischen „Musterländer“ durchbrochen hat. Im neuen Politikergebnisindex der Sustainable Governance Indicators 2014 liegt Deutschland als größte Volkswirtschaft Europas inzwischen auf dem sechsten Rang. Lediglich Schweden, die Schweiz, Norwegen, Finnland und Dänemark schneiden bei der Frage nachhaltiger Politikergebnisse noch etwas besser ab.

Das im internationalen Vergleich sehr gute Abschneiden der Bundesrepublik hat dabei nur zum Teil damit zu tun, dass andere Länder sich im Vergleich zur letzten SGI-Erhebung – nicht zuletzt in Folge der schwersten globalen wirtschaftlichen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg – relativ verschlechtert haben. Vielmehr zeigt sich im Falle Deutschlands eine absolute Verbesserung über die meisten Politikfelder hinweg. Einer der Hauptgründe für das insgesamt klar verbesserte Abschneiden in den meisten der untersuchten Politikfelder ist zweifellos in der sehr robusten Arbeitsmarktsituation der Bundesrepublik zu sehen. In diesem Bereich liegt die Bundesrepublik inzwischen auf einem hervorragenden dritten Platz unter allen OECD- und EU-Staaten und verbessert sich damit nochmals um vier Plätze gegenüber der letzten SGI-Erhebung. Nur die kleinen und besonders wohlhabenden Länder Norwegen und Schweiz schneiden noch etwas besser ab. Besonders erfreulich ist dabei, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit – einschließlich der besonders problematischen Langzeitarbeitslosigkeit – in den letzten Jahren abgebaut und die Beschäftigungsquoten trotz Krise gesteigert werden konnten. Der überdurchschnittliche Zuwachs bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ist besonders augenfällig.

Diese erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung ist das Ergebnis einer weitgehend konsistenten arbeitsmarktpolitischen Reformpolitik in den vergangenen zehn Jahren zusammen mit einem sehr verantwortungsvollen lohnpolitischen Handeln der Gewerkschaften und Arbeitgeber sowie wirksamen Maßnahmen zur Krisenbewältigung nach dem massiven Einbruch 2008 (Kurzarbeitergeld und Konjunkturstimuli). Zugleich haben in diesem Zeitraum hart umkämpfte weitere Reformen wie die schrittweise Heraufsetzung des Renteneintrittsalters zu einer größeren Stabilität sozialer



Sicherungssysteme geführt. Die letzten zehn Jahre waren insofern eine Periode grundlegender struktureller Reformen, die die Zukunftsfähigkeit Deutschlands insgesamt verbessert haben.

Die heute zu beobachtende Beschäftigungsentwicklung strahlt wiederum positiv auf viele andere Politikfelder aus. Durch den Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und die gute konjunkturelle Entwicklung werden die sozialen Sicherungssysteme zumindest vorübergehend finanziell entlastet, wie sich an den aktuellen Überschüssen in der Rentenversicherung und bei den Krankenkassen zeigt. Allerdings darf die derzeitige Finanzierungssituation keinesfalls über nach wie vor bestehende grundsätzliche Probleme und Zukunftsrisiken hinwegtäuschen (siehe unten). Auch die Steuereinnahmen haben sich zuletzt sehr positiv entwickelt, so dass das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts seit langer Zeit wieder in greifbare Nähe gerückt ist – sofern von der Großen Koalition ein echter Konsolidierungskurs im Interesse künftiger Generationen eingeschlagen wird. Und schließlich ist auch der Trend bei der Armutsentwicklung zumindest nicht mehr ansteigend – die Kinderarmut hat sich sogar zuletzt leicht rückläufig entwickelt.

Neben diesen zum Teil durch die positive Arbeitsmarktentwicklung beförderten Politikergebnissen hat die Bundesregierung in der letzten Erhebungsperiode auch in anderen Feldern gewisse Handlungsspielräume genutzt. Dies gilt etwa für die Stärkung des Bereichs Forschung und Entwicklung in Gestalt einer Erhöhung der Investitionen, und es gilt ebenso für eine Liberalisierung der Zuwanderungsbestimmungen für qualifizierte Arbeitskräfte.

