

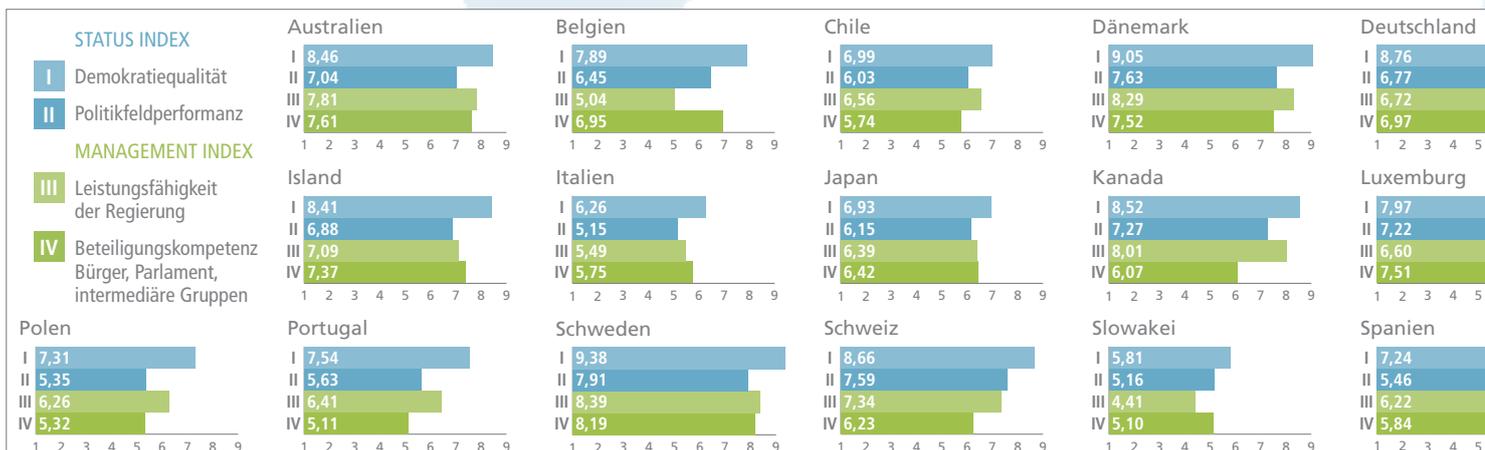
Nachhaltiges Regieren in der OECD – Wie zukunftsfähig ist Deutschland?

Sustainable Governance Indicators 2011



Nachhaltiges Regieren in der OECD –

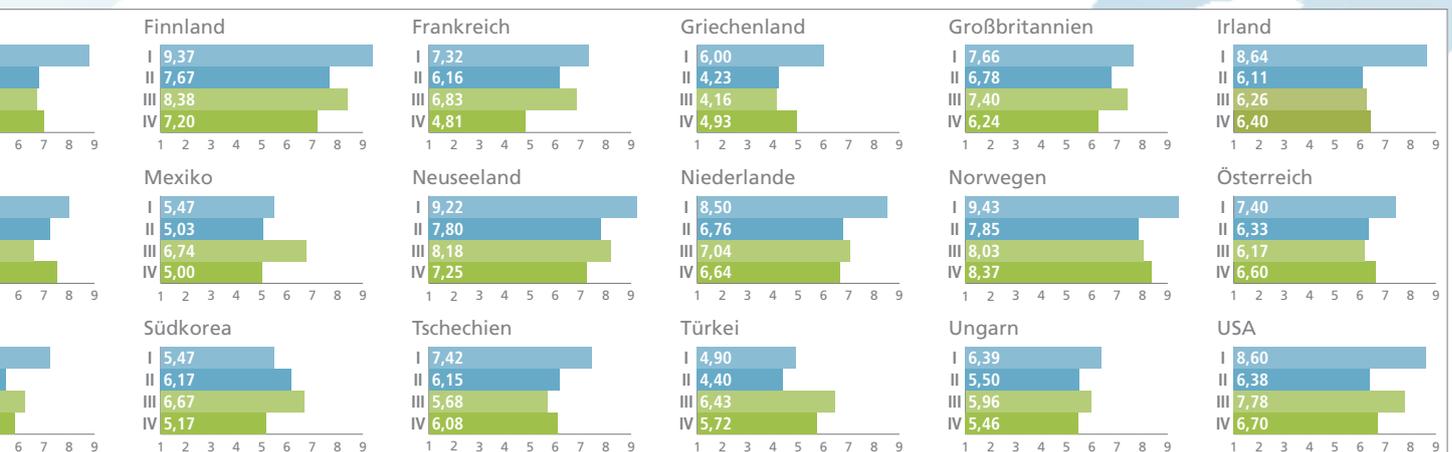
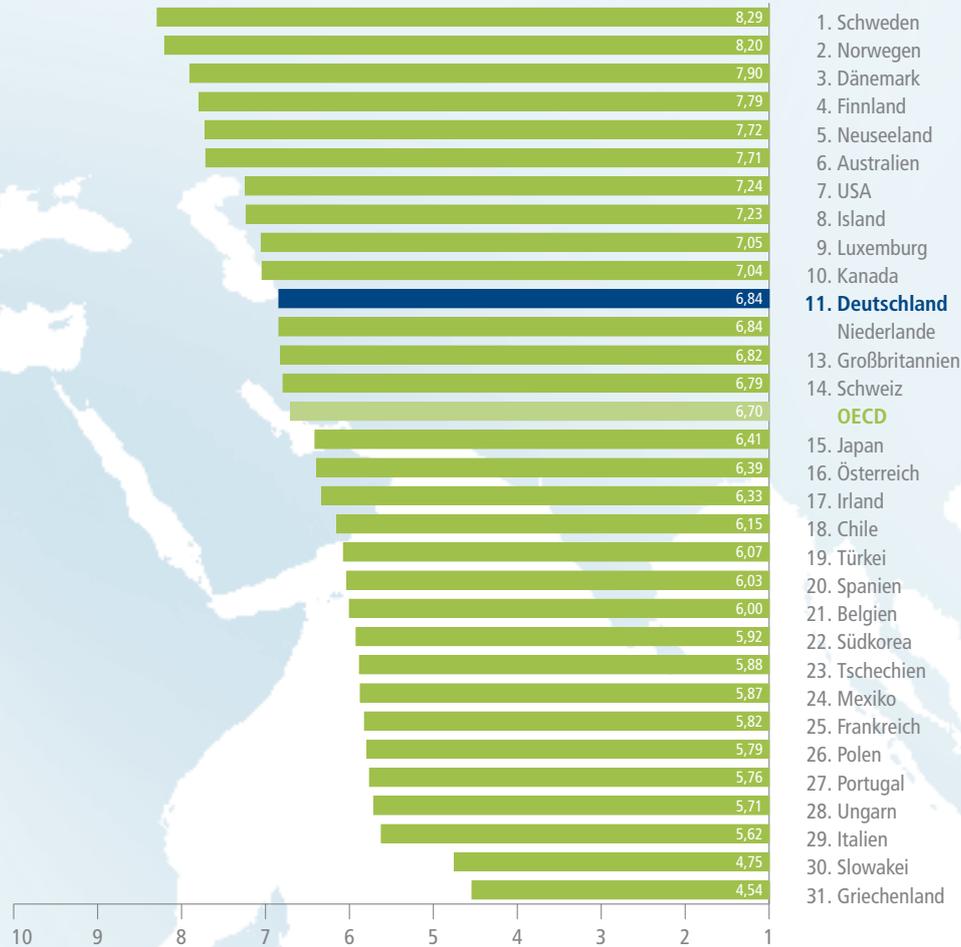
SGI-Status Index



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

Wie zukunftsfähig ist Deutschland?

SGI-Management Index



Nachhaltiges Regieren in der OECD – Wie zukunftsfähig ist Deutschland?

Sustainable Governance Indicators 2011

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze	6
2. Zukunftsfähigkeit messen – Die Sustainable Governance Indicators 2011	14
3. Deutschland im internationalen Vergleich	22
3.1. Status Index: Reformbedarf	22
I: Qualität des demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmens	26
II: Politikfeldspezifische Performanz	30
■ Wirtschaft und Beschäftigung	30
■ Sozialpolitik	40
■ Sicherheit	54
■ Ressourcen	57
3.2. Management Index: Reformfähigkeit	70
I: Leistungsfähigkeit der Regierung	75
■ Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung	75
■ Politikimplementierung	79
■ Institutionelle Lernfähigkeit	81
II: Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppen	84
■ Beteiligungskompetenz der Bürger	84
■ Parlamentarische Ressourcen	86
■ Medien, Parteien und Verbände	89
4. Fazit – Wie zukunftsfähig ist Deutschland?	94
Literatur	99
Impressum	102

1. Das Wichtigste in Kürze

Zukunftsfähigkeit im Vergleich

Deutschland ist von der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise hart getroffen worden und erlebte 2009 die schwerste Rezession der Nachkriegszeit. Inzwischen scheint die Krise überwunden; in manchen Politikbereichen sieht es sogar so aus, als sei Deutschland gestärkt aus der Krise hervorgegangen. Mit Blick auf die Frage nachhaltigen Regierens bietet sich in diesem Zusammenhang die einzigartige Gelegenheit, die Stärken und Schwächen des politischen und ökonomischen Systems der Bundesrepublik sowohl hinsichtlich seiner Krisenanfälligkeit als auch seiner Krisenbewältigungskapazitäten zu analysieren. Die Sustainable Governance Indicators 2011 zeichnen auf der Basis von rund 150 Indikatoren ein umfassendes Leistungsprofil, das Aufschluss über die Zukunftsfähigkeit Deutschlands im Vergleich mit 30 weiteren OECD-Staaten gibt (siehe alle Ergebnisse unter www.sgi-network.org).¹

Der **Status Index** der SGI misst dabei den **Reformbedarf** eines Landes mit Blick auf folgende Aspekte. Erstens: Wie steht es um die Qualität des rechtsstaatlich-demokratischen Rahmens eines Landes? Zweitens: Wie erfolgreich sind die OECD-Staaten bei der Realisierung nachhaltiger Politikergebnisse im Rahmen einer sozial verantwortlichen Marktwirtschaft?

Der **Management Index** der SGI misst die **Reformfähigkeit** eines Landes, 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 beiden Gesamtrankings der SGI (siehe Umschlagbild) zeigt: Deutschland liegt sowohl im Status- als auch im Management Index im vorderen Mittelfeld der OECD-Staaten und scheint damit für die Zukunft recht gut gerüstet zu sein. Die erfolgreichsten Länder sind in beiden Teilrankings Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark und Neuseeland.

Wie schneidet Deutschland aber in den einzelnen Bereichen ab? Hier die wichtigsten Ergebnisse in aller Kürze. Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse folgt ab S. 22.

¹ Die folgende Darstellung der SGI-Ergebnisse für Deutschland basiert im Wesentlichen auf dem entsprechenden aktuellen SGI-Länderbericht von Friedbert W. Rüb, Friedrich Heinemann und Reimut Zohlnhöfer. Alle SGI-Länderberichte für die insgesamt 31 analysierten OECD-Länder sind über die Website www.sgi-network.org abrufbar.

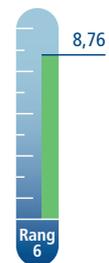


Status Index: Reformbedarf

I: Qualität des rechtsstaatlich-demokratischen Rahmens

Sehr gute demokratisch-rechtsstaatliche Rahmenbedingungen

Eine Grundvoraussetzung für nachhaltige Politikgestaltung ist in Deutschland klar erfüllt: Die Qualität demokratisch-rechtsstaatlicher Standards ist im OECD-Vergleich ausgesprochen hoch. In zentralen Kriterien wie der Regelung des Wahlprozesses oder der Verankerung und Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien erhält das Land Bestwerte. Hier schneidet die Bundesrepublik ähnlich gut ab wie die Länder der Spitzengruppe, Norwegen, Schweden, Finnland und Neuseeland. Zu den wenigen Schwachstellen des deutschen Systems gehört die Parteienfinanzierung. Kleinere Abstriche gibt es auch bei der Antidiskriminierungspolitik und beim Zugang zu öffentlichen Informationen. Zwar ist Deutschland hier ebenfalls besser als die meisten OECD-Länder, kann aber von hochtransparenten und egalitären Systemen wie etwa Schweden oder Norwegen noch dazulernen. Auch im Bereich der Korruptionsbekämpfung findet sich Deutschland im OECD-Vergleich eher im Mittelfeld wieder. In der Gesamtschau besteht aber kein Zweifel daran, dass die Qualität der demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen ausgezeichnet ist. Diese bilden jedoch nur den in formaler Hinsicht intakten Korridor für den demokratischen Willensbildungsprozess.



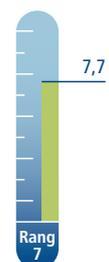
Skala von 1 bis 10;
Rangplatz unter
31 OECD-Ländern.

Anlass zur Sorge geben dagegen die seit Jahren rückläufige Wahlbeteiligung und die in Umfragen regelmäßige Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik. Sowohl die Wertschätzung von als auch die Mitgliedschaft in Parteien ist rückläufig. Während die Distanz der Bürger zu etablierten Beteiligungsformen zunimmt, zeigt sich andererseits vielerorts ein hohes Maß an bürgerschaftlichem Engagement und die Bereitschaft zu unkonventionellen Formen politischer Partizipation. Um dieses Potenzial der Gesellschaft gewinnbringend bei der politischen Gestaltung wichtiger Zukunftsfragen einzubeziehen, muss der bestehende demokratisch-rechtsstaatliche Rahmen künftig besser ausgefüllt werden. Dabei ist neben der zentralen Frage, wie sich die Wahlbeteiligung wieder erhöhen lässt, auch über neue innovative Beteiligungsformen nachzudenken, die die bisherigen Beteiligungswege ergänzen könnten (siehe dazu auch unten den Aspekt Beteiligungskompetenz im SGI-Management Index, Seite 84).

II: Politikfeldspezifische Performanz

Wirtschaft und Beschäftigung – Erfolge trotz Krise, aber weiterhin Strukturprobleme

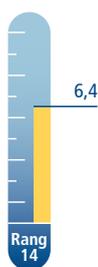
Im OECD-Vergleich ist Deutschlands Abschneiden im Bereich Wirtschaft und Beschäftigung erfreulich. Trotz der schwersten Rezession der Nachkriegszeit konnte sich Deutschland in Sachen Arbeitsmarkt im relativen Vergleich sogar am stärksten unter allen OECD-Staaten verbessern (von Rang 21 auf Rang 7 im SGI-Ranking). Die Zahl der Arbeitslosen liegt tendenziell auf einem geringeren Niveau als vor der Krise, die Beschäftigungsquote hat die 70-Prozent-Marke geknackt. Fortschritte wurden zudem bei der Erwerbsintegration von Frauen und älteren Arbeitskräften erzielt. Gründe für die gute Performanz: Neben den kurzfristigen Krisenbewältigungsmaßnahmen



(Konjunkturpakete und Kurzarbeit) haben sich am deutschen Arbeitsmarkt auch die Strukturreformen der letzten Jahre ausgezahlt. Generell hat sich in der Krise das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft mit seinen sozialpolitischen Stabilisatoren bewährt. Dazu zählt nicht zuletzt das verantwortungsbewusste und pragmatische Verhalten der Tarifpartner. Doch gibt es durchaus noch einige Schattenseiten: So haben einige gesellschaftliche Gruppen – wie Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte – nach wie vor große Schwierigkeiten, in Beschäftigung zu bekommen. Hinsichtlich der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit liegt Deutschland im OECD-Vergleich – trotz einer zuletzt rückläufigen Quote – sogar auf dem vorletzten Platz. Bedenklich ist auch die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse, da für die Betroffenen der Übergang in Normalarbeitsverhältnisse häufig sehr schwierig ist.

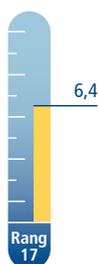
Haushalt – Rückkehr zum Konsolidierungspfad?

Bis zum Ausbruch der Krise im Herbst 2008 war Deutschland auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt. Die wegbrechenden Steuereinnahmen und die Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft während der Krise haben den Schuldenstand der öffentlichen Hand jedoch wieder stark in die Höhe getrieben. Dass Deutschland seine Position beim Indikator „Haushalt“ dennoch deutlich von Rang 21 in den SGI 2009 auf aktuell Platz 14 verbessern konnte, ist vor allem damit zu begründen, dass andere Länder in den vergangenen zwei Jahren weitaus größere Defizite aufgebaut haben. Insgesamt ist die Lage der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik im OECD-Vergleich relativ stabil, wenngleich die öffentlichen Kassen aufgrund steigender Pensionslasten und Gesundheitskosten zunehmend unter Druck geraten. Im Sinne der Generationengerechtigkeit und einer Vermeidung übermäßiger Lastenverschiebungen in die Zukunft war insbesondere die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz ein wichtiger Schritt.



Soziale Inklusion – deutlicher Nachholbedarf

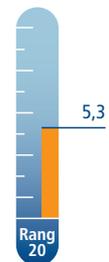
Trotz der finanziellen Anstrengungen für soziale Sicherheit und Armutsbekämpfung haben soziale Ungleichheit und das Armutsrisiko innerhalb der letzten rund zwei Jahrzehnte in Deutschland zugenommen. Entsprechend mittelmäßig schneidet Deutschland beim Kriterium soziale Inklusion ab (Rang 17). Besorgniserregend ist das Phänomen der Kinderarmut – insbesondere in manchen Städten. Darüber hinaus hat in den vergangenen Jahren die Anzahl derjenigen Menschen zugenommen, die trotz Ausübung eines Vollzeitjobs nur ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen. Eine Ursache: Die Lohnungleichheit in Vollzeit hat in der Bundesrepublik über die letzten Jahre hinweg zugenommen. Zwar ist die Lohnspreizung zwischen oberen und mittleren Einkommen entgegen dem OECD-Trend leicht rückläufig, doch hat die Differenzierung am unteren Ende der Lohnverteilung stark zugenommen (um etwa 30 Prozent). Die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse trägt zu einer Steigerung des Armutsrisikos bei.





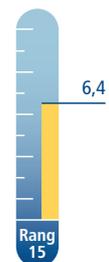
Integrationspolitik – Zuwanderung muss als Chance begriffen werden

Im Bereich Integrationspolitik kommt Deutschland über einen Platz im unteren Drittel nicht hinaus (Rang 20). Menschen mit Migrationshintergrund haben in der Bundesrepublik insgesamt schlechtere Teilhabechancen, etwa beim Zugang zu Bildung oder auf dem Arbeitsmarkt. Nachdem eine stringente Integrationspolitik über einen langen Zeitraum hinweg ausgeblieben ist, widmet sich die Bundesrepublik seit rund einem Jahrzehnt stärker diesem Thema. Trotz aller Bemühungen wird Zuwanderung jedoch in der öffentlichen Debatte häufig eher als Risiko denn als Chance diskutiert. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des befürchteten Fachkräftemangels bedenklich, der kaum ohne die Hilfe der hier lebenden Migranten bzw. ohne den Zuzug weiterer Fachkräfte gemeistert werden kann.



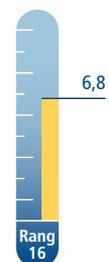
Familienpolitik – noch weit entfernt von den Spitzenreitern, aber Schritte in die richtige Richtung

Bei der Bewertung der Familienpolitik liegt Deutschland im Mittelfeld (Rang 15). Im Verhältnis zu den topplatzierten nordeuropäischen Staaten besteht noch klarer Reformbedarf. Allerdings sind bereits einige Schritte – etwa hin zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf – unternommen worden. Dazu zählen der Anspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren ab 2013 und das 2007 eingeführte Elterngeld. Ob dies jedoch konkrete Auswirkungen auf die Geburtenrate haben wird, ist fraglich. Zu hoffen wäre es: Im OECD-Vergleich lag Deutschland mit einer Geburtenrate von unter 1,4 Kindern pro Frau hier bislang lediglich im unteren Drittel auf Rang 26. Neben der Förderung junger Familien wird zudem die Pflege eine der großen Zukunftsaufgaben im Bereich Familienpolitik sein.

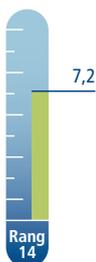


Renten – kein klarer Kurs

Deutschland befindet sich mit Blick auf sein Rentensystem in einer besseren Position als beispielsweise Frankreich oder die südeuropäischen Länder. Von den langfristig tragfähigen Systemen, wie sie etwa in Kanada oder Neuseeland etabliert sind, ist Deutschland aber noch klar entfernt (Rang 16). Während die 2007 beschlossene schrittweise Heraufsetzung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre das deutsche System insgesamt zwar stabiler gemacht hat, sind andere Maßnahmen weniger mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit vereinbar gewesen: Dazu zählt etwa die im Wahlkampf 2009 beschlossene Rentengarantie, nach der nominale Rentenkürzungen in Zukunft grundsätzlich ausgeschlossen sind. Schätzungen zufolge wird diese Rentengarantie das staatliche Budget bis 2013 mit etwa zehn Mrd. Euro belasten. Andererseits könnte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels künftig auch das Problem der Altersarmut zu einer wachsenden Herausforderung für die deutsche Rentenpolitik werden.

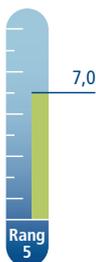


Gesundheit – eine Daueraufgabe



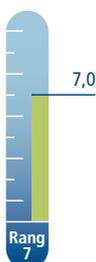
Die Reform des Gesundheitssystems ist und bleibt in Deutschland eine politische Daueraufgabe. Mit dem Gesundheitsfond sowie den jüngsten Reformen der schwarz-gelben Regierung wurde die Finanzierung der Gesundheitsversorgung zwar auf ein neues Fundament gestellt. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwiefern die komplexen Regelungen tatsächlich geeignet sein werden, Kosten durch mehr Wettbewerb zwischen den Kassen zu reduzieren und dabei gleichzeitig ein hohes Maß an Versorgungsqualität sowie gleichen Zugang der Bürger zu bestmöglicher Versorgung zu gewährleisten. Zukünftige Beitragsanhebungen werden allein auf Kosten der Versicherten gehen. Zudem sind Tendenzen der Rationierung von Gesundheitsleistungen zu befürchten, die insbesondere die gesetzlich Versicherten betreffen könnten, sofern die allgemeine Effizienz des Gesundheitssystems künftig nicht weiter durch die Ausschöpfung vorhandener Rationalisierungspotenziale erhöht wird.

Umwelt – Vorreiterrolle Deutschlands, Verbesserungspotential bei erneuerbaren Energien



Deutschland nimmt in Sachen Umweltpolitik gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, der Schweiz und Großbritannien inzwischen eine Vorreiterrolle innerhalb der OECD ein und schneidet auf Rang fünf des SGI-Rankings ab. Eine Ursache für dieses gute Ergebnis: Sowohl innerhalb der Bevölkerung als auch zwischen den politischen Parteien in Deutschland besteht Einigkeit darüber, dass Umweltziele – wie z.B. der Kampf gegen den fortschreitenden Klimawandel – eine hohe Priorität genießen müssen. Der CO₂-Ausstoß konnte zwischen 1990 und 2008 um gut 22 Prozent reduziert werden und damit stärker als im OECD-Durchschnitt. Auch beim Wasserverbrauch oder der Energieintensität schneidet Deutschland relativ zufriedenstellend ab. Das gute Ergebnis für Deutschland sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch hierzulande noch erhebliches Verbesserungspotenzial besteht. So ist der Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energieangebot im internationalen Vergleich noch immer recht gering. Der Ausbau erneuerbarer Energien ist nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch ein sehr bedeutendes Zukunftsfeld.

Forschung und Entwicklung – gute Ausgangsbedingungen, aber Steigerungspotenzial

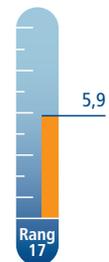


Auch im Bereich Forschung und Entwicklung kommt Deutschland im OECD-Vergleich auf ein durchaus gutes Ergebnis (Rang 7). In der Bundesrepublik investiert die öffentliche Hand etwa 0,7 Prozent des BIP in Forschung und Entwicklung und damit mehr als der Durchschnitt der OECD-Staaten (0,58 Prozent). Zusammen mit den entsprechenden Ausgaben der Unternehmen kommt Deutschland auf ein Gesamtniveau der Forschungs- und Entwicklungsausgaben von 2,53 Prozent des BIP. Allerdings sind diese Anstrengungen noch ausbaufähig – gemessen etwa an den in dieser Hinsicht führenden Ländern wie Schweden, Finnland oder Japan. Steigerungspotenzial gibt es auch bei der Anzahl der Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung. In Deutschland sind nur gut ein Prozent der im industriellen Sektor Beschäftigten in diesem Bereich tätig – in Schweden liegt der Anteil dagegen doppelt so hoch. Deutschlands Ausgangsbedingungen sind allerdings nicht schlecht: Bei den Patentanmeldungen nimmt die Bundesrepublik nach wie vor einen Spitzenplatz ein. Sinnvoll sind auch die Ansätze zur Förderung der Erforschung neuer Technologien durch Steuervergünstigen für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs).



Bildung – erhebliche Reformanstrengungen nötig, Ungerechtigkeiten beseitigen

Nicht nur Investitionen in Forschung und Entwicklung, sondern vor allem in Bildung sind erforderlich, um die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften zu erhalten bzw. zu verbessern. Gerade in diesem Feld ist Deutschlands Nachholbedarf jedoch noch besonders groß (Rang 17) – gemessen etwa an besonders erfolgreichen Ländern wie Finnland, Kanada, Schweden, Neuseeland oder Dänemark. Die größte Zukunftsherausforderung besteht dabei für Deutschland darin, bestehende Ungerechtigkeiten beim Bildungszugang zu reduzieren. Denn trotz zuletzt verbesserter Leistungen deutscher Schülerinnen und Schüler in der jüngsten PISA-Erhebung – die Chancengleichheit ist im deutschen Bildungswesen noch immer schwach ausgeprägt. Der Bildungserfolg hängt stark von der Herkunft und dem sozioökonomischen Hintergrund eines Kindes ab. Um hier Abhilfe zu schaffen, besteht nicht zuletzt großer Handlungsbedarf im Bereich der frühkindlichen Bildung. Auch im Bereich der tertiären Bildung hat Deutschland Nachholbedarf. So liegt der Anteil der 25- bis 64-jährigen Personen, die über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen, nur bei etwa 25 Prozent, dies bedeutet im OECD-Vergleich einen Platz im unteren Mittelfeld.

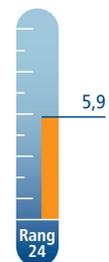


Management Index: Reformfähigkeit

I: Leistungsfähigkeit der Regierung

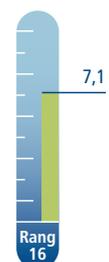
Defizite bei Steuerungs- und Strategiefähigkeit

Deutschland hat im OECD-Vergleich recht deutliche Defizite bei der Steuerungs- und Strategiefähigkeit seiner Regierung in der Phase der Politikvorbereitung (Rang 24). Die SGI-Ländergutachter kommen unter anderem zu dem 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. Kritikpunkte beziehen sich dabei etwa auf die eher schwache strategische Rolle des Kabinetts, die relativ geringe Ex-ante-Koordination zwischen den einzelnen Ministerien, eine ausbaufähige proaktive Konsultation gesellschaftlicher Gruppen durch die Regierung sowie eine zuweilen inkohärente Kommunikationspolitik. Am größten ist die Steuerungs- und Strategiefähigkeit bei der Planung und Formulierung von Politikvorhaben dagegen in den USA und Finnland, gefolgt von Australien, Neuseeland, Norwegen und Dänemark. Am schlechtesten schneiden Griechenland und die Slowakei ab.

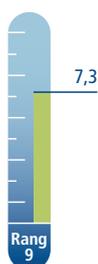


Nur durchschnittlich effiziente Implementierung von Politikvorhaben

Der internationale Vergleich zeigt, dass Deutschland auch in der Kategorie effizienter Politikumsetzung nur mäßig erfolgreich ist und lediglich auf Rang 16 unter allen betrachteten OECD-Ländern rangiert. Spitzenreiter sind die Schweiz und Kanada, während Griechenland eindeutiges Schlusslicht in diesem Teilranking ist. Neben dem Befund, dass das Kanzleramt häufig nicht die erforderliche Expertise für ein systematisches „Monitoring“ der Aktivitäten der einzelnen Ministerien hat, ist als Kritikpunkt insbesondere die mitunter problematische Finanzsituation der Länder hervorzuheben, die in vielen Bereichen für eine erfolgreiche Gesetzesumsetzung zuständig sind.



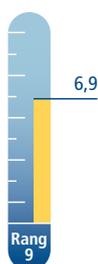
In der Frage einer angemessenen finanziellen Ausstattung subnationaler Einheiten zählt die ebenfalls föderalistisch organisierte Schweiz hingegen zu den erfolgreichsten OECD-Ländern (neun von zehn Punkten).



Gemischte Bilanz bei Anpassungs- und institutioneller Lernfähigkeit

Deutschland schneidet im internationalen Vergleich in dieser Kategorie relativ gut im vorderen Mittelfeld ab (Rang 9). Während sich mit Blick auf die konkreten Anpassungsleistungen des deutschen Regierungs- und Verwaltungsapparates an internationale und supranationale Entwicklungen ein eher gemischtes Bild ergibt, bekommt die Bundesregierung für ihre Koordinationsleistungen auf internationaler Ebene sehr gute Noten. In Sachen institutioneller Lernfähigkeit schneidet das deutsche Regierungssystem hingegen deutlich schlechter ab (fünf von zehn Punkten). Es gibt innerhalb des Regierungsapparates keine spezifische institutionelle Einrichtung, die unabhängig und unparteiisch für ein systematisches „Monitoring“ der Regierungsaktivitäten und -leistungen zuständig ist. Die Regierungs- und Verwaltungsstrukturen spiegeln zu einem beträchtlichen Teil noch die Strukturen aus der Zeit Ende des 19. Jahrhunderts sowie der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wider – mit stark versäulten Ministerien, einer eher nach innen gerichteten Verwaltung und einer vergleichsweise schwachen Regierungszentrale. Im internationalen Vergleich sind in Sachen institutioneller Lernfähigkeit die nordeuropäischen Länder Norwegen, Finnland, Schweden und Dänemark klar führend. Hier gibt es diverse institutionelle Vorkehrungen zur regelmäßigen Überprüfung und Verbesserung der Regierungsprozesse und -strukturen.

II: Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppen



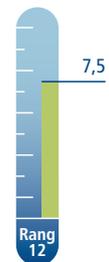
Gute Partizipationskompetenz der Bürger

Bei der politischen Beteiligungskompetenz seiner Bürger schneidet Deutschland im OECD-weiten Vergleich befriedigend bis gut ab (sieben von zehn Punkten). Allerdings ist der Trend bei der tatsächlichen Partizipation in Gestalt der Wahlbeteiligung seit Jahren rückläufig. Deutschland landet im OECD-Vergleich hierbei lediglich im Mittelfeld auf Rang 13. Politik und Gesellschaft sind somit gefordert, intensiv darüber nachzudenken, wie sich die Partizipationsbereitschaft der Bürger bei Wahlen wieder maßgeblich erhöhen lässt. Spitzenreiter bei der Wahlbeteiligung sind aufgrund einer allgemeinen Wahlpflicht Australien, Luxemburg und Belgien, die zuletzt bei nationalen Wahlen eine Beteiligungsquote von über 90 Prozent verzeichnen konnten. Doch auch ein Land wie Dänemark kommt ohne allgemeine Wahlpflicht auf Beteiligungsquoten von über 85 Prozent. Die politische Beteiligungskompetenz der Bürger ist in Island, Schweden und Norwegen am höchsten. Deutliche Defizite haben dagegen Portugal, Ungarn, Griechenland und Chile.



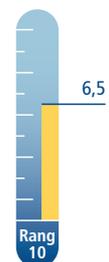
Starke Ressourcen und Kompetenzen des Bundestags

Hinsichtlich seiner parlamentarischen Ressourcen und Kontrollkompetenzen erhält der Deutsche Bundestag eine insgesamt gute Bewertung. Die Ausschüsse des Bundestags sind durch umfangreiche Informations- und Kontrollrechte gegenüber der Regierung voll handlungsfähig. Positiv ist auch, dass die Parlamentsausschüsse größtenteils die einzelnen Fachministerien in ihrem inhaltlichen Zuschnitt widerspiegeln. Dies ist einer effektiven Kontrolle sehr zuträglich. Bei der Frage der Ressourcenausstattung der jeweiligen Abgeordneten mit Fachpersonal sowie der generellen Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter im Parlament kommt Deutschland über einen Platz im Mittelfeld jedoch nicht hinaus. In diesem Punkt liegen die USA mit enormem Abstand vor allen anderen OECD-Staaten an der Spitze, denn jeder Abgeordnete im Repräsentantenhaus verfügt durchschnittlich über einen Stab von rund 20 qualifizierten Mitarbeitern. Auch bei der Frage nach einer spezifischen parlamentarischen Einrichtung, die sich effektiv den Beschwerden von Bürgern widmet, erhält Deutschland lediglich eine durchschnittliche Bewertung und landet im Mittelfeld. Anders als dies etwa bei den traditionellen Ombudseinrichtungen der skandinavischen Staaten der Fall ist, spielt der Petitionsausschuss des Bundestages nur eine begrenzt effektive Rolle als Bürgeranwalt.



Medien, Parteien und Verbände – eine konstruktive Rolle intermediärer Gruppen

Die Kompetenz und Qualität intermediärer Gruppen ist in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten zufriedenstellend (Rang 10). Neben einer relativ hohen Qualität der politischen Medienberichterstattung sind auch die Beteiligungskompetenzen und -aktivitäten von Parteien, Verbänden und Interessengruppen recht gut ausgeprägt, sodass intermediäre Gruppen in Deutschland eine vergleichsweise konstruktive Rolle bei der Politikgestaltung spielen. Allerdings geben die zum Teil inkonsistenten Wahlprogramme der Parteien Anlass zur Kritik. Sowohl Gewerkschaften als auch die großen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sind inhaltlich stark in den Politikprozess integriert und verfügen über eine gute Sachkompetenz. Wenngleich sich diese großen Akteure leichter Gehör verschaffen können als kleinere Interessengruppen, lässt sich durchaus auch ein Trend zu einem sich vergrößernden Einfluss von Bürgerbewegungen und „Grassroots-Organisationen“ nicht zuletzt auf lokaler Ebene beobachten. Dieses Potenzial gilt es in einer lebendigen Demokratie künftig noch besser einzubinden.



2. Zukunftsfähigkeit messen – Die Sustainable Governance Indicators

Die 2009 erstmals veröffentlichten Sustainable Governance Indicators (SGI) der Bertelsmann Stiftung bilden das notwendige Pendant zum bereits seit 2004 erscheinenden Transformation Index (BTI).² Während der BTI die grundsätzliche Entwicklung von 128 Transformationsstaaten hin zu Demokratie und Marktwirtschaft beurteilt, schließt das SGI-Projekt eine wesentliche Lücke, indem es auch die hochentwickelten Industriestaaten im Rahmen der OECD einem detaillierten Leistungsvergleich unterzieht. Dies geschieht mit Hilfe eines speziell auf diese Staaten zugeschnittenen Indikatorensets, das die komplexen Herausforderungen in den Blick nimmt, mit denen sich die OECD-Staaten zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert sehen. Globalisierungsprozesse, Migration, knapper werdende Ressourcen, Klimawandel, alternde Gesellschaften und neue Sicherheitsrisiken setzen die Demokratien der OECD unter erheblichen Anpassungsdruck und erfordern entsprechende dynamische Anpassungs- und Steuerungsleistungen der Politik.³ Nicht zuletzt die jüngsten einschneidenden Erfahrungen im Zusammenhang mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Notwendigkeit einer effektiven und effizienten Steuerungsfähigkeit von Politik unterstrichen.⁴ In einer sich schnell wandelnden Umwelt und angesichts immer komplexer werdender Problemkonstellationen kommt es für Regierungen mehr denn je darauf an, sowohl kurzfristig entschlossen reagieren zu können als auch die langfristigen Folgewirkungen politischen Handelns richtig abzuschätzen. Seit Herbst 2008 steht Regierungshandeln quasi durchgängig unter dem Signum des „Krisenmanagements“. Ein akuter, kurzfristiger Problemdruck, der ohne Frage schnelle Entscheidungen erfordert, darf jedoch nicht dazu führen, dass die Dimension der Nachhaltigkeit systematisch vernachlässigt wird. Nur so kann letztlich Zukunftsfähigkeit gesichert werden.

Letzteres bedeutet im Kern, dass die Steuerungsleistungen der Politik, ihr jeweiliger Ordnungsrahmen, die gewählten Instrumente und die Resultate politischen Handelns stets „zukunftsorientiert“ sein müssen. Dabei kann man zwei grundsätzliche Dimensionen unterscheiden – zum einen eine substanzuell-inhaltliche Dimension, die auf die Frage konkreter Politikergebnisse sowie grundsätzlicher politisch-rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen ausgerichtet ist, zum anderen eine stärker prozessorientierte Dimension, die die Frage politischer Steuerungsfähigkeit mit Blick auf die konkrete Interaktion von Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren betrifft.

- Die substanzuell-inhaltliche Zielsetzung einer auf „Zukunftsfähigkeit“ ausgerichteten Politik sollte darin bestehen, ungerechtfertigte Lastenverschiebungen zuungunsten künftiger Generationen zu vermeiden und solche Politikergebnisse zu realisieren, die eine Wahrung bzw. Verbes-

² Bertelsmann Stiftung (2009).

³ Vgl. Rüb/Ulbricht (2011)

⁴ Vgl. auch die Studie „Managing the Crisis“ der Bertelsmann Stiftung (2010).



serung der Lebensqualität gegenwärtiger und künftiger Generationen implizieren. Angesichts der oben skizzierten Zukunftsherausforderungen gilt es, eine langfristige Trag- und Leistungsfähigkeit der ökonomischen, politisch-sozialen und ökologischen Systeme zu gewährleisten. Diese inhaltliche, ergebnisbezogene Zielsetzung reflektiert stark den Gedanken der Nachhaltigkeit und Lebensqualität.⁵

- Die stärker prozesshafte Dimension der politischen Steuerung hingegen betrifft die Frage der tatsächlichen Handlungs- und Reformfähigkeit eines Staates – also die Frage, inwiefern ein Staat durch politische Steuerung überhaupt in der Lage ist, drängende Probleme zu identifizieren, strategische Lösungsangebote zu formulieren und damit nachhaltige Politikergebnisse überhaupt erst zu befördern. Politische Steuerung beinhaltet dabei nicht nur das Handeln von (Kern-)Exekutiven, sondern auch deren Interaktion mit anderen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren in den einzelnen Phasen des Politikzyklus.⁶

Diese beiden grundsätzlichen Dimensionen sind es, die die Sustainable Governance Indicators durch einen systematischen, indikatorgestützten Vergleich der OECD-Staaten in den Blick nehmen. Über 80 internationale Experten sind an der großangelegten Studie beteiligt, die nun zum zweiten Mal erscheint. Auf der Basis von rund 150 qualitativen und quantitativen Indikatoren zeichnen die SGI ein detailliertes Stärken- und Schwächenprofil aller untersuchten Staaten, um auf diese Weise die Debatte um „Gutes Regieren“ und nachhaltige Politikergebnisse in der OECD-Welt zu befördern. Dahinter steht die Leitvorstellung, durch evidenzbasierte Analysen wichtiges Orientierungswissen für politische Entscheidungsträger, Medien, interessierte Bürger und die Wissenschaft zu generieren.

Konzeptioneller Ansatz

Wie genau gehen die SGI bei der Messung von Zukunftsfähigkeit vor, wie sieht das konzeptionelle Design des Instruments aus?

Die SGI gliedern sich mit Blick auf die oben genannten zwei grundsätzlichen Dimensionen zur Beurteilung von Zukunftsfähigkeit in zwei Säulen – einen Status Index und einen Management Index.

Der **Status Index** gibt Antwort auf folgende Fragen:

- Wie steht es um die Qualität der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundordnung der OECD-Staaten?
- Wie erfolgreich sind die einzelnen Länder bei der Realisierung nachhaltiger Politikergebnisse?

⁵ Vgl. dazu auch näher Rüb/Ulbricht (2011).

⁶ Vgl. dazu eingehend Jann/Seyfried (2011).

Damit bezieht sich der Status Index auf die oben skizzierte erste Dimension zur Bemessung von Zukunftsfähigkeit. Die Frage nach der Qualität der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundordnung eines Staates ist für die Perspektive nachhaltigen Regierens unter dem Gesichtspunkt langfristiger Systemstabilität und politischer Leistungsfähigkeit von zentraler Bedeutung. Die Stabilität und Leistungsfähigkeit eines politischen Systems hängt nicht zuletzt von der Zustimmung und vom Vertrauen der Bürger ab. 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, die bei dem Bemühen um nachhaltige Politikergebnisse zwangsläufig entstehen, fatal und würde dem Prinzip gleicher Verwirklichungschancen widersprechen.⁷ Die Sicherstellung demokratischer Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten, rechtsstaatlicher Verfahren sowie die Wahrung der Bürgerrechte ist insofern eine elementare Voraussetzung für die Legitimität eines politischen Systems. Demokratische Partizipation und Kontrolle sind zudem essenziell für konkrete Lern- und Anpassungsprozesse und die Fähigkeit zum Wandel. Eine möglichst hohe Qualität demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen wird daher in den SGI unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit im Sinne einer langfristigen Systemstabilität als notwendiges Ziel betrachtet.

Neben der grundsätzlichen Bewertung der Qualität demokratisch-rechtsstaatlicher Standards greift der Status Index sodann wesentliche Gedanken auf, die in der aktuellen internationalen Diskussion zur Messung von Nachhaltigkeit, gesellschaftlichem Fortschritt und Lebensqualität zentralen Stellenwert besitzen.⁸ Im Status Index finden sich daher keineswegs nur rein ökonomische Maßzahlen, die Aufschluss über wirtschaftliches Wachstum und materiellen Wohlstand einer Gesellschaft geben; vielmehr bilden die Sustainable Governance Indicators den Erfolg der OECD-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 für ein hohes Maß an gesellschaftlicher Teilhabe nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Dazu zählen folglich Bereiche wie Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Integration, Innovation oder Umwelt. All diese Bereiche werden anhand eines differenzierten Indikatorensets systematisch erfasst.

Nachhaltige Politikgestaltung muss also nach dem für die SGI zentralen Verständnis demokratische Gesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten berücksichtigen.⁹ Um dieser Mehrdimensionalität gerecht zu werden, gliedert sich der Status Index in die in Abbildung 1 dargestellten Komponenten.

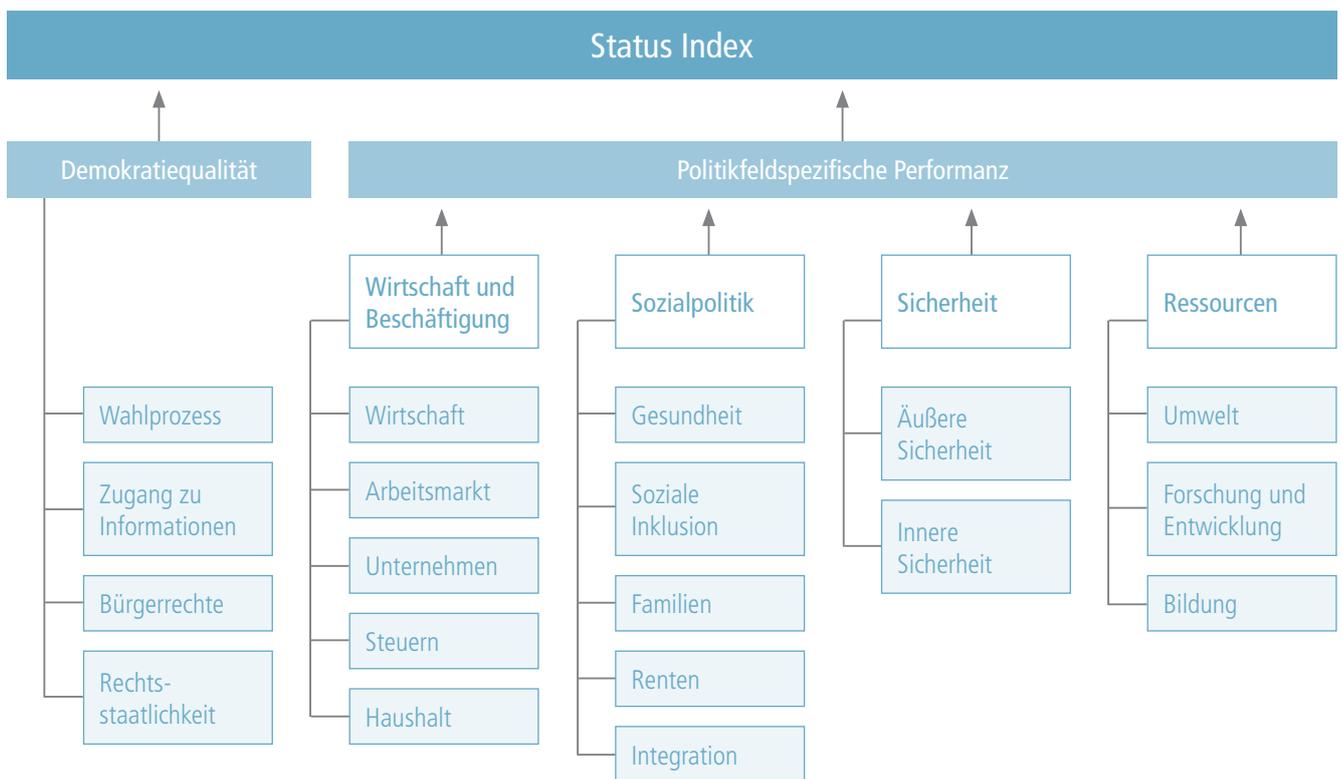
⁷ Vgl. zum Konzept der Verwirklichungschancen insbesondere die Arbeiten Amartya Sens.

⁸ Vgl. etwa die Arbeiten der so genannten Stiglitz-Kommission (Stiglitz/Sen/Fitoussi 2009) und die entsprechenden Initiativen von EU und OECD.

⁹ In Bezug auf das gängige Drei-Säulen-Modell nachhaltiger Entwicklung im Rahmen der SGI siehe entsprechend Rüb/Ulbricht (2011).



Abbildung 1: Status Index



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Wie oben skizziert, kann sich eine umfassende Beurteilung von Zukunftsfähigkeit jedoch nicht allein in der Messung von Politikergebnissen und der Qualität demokratischer Rahmenbedingungen erschöpfen. Vielmehr muss auch jeweils die Fähigkeit der politisch verantwortlichen Akteure zu erfolgreicher politischer Steuerung genauer in den Blick genommen werden. Dies leisten die SGI in ihrem sogenannten **Management Index**, der die oben dargestellte zweite Dimension von Zukunftsfähigkeit abbildet. Die Leitfrage lautet hierbei:

- Wie gut ist in den jeweiligen OECD-Staaten die strategische Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit mit Blick auf das Zusammenspiel von Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren ausgeprägt?

Um diese Frage beantworten zu können, basiert der Management Index der SGI auf einem breiten und innovativen Set an Indikatoren. Mit diesen Indikatoren lässt sich differenziert beurteilen, inwiefern die Regierungen der OECD-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.

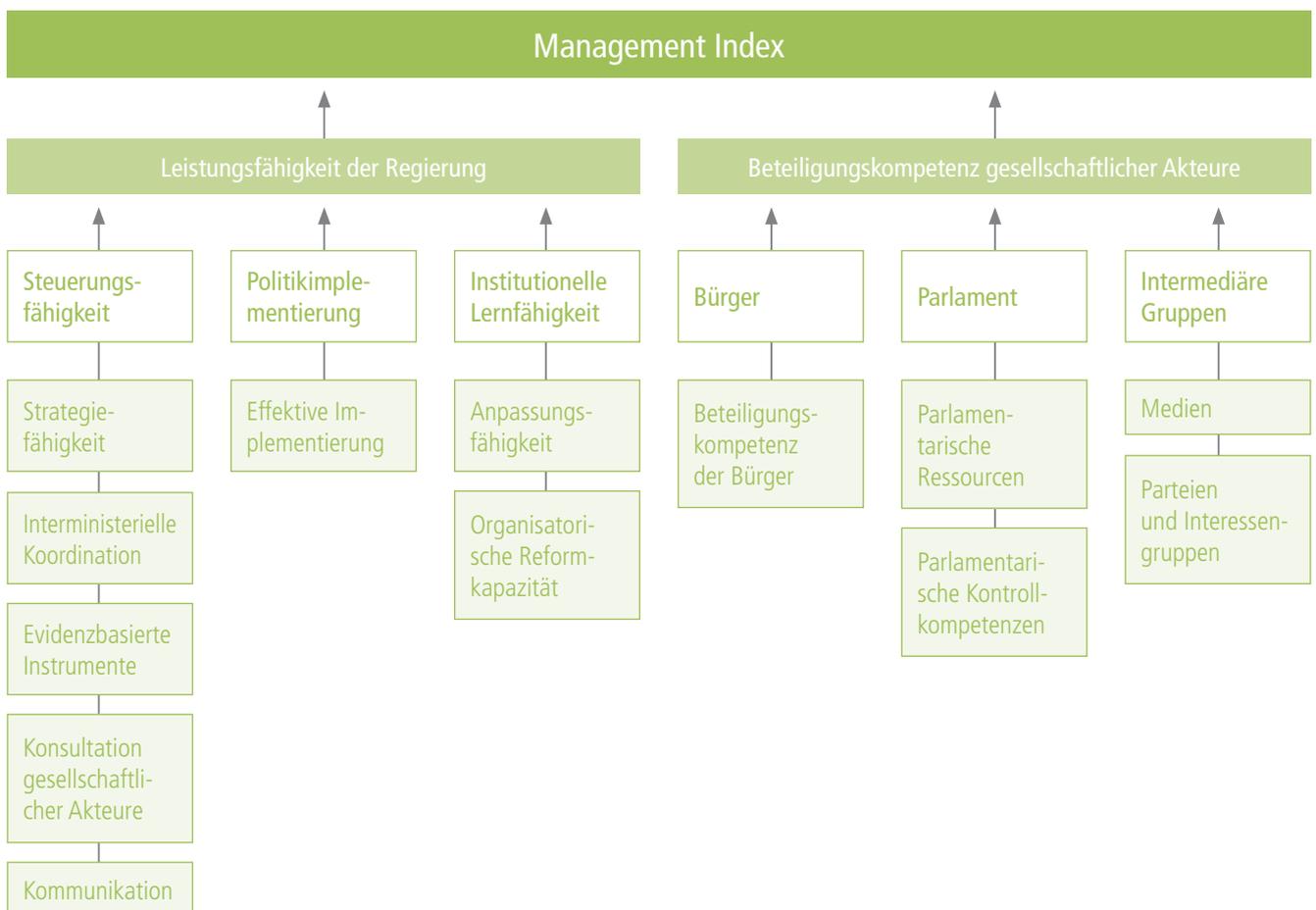
Zum anderen gehört zur Beurteilung der Steuerungsfähigkeit jedoch ebenso die Frage, wie Regierungen und gesellschaftliche Akteure (d.h. Akteure und Gruppen außerhalb der eigentlichen Exekutive) zusammenarbeiten und interagieren. Dabei geht es einerseits um die Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber 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“).

Der Management Index gliedert sich insgesamt in die im Folgenden dargestellten Komponenten (siehe Abb. 2). Wie im Fall des Status Index zeigt die Grafik nur einen Überblick über die wichtigsten Kategorien des Management Index. Insgesamt fließen in den Status Index und in den Management Index 65 qualitative und 82 quantitative Indikatoren ein.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen wird somit das doppelte Erkenntnisinteresse der SGI mit Blick auf die Frage der „Zukunftsfähigkeit“ deutlich: Die SGI messen sowohl den **Reformbedarf** mit Blick auf nachhaltige Politikergebnisse und Demokratiequalität – gemessen im Status Index – als auch die **Reformfähigkeit** in der OECD im Sinne der Steuerungsfähigkeit durch Regierungen und gesellschaftliche Gruppen – gemessen im Management Index. In zweierlei Hinsicht gehen die SGI mit diesem Ansatz weiter als andere internationale Rankings: Zum einen betrachten die SGI den Reformbedarf der OECD-Staaten keineswegs nur unter ökonomischen Gesichtspunkten, sondern schließen bewusst Themen wie Bildung, Umwelt, soziale Angelegenheiten und Sicherheit ein. Zum anderen berücksichtigen andere Indizes den



Abbildung 2: Management Index



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Aspekt der Reformfähigkeit bislang kaum. Eine in ihrer Tiefenschärfe vergleichbare Analyse wird von keinem anderen Ranking geleistet. Mit Blick auf seinen innovativen Ansatz hat die OECD das SGI-Projekt daher 2010 zu einem offiziellen Partner des „Global Project on Measuring the Progress of Societies“ ernannt. Das Global Project der OECD ist der zentrale internationale Rahmen der weltweit geführten Beyond-GDP-Debatte um nachhaltiges Wirtschaften, soziale Teilhabe und Lebensqualität (siehe auch unter www.wikiprogress.org).

Methodik

Die SGI beruhen auf einer fundierten Erhebungs- und Aggregationsmethode. 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, sodass 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. Während das SGI-Projektteam diese quantitativen Daten zentral sammelt, werden die qualitativen Daten durch ein weltweites Netzwerk von insgesamt rund 80 renommierten Wissenschaftlern über einen detaillierten Fragebogen in einem mehrstufigen Erhebungs- und Validierungsprozess erhoben.¹⁰ Jedes OECD-Land wird von 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 65 qualitativen Fragen klare Erläuterungen zur Verfügung, sodass 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 (bester 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. Um die Vergleichbarkeit von quantitativen und qualitativen Daten zu gewährleisten, werden dabei alle 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 beiden Teilindizes (Status- und Management Index) aggregiert.

¹⁰ Vgl. eingehend Brusis/Siegmund (2011).



Durch die Kombination quantitativer Indikatoren mit qualitativen Experteneinschätzungen stehen am Ende des SGI-Erhebungsprozesses insofern neben detaillierten Rankingergebnissen auch ausführliche Länderberichte zu den untersuchten 31 OECD-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 des Status- und Management Index 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 2011 reichte vom 1. Mai 2008 bis zum 30. April 2010. Die qualitativen Experteneinschätzungen beziehen sich daher ausschließlich in der Bewertung von Regierungshandeln auf diese Zeitperiode. Die SGI erscheinen regelmäßig alle zwei bis drei Jahre.

3. Deutschland im internationalen Vergleich

3.1 Status Index: Reformbedarf

Im Folgenden werden die Ergebnisse, die Deutschland – im Vergleich zu den anderen untersuchten 30 OECD-Staaten – im Status Index der SGI 2011 erzielt hat, detaillierter unter die Lupe genommen. Der Status Index misst, wie oben erläutert, neben der Qualität der jeweiligen demokratisch-rechtsstaatlichen Grundordnung die politikfeldspezifische Performanz der 31 untersuchten OECD-Staaten. Letzteres speziell in denjenigen Politikfeldern, die besonders stark von den oben beschriebenen Herausforderungen betroffen sind (Wirtschaft, Arbeitsmarkt, soziale Sicherungssysteme, Bildungspolitik, Integration oder Umwelt). Der Status Index zeigt somit einerseits an, in welchem Umfang die Reformpolitik in den einzelnen Ländern den Herausforderungen schon angemessen ist, andererseits aber auch, in welchen Bereichen die Notwendigkeit für weitere Reformen besonders hoch ist.¹¹

Ein kurzer Blick auf die Gesamtergebnisse im Status Index zeigt: In der Spitzengruppe dominieren mit Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark die nordeuropäischen Länder. Gleichzeitig sind mit dem angelsächsisch geprägten Neuseeland und der kontinentaleuropäischen Schweiz aber auch zwei Länder vertreten, die eine deutlich andere politisch-kulturelle Tradition aufweisen. Deutschland befindet sich im vorderen Mittelfeld hinter Kanada auf Rang 8 und damit auf einem ähnlichen Niveau wie Australien auf Rang 9, aber noch recht deutlich vor Ländern wie den USA, Irland oder Großbritannien (Plätze 13 bis 15). Das untere Mittelfeld besteht aus Österreich, Tschechien, Frankreich, Portugal, Japan, Chile, Spanien und Polen. Die niedrigsten Werte verzeichnen schließlich Ungarn, Südkorea, Italien, die Slowakei, Mexiko, Griechenland und die Türkei.

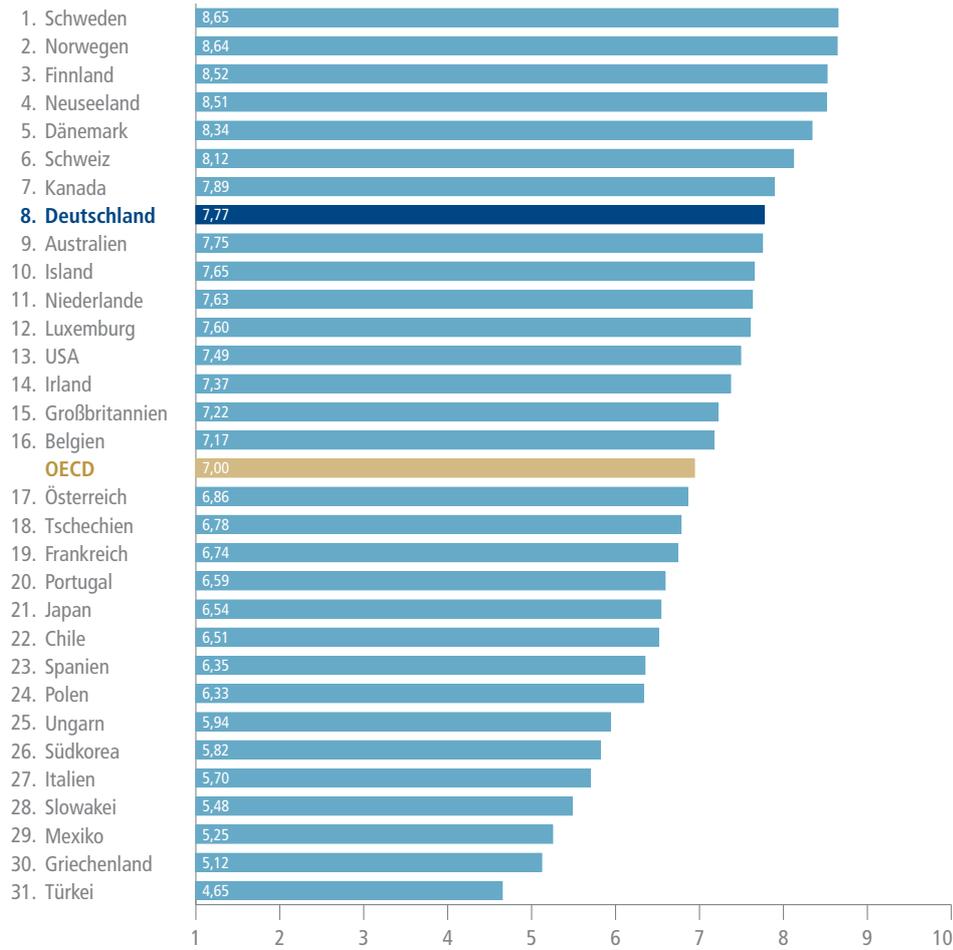
Die Platzierung Deutschlands auf Rang 8 sagt bereits aus, dass die Bundesrepublik unter den OECD-Staaten bei der Frage der Zukunftsfähigkeit keineswegs schlecht dasteht und von der Krise weitaus weniger beeinträchtigt wurde als viele andere Länder. Im Vergleich zur letzten SGI-Erhebung zeigt sich auf der höchsten Aggregationsebene der SGI für Deutschland entsprechend auch eine Verbesserung um drei Rangplätze.¹² Noch aufschlussreicher ist allerdings ein Blick auf die beiden Teildimensionen des Status Index – die Bewertung der demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen einerseits und der Politikfeldperformanz andererseits – sowie eine nochmals vertiefende Betrachtung der Ergebnisse auch dieser beiden Teildimensionen. In einer generellen Perspektive fällt zunächst auf, dass Deutschland bei der Beurteilung seines demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmens sehr gut abschneidet und unmittelbar hinter der Spitzengruppe auf Rang 6 liegt.

¹¹ Siehe hierzu und zum Folgenden den SGI-Beitrag von Dümig/Zohlnhöfer (2011).

¹² Da das SGI Indexdesign gegenüber der letzten Ausgabe (SGI 2009) weiterentwickelt wurde, wurde zu Vergleichszwecken eine Rückinterpolation entlang der Methodologie der SGI 2011 für die SGI 2009 Ausgabe durchgeführt. Auf diese Weise lassen sich bis zu einem gewissen Grad Vergleiche zwischen beiden Ausgaben ziehen. Alle Werte sind über die Website www.sgi-network.org abrufbar.



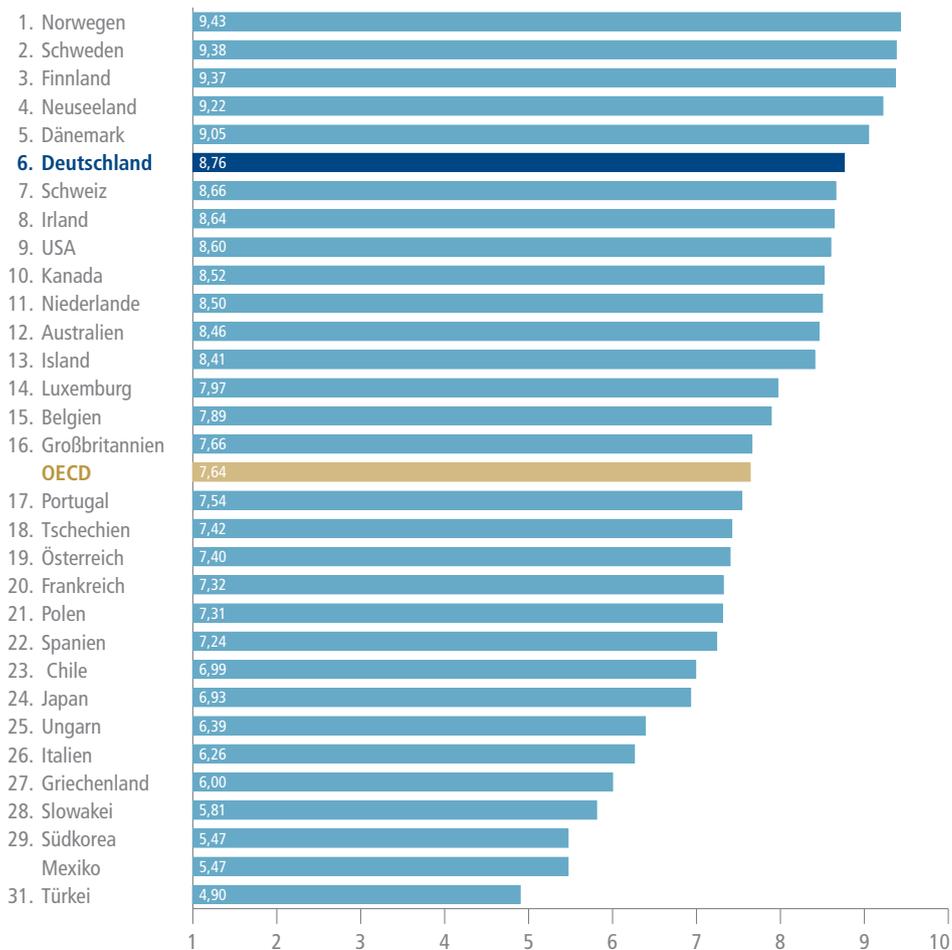
Abbildung 3: Gesamtergebnisse SGI-Status Index



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Abbildung 4: Qualität des demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmens



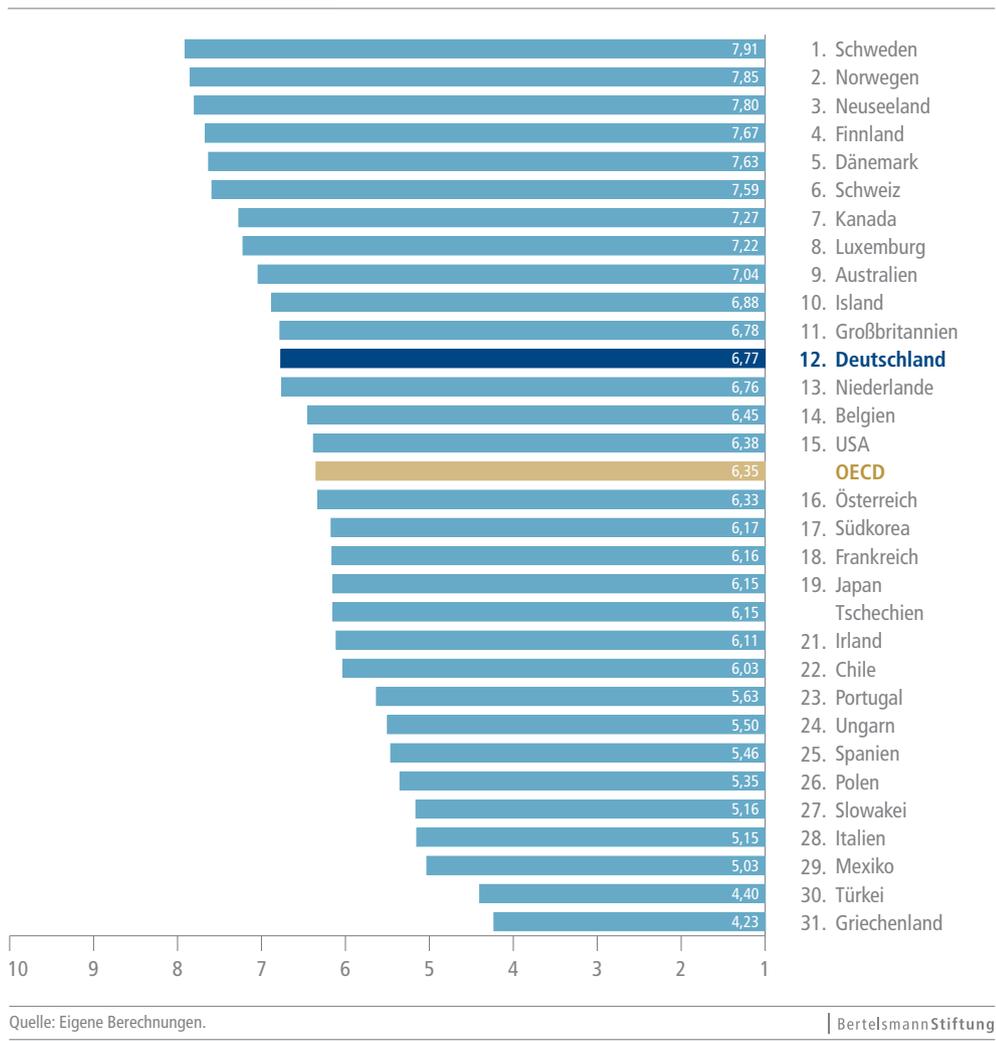
Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Bei der politikfeldspezifischen Performanz, die Deutschlands Leistungsbilanz in 15 verschiedenen Politikfeldern widerspiegelt, ergibt sich mit Rang 12 hingegen eine schlechtere Platzierung. Der Reformbedarf in einzelnen Politikfeldern ist also klar größer als bei den demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen. Dies gilt im OECD-weiten Vergleich im Übrigen für alle Länder außer im Falle Südkoreas, dessen Werte für Politikperformanz die Beurteilung der Demokratiequalität



Abbildung 5: Politikfeldspezifische Performanz



übertreffen. Deutschland befindet sich bei der Politikfeldperformanz auf einem ähnlichen Niveau wie Großbritannien und die Niederlande. Die Spitzenpositionen nehmen in beiden Teilindizes des Status Index die nordeuropäischen Staaten sowie Neuseeland ein. Welche Ergebnisse lassen sich nun für Deutschland in den einzelnen Teildimensionen des Status Index konkret ablesen? Wo liegen Stärken, wo Schwächen?