Schließlich kann Deutschland auch in der aktuellen SGI-Ausgabe seine sehr gute Platzierung im OECD-/EU-Vergleich in Sachen Umweltpolitik verteidigen (Rang 4). Deutschland war in den vergangenen Jahren in der EU ein wichtiger Impulsgeber in vielen umweltpolitischen Aspekten (erneuerbare Energien, Emissionshandel, Energieeffizienz), hat sich international an wesentlichen Initiativen beteiligt und auch mit dem Zukunftsprojekt „Energiewende“ ein anspruchsvolles Ziel mit internationaler Signalwirkung formuliert.

Soweit die positiven Nachrichten – doch die inzwischen im SGI-Politikergebnisindex sichtbare Verbesserung Deutschlands auf einen Platz in der internationalen Spitzengruppe, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen – auch in den bereits genannten – Politikfeldern weiterhin erhebliche Reformanstrengungen nötig sind. Zudem darf das bislang in positiver Hinsicht Erreichte nicht durch wenig vorausschauende politische Vorhaben wieder aufgeweicht und ausgehöhlt werden.

Neue Spitzenposition gefährdet – welche Defizite müssen unbedingt behoben werden?

Deutschlands aktuelle Position in der Spitzengruppe ist in der Tat nicht ungefährdet, da in mehreren Schlüsselfeldern weiterhin – zum Teil massive – strukturelle Defizite bestehen und aktuelle Politikvorhaben sowie politische Unsicherheiten den bisherigen Erfolgspfad infrage stellen.

Bildung

So kommt Deutschland leider nach wie vor nicht über einen bescheidenen Mittelfeldplatz im Bereich Bildung – dem Schlüsselfeld für die Zukunftsfähigkeit eines Landes – hinaus und ist von bildungspolitisch sehr gut aufgestellten Ländern wie Estland, Finnland oder Kanada noch weit entfernt. Zwar zeigt die Tendenz bei einigen wichtigen Indikatoren zuletzt leicht nach oben, doch noch immer ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg viel zu stark (Rang 27 von 41 Staaten). Noch immer steht die Höhe der Investitionen in frühkindliche Bildung nicht im Verhältnis zu der enormen Wichtigkeit dieses Handlungsfeldes. Zu den Kernherausforderungen zählen die Gewährleistung hoher bundesweiter Qualitätsstandards bei der frühkindlichen Bildung, der flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen und die echte Förderung der Inklusion im Schulbereich. Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition lässt hier keine bildungspolitischen Quantensprünge erwarten. Stattdessen werden andere Schwerpunkte gesetzt, die aus einer Perspektive nachhaltigen und generationengerechten Regierens erhebliche Fragen aufwerfen – etwa im Bereich Rentenpolitik.

Rente und Generationengerechtigkeit

Deutschland steht unter einem enormen demographischen Druck und hat mit den Strukturreformen der letzten Jahre die Stabilität des Rentensystems zumindest mittelfristig erhöhen können. Diese Erfolge dürfen nicht wieder aufgeweicht werden. Vielmehr müsste darüber nachgedacht werden, wie man das bestehende System sogar noch demographiefester ausgestalten kann, denn die ungünstige demographische Entwicklung mit den entsprechenden Konsequenzen langfristig sinkender Rentenleistungen und steigender Beiträge lässt sich gut prognostizieren. Doch die derzeitigen Pläne zeigen in eine andere Richtung. Die Finanzierung der Pläne führt insgesamt zu Mehrbelastungen für aktuelle und künftige Beitragszahler, was aus einer Perspektive der Generationengerechtigkeit in keinem sinnvollen Verhältnis zu den partikularen und oft nur begrenzten tatsächlichen Gerechtigkeitsgewinnen der von den Rentenreformen profitierenden Personengruppen steht. Eine Reform des umlagefinanzierten Rentensystems, das zudem Familien stärker entlasten und positive Anreize für die Familiengründung setzen würde, ist dagegen nicht in Sicht. Da neben den arbeitsmarktpolitischen Reformen der vergangenen Jahre nicht zuletzt die Rentenreformen – insbesondere die schrittweise Heraufsetzung des Rentenalters – zu einer größeren Stabilität und Tragfähigkeit der Systeme beigetragen haben, sind die neuen Vorhaben auch nur ein begrenzt hilfreiches Signal an die Krisenländer in der EU, die noch erhebliche Strukturreformen vor sich haben – welche die Bundesregierung zurecht einfordert.