I: Qualität des rechtsstaatlich-demokratischen Rahmens

Die Untersuchungsdimension „Qualität der Demokratie“ der SGI bezieht sich auf die institutionelle und organisatorische Verwirklichung grundlegender demokratischer Standards. Der normative Referenzrahmen ist die ideale repräsentative Demokratie. Der Aspekt der Demokratiequalität und politischen Partizipation ist unter dem Gesichtspunkt langfristiger Systemstabilität und politischer Leistungsfähigkeit von zentraler Bedeutung und daher in einer Perspektive nachhaltigen Regierens unverzichtbar. Die in den SGI Verwendung findenden Kriterien, an denen sich die Regierungssysteme in der OECD messen lassen müssen, sind an den wichtigsten, im demokratietheoretischen Diskurs identifizierten Dimensionen orientiert und beinhalten zentrale Indikatoren der Demokratiemessung. Die SGI erheben mittels 14 qualitativer und zwei quantitativer Indikatoren vier Demokratieindikatoren. Es handelt sich dabei um

- 1) den Wahlprozess, wobei unter anderem die Regeln zur Zulassung von Parteien und zur Wählerregistrierung oder auch der Aspekt der Parteienfinanzierung untersucht werden;
- 2) den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen, wie er etwa am Ausmaß der Pressefreiheit und des Medienpluralismus erkennbar wird;
- 3) Bürgerrechte und politische Freiheiten;
- 4) die Rechtsstaatlichkeit, wobei hier unter anderem die generelle Rechtssicherheit, die richterliche Überprüfbarkeit von Gesetzen oder die Verhinderung von Korruption betrachtet werden.

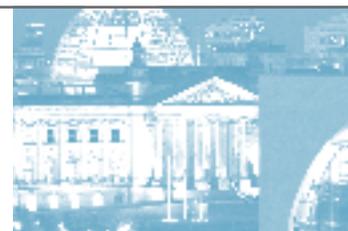
Wie steht es also um die Qualität solcher demokratischer Standards in Deutschland?

Kaum Mängel beim Wahlprozess

Reguläre und periodisch stattfindende Wahlen, die jedem Wahlberechtigten frei von jeglichen Diskriminierungen eine effektive, gleiche und geheime Stimmabgabe ermöglichen, sind eine Grundvoraussetzung jeder Demokratie.¹³ Ein freier Wahlprozess, gleiche Chancen für Kandidaten und Parteien und ein gleicher Zugang zu den Medien während des Wahlkampfes müssen erfüllt sein, damit die Entscheidung möglichst aller wahlberechtigten Bürger gerecht und informiert erfolgen kann. Die damit geforderte Chancengleichheit der Wettbewerber im Wahlprozess wird zudem durch die Finanzierung der Parteien mitbestimmt. Deshalb muss die Parteienfinanzierung für den Wähler und die demokratisch-mediale Öffentlichkeit transparent gestaltet sein.

Deutschland erhält bei dieser konstitutiven Minimalanforderung für eine funktionierende Demokratie zusammen mit den skandinavischen Ländern und Neuseeland Bestpunktzahlen. Es gibt keinen ernsthaften Zweifel daran, dass im Beobachtungszeitraum die in der Verfassung der Bundesrepublik verankerte Maßgabe, Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Länderpar-

¹³ Siehe hierzu und im Folgenden die entsprechenden Ausführungen von Rüb/Ulbricht (2011) zur Konzeption der jeweiligen Bestandteile des Status Index.



lamente in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu bestimmen, eingelöst wurde. Hinweise der letzten OSZE-Wahlbeobachtungskommission, die Zulassungskriterien des Parteiengesetzes auf einige unpräzise Formulierungen zu überprüfen, deuten auf formalen Schärfungs- jedoch nicht auf einen substanziellen Anpassungsbedarf des Wahlsystems hin. Die hohe Sensitivität des deutschen Justiz- und Verwaltungssystems im Hinblick auf die Fairness des Zulassungsverfahrens und die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der Parteien kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass es seit mehr als 50 Jahren zu keinem Verbot einer Partei in der Bundesrepublik gekommen ist. Selbst die rechtsextreme NPD wurde bislang nicht verboten, wenngleich seit Dezember 2008 hierüber wieder verstärkt diskutiert wird.

Auch der Zugang der Parteien zu Rundfunkmedien im Vorfeld von Wahlen ist im Rundfunkstaatsvertrag klar geregelt und sichert auch für kleinere Parteien mediale Öffentlichkeit bei den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkmedien. Verbesserungsbedarf sehen die SGI-Gutachter allerdings noch beim Parteienfinanzierungssystem, da hier das Prinzip der Transparenz als nicht im vollen Umfang erfüllt betrachtet wird. So weist auch die OSZE-Wahlkommission auf Optimierungsbedarf hinsichtlich der Verfahrensregeln zur Offenlegung von Parteispenden hin und fordert etwa, die Veröffentlichung der obligatorischen Jahresfinanzberichte der Parteien zu beschleunigen.

Zugang zu Informationen noch ausbaufähig

Durch Pressefreiheit auf der einen Seite und Informationspflichten öffentlicher Organe auf der anderen Seite wird Transparenz innerhalb eines demokratisch verfassten Systems garantiert. Diese ist unentbehrlich, damit alle Bürger nicht nur das Recht, sondern auch dieselben Möglichkeiten haben, sich zu informieren und eine politische Meinung zu entwickeln. Die SGI erheben sowohl den realisierten Grad medialer Freiheit sowie deren Schutz als auch den Aspekt des Medienpluralismus. Hinzu kommt die Frage, inwieweit Bürgern Zugang zu öffentlichen Dokumenten gewährt wird.

Auch bei diesem Kriterium schneidet Deutschland im OECD-Vergleich gut ab und landet auf einem Rangplatz im oberen Tabellendrittel. Das deutsche Grundgesetz garantiert die Freiheit der Meinungsäußerung, der Presse- und Rundfunkfreiheit und verbietet ausdrücklich Zensur. Dass Mediensysteme auch in der OECD-Welt höchst unterschiedliche Freiheits- und Medienkonzentrationsgrade aufweisen, dokumentieren Südkorea und Italien am unteren Ende sowie die skandinavischen Länder am oberen Ende der Skala. Die mäßige Bewertung Frankreichs deutet darauf hin, dass formale Regelungen allein nicht ausreichen, um eine faktische Unabhängigkeit der Medien zu garantieren. Entsprechend kritisieren die SGI-Gutachter im Falle Deutschlands auch die formal korrekte, aber als politisch motiviert wahrgenommene Nicht-Verlängerung des Vertrags von ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brender als unzulässigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit während des letzten SGI-Erhebungszeitraums.

Aufgrund seiner vielseitigen Medienlandschaft im Print- und Rundfunkbereich erhält das deutsche Mediensystem in puncto Medienpluralismus die volle Punktzahl. Nur Finnland und die Schweiz werden ebenfalls mit zehn Punkten bewertet. Dabei hielten im Rundfunkbereich nach Angaben

der Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung die öffentlich-rechtlichen Sender im Jahr 2009 einen Marktanteil von 42,9 Prozent. Im privaten Sektor teilen sich die RTL Group mit 25,2 Prozent und die ProSiebenSat.1 Media AG mit 21,9 Prozent die verbliebenen Marktanteile. Auch im Bereich der Printmedien herrscht in Deutschland eine überdurchschnittliche Diversität, die eine unabhängige Medienberichterstattung gewährleistet.

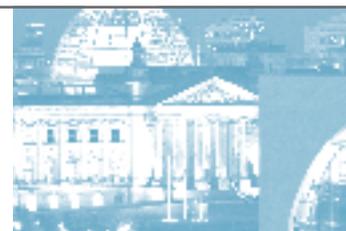
Vor dem Hintergrund der sehr guten Bewertungen der erstgenannten Indikatoren erscheint die Zuweisung von sieben Punkten im Bereich „Access to Government Information“ eher mittelmäßig. Die SGI-Gutachter stützen sich hier auf den Hinweis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, dass es noch weiterer Anstrengungen zur Schaffung einer transparenten Verwaltung bedarf. Zwar existiert in der Bundesrepublik seit 2006 ein Informationsfreiheitsgesetz. Aber abgesehen davon, dass dieses in der Bevölkerung kaum bekannt ist, verhalten sich viele Behörden mit Verweis auf zahlreiche Ausnahmetatbestände noch recht restriktiv gegenüber Auskunftersuchen von Bürgern und Journalisten.

Effektiver Schutz von Bürgerrechten

Die wirksame Gewährleistung sowie der Schutz politischer Freiheiten und Bürgerrechte sind weitere Kernkriterien einer Demokratie. Die SGI unterscheiden dabei zwischen individuellen Bürgerrechten und politischen Freiheitsrechten. Politische Freiheiten zielen auf die universelle Gültigkeit des Rechts auf Rede-, Meinungs-, Vereinigungs- und Demonstrationsfreiheit. Bürgerrechte finden ihren Ausdruck in der Formulierung konkreter Abwehrrechte gegenüber dem Staat, etwa dem Schutz gegen illegale Inhaftierung oder Folter. Der demokratische Gleichheitsgrundsatz zieht das Diskriminierungsverbot beispielsweise aufgrund von Geschlecht, Herkunft, Glauben oder politischer Anschauung nach sich und wird gesondert untersucht.

Deutschland findet sich auch hier in der Spitzengruppe wieder. Die Bürgerrechte und politischen Freiheiten sind verfassungsrechtlich nicht nur verankert, sondern entziehen sich jeder Möglichkeit einer Verfassungsänderung. Im Allgemeinen wird dieser hohe rechtliche Rang von den staatlichen Institutionen respektiert und gewahrt. Die insgesamt 18 durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) angemahnten Verstöße im Jahr 2009 bezogen sich vor allem auf unangemessen lange Gerichtsverfahren. Von Menschenrechtsorganisationen wird mitunter auch die Abschiebepaxis von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern sowie das Verhalten von Sicherheitsbehörden im Zuge des so genannten Kampfs gegen den Terror kritisiert. In diesem Kontext werten die SGI-Gutachter die Aufhebung der bisherigen gesetzlichen Vorschriften zur Vorratsdatenspeicherung durch das Bundesverfassungsgericht positiv. Das Urteil unterstreicht, dass der Gesetzgeber in Deutschland hohe Standards beim Schutz der bürgerlichen Freiheitsrechte einzuhalten hat, die auch beim Streben des Staates nach mehr Sicherheit nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden dürfen.

Hinsichtlich der Antidiskriminierungspolitik hat Deutschland durch Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien mittels des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes weitere Fortschritte gemacht und erhält hierfür erneut gute Bewertungen. Auch wenn zahlreiche Gerichts-



urteile von der Möglichkeit zeugen, gegen Benachteiligungen aufgrund von Geschlecht, Herkunft oder sexueller Orientierung vorzugehen, bemängeln Kritiker, dass es häufig sehr schwierig ist, solche Benachteiligungen im Einzelnen nachzuweisen.

Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit auf hohem Niveau

Rechtssicherheit durch eine unabhängige Justiz ist unabdingbar, um bürgerliche Rechte und politische Freiheiten im Zweifelsfall auch einzufordern und Machtmissbrauch zu verhindern. In diesem Zusammenhang ermitteln die SGI etwa die effektive Kontrolle politischer Entscheidungen durch unabhängige Gerichte. Diese Kontrolle kann nur unter der Maßgabe einer möglichst hohen Unabhängigkeit von Gerichten und ihrer Richter erfolgen, die in den SGI durch die Evaluation des Richterwahlverfahrens zu den Verfassungsgerichten bzw. obersten Gerichten ebenfalls ermittelt wird. Korruptionsverhinderung und -bekämpfung sind weitere Indikatoren in dieser Kategorie, in der Deutschland insgesamt gut abschneidet. Die Rechtssicherheit wird regelmäßig von der Bevölkerung im Rahmen von Umfragen positiv bewertet. Diese Einschätzung wird auch von ausländischen Investoren geteilt. Auch hinsichtlich der Unabhängigkeit des deutschen Justizwesens bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften ist Deutschlands sehr gute Position unbestritten. Die funktionierende Gewaltenteilung wird regelmäßig durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts demonstriert, bei denen politische Entscheidungen hinsichtlich ihrer Verfassungskonformität korrigiert werden müssen.

Klaren Verbesserungsbedarf gibt es allerdings noch bei der Korruptionsbekämpfung. Hier schneidet Deutschland zwar besser ab als etwa Frankreich, Großbritannien und Irland, könnte sich aber durchaus noch stärker an den Vorbildern Dänemark, Kanada und Neuseeland orientieren. So ist die UN-Konvention zur Bekämpfung von Korruption (UNCAC) zwar unterzeichnet, aber bislang noch nicht ratifiziert worden. Damit bleiben etwa Sanktionsmechanismen für die Bestechung von Abgeordneten immer noch vergleichsweise unbestimmt. Dringenden Reformbedarf sieht Transparency International auch bei der Regelung der Parteienfinanzierung und des Sponsorings.

Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die Qualität der demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen in Deutschland ausgezeichnet ist. Diese bilden jedoch nur den in formaler Hinsicht intakten Korridor für den demokratischen Willensbildungsprozess. Anlass zur Sorge geben dagegen die seit Jahren rückläufige Wahlbeteiligung oder die regelmäßige Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik bzw. den politischen Parteien. Während die Distanz der Bürger zu etablierten Beteiligungsformen zunimmt, zeigt sich andererseits vielerorts ein hohes Maß an bürgerschaftlichem Engagement und die Bereitschaft zu unkonventionellen Formen politischer Partizipation (dazu auch unten S. 84 ff.). Um dieses Potenzial der Gesellschaft gewinnbringend einzubeziehen, muss der bestehende demokratische Rahmen künftig noch besser ausgefüllt werden. Dabei ist neben der zentralen Frage, wie sich die Wahlbeteiligung wieder erhöhen lässt, auch über neue Beteiligungsformen nachzudenken, die die bisherigen Beteiligungswege ergänzen könnten. Eine lebendige Demokratie bildet die Grundlage für eine nachhaltige Politikgestaltung – nicht zuletzt mit Blick auf Ziele und Ergebnisse in ganz konkreten Politikfeldern. Um diese geht es im Folgenden.

II: Politikfeldspezifische Performanz

Zum ‚magischen Viereck‘ der Aufgaben, denen sich eine nachhaltige Politik annehmen muss, zählen: (1) die Förderung der Befähigung zur selbständigen ökonomischen Existenzsicherung, (2) die Sicherung der menschlichen Existenz und die Gewährleistung einer menschenwürdigen sozialen Grundversorgung, (3) der staatlich garantierte Schutz der körperlichen Unversehrtheit sowie (4) eine gerechte Verteilung, zukunftsfähige Nutzung und chancengleiche Entwicklung von Umwelt-, Human- und Wissensressourcen.¹⁴ Die SGI ordnen diesen Aufgabenclustern 15 konkrete Politikfelder zu, die mit jeweils einer qualitativen Einschätzung von Länderexperten und weiterem quantitativen Datenmaterial erhoben werden. In der Gesamtschau der politikfeldspezifischen Performanz, welche die Oberbereiche „Wirtschaft und Beschäftigung“, „Sozialpolitik“, „Sicherheit“ und „Ressourcen“ umfasst, liegt Deutschland auf Rang 12 unter den 31 untersuchten OECD-Staaten. Wie kommt dieses Ergebnis im Einzelnen zustande?

Wirtschaft und Beschäftigung

Nachhaltiges Regieren ist ohne die Bearbeitung wirtschaftlicher Problembereiche nicht möglich. Eine wettbewerbsfreundliche und marktwirtschaftlich inspirierte Wirtschaftspolitik bildet den Motor des Wachstums und sichert die Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft.¹⁵ Sie muss aber durch sozial- und ordnungspolitisch motivierte, redistributive Berichtigungen in der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik abgesichert werden. In der Kategorie „Wirtschaft und Beschäftigung“ erheben die SGI die Leistung der OECD Staaten in den Politikfeldern „Wirtschaft“, „Arbeitsmarkt“, „Unternehmen“, „Steuern“ und „Haushalt“ anhand von insgesamt 25 quantitativen und fünf qualitativen Indikatoren. Welche Kernergebnisse lassen sich auf dieser Grundlage für Deutschland ermitteln?

Erfolge trotz Krise, aber weiterhin Strukturprobleme

Deutschland wurde hart von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen und ist 2009 in die tiefste Rezession der Nachkriegsgeschichte geraten. So ist die Wirtschaftsleistung in der Bundesrepublik im Laufe der Rezession um 6,7 Prozent zurückgegangen und damit deutlich stärker als im OECD-Durchschnitt (-4,8 Prozent).¹⁶ Grund für diesen Einbruch war insbesondere die starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft und die damit verbundene Abhängigkeit von der weltwirtschaftlichen Lage: Die im Zuge der Krise nachlassende bzw. ausbleibende Nachfrage aus dem Ausland hat aufgrund der Exportabhängigkeit unweigerlich zu einem drastischen Rückgang deutscher Ausfuhren geführt. So sind die Exportaktivitäten in der Bundesrepublik 2009 um 14,4 Prozent zurückgegangen. 2010 konnte dieser Einbruch nahezu egalisiert werden, wofür insbesondere die positive Entwicklung des Welthandels und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft ursächlich waren.¹⁷ Das deutsche Bruttoinlandsprodukt ist 2010 wieder deutlich um etwa 3,5 Prozent gewachsen.¹⁸

¹⁴ Rüb/Ulbricht (2011).

¹⁵ Siehe hier und im Folgenden entsprechend die Ausführungen von Rüb/Ulbricht (2011).

¹⁶ OECD Employment Outlook (OECD 2010a).

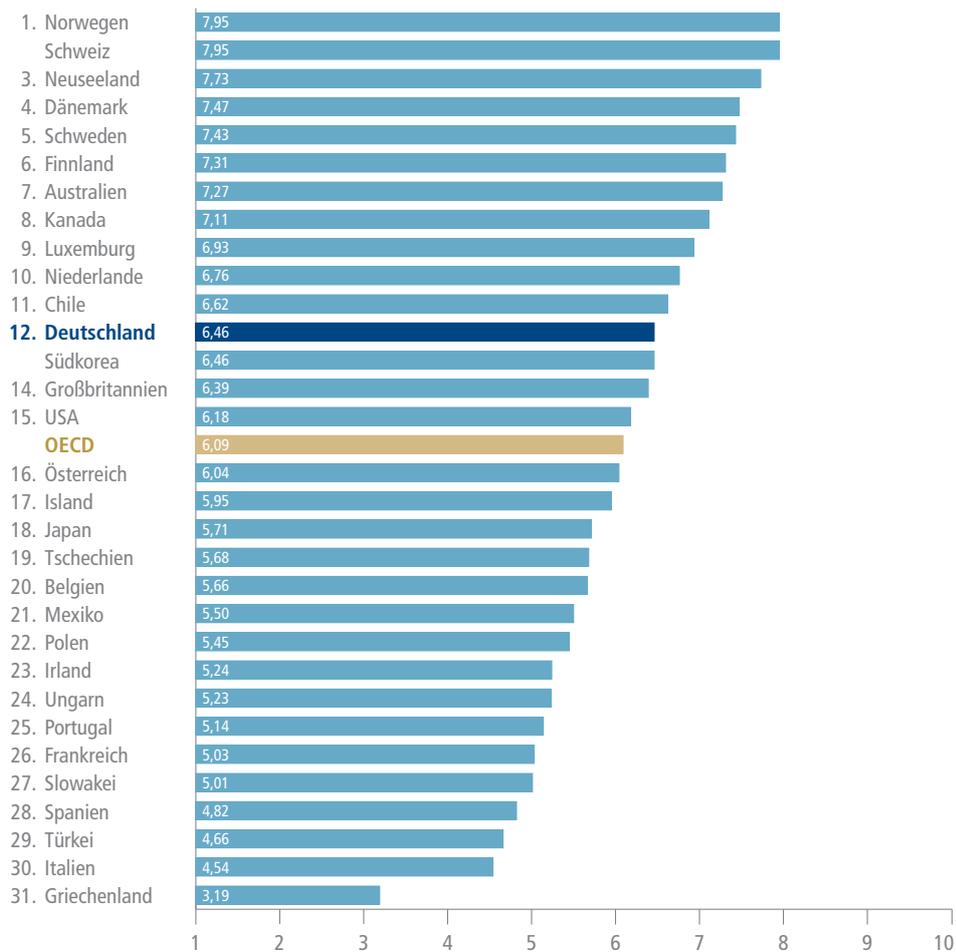
¹⁷ SVR Jahresgutachten 2010/11 – Chancen für einen stabilen Aufschwung (SVR 2010).

¹⁸ OECD Economic Outlook (OECD 2010b).



Als Folge dieser Entwicklung ist der in vielen Ländern zu beobachtende Einbruch der Beschäftigtenzahlen in Deutschland ausgeblieben. Die Beschäftigungsquote liegt mit 70,4 Prozent inzwischen um rund vier Prozentpunkte über dem OECD-Mittelwert (66,3 Prozent). In struktureller Hinsicht zeigt sich hier eine besonders dynamische Entwicklung im privaten Dienstleistungssektor. Auch bei der Arbeitslosenquote, die sich heute auf einem niedrigeren Niveau als noch Anfang 2008 befindet, steht Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt (7,86 Prozent) relativ gut da. Positiv zu werten ist, dass die Arbeitslosenquote in Deutschland im Laufe der Krise leicht rückläufig war, während die OECD-Staaten im Durchschnitt einen Anstieg der Beschäftigungslosigkeit

Abbildung 6: Wirtschaft und Beschäftigung



Anmerkung: Diese SGI-Kategorie umfasst die Politikfelder Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt, Unternehmenspolitik, Steuerpolitik und Haushaltspolitik.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

um rund drei Prozentpunkte zu verkräften hatten. Als Folge dieser positiven Entwicklung konnte sich die Bundesrepublik im Gesamtbereich „Wirtschaft und Beschäftigung“ um acht Positionen von Rang 20 auf Platz 12 verbessern (Vgl. Abb. 6). Neben Polen, Ungarn und der Türkei ist dies die beste Entwicklung unter allen OECD-Staaten. Im Teilbereich Arbeitsmarkt macht Deutschland sowohl angesichts der guten Entwicklung der betrachteten quantitativen Indikatoren als auch aufgrund der positiven qualitativen Bewertung der deutschen Arbeitsmarktpolitik durch die SGI-Gutachter sogar den größten Sprung – von Rang 21 auf Rang 7 (siehe Abb. 7).

Bei den Arbeitsmarktindikatoren ist die Performanz der OECD-Länder sehr gemischt: Kanada, Australien und die Niederlande haben trotz der Krise weiterhin eine vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit und hohe Beschäftigungsquoten. In einigen Ländern, darunter Island, USA, Irland und Großbritannien, war die Arbeitsmarktp Performanz in den letzten Jahren vor der Krise zwar überdurchschnittlich, während der Krise stiegen die Arbeitslosenzahlen allerdings zum Teil drastisch an. In Belgien und Luxemburg hingegen wuchs die Arbeitslosigkeit zwar weniger stark, dafür liegt die Beschäftigung dort auf einem niedrigeren Niveau.¹⁹

Dass der wirtschaftliche Einbruch nicht stärker auf den deutschen Arbeitsmarkt durchgeschlagen hat, ist auch auf die Reformen der vergangenen Jahre zurückzuführen, die unter anderem zu größerer Flexibilität und damit zu einer größeren Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes geführt haben.²⁰ Als zweiter Grund für die Robustheit des Arbeitsmarktes kann das schnelle und effektive Gegensteuern der deutschen Wirtschaftspolitik betrachtet werden. Zu den bedeutendsten Maßnahmen zählen in diesem Zusammenhang die stark expansiv ausgerichtete Fiskalpolitik, mit der die wegbrechende Nachfrage gestützt wurde sowie die schnelle und weitreichende Ausdehnung des Kurzarbeitergeldes. Das erste Konjunkturpaket wurde im November 2008 geschnürt und sah Ausgaben für 2009 in Höhe von 3,9 Mrd. Euro und für 2010 in Höhe von 7,1 Mrd. Euro vor. Zu den bedeutendsten Maßnahmen zählte die vorübergehende Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für bestimmte Investitionsgüter sowie eine Erhöhung der staatlichen Investitionen. Das Konjunkturpaket II wurde im Januar 2009 verabschiedet und beinhaltete Ausgaben in Höhe von 54,3 Mrd. Euro für 2009 und 2010. Darin enthalten waren unter anderem die Abwrackprämie für den Kauf eines Neuwagens, investive Ausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur, ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm für die Wirtschaft sowie andere Maßnahmen wie beispielsweise Subventionen für Investitionen in Forschung und Entwicklung in KMUs. Der dritte und letzte Stimulus wurde im Dezember 2009 verabschiedet und umfasste ein Volumen in Höhe von 8,9 Mrd. Euro.

Im Rahmen dieser staatlichen Stimuli war der größte Stabilisator die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes, das sich sowohl auf die Anzahl der Beschäftigten als auch auf das Vertrauen der Konsumenten stark positiv ausgewirkt hat.²¹ Durch diese Maßnahme konnte erreicht werden, dass

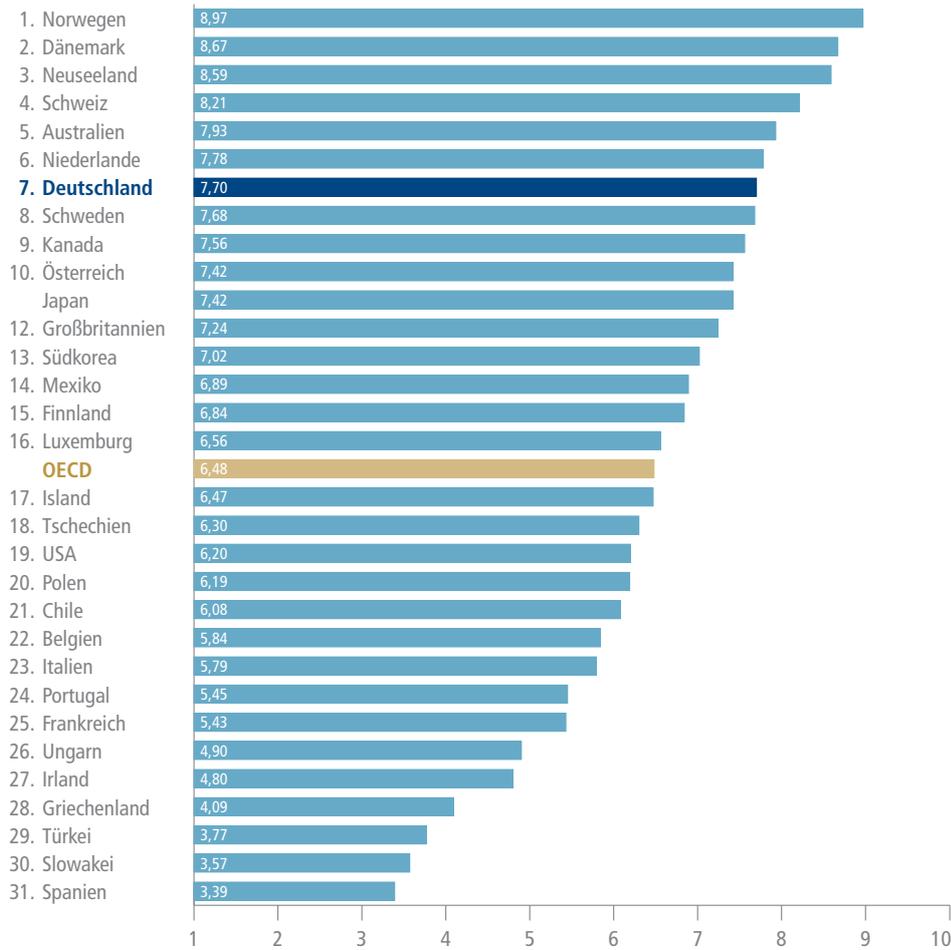
¹⁹ Vgl. hier auch die entsprechenden Länderberichte zu den einzelnen Staaten unter www.sgi-network.org.

²⁰ Eichhorst/Marx/Thode (2010).

²¹ Vgl. Rüb/Heinemann/Zohlhöfer (2011).



Abbildung 7: Arbeitsmarkt



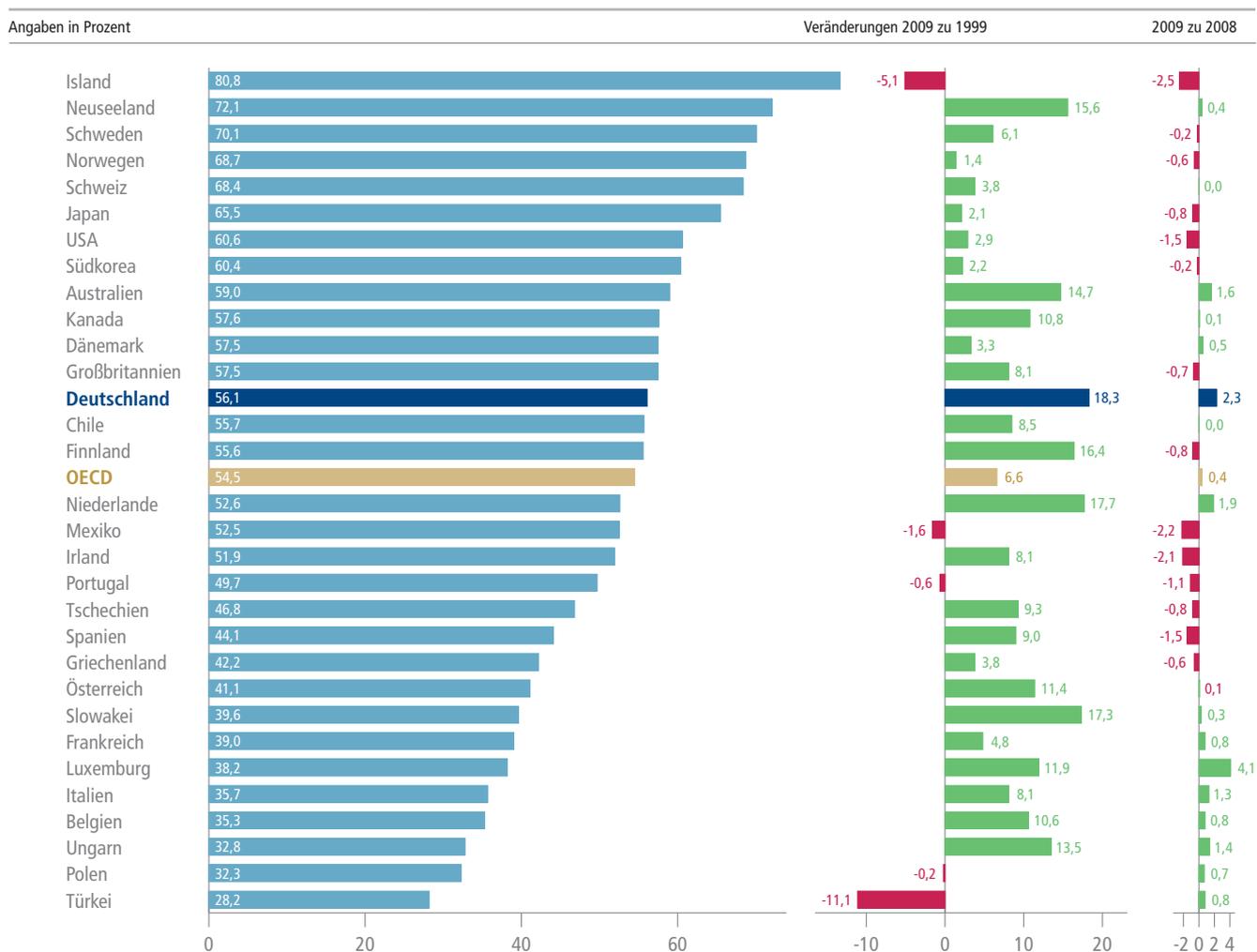
Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

– anders als nach dem Platzen der New Economy Blase – viele Arbeitnehmer in den Betrieben gehalten werden konnten. Auch das behutsame Agieren der Tarifpartner hat seinen Teil dazu beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit nicht wie in anderen OECD-Staaten sprunghaft angestiegen ist. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben den Weg für einen hohen Grad an Flexibilität im Hinblick auf Lohnvereinbarungen und Arbeitszeitregelungen bereitet. Zudem blieben die Lohnstückkosten relativ stabil, was die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportindustrie weiter gestärkt hat.

Im Ergebnis zeigt sich, dass neben dem Anstieg der allgemeinen Beschäftigungsquote auch beachtliche Fortschritte bei der Erwerbsintegration von älteren Arbeitskräften erzielt wurden. So wuchs die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen in der Bundesrepublik von 53,8 Prozent im Jahr 2008 auf 56,1 Prozent im Jahr 2009. Damit liegt Deutschland in Sachen Arbeitsmarktinklusio älterer Menschen erstmals über dem OECD-Durchschnitt (54,5 Prozent). Allein in Luxemburg konnte im gleichen Zeitraum ein stärkerer Anstieg festgestellt werden (+4,1 Prozentpunkte), während der OECD-weite Zuwachs der Beschäftigungsquote Älterer lediglich 0,4 Prozentpunkte betrug.

Abbildung 8: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen



Quelle: OECD Employment Outlook 2010.

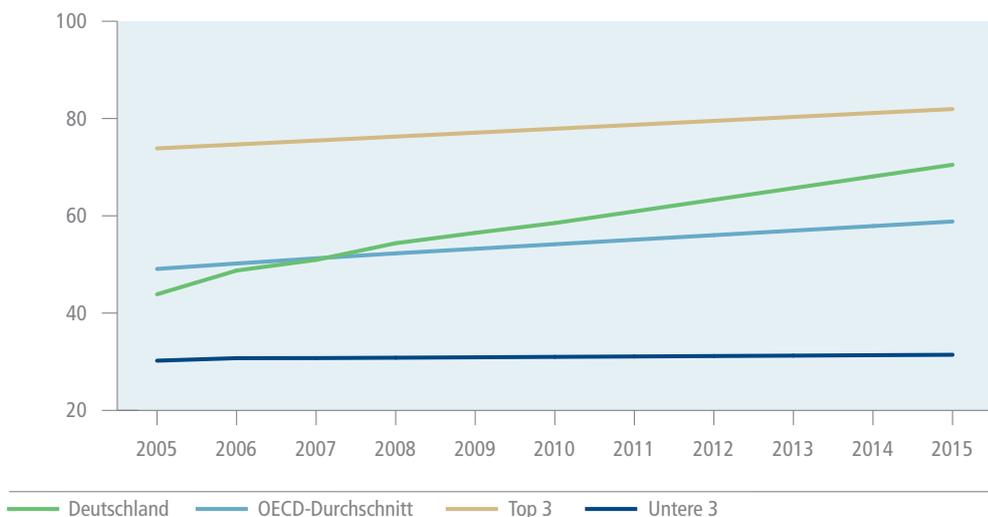


Auch in der langfristigen Betrachtung kann sich die Performanz der Bundesrepublik bei der Erwerbsintegration der 55- bis 64-Jährigen sehen lassen. So ist die diesbezügliche Beschäftigungsquote hierzulande innerhalb der letzten zehn Jahre um 18,3 Prozentpunkte und damit stärker als in allen anderen OECD-Staaten angewachsen (OECD-Mittelwert +6,6 Prozentpunkte). An der Spitze stehen Island, Schweden und Neuseeland. Während in Schweden und Neuseeland mehr als 70 Prozent der älteren Menschen einer Beschäftigung nachgehen, wird in Island sogar die 80-Prozent-Marke überschritten. Deutlicher Nachholbedarf besteht in Frankreich und Italien, wo nicht einmal 40 Prozent der Älteren einen Arbeitsplatz haben. Schlusslicht in Sachen Arbeitsmarktinklusio n Älterer ist die Türkei. Dort ist die Beschäftigungsquote mit 28,2 Prozent nicht nur am geringsten, auch langfristig ist die Quote innerhalb der letzten zehn Jahre um mehr als elf Prozentpunkte zurückgegangen.

Setzt sich der positive Trend in Deutschland *ceteris paribus* fort, so dürfte die Bundesrepublik im Jahr 2015 die 70-Prozent-Marke erreichen. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass sich der Abstand zu den High Performern in Sachen Arbeitsmarktinklusio n Älterer weiter verringern wird. Mit Blick auf das Problem der Finanzierung und der langfristigen Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme ist dies eine positive Teilentwicklung.

Abbildung 9: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen

Angaben in Prozent, Trendberechnung auf Basis des Doppelt-Exponentialverfahrens



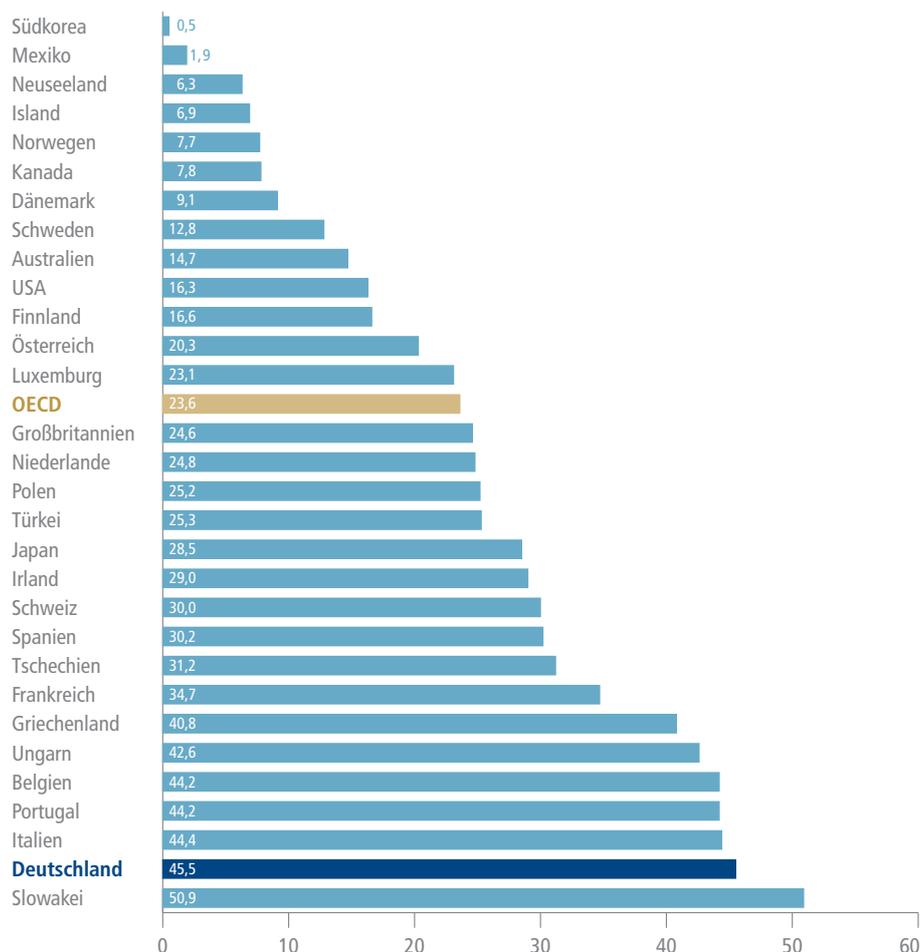
Quelle: OECD Employment Outlook 2010, eigene Berechnungen.

Bertelsmann Stiftung

Trotz der Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration und beim Beschäftigungsniveau kann nicht davon gesprochen werden, dass Deutschland seine strukturellen Probleme überwunden hat.²² Neben einer zunehmenden Spaltung des Arbeitsmarktes in Normalarbeitsverhältnisse auf der einen Seite und atypische Arbeitsformen mit teilweise geringen Aufstiegschancen auf der anderen Seite,²³ ist auch die Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor ein hartnäckiges Problem. Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht nur eine große Bürde für die Betroffenen, sondern auch eine der Hauptursachen für Armut, da gesellschaftliche Teilhabe bei längerer Exklusion vom Arbeitsmarkt kaum möglich ist.

Abbildung 10: Langzeitarbeitslosigkeit

Angaben in Prozent der allgemeinen Arbeitslosigkeit (2009)

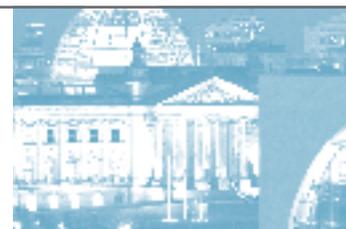


Quelle: OECD Economic Outlook 87, OECD Factbook 2010.

| BertelsmannStiftung

²² OECD Employment Outlook (2010a).

²³ Hierzu ausführlich: Eichhorst/Marx/Thode (2010), siehe auch unten Seite 43.



In Deutschland ist nahezu jeder zweite Arbeitslose (45,5 Prozent) mehr als ein Jahr ohne Beschäftigung (vgl. Abb 10). Damit liegt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen etwa auf doppelt so hohem Niveau wie im Durchschnitt der OECD-Staaten (23,6 Prozent). Allein in der Slowakei ist das Problem der langfristigen Beschäftigungslosigkeit (50,9 Prozent) noch größer als in der Bundesrepublik. An dieser Situation hat auch das deutsche „Jobwunder“ wenig geändert, wenngleich sich zuletzt – zumindest bei kurzfristiger Betrachtung – ein Aufwärtstrend zeigte. So ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 2008 auf 2009 in der Bundesrepublik um 7,1 Prozentpunkte gesunken und damit nahezu viermal so stark wie im OECD-Durchschnitt (-1,9 Prozentpunkte). Die langfristige Betrachtung relativiert dieses Bild jedoch etwas: Zwischen 1999 und 2009 ist der Anteil Langzeitarbeitsloser OECD-weit um 8,1 Prozentpunkte zurückgegangen, während in Deutschland im gleichen Zeitraum lediglich eine Reduktion um 6,2 Prozentpunkte zu beobachten war. Kaum ins Gewicht fällt der Faktor Langzeitarbeitslosigkeit in Südkorea, Mexiko, Neuseeland, Island, Norwegen, Kanada und Dänemark. In diesen Ländern ist nicht einmal jeder zehnte Arbeitslose länger als ein Jahr ohne Job. Aber auch in Schweden, den USA, Finnland, Österreich und Luxemburg liegt der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit bei Werten zwischen 13 und 23 Prozent und damit über dem OECD-Mittelwert (23,6 Prozent).

Da in Deutschland viele der Langzeitarbeitslosen nur über eine geringe Qualifikation verfügen, verwundert es kaum, dass die Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten in der Bundesrepublik Deutschland nur unzureichend gelingt. Während die Arbeitslosenquote dieser Gruppe OECD-weit 8,7 Prozent beträgt, liegt der deutsche Wert mit 16,5 Prozent auf nahezu doppelt so hohem Niveau. Nur die Tschechische Republik und Ungarn (beide 17,3 Prozent) und die Slowakei (36,3 Prozent) weisen noch ungünstigere Werte auf. In Mexiko, Island, Südkorea, den Niederlanden, Dänemark, Neuseeland, Norwegen und Luxemburg liegt die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten dagegen bei unter fünf Prozent.

Unternehmen, Steuern, Haushalt

Auch im Hinblick auf die Unternehmenspolitik, bei der die Bundesrepublik ebenso wie bereits in den SGI 2009 nicht über einen Platz im Mittelfeld (Rang 18) hinauskommt, gibt es noch Verbesserungspotenzial. Zu den bedeutenden Standortnachteilen zählt ein nach wie vor recht hohes Maß an Bürokratie. Trotz dieser Hürden gewinnt Deutschland aber zunehmend an Bedeutung als attraktiver Standort auch für Private Equity Investitionen. Ursächlich für diese Entwicklung sind dabei die gute Verfügbarkeit von Finanzmitteln sowie ein großes Innovationspotenzial. Auch die Unternehmenssteuerreform aus dem Jahr 2008, in deren Zuge die hohe Effektivsteuerbelastung der Betriebe auf ein in Westeuropa gängiges Maß abgesenkt wurde, hat zur Verbesserung der Wettbewerbssituation deutscher Unternehmen beigetragen. Auf der anderen Seite bleiben weiterhin bestimmte Defizite bestehen. Aufgrund der hohen Sozialabgabenbelastung werden Durchschnittsverdiener in Deutschland einer übermäßig hohen finanziellen Belastung ausgesetzt, was sich substantiell negativ auf das Arbeitsangebot auswirkt und Anreize zur Schwarzarbeit bietet.

Auch ist das deutsche Steuersystem noch immer durch eine hohe Komplexität und Intransparenz gekennzeichnet. Daran haben weder die Unternehmenssteuerreform noch die Reform der Erbschaftsteuer im Jahr 2008 etwas geändert.²⁴

Rückkehr zum Konsolidierungspfad?

In Sachen Finanzpolitik ist Deutschland bis zum Ausbruch der Krise im Herbst 2008 auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt ein gutes Stück vorangekommen. Im Laufe der Krise haben jedoch wegbrechende Steuereinnahmen und die Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft (Konjunkturpakete 1 bis 3 mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 74,2 Mrd. Euro, siehe oben) den Schuldenstand der öffentlichen Hand wieder stark in die Höhe getrieben und ein Haushaltsdefizit verursacht, das die Maastricht-Kriterien sowohl 2009 als auch 2010 klar verletzt hat. Dass Deutschland seine Position beim Indikator „Haushalt“ dennoch deutlich von Rang 21 in den SGI 2009 auf aktuell Platz 14 verbessern konnte, ist vor allem damit zu begründen, dass andere Länder in den vergangenen zwei Jahren ein weitaus größeres Defizit aufgebaut haben als Deutschland. So mussten beispielsweise Großbritannien, die USA, Griechenland oder Irland bereits 2009 jeweils zweistellige Haushaltsdefizite verkraften. In Irland meldete die Regierung 2010 sogar ein Rekorddefizit von 32 Prozent. In Japan liegt die Staatsverschuldung inzwischen bei fast dem Doppelten des Bruttoinlandsprodukts und damit auf einem extrem hohen Niveau. Besonders besorgniserregend ist die Situation in Griechenland, das neben Irland und Japan in Sachen Haushaltspolitik und Verschuldung am schlechtesten dasteht. Die Lage der öffentlichen Finanzen ist dagegen in der Bundesrepublik relativ stabil, doch geraten die öffentlichen Kassen aufgrund steigender Pensionslasten und Gesundheitskosten zunehmend unter Druck.

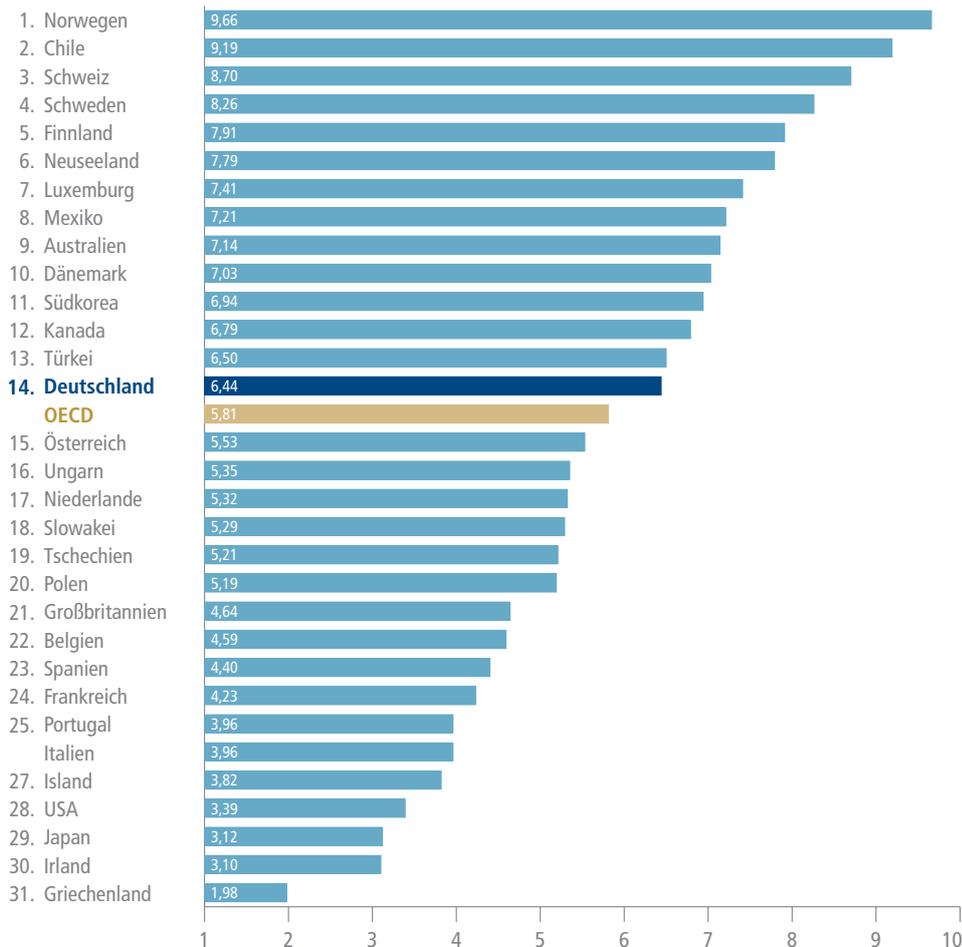
Budgetpolitik darf nicht allein den kurzfristigen Zwecken konjunktureller Glättung dienen, sondern sie muss sich vor allem dem langfristigen Wachstum verschreiben, Steuerquellen pflegen und Wettbewerbsfähigkeit sichern. Eine nachhaltige, generationengerechte Haushaltspolitik ist daran orientiert, langfristig die Schuldenquote nicht negativ zu verändern.²⁵ Eine wichtige finanzpolitische Weichenstellung wurde vor diesem Hintergrund mit der gesetzlich verankerten Schuldenbremse vorgenommen. Ab spätestens 2016 darf der Bund nur noch Schulden in Höhe von max. 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufnehmen. Die Schuldenbremse soll zwar schon 2011 Anwendung finden, doch darf der Bund in den ersten Jahren noch von den Vorgaben abweichen. Die Länder dürfen ab 2020 gar keine Schulden mehr aufnehmen. 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. Die im internationalen Vergleich relativ solide Finanzlage der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik in Verbindung mit dem von der Schuldenbremse ausgehenden Konsolidierungskurs hat die Attraktivität deutscher Staatsanleihen auf den interna-

²⁴ Vgl. Rüb/Heinemann/Zolnhöfer (2011).

²⁵ Rüb/Ulbricht (2011).



Abbildung 11: Haushalt



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

tionalen Kapitalmärkten verbessert.²⁶ Aus Nachhaltigkeitsperspektive ist die Verankerung einer Schuldenbremse daher ein wichtiger Schritt gewesen, den die SGI-Ländergutachter entsprechend positiv bewertet haben.

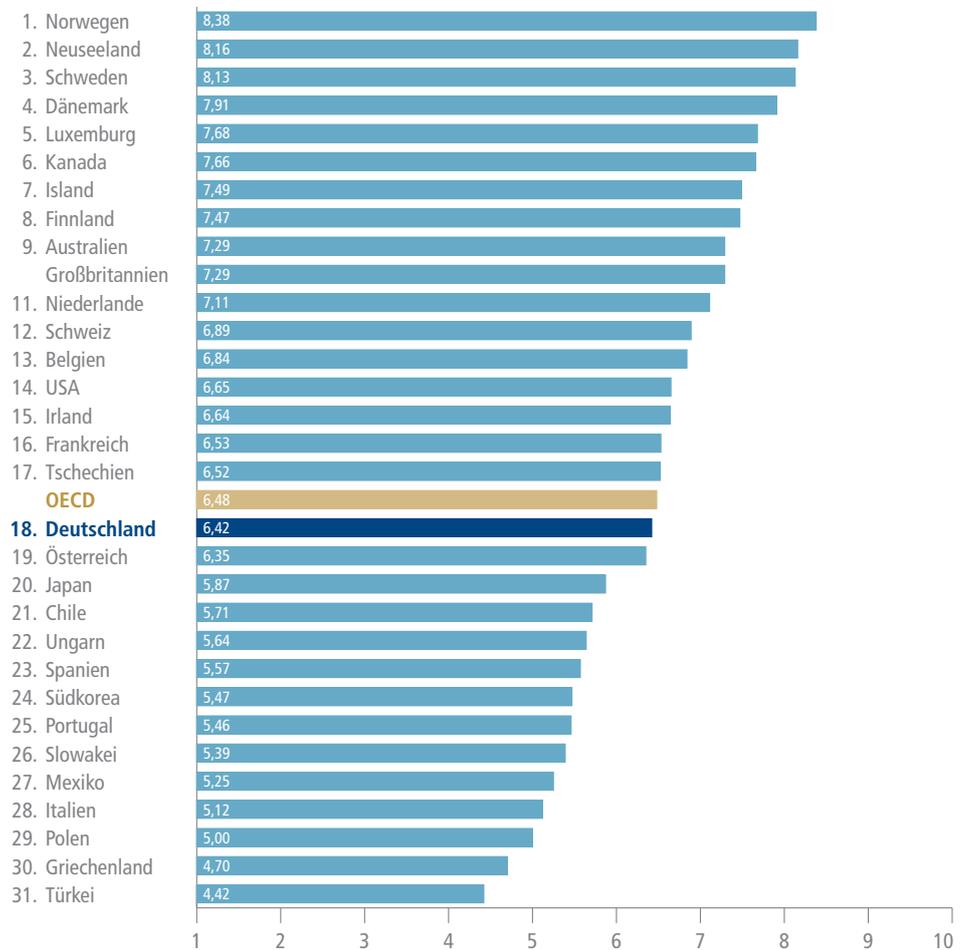
Im internationalen Vergleich sind die Musterschüler in Sachen Haushaltspolitik Norwegen, Chile, die Schweiz, Schweden, Finnland und Neuseeland. Dabei sticht Chile als OECD-Neumitglied deutlich heraus. Das gute Abschneiden wird zurückgeführt auf eine regelgebundene Fiskalpolitik, die auch während der Krise nur für kurze Zeit ausgesetzt wurde.

²⁶ SVR Jahresgutachten 2010/11 – Chancen für einen stabilen Aufschwung (SVR 2010).

Sozialpolitik

Nachhaltigkeit in diesem Oberbereich umschließt die Erhaltung bzw. Steigerung individueller Verwirklichungschancen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an sozialer Teilhabe. Dies umfasst nicht nur die bloße Absicherung gegenüber sozialen Lebensrisiken. Sozialpolitik beinhaltet auch eine integrative Komponente, indem sie Gesellschaftsmitglieder zur aktiven Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten befähigt.²⁷ Dabei muss stets auch eine langfristige Tragfähigkeit sozialer

Abbildung 12: Sozialpolitik

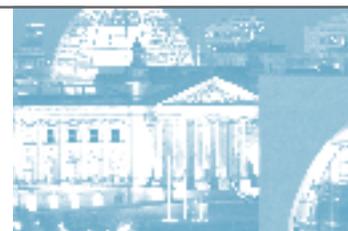


Anmerkung: Diese SGI-Kategorie umfasst die Politikfelder soziale Inklusion, Integration, Familienpolitik, Renten und Gesundheit.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

²⁷ Rüb/Ulbricht (2011).



Sicherungssysteme das Ziel sein. Es geht bei der Bewertung der Performanz der OECD-Staaten im Oberbereich „Sozialpolitik“ also nicht einfach allein um eine Bewertung, inwiefern gerechte Zugangschancen in verschiedenen sozialen Teilbereichen bestehen, sondern auch um eine nachhaltige Finanzierbarkeit bzw. eine entsprechende Reformierbarkeit bestehender Systeme. In dieser Kategorie der SGI werden folgende Aspekte betrachtet: politische Leistungen im Bereich soziale Inklusion und Integration, Familienpolitik, Rentenpolitik und Gesundheit.

In den verschiedenen sozialpolitischen Bereichen ist Norwegen insgesamt führend, dicht gefolgt von Neuseeland, Schweden und Dänemark. Die skandinavischen Staaten haben bisher ihren Wohlstand trotz umfangreicher Wohlfahrtsstaaten und hoher Steuerquoten weitgehend verteidigen können. Sie zeigen, dass sich wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und eine in die Fähigkeiten der Menschen investierende Sozialpolitik nicht ausschließen müssen.²⁸ Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist auch das ausgezeichnete Abschneiden Neuseelands hervorzuheben. Deutschland kommt in der Gesamtbeurteilung der SGI nicht über einen 18. Rang hinaus. Wie sieht dies in den einzelnen Teilbereichen der SGI-Kategorie „Sozialpolitik“ aus?

Soziale Inklusion

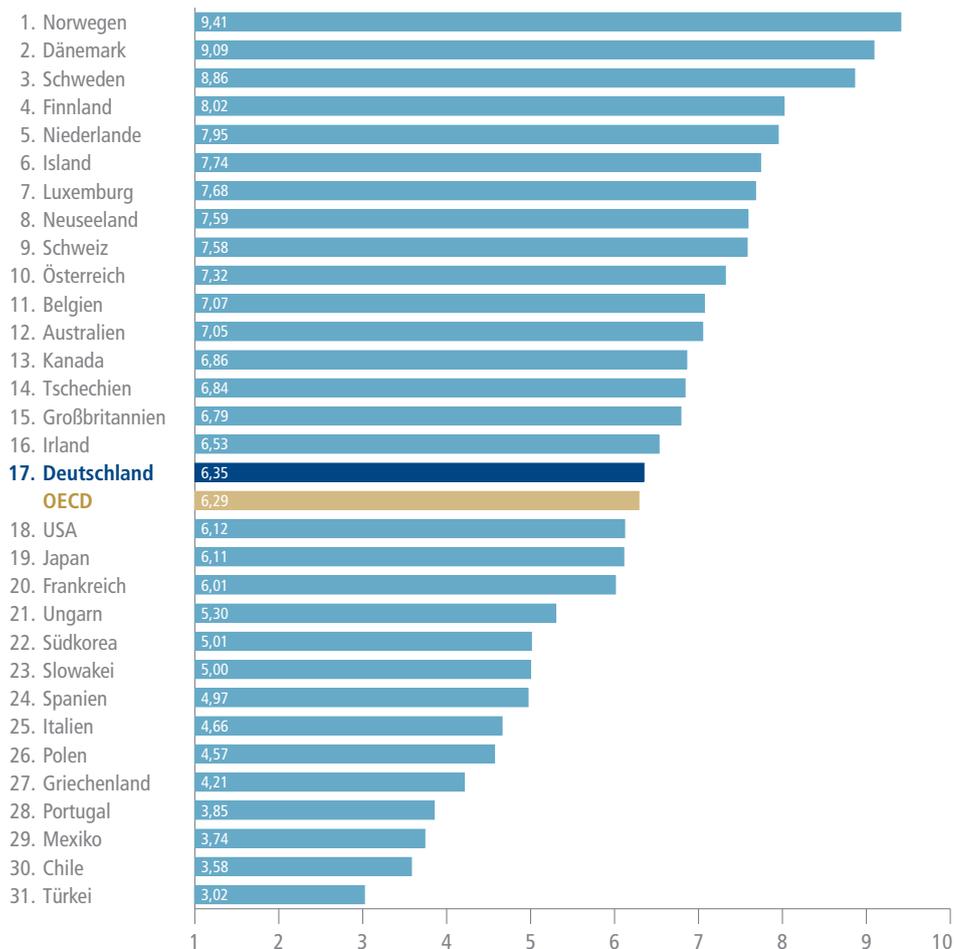
Deutlicher Nachholbedarf bei Investition in Teilhabe und Vermeidung von Exklusion

Die Ausgaben für soziale Sicherheit und Armutsbekämpfung sind in Deutschland nach wie vor sehr hoch. Trotz der finanziellen Anstrengungen haben soziale Ungleichheit und das Armutsrisiko innerhalb der letzten rund zwei Jahrzehnte jedoch zugenommen.²⁹ Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass Deutschland im Hinblick auf die soziale Inklusionspolitik im Urteil der SGI-Länderexperten nur mittelmäßig abschneidet. Hingegen erreichen gerade die skandinavischen Staaten aufgrund ihrer universellen Wohlfahrtsstaaten und ihrer egalitären Gesellschaftsstruktur Bestwerte bei der Armutsbekämpfung, der Einkommensverteilung und der Geschlechtergerechtigkeit.

²⁸ Dümig/Zohlnhöfer (2011).

²⁹ Vgl. die Studie „Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland?“, Empter/Schraad-Tischler (2010).

Abbildung 13: Soziale Inklusion

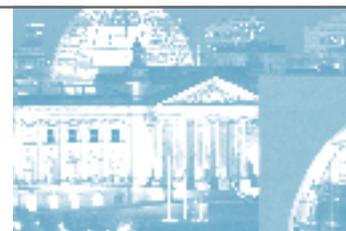


Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Innerhalb Deutschlands ist die Armutsverteilung heterogen. 20 Jahre nach der Wiedervereinigung gibt es immer noch große Differenzen zwischen Ost und West. So liegt das Armutsrisiko in den neuen Ländern bei rund 20 Prozent, in einigen Gebieten sogar bei 30 Prozent und damit auf einem deutlich höheren Niveau als im Westen der Bundesrepublik. Neben diesen historisch bedingten Unterschieden zwischen West und Ost existiert auch ein Wohlstands- und Armutsgefälle von Süd nach Nord. So ist die Armutsrisikoquote in Bremen (19,1 Prozent) deutlich höher als in Baden-Württemberg (10,9 Prozent).³⁰

³⁰ Statistisches Bundesamt Deutschland (2010).



Darüber hinaus hat in den vergangenen Jahren die Anzahl derjenigen Menschen zugenommen, die trotz Ausübung eines Vollzeitjobs nur ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen. Eine Ursache für diese Entwicklung ist darin zusehen, dass die Lohnungleichheit in Vollzeit in der Bundesrepublik über die letzten Jahre hinweg zugenommen hat. Zwar ist die Lohnspreizung zwischen oberen und mittleren Einkommen entgegen dem OECD-Trend leicht rückläufig, doch hat die Differenzierung am unteren Ende der Lohnverteilung stark zugenommen (um etwa 30 Prozent) und liegt inzwischen über dem OECD-Durchschnitt.