Wichtig ist im Sinne generationengerechter Politik zudem, dass die Regierung das Ziel der Haushaltskonsolidierung konsequent verfolgt und mögliche Überschüsse zum Schuldenabbau verwendet. Denn trotz der derzeit im Vergleich mit anderen OECD- und EU-Staaten vergleichsweise entspannten haushaltspolitischen Situation darf nicht vergessen werden, dass der Schuldenstand von über 80 Prozent der Wirtschaftsleistung noch immer massiv jenseits der Maastricht-Kriterien liegt. Angesichts dessen kann ein konjunktureller Abschwung zusammen mit den verbürgten Garantieleistungen im Rahmen der Eurorettungsmechanismen Deutschlands Haushaltslage durchaus gefährden.

Familien, soziale Inklusion und Integration

Defizitär sind nach wie vor auch viele Aspekte in den Feldern Familienpolitik, soziale Inklusion und Integration. Noch immer haben Menschen mit Migrationshintergrund deutlich schlechtere Bildungs- und Jobchancen. Es ist eine Sache, die Zugangshürden für qualifizierte Zuwanderer zu senken. Doch zu einer erfolgreichen Integrationspolitik gehört auch die Herstellung tatsächlich gleichberechtigter Teilhabechancen für Zuwanderer und für die bereits seit Generationen in Deutschland lebenden Migranten – hier kann Deutschland von Ländern wie Kanada oder Neuseeland noch dazu lernen, denn trotz des zuletzt positiven Migrationssaldos sind die Einbürgerungsraten in Deutschland auf einem eher geringen Niveau.

Weiterhin darf die Politik angesichts der insgesamt sehr positiven Beschäftigungsentwicklung nicht die negativen Kehrseiten eines inzwischen stärker liberalisierten Arbeitsmarktes aus den Augen verlieren. Die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse mit zu geringen Aufstiegschancen in reguläre Normalarbeitsverhältnisse ist ein ganz wesentliches Problem. Hier sind neben dem Mindestlohnvorhaben weitere Maßnahmen erforderlich (etwa bei der Regulierung der Zeit- und Leiharbeit), um Risiken sozialer Exklusion zu bekämpfen und eine vertikale Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Auch im Bereich Familie müssen die begonnenen Schritte zur Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote unbedingt fortgesetzt und weiterhin bestehende strukturelle Defizite beseitigt werden. Trotz des inzwischen gesetzlich bestehenden Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige sind erhebliche weitere Investitionen nötig, um dem formalen Rechtsanspruch durch eine adäquate räumliche Abdeckung und Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen, eine verbesserte Kind-Betreuer-Quote und entsprechend hoch-qualifiziertes Personal auch in der Praxis gerecht zu werden. Insgesamt muss die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch klar gesteigert werden – die nordischen Staaten sind hier noch immer der Benchmark. In diesem Kontext ist im Übrigen nicht nur der Staat gefordert, sondern auch die Unternehmen, die noch mehr für flexible, elternfreundliche Arbeitszeitmodelle tun können. Insofern zeigt sich gerade in den skandinavischen Staaten offenkundig ein anderes arbeitskulturelles Grundverständnis, von dem man auch in Deutschland lernen könnte.