Die Ursachen von Einkommensarmut sind komplex. Zum Teil entziehen sie sich dem kurz- und mittelfristigen Gestaltungsspielraum nationaler Politik. In vielfacher Hinsicht reflektieren sie aber auch Konsequenzen oder Symptome von Fehlsteuerungen in anderen Politikfeldern, etwa in der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik. So lassen beispielsweise atypische Beschäftigungsverhältnisse, deren Umfang in der jüngeren Vergangenheit stark zugenommen hat, die Gefahr von Armut deutlich ansteigen.

Anlass zur Sorge bietet zudem das Phänomen der Kinderarmut, die in den letzten zwei Jahrzehnten klar angestiegen ist. Die soziale Schieflage zulasten künftiger Generationen könnte sich als schwere Hypothek für die Zukunft des deutschen Sozialstaats erweisen. Die Politik ist daher dringend gefordert, die Gesellschaft für nachfolgende Generationen durchlässiger zu gestalten. Generelle Erhöhungen monetärer Transfers sind hier jedoch nicht immer die passende Lösung. Vielmehr kommt es auf zielgruppenspezifische monetäre und nicht-monetäre Unterstützungsleistungen an, um Armut nachhaltig zu bekämpfen.³¹ Da Arbeitslosigkeit einer der Hauptgründe für ein hohes Armutsrisiko ist, geben zumindest die zuletzt positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt etwas Anlass zur Hoffnung, dass sich dies in mittelfristiger Sicht auch auf die Armutszahlen auswirkt.

Im Gegensatz zu den Jüngeren sind nur etwa 2,3 Prozent der älteren Menschen in Deutschland auf die soziale Grundversorgung angewiesen. Dies könnte sich jedoch in Zukunft ändern. Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zufolge werden die Geburtsjahrgänge zwischen 1962 und 1971 nur noch eine Rente in Höhe von rund 600 Euro erhalten und sich damit an der Schwelle zum Existenzminimum bewegen. Hinzu kommt, dass die oben beschriebenen „Working Poor“ aufgrund ihres geringen Einkommens kaum in der Lage sein dürften, in der Gegenwart in ausreichendem Umfang private Altersvorsorge zu betreiben.

Insgesamt ist es unstrittig, dass soziale Inklusion langfristig gerade auch durch Reformen im Bereich Bildung gestärkt werden kann. So gilt es nicht zuletzt, die Zahl derjenigen Menschen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen, erheblich zu reduzieren. Auch der Einfluss des sozio-ökonomischen Hintergrunds auf den Bildungserfolg muss verringert werden, um soziale Mobilität und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen (dazu auch unten Seite 65).³³

³¹ Vgl. Grabka/Frick (2010): Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass beispielsweise die Einführung des Elterngeldes sowie der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur, insbesondere für Kinder ab drei Jahren, positive Effekte auf die Armutsbekämpfung haben.

³² Vgl. hier und zum Folgenden Rüb/Heinemann/Zolnhöfer (2011).

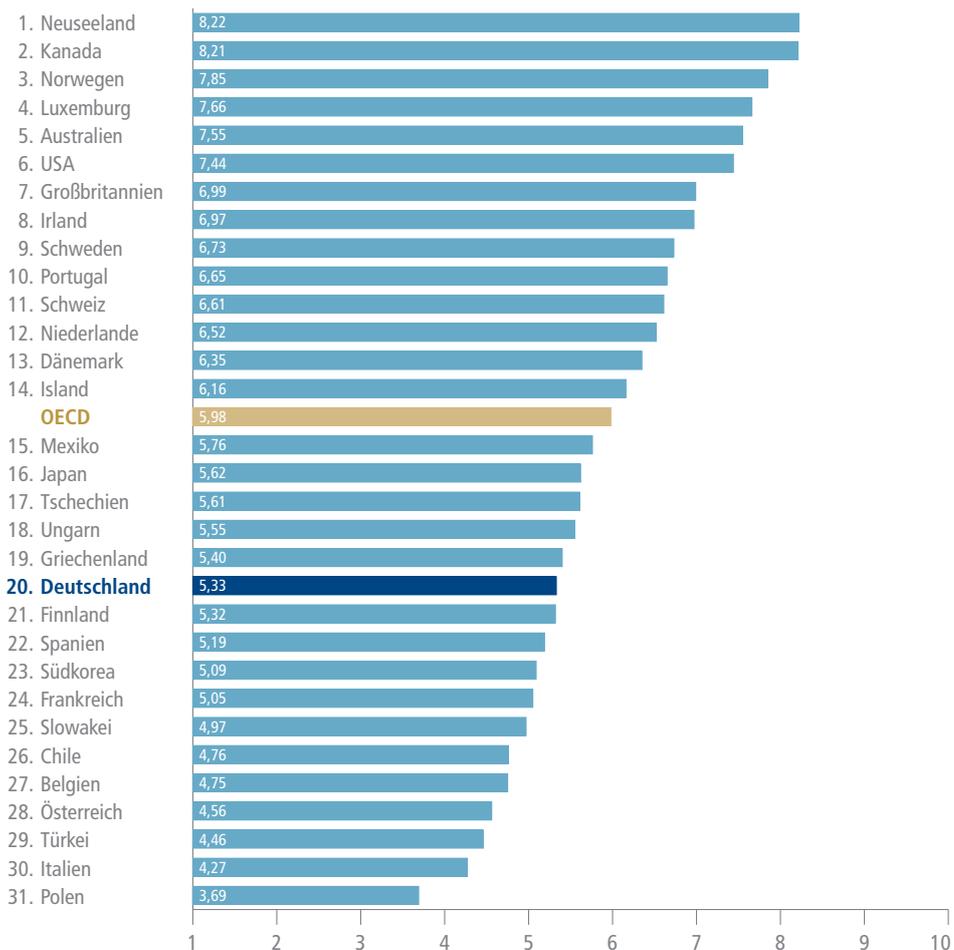
³³ Siehe hierzu auch die SGI-Studie zu sozialer Gerechtigkeit in der OECD (Emptner/Schraad-Tischler 2010).

Integrationspolitik

Zuwanderung muss als Chance begriffen werden

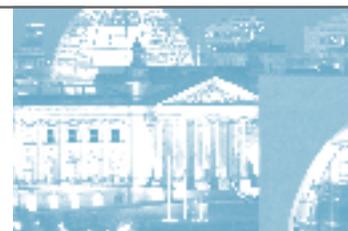
In Deutschland hat jeder fünfte Bürger einen Migrationshintergrund, Tendenz steigend. Die Integration der Zugezogenen und deren Nachkommen in der zweiten oder dritten Generation stellt die Politik vor große Herausforderungen. Menschen mit Migrationshintergrund haben in der Bundesrepublik insgesamt schlechtere 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 bei etwa 17 Prozent und damit deutlich höher als im Durchschnitt der OECD-Staaten (10,86 Prozent). Nur in Frankreich, der Slowakei, Belgien und

Abbildung 14: Integration



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Finnland ist die Situation noch schlechter. Auch bei den Hochschulabschlussquoten der Menschen, die im Ausland geboren wurden, liegt Deutschland lediglich auf Rang 27 aller OECD-Staaten.

Nachdem eine stringente Integrationspolitik über einen langen Zeitraum hinweg ausgeblieben ist, widmet sich die Bundesrepublik seit rund einem Jahrzehnt mit verschiedenen Gesetzesinitiativen – Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, Zuwanderungsgesetz, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – und Integrationsgipfeln stärker diesem Thema. Aufgewertet wurde das Amt der Integrationsbeauftragten, die in den Rang einer Staatsministerin rückte und Teil des Kabinetts wurde. Als eine zentrale Maßnahme wurde am 12. Juli 2007 auf dem zweiten Integrationsgipfel der 2006 beschlossene „Nationale Integrationsplan“ verabschiedet. Erklärtes Anliegen des Planes ist es, Integrationsinitiativen des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Bürgergesellschaft erstmals auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Dies schließt sinnvolle Selbstverpflichtungen der Länder zur Förderung des frühen Erwerbs der deutschen Sprache ein. Der Nationale Integrationsplan wird 2011 zu einem Nationalen Aktionsplan weiterentwickelt, um den anvisierten Zielen mehr Verbindlichkeit zu geben. Seit September 2008 ist zudem ein Sprachtest für alle verpflichtend, die die deutsche Staatsbürgerschaft erlangen wollen.

Trotz aller Bemühungen wird Zuwanderung jedoch in der öffentlichen Debatte häufig eher als Risiko denn als Chance diskutiert. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des langfristig zunehmenden Fachkräftemangels bedenklich, der kaum ohne die Hilfe der hier lebenden Migranten bzw. ohne den Zuzug weiterer Fachkräfte gemeistert werden kann. Ferner scheinen die politischen Strukturen unserer Demokratie generell mit der zunehmenden Heterogenität der Bevölkerung nicht ganz Schritt zu halten. So repräsentiert beispielsweise die Sozialstruktur des Bundestages als zentrale Institution der demokratischen Interessenvertretung und Willensbildung diese Heterogenität nur unzureichend. Auch in anderen wichtigen Entscheidungs- und Beratungsorganen und der öffentlichen Verwaltung sind Menschen mit Migrationshintergrund nach wie vor unterrepräsentiert.

Auch wenn die nordeuropäischen Länder insgesamt bei der Sozialpolitik vorne liegen, stellt die Integration von Zuwanderern noch eine Schwachstelle dieser Länder dar. Die zentrale Herausforderung für Schweden, Finnland oder Dänemark liegt darin, die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu verbessern. Das gilt vor allem für Finnland, das in dieser Kategorie lediglich auf dem 21. Platz aller OECD-Staaten landet. Neuseeland mit seinem punktebasierten Zuwanderungssystem wird hier hingegen die beste Politik in der OECD-Welt attestiert. Auch Kanada gilt als sehr gelungenes Beispiel für die Integration und gesellschaftliche Teilhabe von Migranten. Der kanadische Multikulturalismus beruht auf Leitwerten wie Toleranz und kultureller Gleichwertigkeit. Durch diese Grundorientierung und entsprechende staatliche Fördermaßnahmen gelingt die Integration der jährlich rund 250.000 Migranten recht erfolgreich, wenngleich auch in Kanada die jüngere Einwanderergeneration von einer höheren Arbeitslosigkeit betroffen ist als Nicht-Migranten.³⁴

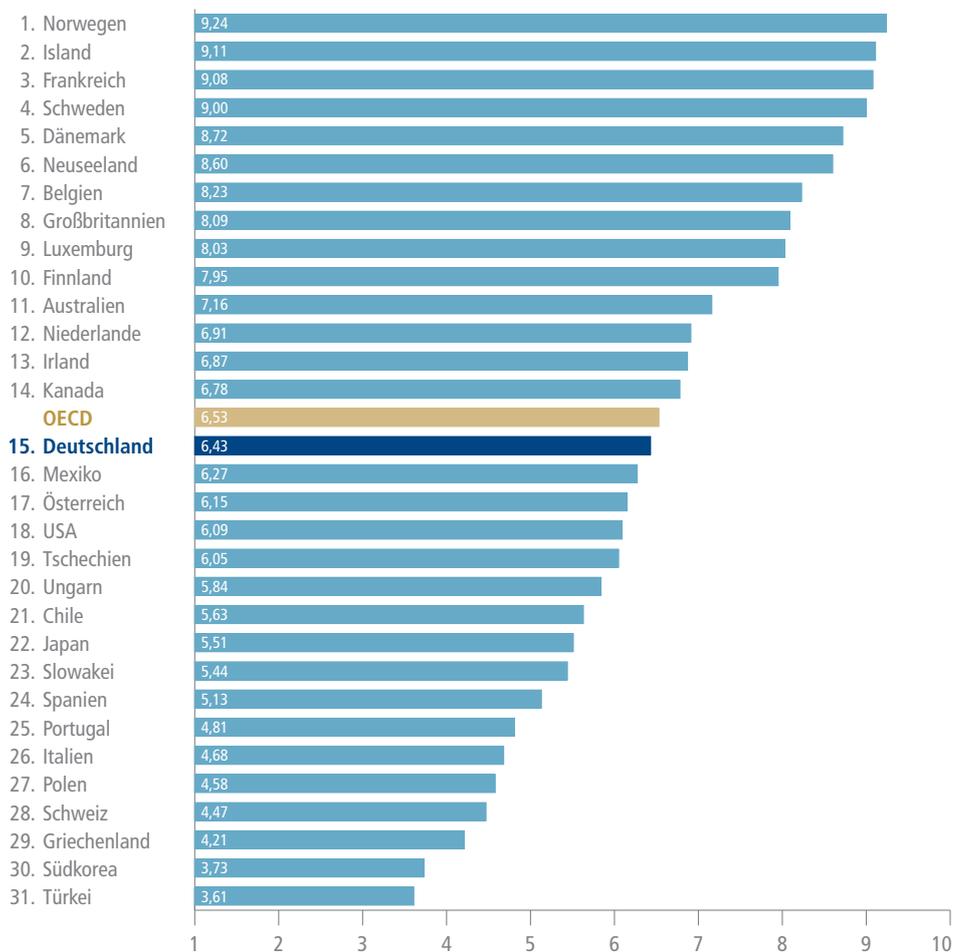
³⁴ Vgl. Sharpe/Savoie/Thunert (2011).

Familienpolitik

Noch weit entfernt von den Spitzenreitern, aber Schritte in die richtige Richtung

Das grundlegende Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik besteht in der Schaffung von Rahmenbedingungen und Impulsen, „damit das Leben mit Kindern, die Beziehungen zwischen den Generationen und die gleiche Teilhabechance aller an Familie, Erwerbsarbeit und Gesellschaft selbstverständlich wird“.³⁵

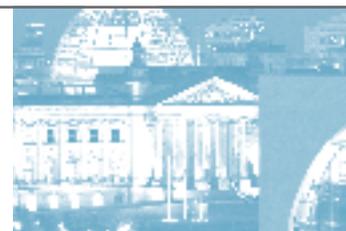
Abbildung 15: Familienpolitik



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

³⁵ BMFSFJ 2006: 29 sowie Rüb/Ulbricht (2011)

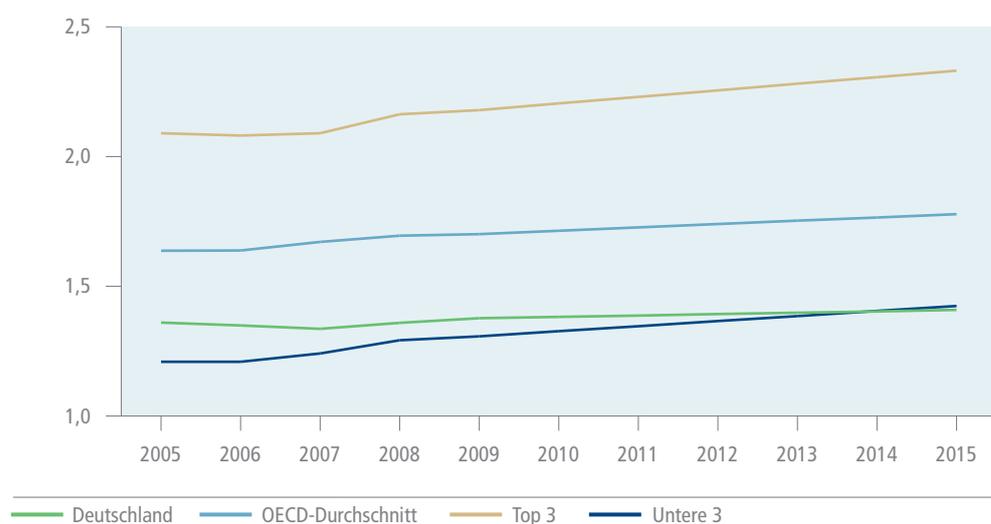


Im Hinblick auf die Familienpolitik ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf daher ein zentrales Anliegen, durch das insbesondere Müttern der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll. Neben dem Ziel einer besseren Erwerbsintegration geht es hier aber auch um die Perspektive der frühkindlichen Förderung, die für künftige Teilhabechancen von zentraler Bedeutung ist. Als eine Reformmaßnahme, die diesen Zielen dienen kann, wurde 2008 der Anspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren ab 2013 eingeführt. Dies ist zumindest ein Schritt in die richtige Richtung, denn bei der Frage der Kinderbetreuungsangebote hat Deutschland bislang noch klaren Nachholbedarf, verglichen etwa mit den nordeuropäischen Staaten oder Frankreich. Auch gibt es innerhalb Deutschlands eine Schieflage beim Betreuungsangebot – in den westdeutschen Bundesländern ist letzteres deutlich geringer als in Ostdeutschland.

Ein weiteres Instrument zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist das 2007 eingeführte Elterngeld, das Doppelverdiener-Paaren, die zum Zwecke der Kinderbetreuung vorübergehend ihre Beschäftigung ruhen lassen, für maximal 14 Monate gewährt wird, um den Verdienstaufschlag in Grenzen zu halten. Auf diese Weise soll das Elterngeld potenziellen Eltern helfen, Kinderwünsche zu verwirklichen und letztlich die Geburtenrate in Deutschland zu erhöhen. Inzwischen haben viele Paare von dieser Regelung Gebrauch gemacht. Ob sich dies langfristig tatsächlich positiv auf die Geburtenrate auswirkt, ist allerdings noch offen. Im OECD-Vergleich lag Deutschland bei der Geburtenrate bislang lediglich im unteren Drittel auf Rang 26. Nur in Japan, Portugal, der Slowakei, Ungarn und Südkorea ist die Rate noch niedriger (Vergleichsjahr 2008). Einer einfachen Trendfortschreibung auf Grundlage der bisherigen langjährigen Entwicklung zufolge läuft Deutschland möglicherweise sogar Gefahr, in Sachen Geburtenrate ganz ans Ende des Feldes der OECD-Länder zu rutschen, was die Entwicklung des demografischen Wandels noch verstärken würde. Die finanziellen Anstrengungen der Politik sind zwar immens, doch bleiben die Auswirkungen mehr oder weniger unklar. Generell sind die Transferleistungen durch die öffentliche Hand zugunsten von Familien in Deutschland – im internationalen Vergleich – durchaus vielfältig und substanziell. Allerdings gilt es künftig, ein noch besseres Verhältnis zwischen aufgewendeten Mitteln und Politikergebnissen zu erzielen.

Abbildung 16: Geburtenrate

Trendberechnung auf Basis des Doppelt-Exponentialverfahrens



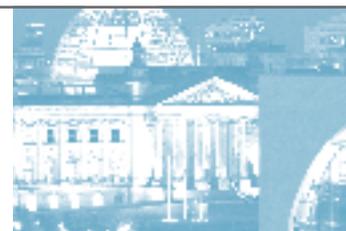
Quelle: OECD Factbook 2010, eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Zu den Herausforderungen im Bereich Familienpolitik zählt dabei nicht nur die Frage einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern in unseren alternden Gesellschaften mindestens ebenso die Frage einer guten Pflege. Hierzu hat das Familienministerium zuletzt Vorschläge einer differenzierten Teilzeit- und Entgeltregelung für Beschäftigte vorgelegt, mit der die Pflege durch berufstätige Familienangehörige erleichtert werden soll. Allerdings sind diese Vorschläge bislang auch auf Kritik gestoßen – unter anderem sehen etwa die Arbeitgeber finanzielle Risiken und Probleme für Unternehmen. Die Vorschläge sind entsprechend noch nicht in der Umsetzungsphase.

Im internationalen Vergleich bekommen in der Familienpolitik eindeutig die nordeuropäischen Staaten sowie Frankreich und Neuseeland die besten Noten. Die in diesen Ländern sehr gut ausgebauten Betreuungseinrichtungen für Kinder ermöglichen Frauen und Männern gleichermaßen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und könnten deshalb eventuell auch zur Erklärung der dortigen überdurchschnittlich hohen Geburtenraten beitragen (Spitzenreiter ist hier Neuseeland).³⁶

³⁶ Vgl. zur Familienpolitik in Frankreich Mény/Uterwedde/Zohnhöfer (2011).

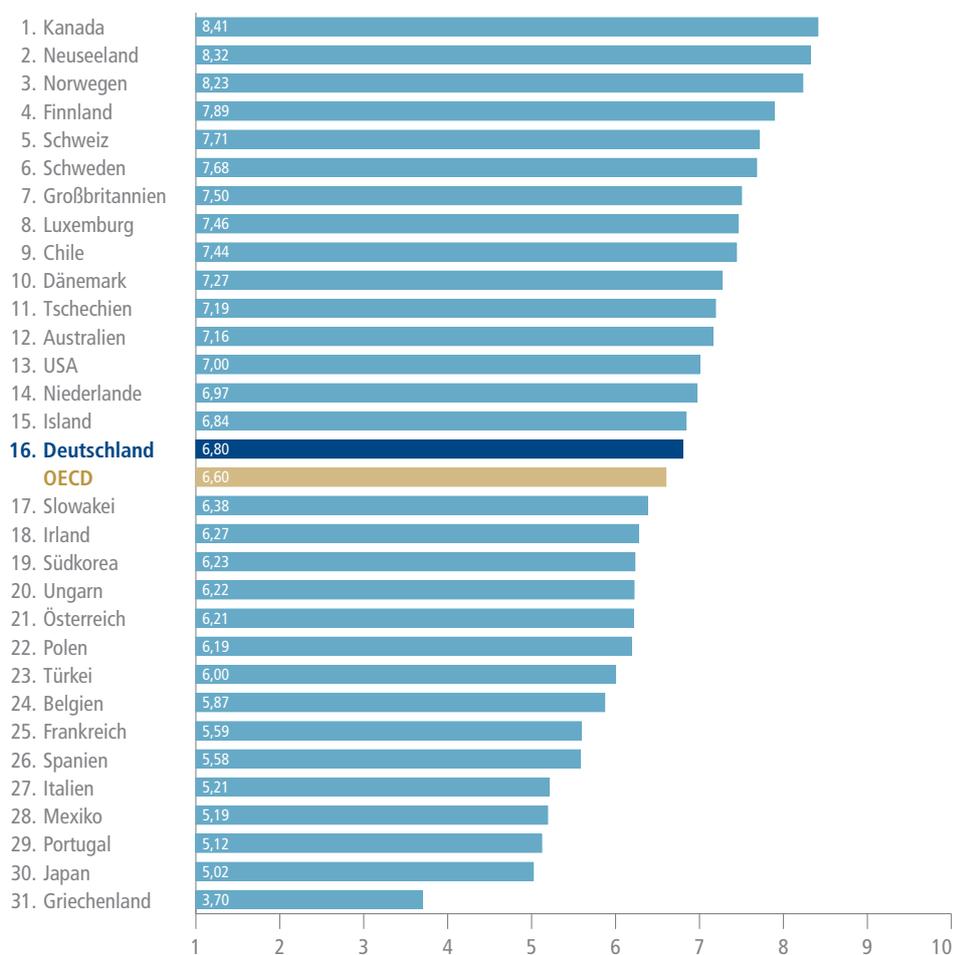


Renten

Kein klarer Kurs im Sinne langfristiger Tragfähigkeit

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.³⁷ Ein Mindestmaß

Abbildung 17: Rentenpolitik



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

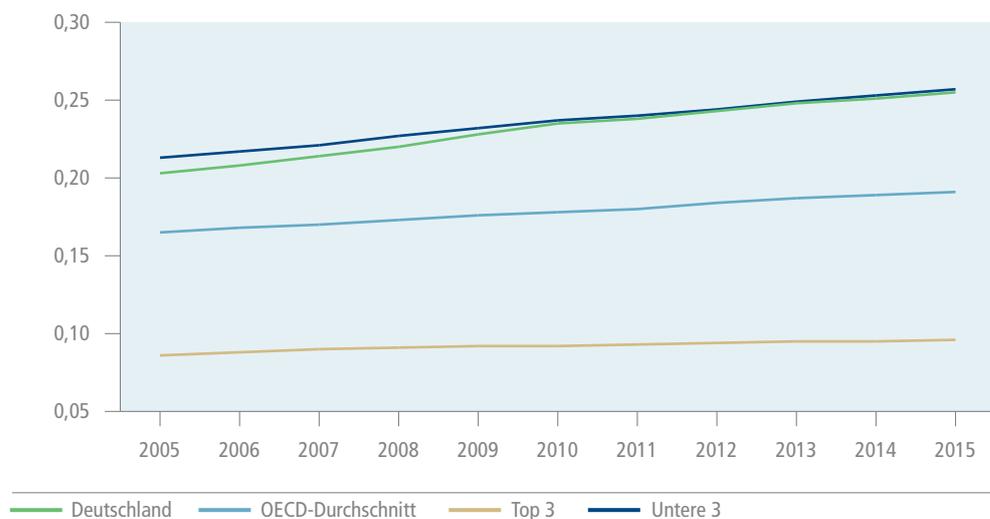
³⁷ Hierzu und im Folgenden Rüb/Ulbricht (2011).

an Altersvorsorge, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung der Rentenempfänger, die Anpassung der Renten an die Lohn- und/oder Preisentwicklung und die Wahrung des Interessengleichgewichts zwischen Erwerbstätigen und Pensionären gelten als zentrale Aspekte nachhaltiger Politik.

Um das deutsche Rentensystem nachhaltig zu machen, wurde in den vergangenen Jahren eine Reihe von Reformen beschlossen, darunter insbesondere die schrittweise Heraufsetzung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre. Die große politische Relevanz des Themas „Rente“ hat jedoch auch dazu geführt, dass die Politik finanzielle Zugeständnisse gemacht hat, die mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit nicht in Einklang stehen. So beschloss die Bundesregierung für 2008 und 2009 eine stärkere Steigerung der Renten als nach der neuen Rentenformel zulässig gewesen wäre. Auch wurde die Kopplung der Rentenentwicklung an die Entwicklung des allgemeinen Lohn- und Gehaltsniveaus im Mai 2009 vorübergehend gelockert, da die Löhne im Zuge der Wirtschaftskrise gesunken waren. Zudem wurde ein Gesetz verabschiedet, nach dem nominale Rentenkürzungen in Zukunft grundsätzlich ausgeschlossen sind. Schätzungen zufolge wird diese Rentengarantie das staatliche Budget bis 2013 mit etwa 10 Mrd. Euro belasten.

Abbildung 18: Altenquotient

Trendberechnung auf Basis des Doppelt-Exponentialverfahrens



Quelle: OECD Pensions at a Glance 2009, eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



Trotz dieser „Rückschritte“ dürften aber die Strukturreformen der vergangenen Jahre das deutsche Rentensystem in langfristiger Perspektive insgesamt doch stabiler machen als dies bislang der Fall war. Deutschland befindet sich in dieser Hinsicht in einer besseren Position als beispielsweise Frankreich oder die südeuropäischen Länder. Dies ist aufgrund des fortschreitenden demografischen Wandels auch zwingend geboten. Bereits jetzt ist der „Altenquotient“ in Deutschland am dritthöchsten. Nach Berechnungen der OECD ist mit einer Trendumkehr nicht zu rechnen, sondern eher mit einem weiteren Anstieg. Die Bekämpfung von Altersarmut wird vor diesem Hintergrund womöglich eine nächste große Baustelle für die deutsche Rentenpolitik sein.³⁸

Die geringsten Probleme in Sachen Nachhaltigkeit des Rentensystems haben innerhalb der OECD Kanada, Neuseeland und Norwegen. Während Norwegen auch durch seinen aus Ölerlösen finanzierten „Pensionsfonds“ in der Lage ist, eine tragfähige Finanzierbarkeit des Rentensystems zu gewährleisten und nachfolgende Generationen nicht übermäßig zu belasten, erklärt sich das gute Abschneiden Kanadas und Neuseelands auch durch die in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten durchgeführten Reformen innerhalb des Rentensystems.³⁹ 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, hat Griechenland.⁴⁰

Gesundheit

Eine politische Daueraufgabe

Im Gesundheitsbereich messen wissenschaftliche Studien die Performanz unter anderem mit Indikatoren wie den Gesundheitskosten, dem Deckungsgrad des Versicherungs- oder staatlichen Gesundheitssystems, der Leistungsdichte und Qualität der Versorgung oder dem staatlichen Durchsetzungspotenzial.⁴¹ 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 der Inklusivität des Zugangs zu Gesundheitsleistungen ausgerichtet sein und dabei gleichzeitig möglichst auch das Ziel der Kosteneffizienz nicht vernachlässigen. Die Gestaltungsaufgaben innerhalb dieses Zieldreiecks sind daher komplex.

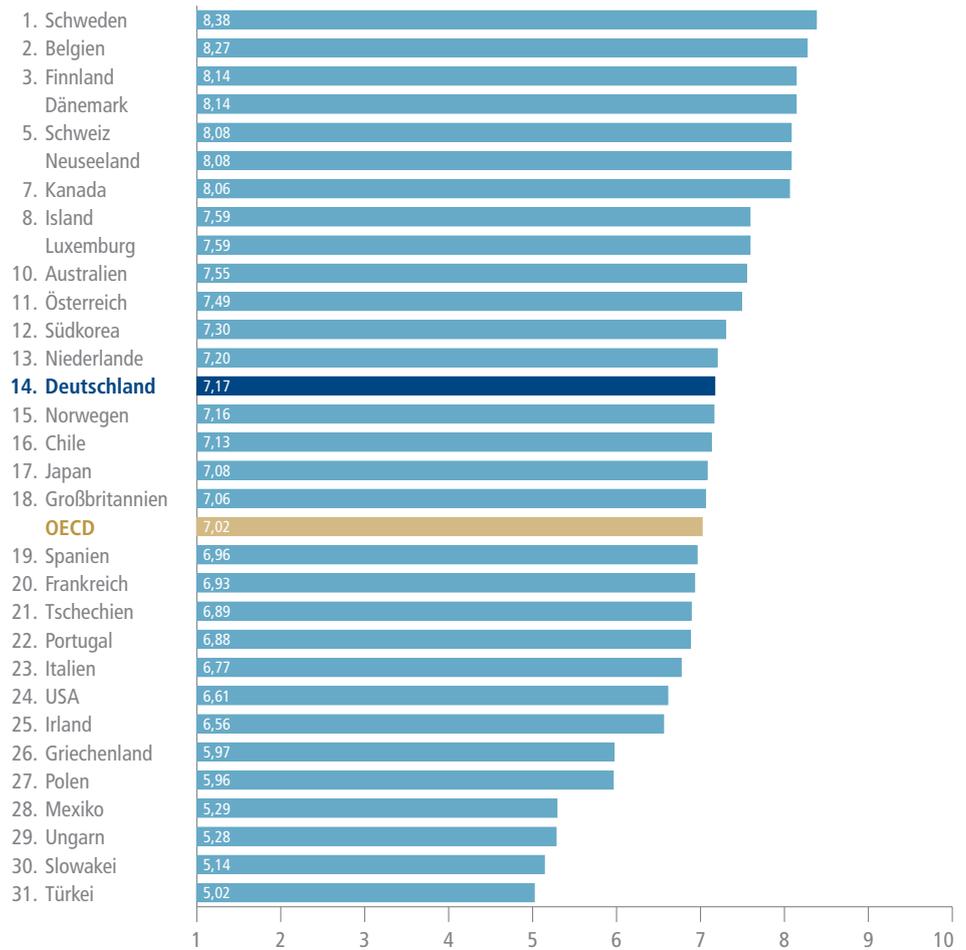
³⁸ Vgl. Rüb/Heinemann/Zohlnhöfer (2011).

³⁹ Vgl. zu Norwegen: Ringen/Sverdrup/Jahn (2011); zu Kanada: Sharpe/Savoie/Thunert (2011) sowie zu Neuseeland: Kaiser/Scott/Croissant (2011).

⁴⁰ Dazu Sotiropoulos/Featherstone/Colino (2011).

⁴¹ Hierzu und im Folgenden entsprechend Rüb/Ulbricht (2011).

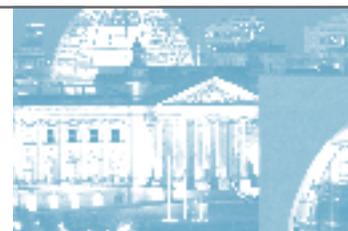
Abbildung 19: Gesundheit



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Die Reform des Gesundheitssystems ist und bleibt vor diesem Hintergrund in Deutschland eine politische Daueraufgabe. Im Januar 2009 wurde die Finanzierung der Gesundheitsversorgung auf ein neues Fundament gestellt, den Gesundheitsfonds. Zentraler Punkt der Finanzierungsreform war dabei die Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes und die Umstrukturierung des bisherigen Risikostrukturausgleichs zwischen den Kassen. Nach diesem Instrument werden die einkommensabhängigen Beiträge der Versicherten gesammelt und nach einem komplizierten Verfahren, bei dem die Versichertenstruktur der jeweiligen Kasse Berücksichtigung findet, auf die verschiedenen Krankenkassen verteilt. Auf diese Weise soll der Qualitätswettbewerb zwischen den Kassen erhöht werden. Nichtsdestotrotz wird das Gesundheitssystem in zunehmendem Maß



von der öffentlichen Hand alimentiert. Mit der jüngsten Reform der schwarz-gelben Regierung, die pauschale, von den Kassen festzulegende Zusatzbeiträge für die Kassenmitglieder vorsieht und damit den Kostenwettbewerb unter den Kassen steigert, wurde das lange Jahre geltende Prinzip der paritätischen Finanzierung der Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer grundsätzlich aufgegeben. Der Arbeitgeberbeitrag wurde auf einem konstanten Niveau eingefroren, sodass zukünftige Kostensteigerungen allein zulasten der Kassenmitglieder über Zusatzbeiträge gehen. Ein steuerfinanzierter Sozialausgleich soll dabei Härten bei Geringverdienern vermeiden.

Auf der Kostenseite schlagen nicht zuletzt die hohen Ausgaben für Medikamente zu Buche, die rund 15 Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Um diese hohen Kosten zu senken, werden Pharmaunternehmen neuerdings verpflichtet, eine spezifische Kosten-Nutzen-Analyse vorzulegen. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die Krankenkassen mit den Pharmaunternehmen über die Preise neuer Medikamente verhandeln. Trotz dieser Reformen bleibt die Effizienz des deutschen Gesundheitssystems noch verbesserungswürdig. Zwar ist die Qualität medizinischer Versorgung in Deutschland im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch; zudem bedeutet die seit Januar 2009 geltende allgemeine Krankenversicherungspflicht, dass es keine langfristig unversicherten Personen mehr geben wird. Bleiben jedoch weitere Effizienzsteigerungen durch die Ausschöpfung bestehender Rationalisierungspotenziale aus, so sind künftig zunehmende Tendenzen der Rationierung von Gesundheitsleistungen zu befürchten, die insbesondere die gesetzlich Versicherten betreffen könnten. Hinsichtlich des Ziels eines gleichen Zugangs zu bestmöglichen Gesundheitsleistungen wäre dies eine bedenkliche Perspektive.

Nach den verwendeten quantitativen und qualitativen Indikatoren schneiden im OECD-Vergleich Schweden, Belgien, Finnland, Dänemark, die Schweiz, Neuseeland und Kanada in dieser Kategorie zwar am besten ab, doch ist auch für diese Länder ein differenzierender Blick erforderlich. In Schweden zeigen sich unter Effizienzgesichtspunkten einige Defizite, die etwa in langen Wartezeiten bei stationären Eingriffen zum Ausdruck kommen. Gleiches gilt dabei auch für Norwegen, das über einen Platz im Mittelfeld nicht hinauskommt.⁴²

⁴² Vgl. ausführlicher dazu die entsprechenden Länderberichte unter www.sgi-network.org.

Sicherheit

Die Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit ist eine der ältesten und zentralen Staatsaufgaben. Obwohl der Gestaltungswille von Regierungen in beiden Politikfeldern besonders stark ausgeprägt ist, wurden diese bisher selten in ein mehrdimensionales Verständnis nachhaltigen Regierens integriert.⁴³ Sicherheitsaspekte erfahren heute auf zweierlei Wegen eine Neubewertung: Zum einen öffnet sich die sicherheitspolitische Debatte gesellschaftlichen Faktoren. Armut, Unterentwicklung, Bildungsdefizite, Migration oder Pandemien – um nur einige Beispiele zu nennen – werden als neue, globale Herausforderungen betrachtet, die Risiken und Bedrohungen für die Sicherheit darstellen. Zum anderen findet der Sicherheitsaspekt auch verstärkt in der Entwicklung neuer Wohlfahrtsmaße Beachtung: „...[P]ersonal insecurity such as crime affect quality of life for a significantly larger number of people“.⁴⁴ In jüngster Zeit werden die tradierten Strategien zur Sicherung der territorialen Integrität und Aufrechterhaltung der inneren Ordnung durch konkrete sicherheitspolitische Gefahren in Frage gestellt. Der Anschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 hat zu erheblichen Modifikationen in den Konzepten der inneren und äußeren Sicherheit geführt – mit erheblichen normativen Konsequenzen für das schwer auszutarierende Verhältnis von Sicherheit und Freiheit. Transnational organisierte Kriminalität und Gewaltkriminalität bilden drängende Aufgabenfelder. Neue Sicherheitsrisiken, etwa in Gestalt des internationalen Terrorismus, verweisen besonders auf den grenzüberschreitenden Charakter sicherheitspolitischer Herausforderungen und Gefahren. Eine starke Verzahnung von Problemen macht vernetzte, transnationale Sicherheitskonzepte, die Neustrukturierung nationaler Streitkräfte und andere organisatorische Reformen von Sicherheitsbehörden unumgänglich.

Die SGI bewerten vor diesem Hintergrund die Politik äußerer und innerer Sicherheit in den OECD-Staaten und integrieren sie in eine Gesamtkonzeption nachhaltigen Regierens. Im Bereich der inneren Sicherheit messen sie die Performanz anhand des Ausmaßes krimineller Delikte, der Zuverlässigkeit und Rechtsbindung der Polizeikräfte oder der Kriminalitätskosten. Aspekte der äußeren Sicherheit werden durch Indikatoren wie der Verstrickung in internationale Konflikte und die Beziehungen zu den jeweiligen Nachbarn ermittelt. Diese Indikatoren werden durch qualitative Einschätzungen der Länderexperten ergänzt.

Mit Blick auf die Performanz Deutschlands im Bereich äußere Sicherheit ergibt sich ein positives Bild. Deutschland ist ein sehr gut integriertes Mitglied in den bedeutendsten internationalen Bündnissen und Organisationen wie NATO, UN, OSZE sowie auf supranationaler Ebene in der EU. Im Rahmen dieser „Allianzen“ leistet die deutsche Bundeswehr einen wichtigen Beitrag für die äußere Sicherheit. So sind die deutschen Streitkräfte in einigen europäischen und internationalen Einsätzen in verschiedenen Ländern zum Zwecke der Friedenssicherung involviert. In der deutschen Bevölkerung sind diese Einsätze – insbesondere seitdem immer wieder Tote auf deutscher

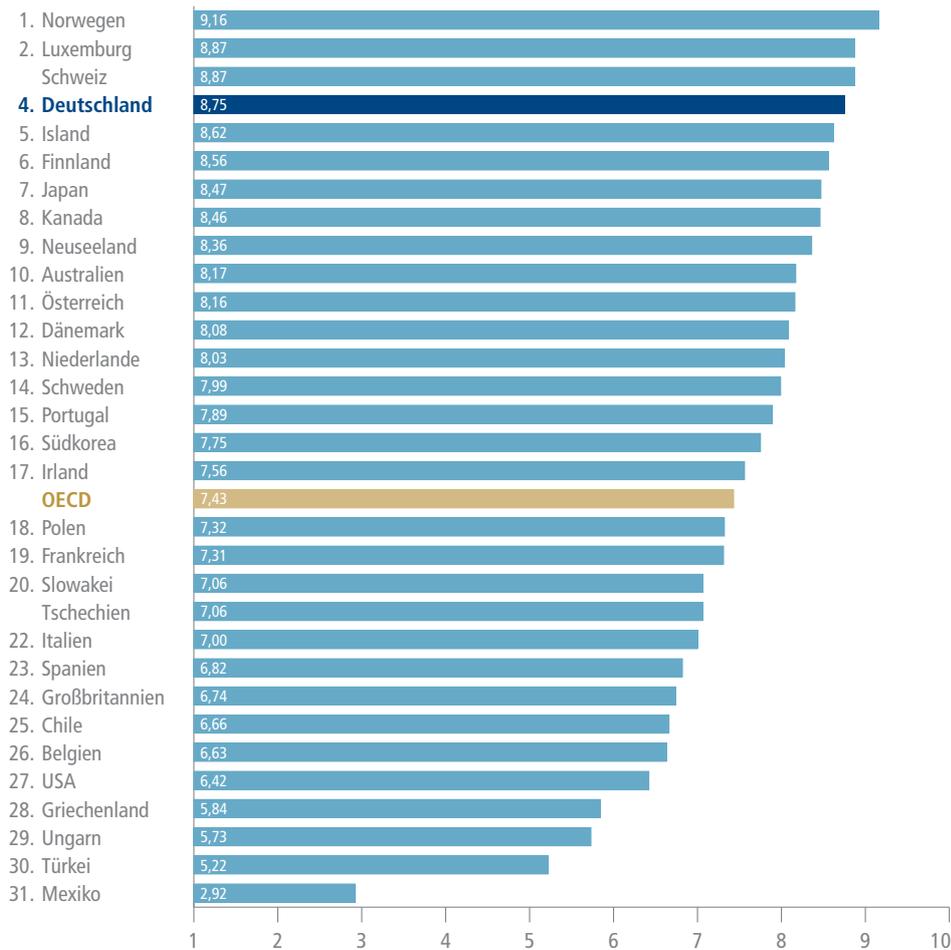
⁴³ Hierzu und im Folgenden entsprechend Rüb/Ulbricht (2011).

⁴⁴ Stiglitz et al. 2009: 53.



Seite zu beklagen sind und deutsche Offiziere für die Tötung zahlreicher Zivilisten bei einem Luftangriff nahe Kunduz im September 2009 mit verantwortlich gemacht wurden – allerdings weniger populär. In diesem Zuge dreht sich eine eher generelle Debatte um die zukünftige Rolle der Bundeswehr. Gegründet als reine Verteidigungsarmee, sehen sich die deutschen Streitkräfte mehr und mehr neuen Aufgaben im Rahmen internationaler Militäreinsätze gegenüber. Ein grundsätzliches Problem wird in diesem Zusammenhang darin gesehen, dass die Bundeswehr sich ihrer neuen internationalen Rolle noch nicht vollständig angepasst hat und nicht optimal auf diese neuen Aufgaben und Missionen vorbereitet scheint. Kritisiert wird insbesondere die Ausbildung und Ausrüstung der Soldaten, die den militärischen und logistischen Anforderungen

Abbildung 20: Innere Sicherheit



Quelle: Eigene Berechnungen.

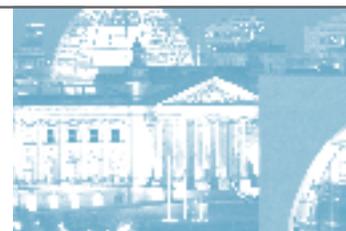
Bertelsmann Stiftung

nicht in vollem Umfang gerecht werden. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob durch die faktische Abschaffung der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 und den Aufbau einer Berufsarmee eine Besserung im Hinblick auf Ausbildung und Ausrüstung zu erzielen sein wird.⁴⁵

Im Bereich innere Sicherheit schneidet Deutschland ebenfalls im Vergleich mit allen anderen OECD-Staaten sehr gut ab und liegt hier neben Norwegen, Luxemburg und der Schweiz an der Spitze. 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.

Allerdings sieht sich die Politik auch weiterhin zwei zentralen Herausforderungen gegenüber. Zum einen ist die zunehmende Aktivität linker und rechter Extremisten ein Problem, wobei letzteres nicht ausschließlich, aber verstärkt in den neuen Bundesländern auftritt. Zum anderen ist es der Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Gerade in dieser Hinsicht ist die Politik innerer Sicherheit in Deutschland eng mit den auf europäischer Ebene verfolgten Maßnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung verflochten. Dabei steht bei den bisherigen Gesetzesinitiativen (wie etwa die Vorratsdatenspeicherung von Verbindungsdaten in der Telekommunikation) insbesondere der Präventionsgedanke im Vordergrund. Dies betrifft unmittelbar das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit. Bislang waren die Sicherheitsbehörden in Deutschland erfolgreich, größere Anschläge zu verhindern und entsprechende terroristische Planungen frühzeitig aufzudecken. Gegner der diversen präventiv orientierten Sicherheitsmaßnahmen sehen in derartigen Gesetzesinitiativen allerdings in erster Linie einen Angriff auf die individuellen Persönlichkeits- und Freiheitsrechte des Einzelnen, die es im Rahmen einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie stets zu schützen gilt. Diese Problematik stellt sich in ähnlicher und zum Teil noch stärkerer Weise auch in vielen anderen OECD-Staaten und dürfte die politischen Debatten im Kontext des „Kampfes gegen den Terrorismus“ auch künftig weiter prägen.

⁴⁵ Vgl. Rüß/Heinemann/Zohlhöfer (2011).



Ressourcen

Die SGI-Kategorie „Ressourcen“ ist unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit von besonderer Bedeutung. Jeder Staat und jede Generation verfügt über eine bestimmte Ressourcenausstattung, die über die Lebensqualität entscheidet.⁴⁶ Dieses „Kapital einer Gesellschaft“ beinhaltet „...non-renewable resources, the inventory of technological knowledge, and even the general level of education and supply of skills“.⁴⁷ Die SGI unterscheiden analog zwischen drei zukunftsorientierten Ressourcen: ökologische Ressourcen (SGI-Kriterium „Umwelt“), technologische Ressourcen (SGI-Kriterium „Forschung und Entwicklung“) und schließlich Bildungsressourcen (SGI-Kriterium „Bildung“). Zwischen allen drei Ressourcenarten bestehen enge Wechselwirkungen. So ist

- ein nachhaltiges Wirtschaften durch einen schonenden Umgang mit der Umwelt gekennzeichnet,
- die Entwicklung neuer Technologien und Produkte Voraussetzung für das Entstehen nachhaltiger und zukunftsfähiger Arbeitsplätze,
- eine gute (Aus-)Bildung und Qualifikation der Bevölkerung Bedingung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und ein hohes Maß an sozialer Teilhabe.

Umwelt

Vorreiterrolle Deutschlands, Verbesserungspotenzial bei erneuerbaren Energien

Ziel nachhaltiger Umweltpolitik muss es sein, die natürlichen Grundlagen der menschlichen Existenz zu sichern und kommenden Generationen ein intaktes Ökosystem zu hinterlassen.⁴⁸ Umweltressourcen können für Menschen instrumentelle oder intrinsische Werte darstellen. Sind sie funktionell, dann kann menschliche Bedürfnisbefriedigung auch durch Investitionen in andere Bereiche des Kapitals der Gesellschaft gesichert werden. In einem differenzierten human-ökologischen System müssen konfligierende ökonomische und ökologische Interessen im Stadium der Gesetzgebung immer wieder neu ausgehandelt werden. Deshalb ist die Entwicklung gesellschaftlicher Zielvorstellungen über den anzustrebenden Umweltzustand zumindest schwierig. Bestimmte Teile der Natur müssen allerdings um ihrer selbst Willen geschützt werden und sind daher nicht durch Investitionen an anderer Stelle substituierbar.

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 auf diesem Gebiet etabliert und nimmt etwa in der EU – gemeinsam mit Großbritannien – eine Vorreiterrolle ein.⁴⁹ Auch im hier im Vordergrund stehenden OECD-Vergleich

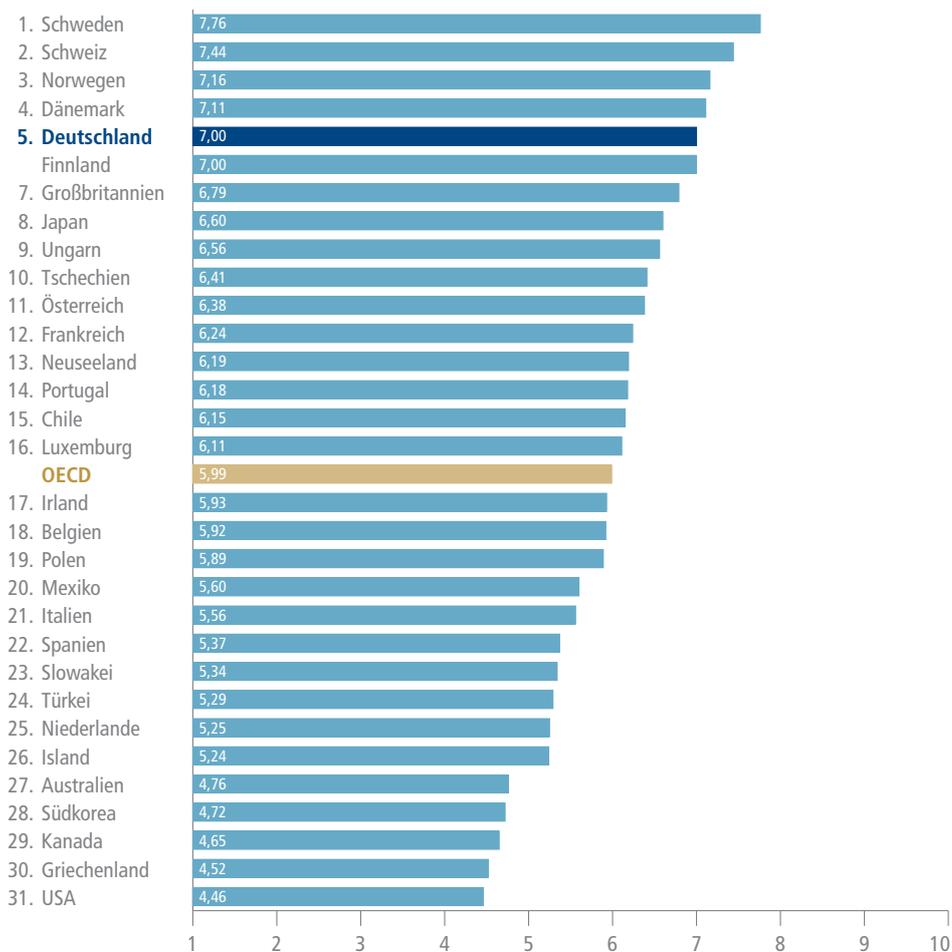
⁴⁶ Hierzu und im Folgenden entsprechend Rüß/Ulbricht (2011).

⁴⁷ Solow 1993: 168.

⁴⁸ Hierzu und im Folgenden entsprechend Rüß/Ulbricht (2011).

⁴⁹ Rüß/Heinemann/Zolnhöfer (2011).

Abbildung 21: Umwelt



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

bildet Deutschland gemeinsam mit den skandinavischen Staaten und der Schweiz das Spitzenfeld in Sachen Umweltpolitik, während die USA ganz am Ende des Feldes liegen. Eine Ursache für dieses gute Ergebnis ist nicht zuletzt die Tatsache, dass sowohl innerhalb der Bevölkerung als auch zwischen den politischen Parteien in Deutschland Einigkeit darüber besteht, dass Umweltziele – wie z.B. der Kampf gegen den fortschreitenden Klimawandel – eine hohe Priorität genießen müssen.

Das gute Ergebnis für Deutschland sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch hierzulande noch erhebliches Verbesserungspotenzial besteht. Zwar werden unter anderem erneuerbare Energien, Windkraftanlagen und die energieeffiziente Erneuerung von Gebäuden und Infrastruktur von der Politik gefördert, doch ist der Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energiean-

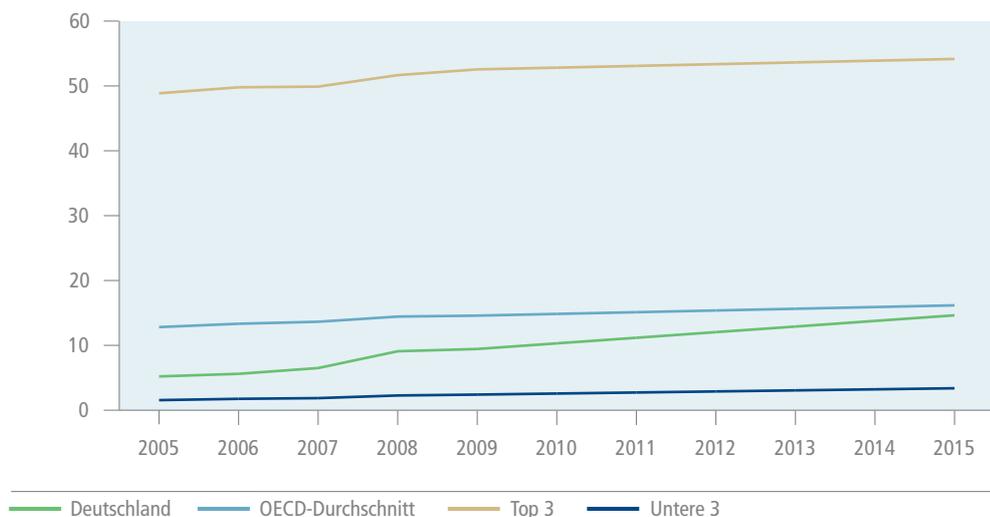


gebot im internationalen Vergleich noch immer gering. Zwar wird dieser Anteil einfachen Trendberechnungen zufolge bis 2015 auf etwa 15 Prozent anwachsen, doch liegt Deutschland auch mit diesem Wert noch immer weit vom Spitzenfeld in Sachen Energiemix entfernt, wo der Anteil an erneuerbarer Energie zum Teil mehr als dreimal so groß ist (vgl. Abb. 22). Spitzenreiter sind hier Island, Norwegen und Neuseeland. Der Ausbau erneuerbarer Energien ist nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch eines der bedeutendsten Zukunftsfelder. Vor diesem Hintergrund erscheint es sehr fraglich, ob die im März 2010 begonnene Reduzierung der Subventionen für Solarenergie sowie die beschlossene Verlängerung der Laufzeit von Atomkraftwerken Schritte in die richtige Richtung sind. Die aktuellen schrecklichen Ereignisse in Japan haben jedoch offenbar zu einem Umdenkensprozess beim letztgenannten Aspekt geführt.

Ein positives Bild zeigt sich bei Betrachtung der umweltschädlichen CO₂-Emissionen. Diese konnten zwischen 1990 und 2008 um etwa 22 Prozent reduziert werden und damit stärker als im OECD-Durchschnitt. Setzt sich diese positive Entwicklung auf der bisherigen Trendbasis weiter fort, so wird Deutschland bis 2015 weiter an die Spitzengruppe heranrücken. Während der CO₂-Ausstoß in der Bundesrepublik 2005 noch um etwa 0,2 Kilogramm pro Einheit des BIP über dem Durchschnittswert der drei besten Länder lag, wird sich dieser Abstand bis 2015 bei einer einfachen Fortschreibung des bisherigen Trends voraussichtlich auf etwa 0,12 Kilogramm pro Einheit des BIP verringern. Bei der Reduktion von CO₂-Emissionen sind Schweden, die Schweiz und Norwegen führend – allerdings muss man insbesondere im Falle Schwedens relativierend darauf hinweisen, dass dort noch stark auf Atomenergie gesetzt wird. Insgesamt liegt Deutschland beim CO₂-Ausstoß im Mittelfeld auf Rang 16.

Abbildung 22: Energiemix – Beitrag erneuerbarer Energien zum Energieangebot

Angaben in Prozent des gesamten Angebots an Primärenergie, Trendberechnungen auf Basis des Doppelt-Exponentialverfahrens

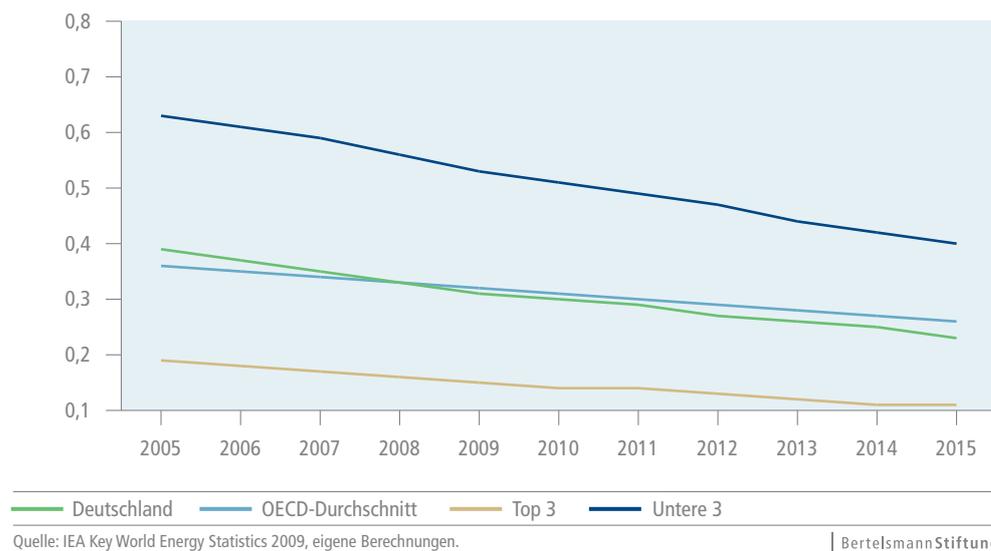


Quelle: OECD Factbook 2010, eigene Berechnungen.

Bertelsmann Stiftung

Abbildung 23: CO₂-Ausstoß

Angaben in Kilogramm pro BIP, in US-Dollar PPP, Trendberechnungen auf Basis des Doppelt-Exponentialverfahrens



Auch bei anderen Umweltindikatoren schneidet Deutschland relativ erfreulich ab. So ist etwa der durchschnittliche Wasserverbrauch pro Kopf im internationalen Vergleich nicht übermäßig hoch (Rang zehn), wenngleich Länder wie Dänemark, die Slowakei oder Tschechien hier erheblich besser liegen. Ähnliches gilt für die Energieintensität der Wirtschaft.

Am schlechtesten schneiden im internationalen Vergleich in Sachen Umweltpolitik die USA ab, die sowohl bei den CO₂-Emissionen, dem Anteil erneuerbarer Energien sowie dem Wasserverbrauch pro Kopf noch massiven Reformbedarf haben. Auch Griechenland, Kanada, Südkorea und Australien weisen zum Teil erhebliche Defizite im Bereich Umwelt auf.

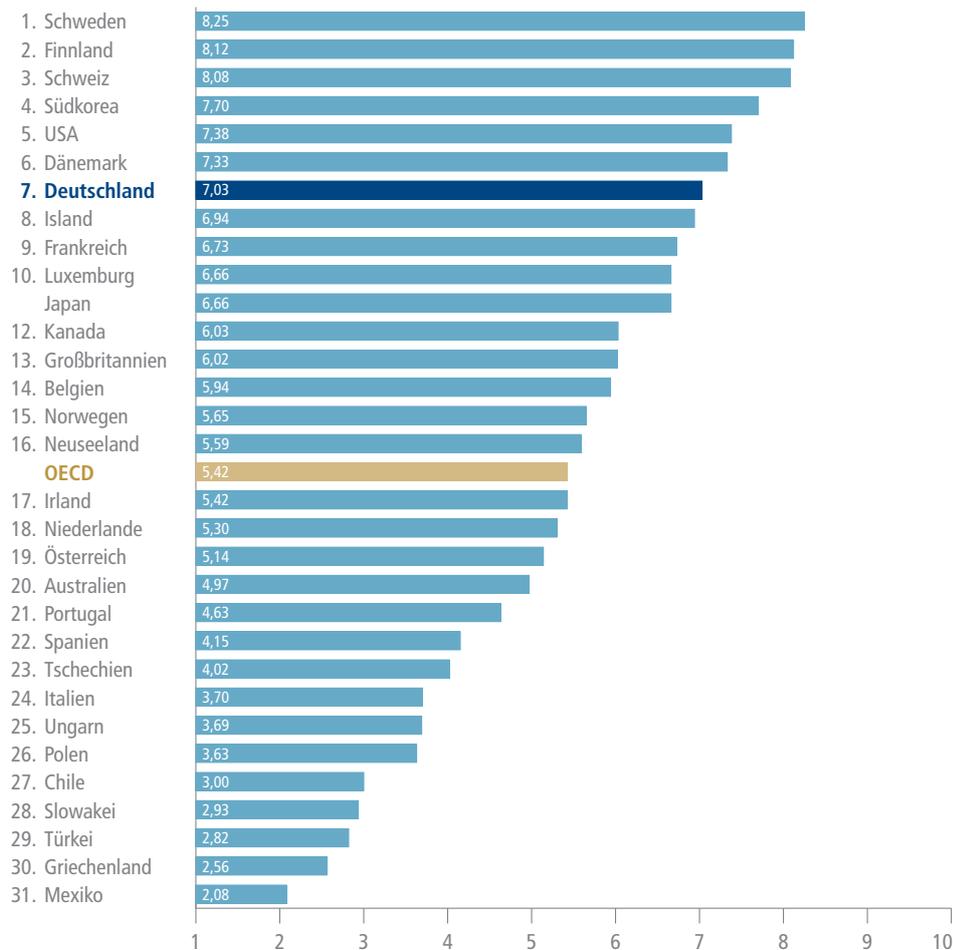
Forschung und Entwicklung

Gute Ausgangsbedingungen, aber Steigerungspotenzial

Innovation ist in postindustriellen 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.



Abbildung 24: Forschung und Entwicklung



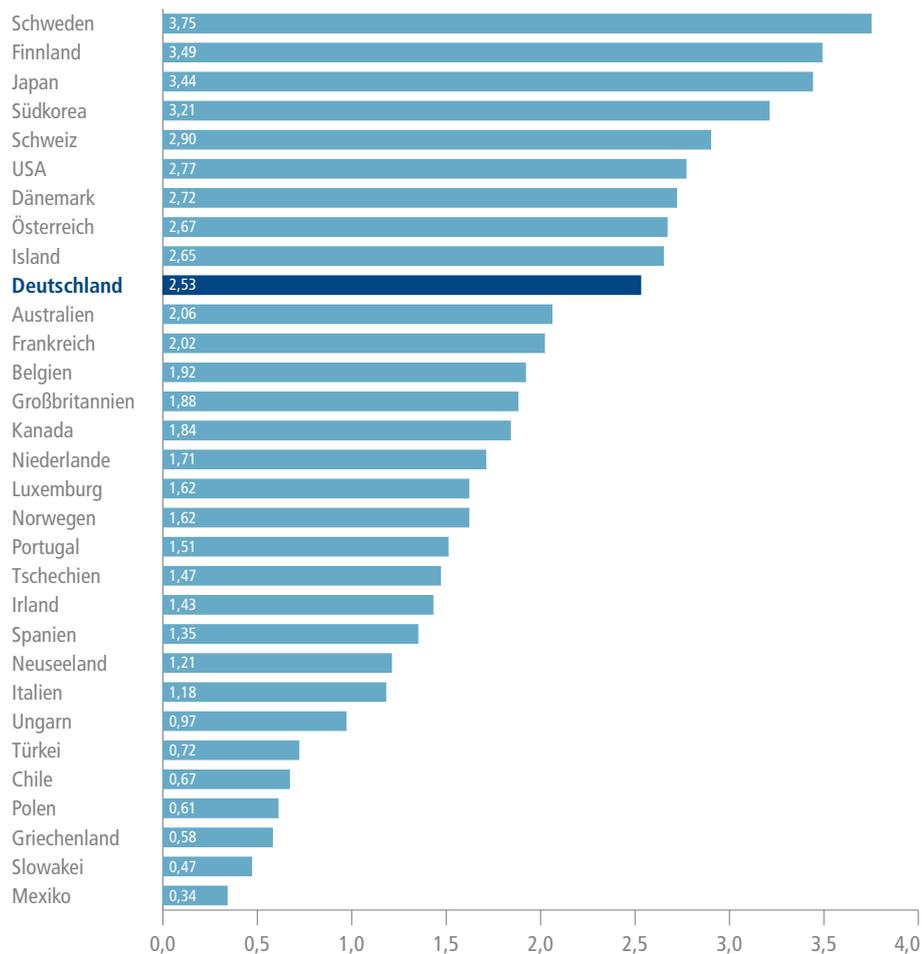
Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Forschung und Entwicklung ist 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 Staaten finanzielle Mittel für die Erforschung und Entwicklung neuer Ideen auf. Die höchsten Ausgaben mit jeweils über drei Prozent des BIP werden in Schweden, Finnland, Japan und Südkorea (vgl. Abb. 25) getätigt. Deutschland liegt mit 2,53 Prozent auf Platz 8 und befindet sich in einer Gruppe mit den USA, Österreich, Dänemark und Island, die alle zwischen 2,5 und 2,8 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung in Forschung und Entwicklung investieren.

Abbildung 25: Ausgaben für Forschung und Entwicklung

Angaben in Prozent des BIP (2008 bzw. letztes verfügbares Jahr)



Quelle: OECD Factbook 2010 (Griechenland, Türkei, Ungarn, Neuseeland, Niederlande, Deutschland, Südkorea, Japan: 2007 Australien: 2006, Schweiz, Chile: 2004).