Energiewende

Schließlich wird die Frage, ob Deutschland seine oben beschriebene sehr gute Position im OECD/EU-Vergleich halten oder sogar noch ausbauen kann, nicht zuletzt von der weiteren Gestaltung der Energiewende abhängen. Gerade in diesem zentralen und fraglos hochkomplexen Zukunftsprojekt sind die Unsicherheiten derzeit aber äußerst groß. Beim europäischen Emissionshandel profitieren aufgrund sehr niedriger Preise für Verschmutzungsrechte nicht zuletzt die CO₂-intensiven Braunkohlekraftwerke. Der neue „Kohleboom“ gefährdet die formulierten Klimaschutzziele. Der Ausbau der Erneuerbaren gestaltet sich im Spannungsfeld von Strompreisentwicklung und einer effizienten und gerechten Förderung erneuerbarer Energieformen als äußerst schwierig. Immerhin zeigt das neue Papier von Wirtschaftsminister Gabriel zur Überarbeitung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in vielen Punkten in eine richtige Richtung. Der Erfolg des Energiewendeprojekts hängt aber nicht nur davon ab, ob es gelingt, in einem äußerst komplexen Geflecht von Interessen und Akteuren mehrerer Ebenen gangbare Kompromisse zu finden. Die Regierung muss auch selbst an ambitionierten Zielen festhalten und diese konsequent verfolgen. Das höchst relevante Thema Energieeffizienz etwa hätte insofern einen ambitionierteren Ansatz verdient, als er im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommt. Die Bundesregierung muss daher aufpassen, dass die selbst formulierte – und auch von außen wahrgenommene – Vorreiterrolle Deutschlands in Sachen Klimaschutz und Energiewende nicht verspielt wird.

Vorausschauende, ressortübergreifende Politikplanung und gesellschaftliche Beteiligungsprozesse stärken

Die erfolgreiche Gestaltung der beschriebenen Reformherausforderungen erfordert gewisse Rahmenbedingungen. Dazu zählen zum einen qualitativ hochwertige rechtsstaatlich-demokratische Institutionen, zum anderen Strukturen und Prozesse des Regierens, die eine langfristorientierte Politikplanung und -umsetzung im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen. Hinsichtlich des erstgenannten Aspekts – der Qualität rechtsstaatlich-demokratischer Standards – lassen sich in Deutschland tatsächlich keine größeren Defizite erkennen. Vielmehr ist das Abschneiden Deutschlands im SGI-Demokratieindex erneut sehr erfreulich. Lediglich in einigen Teilaspekten kann sich die Bundesrepublik noch leicht verbessern, etwa bei einer noch transparenteren Gestaltung der Parteienfinanzierung, dem Informationszugang der Bürger zu öffentlichen Dokumenten oder bei der Frage einer noch effektiveren Vermeidung von Korruption. Auch direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten können noch gestärkt werden. Insgesamt sind die rechtsstaatlich-demokratischen Grundvoraussetzungen für „nachhaltiges Regieren“ jedoch klar vorhanden.

Zugleich haben sich auch Deutschlands Ergebnisse im Governance Index im Vergleich zur letzten Erhebung verbessert – immerhin kommt die Bundesrepublik nun auf einen achten Rang. Das Ergebnis muss allerdings differenzierter beurteilt werden. In der ersten Dimension des Governance Index, die die „Leistungsfähigkeit der Regierung“ (executive capacity) in den Blick nimmt,