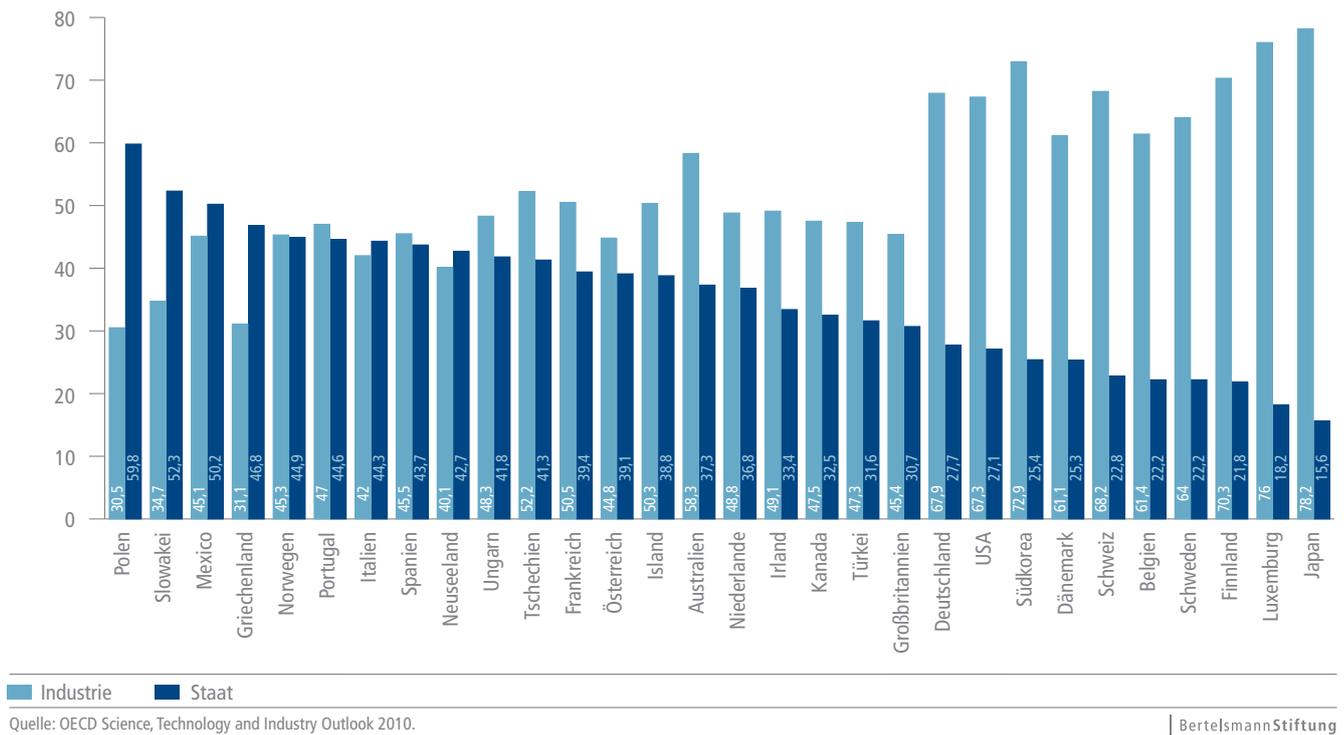
| BertelsmannStiftung

In den meisten OECD-Staaten tragen die Unternehmen die Hauptlast bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (vgl. Abb. 26). Anders verhält es sich in Polen, der Slowakei, Mexiko, Griechenland, Italien und Neuseeland, wo der Staat für den Großteil der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen aufkommt. In Deutschland betrug der Anteil staatlich finanzierter Forschung und Entwicklung knapp 28 Prozent, den größten Anteil stemmen mit etwa 68 Prozent die Unternehmen. Besonders gering ist der Anteil staatlich finanzierter Förderung in Japan. Hier werden lediglich 15,6 Prozent der Ausgaben für Forschung und Entwicklung aus staatlichen Mitteln finanziert, während die Unternehmen knapp 80 Prozent der Ausgaben schultern.



Abbildung 26: Finanzierungsstruktur der Forschungs- und Entwicklungsausgaben

Angaben in Prozent (2008 bzw. letztes verfügbares Jahr)

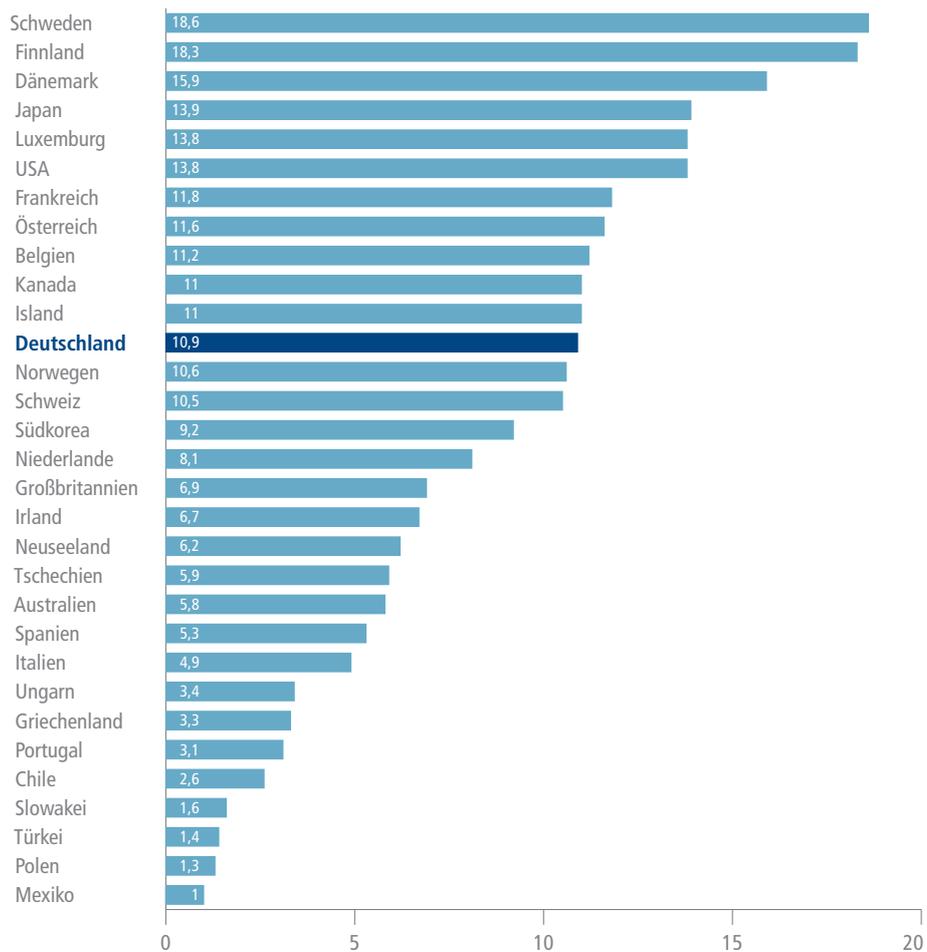


In der Bundesrepublik investiert die öffentliche Hand etwa 0,7 Prozent des BIP in Forschung und Entwicklung und damit deutlich mehr als der Durchschnitt der OECD-Staaten (0,58 Prozent). Zudem wurde 2010 das Budget des Ministeriums für Bildung und Forschung um 660 Mio. Euro erhöht. Ziel dieser Maßnahme ist insbesondere, dass die zahlreichen in Deutschland entwickelten Patente – Deutschland nimmt bei den Patentanmeldungen nach wie vor einen Spitzenplatz im internationalen Vergleich ein – häufiger als bislang in entsprechenden Markterfolg umgesetzt werden. Darüber hinaus hat das Wirtschaftsministerium 2,5 Mrd. Euro für die Erforschung neuer Technologien ausgegeben. Um das Innovationsbudget der Unternehmen zu erhöhen, wurde 2008 ein spezielles Programm für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) eingeführt. All diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis 2015 auf drei Prozent des BIP zu steigern. Trotz dieser finanziellen Bemühungen stellt sich die Frage, ob die

gewählten Instrumente effizient sind. In vielen anderen Industriestaaten wird die betriebliche Forschung und Entwicklung mit Hilfe von Steuervergünstigungen gefördert. In Deutschland dagegen konzentriert man sich auf die Förderung bestimmter Technologien. Dies setzt jedoch voraus, dass die Regierung heute bereits Kenntnis darüber hat, welche Technologien morgen vielversprechend sind und sich langfristig durchsetzen werden. Ob dies gelingen kann, scheint zumindest zweifelhaft. Aus diesem Grund hat die neue Bundesregierung generelle Steuervergünstigungen für KMUs beschlossen, die forschend und entwickelnd tätig sind.

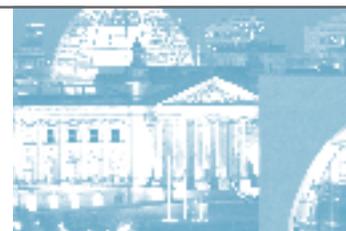
Abbildung 27: Beschäftigte im Bereich Forschung und Entwicklung in Unternehmen

Angaben in Vollzeitäquivalenten pro 1000 Beschäftigte im industriellen Sektor (2007)



Quelle: OECD Main Science and Technology Indicators 2009.

BertelsmannStiftung



Neben den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln stellt insbesondere die Anzahl der Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung einen wichtigen Faktor für das Entstehen von Innovationen dar, bildet sie doch das Reservoir an vorhandenem Wissen und Know-How ab, aus dem die Unternehmen bei der Entwicklung neuer Produkte und Produktionsverfahren schöpfen können. In Deutschland sind nur gut ein Prozent der im industriellen Sektor Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung tätig (vgl. Abb 27). Damit liegt die Bundesrepublik bei diesem Indikator im Mittelfeld der betrachteten Staaten. Spitzenwerte erzielen hier Schweden und Finnland. In diesen Ländern ist der Anteil mit knapp zwei Prozent nahezu doppelt so hoch wie hierzulande. Den größten Handlungsbedarf in Sachen Innovationspolitik haben insgesamt betrachtet jedoch Mexiko, Griechenland, die Türkei, die Slowakei und Chile.

Bildung

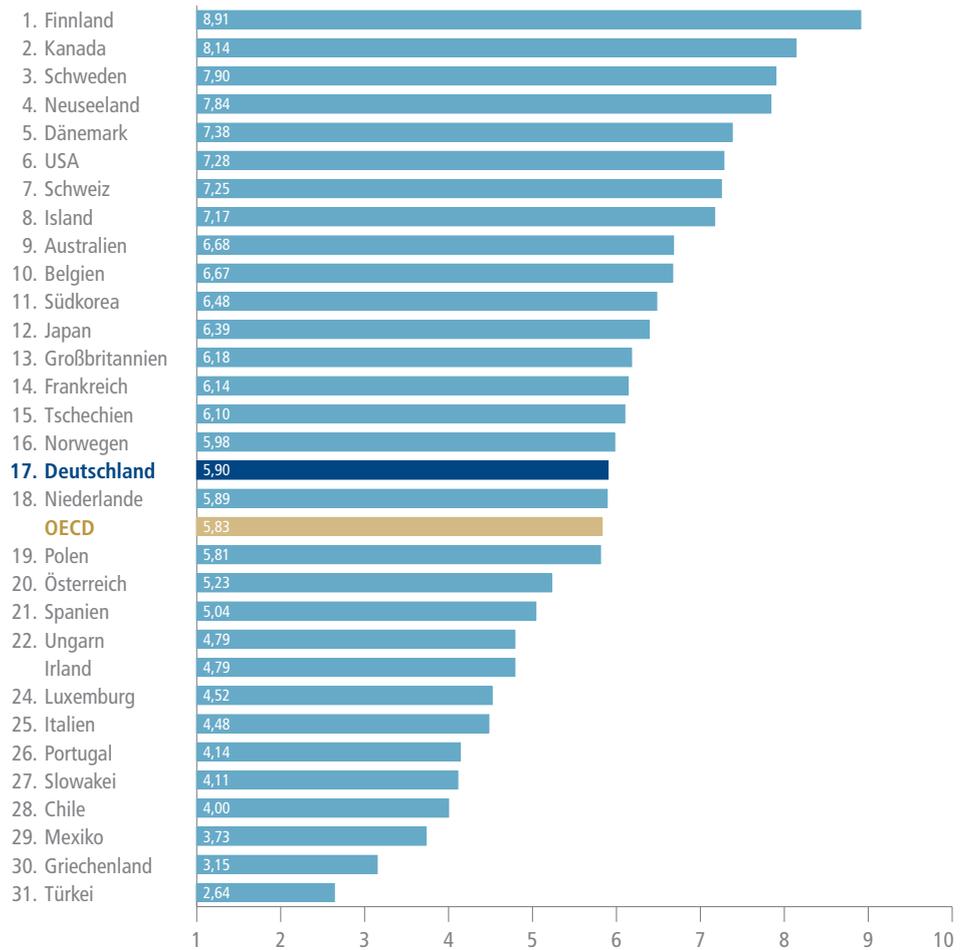
Erhebliche Reformanstrengungen nötig, Ungerechtigkeiten beseitigen

Nicht nur Investitionen in Forschung und Entwicklung, sondern vor allem in Bildung sind erforderlich, um die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften zu erhalten bzw. zu verbessern.⁵⁰ 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. In einer Gesamtbeurteilung der Zukunftsfähigkeit von Staaten kommt dem Bereich Bildung insofern womöglich der größte Stellenwert zu. Gerade in diesem Feld hat Deutschland jedoch noch mit den größten Nachholbedarf – gemessen etwa an besonders erfolgreichen Ländern wie Finnland, Kanada, Schweden, Neuseeland oder Dänemark.

Die größte Zukunftsherausforderung besteht dabei für Deutschland darin, insbesondere bestehende Ungerechtigkeiten beim Bildungszugang zu reduzieren. Denn trotz zuletzt verbesserter Leistungen deutscher Schülerinnen und Schüler in der jüngsten PISA-Erhebung – die Chancengleichheit ist im deutschen Bildungswesen noch immer schwach ausgeprägt. Der Bildungserfolg hängt 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.

⁵⁰ Hierzu und im Folgenden entsprechend Rüb/Ulbricht (2011).

Abbildung 28: Bildung



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

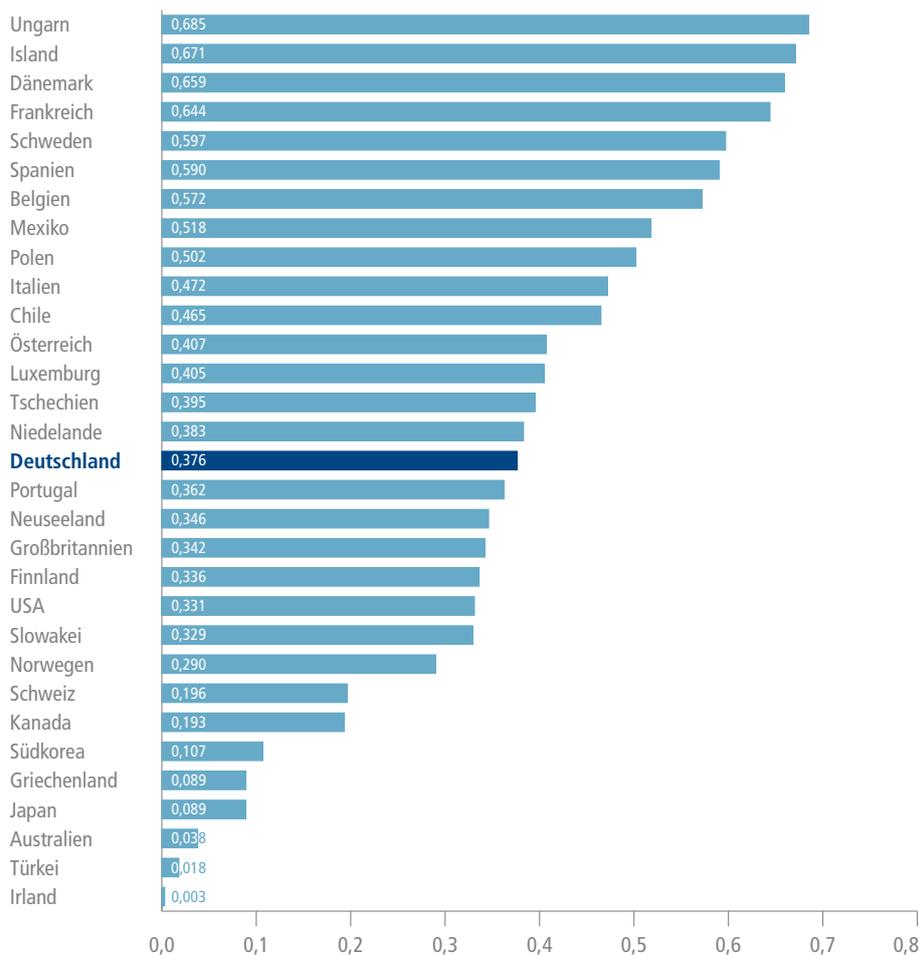
Die Bundesregierung und die für Bildung zuständigen Länder haben nach Einschätzung der SGI-Gutachter das Problem zwar erkannt und erste Schritte hin zu mehr Gerechtigkeit im Bildungswesen unternommen, doch besteht noch großer Handlungsbedarf, insbesondere bei der vorschulischen Förderung. Gerade einer verstärkten Investition in frühkindliche Bildung kommt bei der Frage nach der Realisierung gerechter Verwirklichungschancen eine Schlüsselrolle zu. Soziale Transfers dürfen dabei nicht gegen Infrastruktur ausgespielt werden, da für die Bewältigung prekärer Lebenslagen von Kindern auch materielle Voraussetzungen geschaffen werden müssen.⁵¹ Zur Qualität frühkindlicher Bildung liegen leider keine guten und vollständigen inter-

⁵¹ Bock-Famulla/Große-Wöhrmann (2010). Siehe auch: www.laendermonitor.de.



Abbildung 29: Öffentliche Ausgaben für frühkindliche Bildung

Angaben in Prozent des BIP (2007)



Quelle: OECD Online Education Database, Griechenland, Luxemburg: eigene Berechnungen.

Bertelsmann Stiftung

nationalen Vergleichsdaten vor. Daher muss hier als quantitativer Ersatzindikator auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben in diesem Bereich zurückgegriffen werden, der zumindest Aufschluss über finanzielle Prioritätensetzungen von Regierungen in diesem Feld erlaubt.

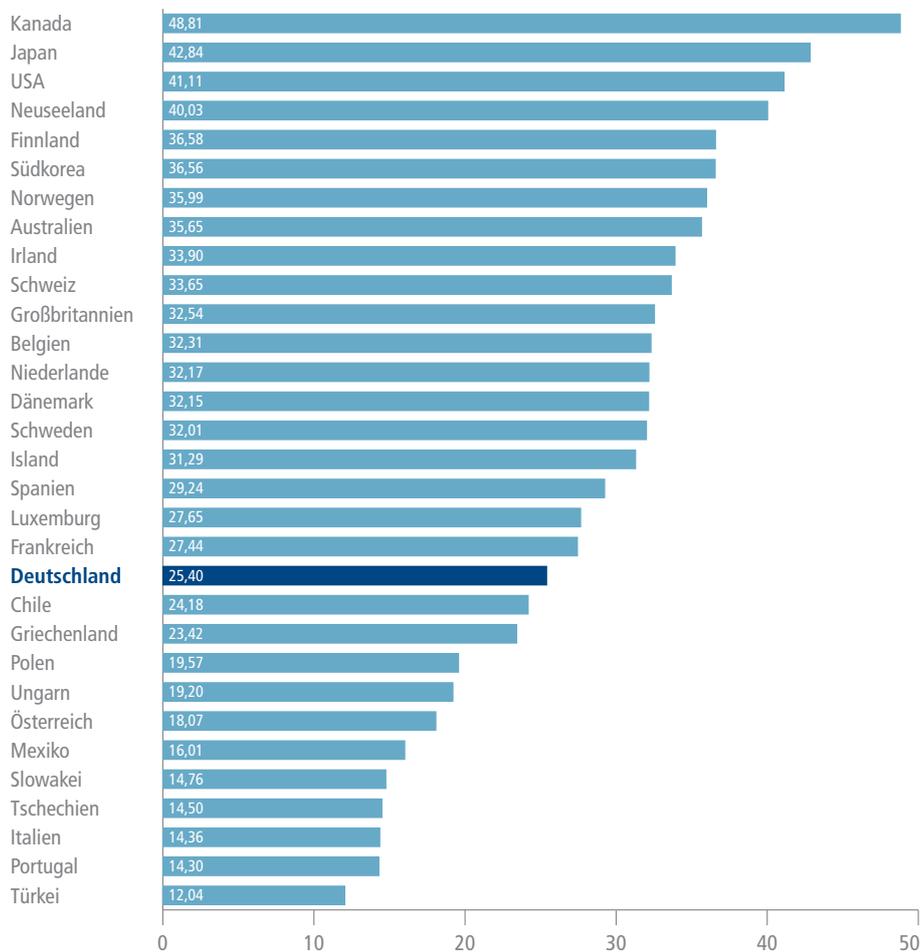
Ungarn, Island, Dänemark und Frankreich sind Spitzenreiter im OECD-weiten Vergleich bei öffentlichen Investitionen in diesen in höchstem Maße zukunftsrelevanten Bereich.⁵² In diesen Ländern wird nahezu doppelt so viel in die vorschulische Bildung investiert wie in Deutschland (vgl. Abb.

⁵² Die verwendeten OECD-Werte zur „Frühkindlichen Bildung“ beziehen sich auf die öffentlichen Ausgaben in diesem Feld. Die OECD rechnet allerdings nur solche Ausgaben ein, die explizit für „Bildung“ getätigt werden, und nicht solche für „Betreuung“. Ohne diese rein statistische Unterscheidung würden die skandinavischen Staaten, die diese beiden Komponenten seit jeher zusammen betrachten, noch besser abschneiden.

29). Ungarn und Frankreich, die beim Zusammenhang von sozioökonomischem Hintergrund und Schülerleistungen derzeit noch schlechter abschneiden als Deutschland, setzen mit diesem Ansatz richtige Gegenakzente. Deutschland hat seine öffentlichen Ausgaben für frühkindliche Bildung zwar erhöht, liegt hier aber immer noch im Mittelfeld des OECD-Vergleichs und deutlich hinter den Spitzenreitern zurück. Auch die relativ geringen Qualifikationsstandards im Bereich der vorschulischen Erziehung reflektieren noch nicht die Bedeutung, die der Förderung von Kindern bereits in deren ersten Lebensjahren zukommt.⁵³

Abbildung 30: Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss, 25- bis 64-Jährige

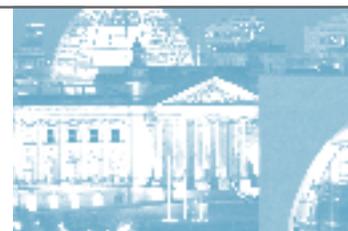
Angaben in Prozent



Quelle: OECD Education at a Glance 2010.

BertelsmannStiftung

⁵³ Vgl. Rüb/Heinemann/Zohlhörer (2011).

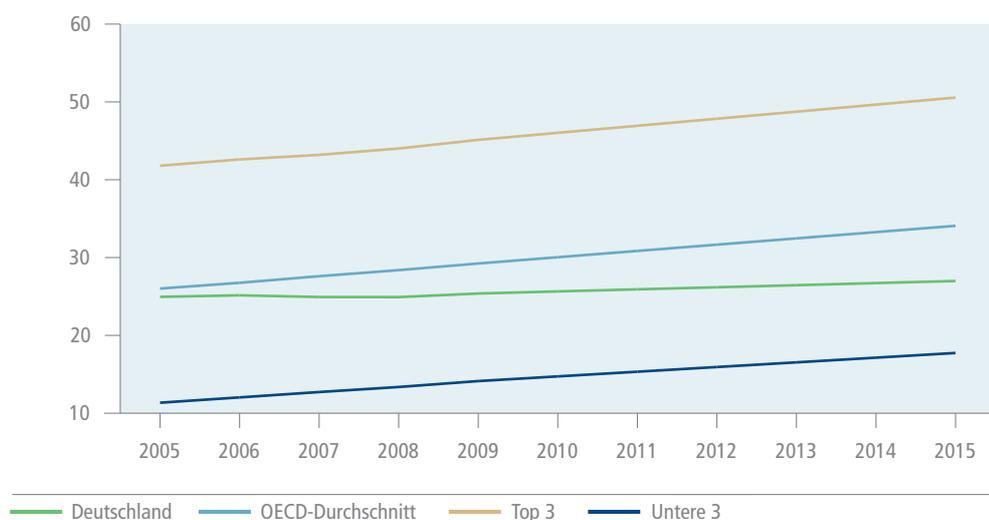


Auch im Bereich der Hochschulbildung hat Deutschland Nachholbedarf. So beträgt der Anteil der 25- bis 64-jährigen Personen, die über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen nur etwa 25 Prozent, dies bedeutet Rang 20 im OECD-Vergleich. Spitzenreiter bei diesem Indikator ist Kanada, wo – relativ gesehen – etwa doppelt so viele Menschen (48,8 Prozent) über ein abgeschlossenes Studium verfügen wie in Deutschland (vgl. Abb. 30).

Orientiert sich die künftige Entwicklung bei diesem Indikator am bisherigen Langzeittrend, dann sind eher keine großen Sprünge nach oben zu erwarten (vgl. Abb. 31). Während der Anteil an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik bei einer entsprechenden Trendfortschreibung stagniert und ceteris paribus auch in den kommenden Jahren kaum ansteigen wird, erreichen – gemessen am bisherigen Langzeittrend – in den meisten übrigen OECD-Staaten zunehmend mehr Menschen einen akademischen Abschluss. Lag der Anteil an Hochschulabsolventen in Deutschland 2005 noch ungefähr auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts, so entfernt er sich bei einer solchen Trendfortschreibung zunehmend von diesem. Käme es tatsächlich zu einem derartigen Verlauf, wäre dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund des langfristig befürchteten Fachkräftemangels bedenklich.

Abbildung 31: Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss, 25- bis 64-Jährige

Angaben in Prozent, Trendberechnung auf Basis des Doppelt-Exponentialverfahrens



Quelle: OECD Factbook 2010, eigene Berechnungen.

Bertelsmann Stiftung

3.2 Management Index: Reformfähigkeit

Während der Status Index klare Anhaltspunkte für den jeweiligen **Reformbedarf** eines Staates gibt, bildet der Management Index der SGI hingegen die **Reformfähigkeit** eines Staates ab, indem sowohl die politische Steuerungsfähigkeit von (Kern-)Exekutiven als auch deren Interaktion mit anderen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren (Bürgern, Parlamenten, Interessengruppen, Medien) in den einzelnen Phasen des Politikzyklus analysiert wird.⁵⁴

Bevor auf die Detailergebnisse eingegangen wird – zunächst ein kurzer Blick auf die Gesamtergebnisse im Management Index.⁵⁵ Deutschland liegt bei der Beurteilung seiner Reformfähigkeit im OECD-weiten Vergleich mit 6,84 Punkten insgesamt im Mittelfeld auf Rang 11 und erhält damit ähnliche Werte wie die Niederlande, Großbritannien oder die Schweiz. Angeführt wird der SGI-Management Index hingegen recht deutlich von Schweden und Norwegen. Beide Länder können im Durchschnitt mehr als acht Punkte vorweisen. Dahinter liegen Dänemark, Finnland sowie Neuseeland und Australien. Wenn auch das insgesamt hervorragende Abschneiden der nordeuropäischen Staaten wie bereits im Status Index auffallend ist, zeigt das ebenfalls sehr gute Ergebnis der angelsächsisch geprägten Systeme Neuseelands und Australiens, dass nicht unbedingt ein bestimmter politischer „Systemtyp“ ausschlaggebend für ein erfolgreiches Abschneiden im Management Index ist. Diese Erkenntnis gilt also für den Management- wie für den Status Index der SGI.

An die Spitzengruppe schließt sich ein breites Mittelfeld an, welches dann nur noch in eher kleinen Schritten Veränderungen in den Indexwerten zeigt, sodass hier keine klare Form der Gruppenbildung zu beobachten ist. Die eindeutigen Schlusslichter der Erhebung sind allerdings Griechenland sowie die Slowakei. Beide zeigen nahezu einen ganzen Punkt Rückstand auf Italien, welches den 29. Platz belegt.

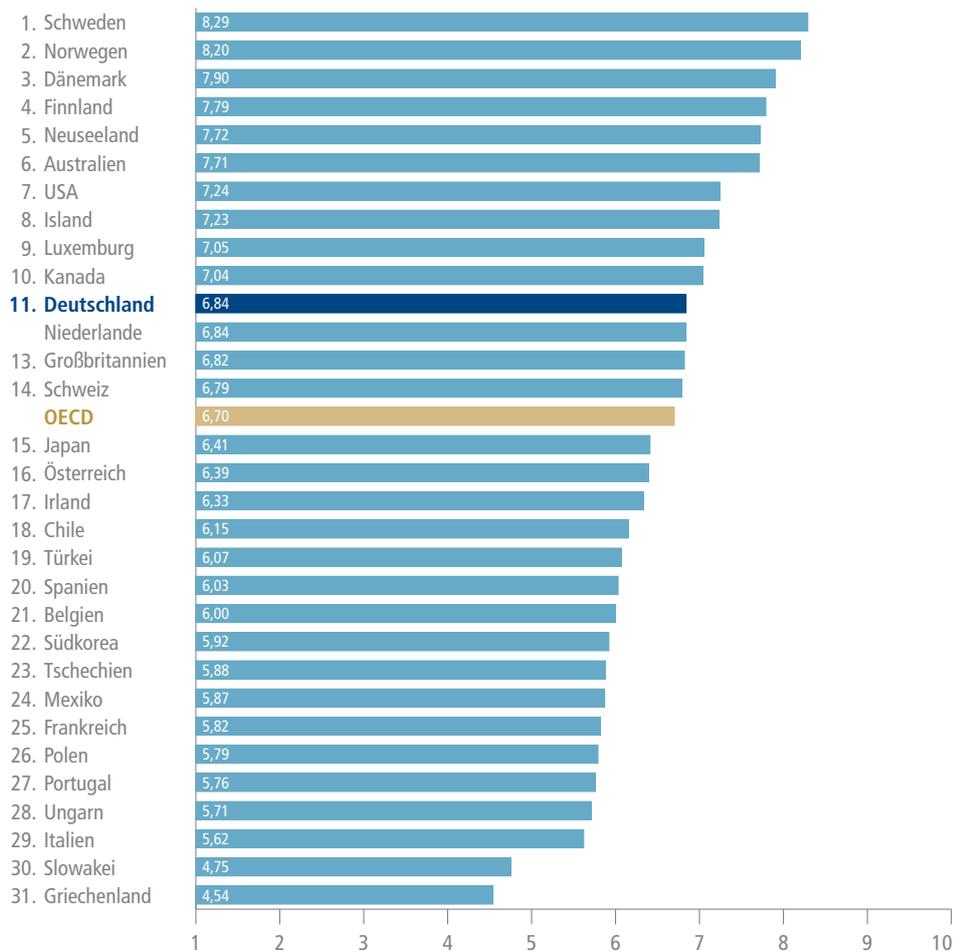
In einer weiteren Differenzierung lassen sich die beiden zum Management Index gehörenden Dimensionen der „Leistungsfähigkeit der Regierung“ („Executive Capacity“) einerseits sowie andererseits der „Beteiligungskompetenz“ („Executive Accountability“) gesellschaftlicher Akteure näher betrachten.

⁵⁴ Zur grundsätzlichen Konzeption des SGI-Managements siehe den ausführlichen Beitrag von Jann/Seyfried (2011).

⁵⁵ Hierzu und im Folgenden entsprechend Seyfried (2011).