kommt Deutschland nicht über einen 14. Rang hinaus, während bei der zweiten Dimension – der „Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppen“ (executive accountability) – ein deutlich besserer sechster Rang erreicht wird. Dies erlaubt einige interessante Schlussfolgerungen. Zunächst ist klar erkennbar, dass das schlechtere Abschneiden im Bereich „Leistungsfähigkeit der Regierung“ auf nach wie vor bestehende strukturelle Defizite zurückzuführen ist, die einer langfristorientierten Politikgestaltung zuweilen im Wege stehen. Die starke Autonomie der Fachministerien in einer Koalitionsregierung verhindert oftmals eine ressortübergreifende, vorausschauende Politikplanung und eine kohärente interministerielle Zusammenarbeit. Grundsätzlich positiv zu werten ist daher die Ankündigung im Koalitionsvertrag der Großen Koalition, die „Wirksamkeit des Regierungshandelns gezielt zu erhöhen“, indem dazu eine „ressortübergreifende Strategie“ für wirksames und „vorausschauendes Regieren“ erarbeitet werden soll. Angesichts der langfristig gewachsenen institutionellen Strukturen und Regierungsprozesse bleibt allerdings fraglich, inwiefern die Ankündigung des Koalitionsvertrags tatsächlich realistische Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung in der Praxis hat.

Zu begrüßen sind weiterhin die Pläne, innerhalb der Fachressorts Kompetenzen und Kapazitäten der strategischen Vorausschau (etwa durch systematische Wirkungsanalysen) zu stärken sowie die Zugangswege für eine frühzeitige gesellschaftliche Konsultation bei politischen Planungsprozessen auszubauen. Die Institutionalisierung regelmäßiger Verfahren und Strukturen für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ist ein Kernprinzip guter Regierungsführung. Bislang erfolgt die Einbeziehung von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen jedoch eher auf einer Ad-hoc-Basis.

Der wünschenswerte Ausbau transparenter Strukturen zur systematischen Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen würde dabei ideal mit dem bereits genannten anderen positiven Ergebnis aus dem SGI-Governance Index korrespondieren: der im internationalen Vergleich hohen Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Akteure. Dies gilt nicht nur für die etablierten organisierten Interessen im Rahmen des deutschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft, deren stabilisierende Rolle sich während der Krise sehr deutlich gezeigt hat. Auch der im Erhebungszeitraum erkennbare Trend eines wachsenden Drucks von „unten“ in Gestalt sozialer Bewegungen und klaren Forderungen nach verbesserter Bürgerbeteiligung ist sehr positiv zu werten. Regierung und Verwaltung, aber auch die etablierten Parteien, sollten diesem Trend responsiv begegnen und sich weiter öffnen.

Eine hohe Beteiligungskompetenz von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen, starke parlamentarische Ressourcen und Kompetenzen zusammen mit einer qualitativ hochwertigen und unabhängigen Medienberichterstattung über politische Vorhaben und Prozesse sind Grundlagen für erfolgreiches, langfristiges Regieren. Eine institutionell starke Exekutive allein reicht ganz sicher nicht aus – wie sich etwa in unserem Nachbarland Frankreich zeigt. Dass in den vergangenen gut zehn Jahren einige grundlegende Strukturreformen in Deutschland auf den Weg gebracht werden konnten, hängt daher maßgeblich auch mit dieser im SGI-Governance Index erfassten „zweiten“ Kerndimension guten Regierens zusammen, die die Rolle gesellschaftlicher Akteure in

den Blick nimmt. Die Regierung ist entsprechend gut beraten, nicht nur ihre eigenen Strukturen und Prozesse für eine langfristige Politikgestaltung kritisch zu überprüfen und zu verbessern, sondern das große Potenzial zu nutzen, das in einer frühzeitigen, transparenten und breiten Einbindung von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen liegt. Dabei geht es nicht nur um Fragen der Vertrauensbildung und ein „Mitnehmen“ der Menschen bei schwierigen Zukunftsentscheidungen. Es geht ganz eindeutig auch um eine Verbesserung der Wissensbasis für Regierungshandeln selbst, das heutzutage in zunehmend komplexen und unübersichtlichen Zusammenhängen stattfindet. Ohne ein entsprechend konstruktives Zusammenspiel von Regierung und politisch kompetenten gesellschaftlichen Akteuren sind die oben genannten komplexen Herausforderungen jedenfalls kaum zu stemmen.



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die drei SGI Teilindizes	18
Abbildung 2: Policy Performance Index	19
Abbildung 3: Quality of Democracy Index	21
Abbildung 4: Governance Index	23
Abbildung 5: Übersicht Datenerhebungsprozess der Länderexperten	25
Abbildung 6: Gesamtergebnisse Policy Performance Index	27
Abbildung 7: Ergebnisse „Ökonomische Nachhaltigkeit“	30
Abbildung 8: Ergebnisse Arbeitsmarktpolitik	32
Abbildung 9: Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf	34
Abbildung 10: Beschäftigungsquoten im Zeitverlauf	34
Abbildung 11: Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitverlauf	35
Abbildung 12: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen im Zeitverlauf	36
Abbildung 13: Ergebnisse Haushaltspolitik	39
Abbildung 14: Staatsschulden im Zeitverlauf	40
Abbildung 15: Ergebnisse Steuerpolitik	42
Abbildung 16: Ergebnisse im Bereich Forschung und Entwicklung	45
Abbildung 17: Ausgabenstrukturen für Forschung und Entwicklung	47
Abbildung 18: Forscher pro 1000 Beschäftigte	49
Abbildung 19: Ergebnisse Stabilisierung globaler Finanzmärkte	51
Abbildung 20: Ergebnisse „Soziale Nachhaltigkeit“	54
Abbildung 21: Ergebnisse Bildung	56
Abbildung 22: Ausgaben für vorschulische Bildung	59
Abbildung 23: Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss (25- bis 64-Jährige)	61
Abbildung 24: Ergebnisse im Bereich „Soziale Inklusion“	63
Abbildung 25: Armutsrate	65
Abbildung 26: Gini-Koeffizient	67

Abbildung 27: Ergebnisse im Bereich Gesundheit	70
Abbildung 28: Ergebnisse Familienpolitik	73
Abbildung 29: Geburtenrate	75
Abbildung 30: Kinderbetreuungseinrichtungen (U3)	77
Abbildung 31: Ergebnisse Rentenpolitik	79
Abbildung 32: Altenquotient	81
Abbildung 33: Ergebnisse im Bereich Integration	84
Abbildung 34: Sichere Lebensbedingungen	87
Abbildung 35: Vertrauen in Polizei	89
Abbildung 36: Bekämpfung sozialer Ungleichheit auf globaler Ebene	91
Abbildung 37: Gesamtergebnisse im Bereich Umwelt	94
Abbildung 38: Treibhausgasemissionen im Zeitverlauf	96
Abbildung 39: Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch	97
Abbildung 40: Partizipationsrate an multilateralen umweltpolitischen Abkommen	100
Abbildung 41: Gesamtergebnisse Demokratiequalität	102
Abbildung 42: Direktdemokratie	104
Abbildung 43: Medienfreiheit	106
Abbildung 44: Korruptionsbekämpfung	109
Abbildung 45: Gesamtergebnisse Governance Index	111
Abbildung 46: Leistungsfähigkeit der Regierung	113
Abbildung 47: Beteiligungskompetenz Bürger, Parlament, intermediäre Gruppen	114
Abbildung 48: Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung	117
Abbildung 49: Politikimplementierung	123
Abbildung 50: Institutionelle Lernfähigkeit	126
Abbildung 51: Beteiligungskompetenz der Bürger	130
Abbildung 52: Parlamentarische Ressourcen und Kompetenzen	133
Abbildung 53: Beteiligungskompetenz intermediärer Gruppen	137



Literatur

Agh, Attila, Jürgen Dieringer & Frank Bönker (2014): Country Report Hungary, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Anckar, Dag, Kati Kuitto, Christoph Oberst & Detlef Jahn (2014): Country Report Finland, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Armingeon, Klaus, Wolf Linder & Reimut Zohlnhöfer (2014): Country Report Switzerland, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Bertelsmann Stiftung (2011): Nachhaltiges Regieren in der OECD – Wie zukunftsfähig ist Deutschland?, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2013): Intergenerational Justice in the OECD. A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries. Online unter www.sgi-network.org.

Bertelsmann Stiftung (2014): Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand, Gütersloh.

Boecker, Malte & Daniel Schraad-Tischler (2011): Teilhabegerechtigkeit für gegenwärtige und künftige Generationen - Nachhaltigkeit im Kontext der Bertelsmann Stiftung, In: Politik nachhaltig gestalten. Wie man nachhaltige Politik macht, kommuniziert und durchsetzt, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 31-50.

Bosch, Gerhard & Claudia Weinkopf (2012): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Brusis, Martin & Jörg Siegmund (2011): Designing Sustainable Governance Indicators 2011: Criteria and Methodology, In: Sustainable Governance Indicators 2011. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 73-94.

Castanheira, Micael, Benoît Rihoux & Nils Bandelow (2014): Country Report Belgium, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ (2013): Abschlussbericht. Online unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>.

European Commission (2012): Fiscal Sustainability Report 2012. Online unter: www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

Quirk, Paul J., Christian Lammert & Martin Thunert (2014): Country Report USA, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Jann, Werner (2008): Regieren als Governance Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, In: Jann, Werner & Klaus König (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, S. 1-28.

Jann, Werner & Markus Seyfried (2011): Democratic Governance: The Strategic Capacity of the Core Executive and Social Groups, In: Sustainable Governance Indicators 2011. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 51-72.

Kaiser, André, Raimond Miller & Aurel Croissant (2014): Country Report New Zealand, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Kalinowski, Thomas, Sang-young & Aurel Croissant (2014): Country Report South Korea, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode, Berlin.

Laursen, Finn, Torben Andersen & Detlef Jahn (2014): Country Report Denmark, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Matthes, Claudia, Radoslaw Markowski & Frank Bönker (2014): Country Report Poland, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Mény, Yves, Henrik Uterwedde & Reimut Zohlnhöfer (2014): Country Report France, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Pascha, Werner, Patrick Köllner & Aurel Croissant (2014): Country Report Japan, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Petak, Zdravko, William Bartlett & Frank Bönker (2014): Country Report Croatia, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Philip, George, Jörg Faust & Martin Thunert (2014): Country Report Mexico, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.



Pierre, Jon, Sven Jochem & Detlef Jahn (2014): Country Report Sweden, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Ringen, Stein, Ulf Sverdrup & Detlef Jahn (2014): Country Report Norway, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Rüb, Friedbert W. & Tom Ulbricht (2011): The Status Index: Sustainable Governance and Policy-specific Performance, In: Sustainable Governance Indicators 2011. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD, Gütersloh, S. 21-49.

Rüb, Friedbert W., Friedrich Heinemann, Tom Ulbricht & Reimut Zohlnhöfer (2014): Country Report Germany, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Schraad-Tischler, Daniel (2011): Social Justice in the OECD - How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators 2011, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Schraad-Tischler, Daniel & Laura Seelkopf (2014): Konzept und Methodik der Sustainable Governance Indicators 2014, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Online unter: www.sgi-network.org.

Seyfried, Markus (2011): Management Index Findings for the SGI 2011: A Comparison of Performance in Governance among OECD States, In: Sustainable Governance Indicators 2011. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 119-144.

Sharpe, Andrew, Anke Kessler & Martin Thunert (2014): Country Report Canada, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Sotiropoulos, Dimitri A., Kevin Featherstone & Roy Karadag (2014): Country Report Greece, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Toots, Anu, Axel Reetz & Detlef Jahn (2014): Country Report Estonia, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

Von Knebel, Edgar, Fabian Klein, Claudia Zilla & Martin Thunert (2014): Country Report Chile, Sustainable Governance Indicators 2014. Online unter: www.sgi-network.org.

World Economic Forum (2013): Global Competitiveness Report (2012-2013), Genf.

Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Daniel Schraad-Tischler

Grafische Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Titelfoto

©Mlenny / Getty Images

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Dr. Daniel Schraad-Tischler
Telefon +49 5241 81-81240
Fax +49 5241 81-681240
daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

www.sgi-network.org