Abbildung 32: Gesamtergebnisse SGI-Management Index



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

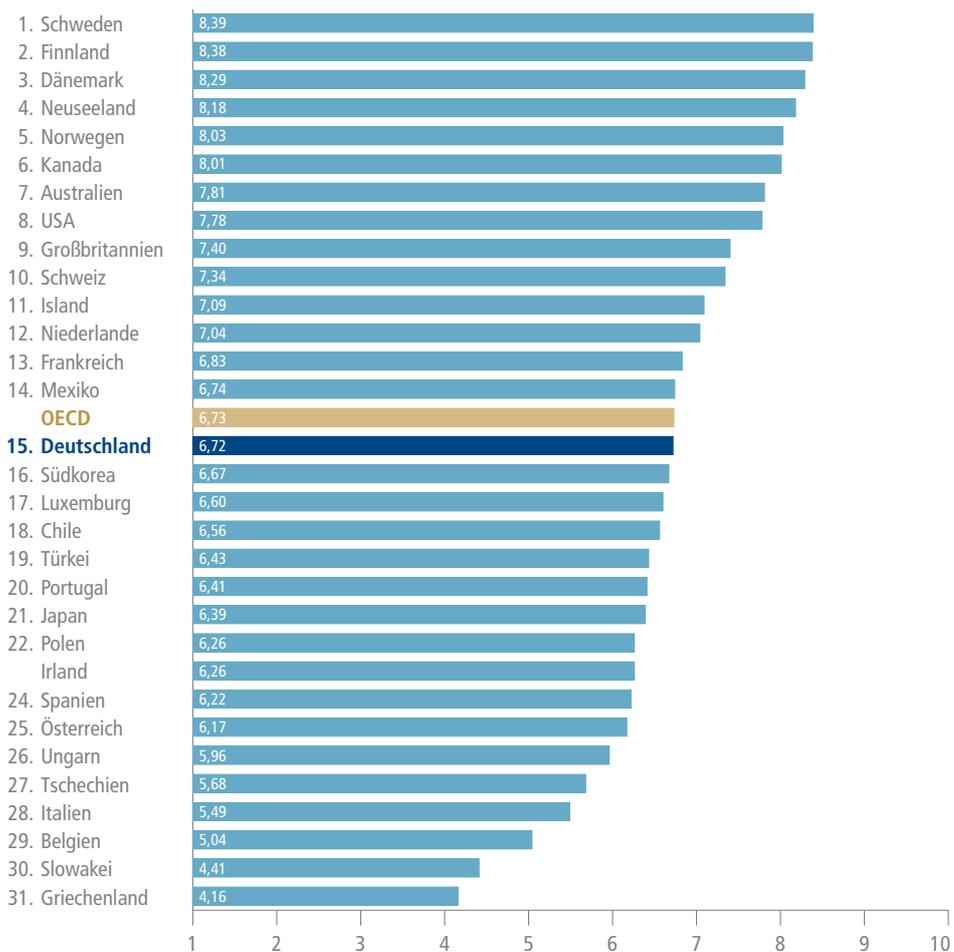
Die Dimension „Leistungsfähigkeit der Regierung“ bezieht sich, wie oben skizziert, auf den Kernbereich des Regierens und nimmt das klassische Konzept der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems in den Blick: Strategische Planung, Koordination, Wissensgenerierung, Konsultation und Kommunikation, aber auch Implementierung und Lernfähigkeit.⁵⁶ Die zentralen Akteure sind in dieser Indexdimension die Regierungen der OECD-Staaten und die ihnen zur Verfügung stehenden jeweiligen organisatorischen und institutionellen Ressourcen (Regierungszentralen, Ministerien, Agenturen etc.).

⁵⁶ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

Die Exekutivkapazität umfasst die Teilaspekte Steuerungs- und Strategiekapazität in der Phase der Politikplanung und -formulierung, Politikimplementierung sowie den Aspekt der institutionellen Lern- und Anpassungsfähigkeit. Die Ergebnisse für Deutschland in diesen Teilbereichen werden unten genauer dargestellt.

Die zweite Dimension des Management 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

Abbildung 33: Leistungsfähigkeit der Regierung



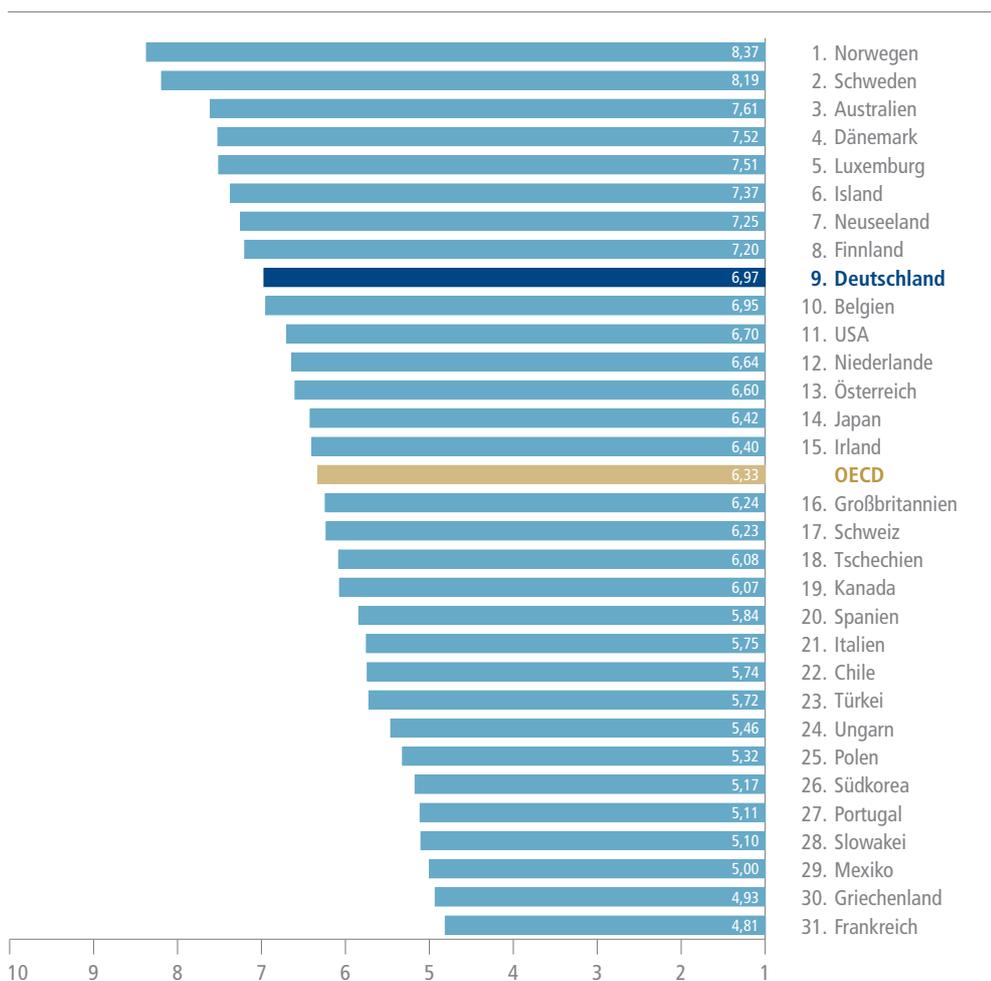
Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



gesichert werden soll. In diesem Zusammenhang schließt die SGI-Perspektive zukunfts-fähigen 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.⁵⁷ 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 Management Index: Leistungsfähigkeit der Regierung sowie Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Akteure.

Abbildung 34: Beteiligungskompetenz Bürger, Parlament, intermediäre Gruppen



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

⁵⁷ Bovaird/Löffler 2003: 325; Benz 2004: 20 und 22.

Betrachtet man das Abschneiden der untersuchten 31 OECD-Staaten in diesen beiden Teildimensionen, so zeigt sich, dass die oben kurz skizzierten Gesamtergebnisse im Management Index auf sehr unterschiedliche Art und Weise zustande kommen können. So gibt es bestimmte Länder, die in beiden Teilindizes – gemessen an den numerischen Ergebnissen – durchaus auf ähnlichem Niveau abschneiden: Deutschland kommt bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Regierung etwa auf 6,72 Punkte und in der Dimension der Beteiligungskompetenz von Akteuren außerhalb der eigentlichen Regierung (Parlament, Interessengruppen, Medien etc.) auf 6,97. Das etwas bessere Abschneiden Deutschlands in der Dimension der Beteiligungskompetenz tritt im relativen Rangvergleich jedoch durchaus deutlicher hervor. Bei der Exekutivkapazität belegt Deutschland unter allen OECD-Staaten lediglich Rang 15, bei der Beteiligungs- und Kontrollkompetenz gesellschaftlicher Gruppen immerhin Rang 9.

Daneben gibt es aber durchaus auch einige Fälle, bei denen sich weitaus größere Unterschiede zwischen beiden Dimensionen zeigen. Insofern können schlechtere Werte bei der Leistungsfähigkeit der Regierung durch bessere Bewertungen der Beteiligungskompetenz ausgeglichen werden (und umgekehrt). Zu solchen Fällen gehören beispielsweise: Kanada, Frankreich und Mexiko. Frankreich ist ein besonders augenfälliges Beispiel. Hier ist die Steuerungs- und Strategiefähigkeit der eigentlichen Exekutive durch entsprechende institutionelle Arrangements und die besondere Stellung des Präsidenten recht stark ausgeprägt. In der für die Gesamtbewertung ebenso wichtigen Dimension der Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Akteure landet Frankreich dagegen auf dem letzten Platz von allen 31 untersuchten Staaten. Entsprechend schlecht schneidet unser Nachbarland insgesamt im Management Index ab. Eine starke, handlungsfähige Exekutive allein reicht nach dieser Lesart somit keinesfalls aus, um gesellschaftlich drängende Reformen erfolgreich zu planen und durchzusetzen. Vielmehr bedarf es dazu auch einer funktionierenden Interaktion zwischen Regierung und gesellschaftlichen Akteuren. Schweden und Norwegen sind dagegen die einzigen Länder, die in beiden Teildimensionen über acht Punkte kommen und insofern als besonders reformfähig charakterisiert werden können.

Interessante Erkenntnisse lassen sich nun für beide Teilindizes durch einen vertieften Blick in die einzelnen Kategorien und Kriterien gewinnen. Der Systematik des SGI-Management 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.



I: Leistungsfähigkeit der Regierung

Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung

Defizite in der Phase der Politikplanung und -formulierung

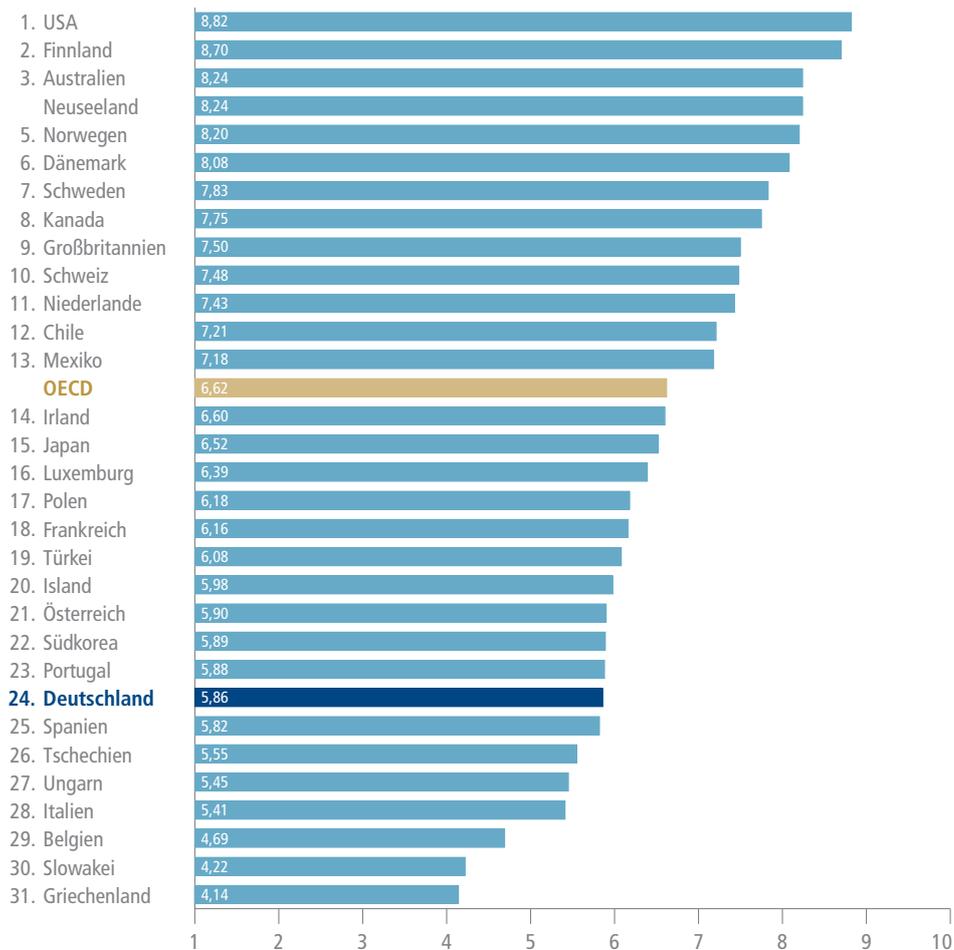
Von zentraler Bedeutung für die Bewertung der Leistungsfähigkeit einer Regierung ist das Konzept der Steuerungsfähigkeit und Strategiekapazität. Demnach gelten Regierungen vor allem dann als strategiefähig, wenn sie zeitlich, sachlich und sozial übergreifend handeln bzw. interagieren, d.h. wenn sie langfristig planen und zielorientiert handeln.⁵⁸ 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-Management Index die einzelnen Indikatoren zur Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise 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.

⁵⁸ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

Abbildung 35: Steuerungs- und Strategiefähigkeit



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Wie der Blick auf das Teilranking in dieser Kategorie zeigt, hat Deutschland im OECD-Vergleich klare Defizite und schneidet lediglich im unteren Drittel ab. Am größten ist die Steuerungs- und Strategiefähigkeit bei der Planung und Formulierung von Politikvorhaben dagegen in den USA und Finnland, gefolgt von Australien, Neuseeland, Norwegen und Dänemark. Am schlechtesten schneiden nach den SGI-Indikatoren Griechenland und die Slowakei ab.



Die SGI-Ländergutachter kommen im Falle Deutschlands unter anderem zu dem Ergebnis, dass die derzeitige organisatorische Struktur des Kanzleramts und das Zusammenspiel zwischen Regierungszentrale und Fachressorts nicht sonderlich gut für eine systematische strategische Planung geeignet ist. Statt einer starken Stellung des Kabinetts als strategischem Beratungs- und Entscheidungsgremium werden grundlegende Politikvorhaben vornehmlich bereits zwischen den Parteispitzen verhandelt. Der Koalitionsausschuss spielt hier eine herausragende Rolle. Hinzu kommt eine recht starke Autonomie der einzelnen Fachressorts, die der Formulierung kohärenter Gesamtstrategien zuweilen entgegensteht. Weder unter der Großen Koalition noch unter der aktuellen Regierungskoalition wurden besondere Neuerungen im Bereich der strategischen Planung implementiert. Während die derzeitige Referatsleiterin im Kanzleramt für politische Planung und Grundsatzfragen ebenfalls als Beraterin der Kanzlerin in Medienfragen fungiert, muss sich der Kanzleramtsminister in seinen Planungs- und Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachministern und den Ministerpräsidenten der Länder behaupten. Weniger fragmentiert stellt sich die Situation dagegen etwa in den in dieser Kategorie des SGI-Management Index führenden Staaten dar. Allen diesen Ländern wird ein beträchtlicher Einfluss strategischer Planungsprozesse auf die Entscheidungsfindung der Regierung attestiert.⁵⁹

Ähnliches gilt dabei auch für die gezielte Einbindung von Wissenschaftlern und Experten als Grundlage für eine evidenzbasierte Planung und Wissensgenerierung, einem weiteren Schlüsselindikator. Im Vergleich etwa zu der US-Administration, die sehr stark und systematisch auf die Expertise hochrangiger Wissenschaftler oder entsprechender Think Tanks und Forschungsinstitute zurückgreift und diese in die Politikplanung sowohl formell als auch informell direkt einbindet, ist dieser Ansatz in Deutschland noch etwas weniger ausgeprägt – wenngleich es freilich auch hier bestimmte Expertengremien gibt, die die Bundesregierung bzw. einzelne Fachressorts regelmäßig oder ad-hoc beraten.

Mit Blick auf die Frage einer effektiven interministeriellen Koordination schneidet das deutsche Regierungssystem nach den Erkenntnissen der SGI-Gutachter eher durchschnittlich ab. Das Kanzleramt hat im Vergleich etwa zu seinen institutionellen Pendanten in Großbritannien, den USA, Finnland oder Neuseeland eine schwächere Position gegenüber den einzelnen Fachressorts. Zwar wird von den SGI-Gutachtern hervorgehoben, dass das Kanzleramt in internationalen und europäischen Angelegenheiten durchaus gut aufgestellt ist und auch seit Herbst 2008 eine effektive Koordinierung der kurzfristig erforderlichen legislativen Krisenmaßnahmen insbesondere in Kooperation mit dem Finanzministerium gewährleisten konnte. Doch normalerweise sind Politikvorhaben im nationalen Rahmen stark von den einzelnen Fachressorts geprägt, denn trotz der Richtlinienkompetenz deutscher Bundeskanzler sowie des Kabinettsprinzips haben die Fachressorts einen recht hohen Grad an Autonomie. Dabei gibt es nach dem Urteil der SGI-Gutachter generell keine besonders gut ausgeprägte Ex-ante-Koordination von Gesetzesvorhaben zwischen den einzelnen Ministerien und ihren jeweiligen Spitzenbeamten.

⁵⁹ Vgl. etwa Anckar/Kuittio/Oberst/Jahn (2011) sowie Falke/Quirk/Thunert (2011) zu diesem Indikator.

Relativ gute Noten bekommt die Bundesregierung dagegen hinsichtlich der Anwendung bestimmter evidenzbasierter Instrumente, insbesondere Gesetzesfolgeabschätzungen, die seit dem Jahr 2000 für jedes neue Gesetzesvorhaben von den Ministerien nach klaren Leitlinien anzuwenden sind. Dabei werden auch systematisch Alternativen nach ihrem jeweiligen Kosten-Nutzen-Verhältnis geprüft.

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. Treffen zwischen der Regierung und den genannten Gruppen finden zwar häufig statt – gerade was die großen, einflussreichen Interessengruppen angeht (vgl. dazu auch unten). Dieser Umstand wird von den Ländergutachtern aber insofern relativiert, als dass im berücksichtigten Erhebungszeitraum sowohl von der Großen Koalition als auch von der aktuellen schwarz-gelben Koalition nur in eher begrenzten Fällen grundsätzliche Konsultations- und Verhandlungsrunden initiiert worden sind, die wirklich auf breite Kompromissbildung zwischen allen betroffenen Stakeholdern ausgerichtet waren. Die aktive Einbeziehung von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen kann durchaus noch verbessert werden, zumal die Beteiligungskompetenzen von Bürgern und indermediären Gruppierungen in Deutschland vergleichsweise gut ausgeprägt sind. Entsprechend erhält die Bundesregierung in diesem wichtigen Indikator eher durchschnittliche sechs von zehn Punkten. Besonders gut funktioniert die (pro-)aktive Konsultation gesellschaftlicher Gruppen durch die Regierung dagegen traditionell in der Schweiz, Norwegen und Finnland.⁶⁰ Wichtig ist dabei, dass die Konsultation gesellschaftlicher Gruppen transparent und unter der Maßgabe demokratischer Gleichheit erfolgt.

Die niedrigste Bewertung mit drei von zehn Punkten erhält die Bundesregierung in der Kategorie der Steuerungs- und Strategiefähigkeit für ihre Kommunikationspolitik, die nach dem Urteil der SGI-Ländergutachter häufig wenig kohärent und zum Teil auch widersprüchlich ist. Dies gilt mit Blick auf den SGI-Erhebungszeitraum sowohl für die Kommunikationsleistungen der Großen Koalition als auch für die der aktuellen schwarz-gelben Regierung. Um die Bevölkerung bei wichtigen Politikvorhaben mitzunehmen, ist eine kohärente Kommunikationspolitik ein sehr wichtiger Faktor. Anders als in Deutschland sprechen etwa die Regierungen in Australien, Schweden, Kanada oder den USA meist mit „einer Stimme“, indem hier eine klare zentrale Koordination der Kommunikation einzelner Ressorts erreicht wird.⁶¹

⁶⁰ Vgl. eingehend Armingeon/Linder/Zohlnhöfer (2011).

⁶¹ Vgl. dazu etwa den Länderbericht USA von Falke/Quirk/Thunert (2011).



Politikimplementierung

Nur mittelmäßig effiziente Implementierung von Politikvorhaben

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 bzw. nicht gut umgesetzt werden.⁶² Im SGI-Management 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.⁶³ So ist zunächst von Interesse, ob die umgesetzten Gesetze mit den Intentionen des Kernprogramms übereinstimmen, d.h. 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.

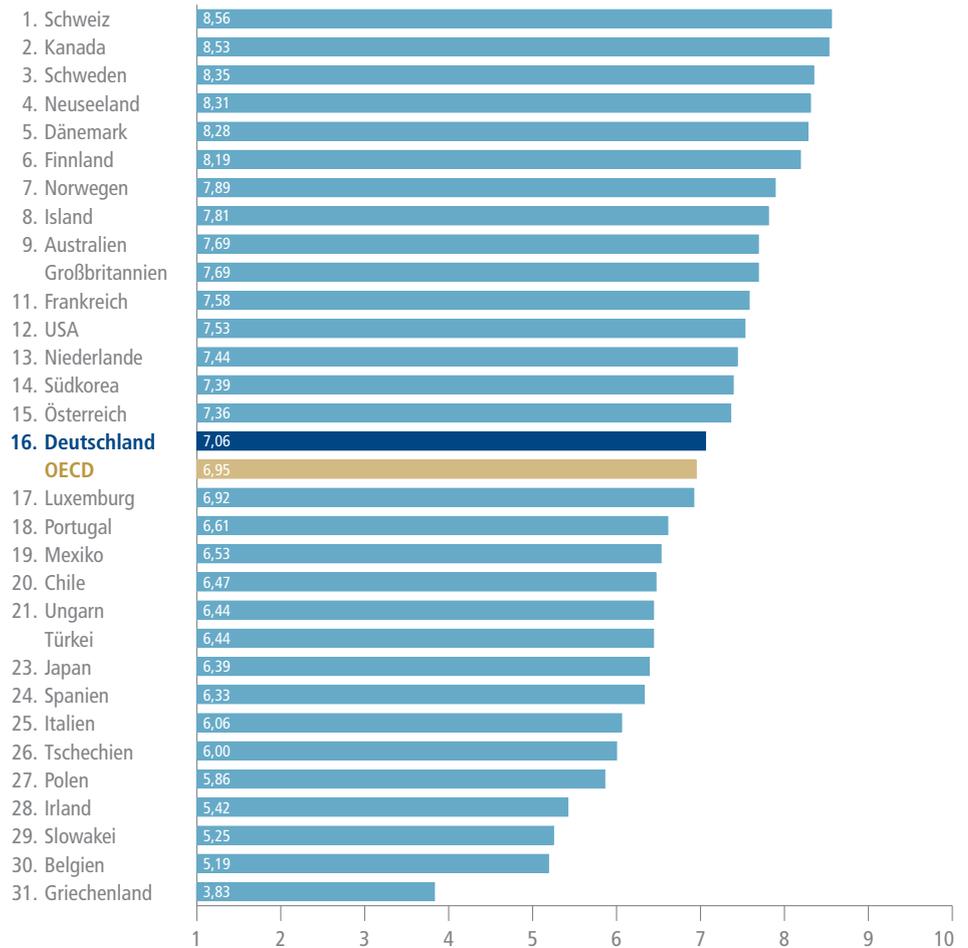
Der internationale Vergleich zeigt nun, dass Deutschland auch in der Kategorie effizienter Politikumsetzung nur mäßig erfolgreich ist und lediglich auf Rang 16 unter allen betrachteten OECD-Ländern rangiert. Spitzenreiter sind die Schweiz und Kanada, während Griechenland eindeutiges Schlusslicht in diesem Teilranking ist.

Die SGI-Ländergutachter zeichnen auf der Grundlage der gewählten Indikatoren ein differenziertes Bild für Deutschland. So wird einerseits etwa hervorgehoben, dass die Große Koalition es durchaus geschafft hat, einige wichtige Politikziele auch erfolgreich umzusetzen. Dazu zählt unter anderem die Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz oder die Unternehmenssteuerreform. Andererseits wurden manche ursprünglich formulierte Ziele nicht erreicht, etwa bei der Bahnprivatisierung oder der Kodifizierung des Umweltrechts. Generell ist zu betonen, dass es für die Umsetzung von Politikvorhaben einen erheblichen strukturellen Unterschied macht, ob die jeweils amtierende Bundesregierung auch eine Mehrheit im Bundesrat hat. Letzteres war für die Große Koalition sowie die neue schwarz-gelbe Koalition bis Juli 2010 noch der Fall. Wie schwer dieser strukturelle Unterschied wiegt, zeigte sich jüngst beispielsweise an den schwierigen und entsprechend langwierigen Verhandlungen zu der Hartz-IV-Neuregelung, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber vor gut einem Jahr zur Auflage gemacht hat.

⁶² Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

⁶³ Vgl. Fortin 2009: 3/4; Charron/Lapuente 2009: 13.

Abbildung 36: Politikimplementierung



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

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 bestimmte Probleme nicht von der Hand zu weisen. Diese sind für das mittelmäßige Abschneiden Deutschlands in dieser Kategorie des SGI-Management 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, wird insbesondere die mitunter problematische Finanzsituation der Länder hervorgehoben, die in vielen Bereichen für eine erfolgreiche Gesetzesumsetzung zuständig sind. Wengleich die Föderalismusreform I erste Fortschritte auf der Ausgabenseite brachte, sind die Probleme keineswegs gelöst. So konnte in der Föderalismusreform II kein Durchbruch in der Frage einer eigenen Steuerhoheit der Länder erreicht werden, womit die Länder bislang kaum eigene Steuererhebungskompetenzen haben. 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).⁶⁴ Auch Kanada und Österreich schneiden in dieser Hinsicht durchaus gut ab.

Institutionelle Lernfähigkeit

Gemischte Bilanz bei institutioneller Lern- und Anpassungsfähigkeit

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.⁶⁵ 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.

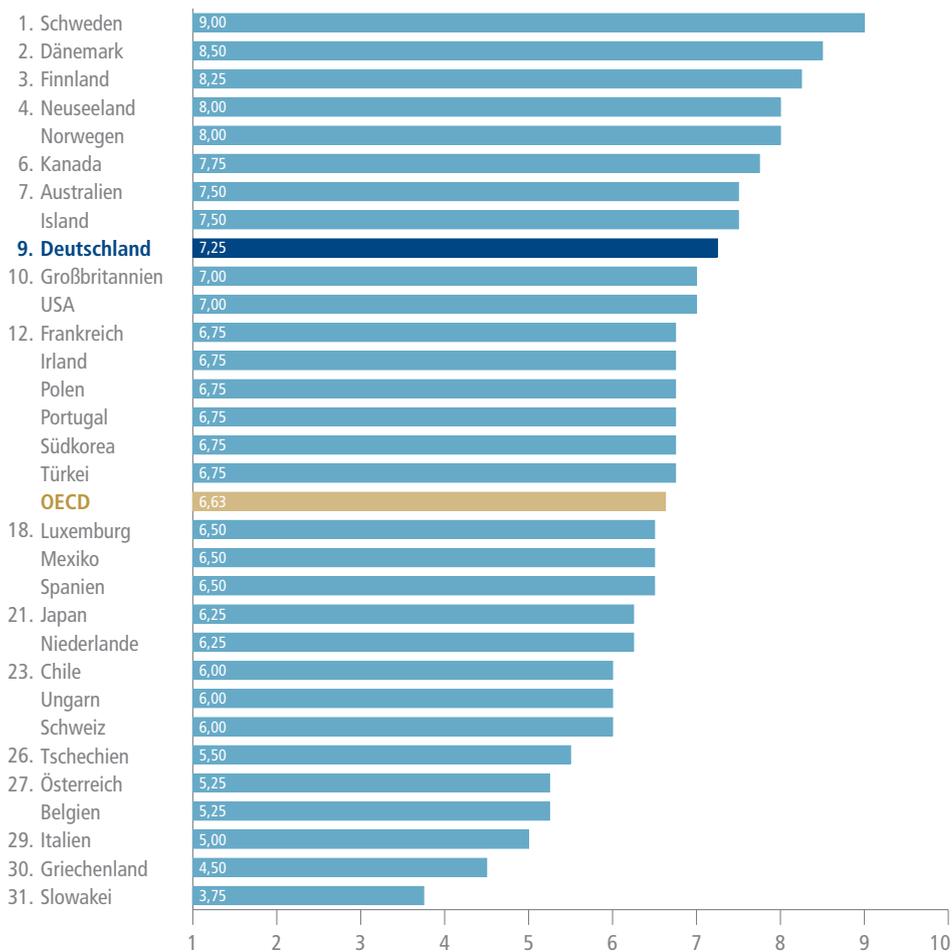
Die institutionelle Lernfähigkeit als zweites Kriterium bezieht sich dagegen auf die Fähigkeiten von Regierungen, die Folgen selbst getroffener Entscheidungen adäquat zu reflektieren und gegebenenfalls notwendige institutionelle Anpassungen einzuleiten („organizational reform capacity“). Es wird also 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.⁶⁶

⁶⁴ Vgl. zu diesem Punkt eingehend den Länderbericht von Armingeon/Linder/Zohlnhöfer (2011).

⁶⁵ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011) sowie Seyfried (2011).

⁶⁶ Jann 2008: 21.

Abbildung 37: Institutionelle Lernfähigkeit



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Deutschland schneidet im internationalen Vergleich in dieser Kategorie relativ gut im vorderen Mittelfeld ab und kommt insgesamt auf einen 9. Rang. 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. So gibt es etwa auf Ebene der Bundesregierung keine eigens für die Behandlung von EU-Angelegenheiten zuständige Stelle. 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.

Ebenfalls mit Blick auf einen bereits bestehenden europäischen Regelungsrahmen werten die SGI-Gutachter die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz als positiv. Das darin zu erkennende Bekenntnis zu einer langfristigen haushaltspolitischen Konsolidierung korrespondiert mit den Zielen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Zudem erhält die Bundesregierung sehr gute Noten (neun von zehn Punkten) für ihre Koordinationsleistungen auf internationaler Ebene, auch wenn die Reaktion der Bundesregierung auf die Schuldenkrise in Griechenland zuweilen als zaudernd bewertet wurde. Insgesamt ist Deutschland ein konstruktiver und verlässlicher Partner bei internationalen Reforminitiativen.

In Sachen institutioneller Lernfähigkeit und Selbstbeobachtung erhält das deutsche Regierungssystem hingegen schlechtere Noten von den Ländergutachtern (fünf von zehn Punkten). Es gibt innerhalb des Regierungsapparates keine spezifische institutionelle Einrichtung, die unabhängig und unparteiisch für ein systematisches „Monitoring“ der Regierungsaktivitäten und -leistungen zuständig ist. Die Regierungs- und Verwaltungsstrukturen spiegeln zu einem beträchtlichen Teil noch die Strukturen aus der Zeit Ende des 19. Jahrhunderts sowie der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wider – mit stark versäulten Ministerien, einer eher nach innen gerichteten Verwaltung und einer vergleichsweise schwachen Regierungszentrale. Zumindest in Fragen des Bürokratieabbaus und verbesserter Regulierung gibt es allerdings seit jüngerer Zeit gewisse institutionelle Fortschritte, insbesondere in Gestalt einer eigenen Einheit zu „Besserer Regulierung“ im Kanzleramt sowie durch die wachsende Bedeutung des Normenkontrollrates zur Reduktion von Bürokratiekosten. Eine weitere Stärkung des Gremiums wäre aus Sicht der SGI-Ländergutachter daher durchaus sinnvoll.

Insgesamt sind institutionelle Reformen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Regierungsapparates äußerst selten in Deutschland. Allerdings hat zumindest die Föderalismusreform von 2006 zu einer besseren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern geführt und auch das Blockadepotenzial des Bundesrats verringert, indem die Anzahl zustimmungspflichtiger Gesetzesmaterien reduziert wurde. Zwischen September 2006 und Juni 2010 benötigten nur noch 39,6 Prozent der Gesetze die Zustimmung des Bundesrates. Davor waren es 53 Prozent.

Im internationalen Vergleich sind in Sachen institutioneller Lernfähigkeit, organisatorischer Reform und Selbst-Monitoring zur Steigerung der Steuerungs- und Strategiefähigkeit die nordeuropäischen Länder Norwegen, Finnland, Schweden und Dänemark klar führend. Hier gibt es diverse institutionelle Vorkehrungen zur regelmäßigen Überprüfung und Verbesserung der Regierungsprozesse und -strukturen.⁶⁷ Schlusslichter in dieser Hinsicht sind dagegen Belgien, die Slowakei und Italien.

⁶⁷ Vgl. etwa an dieser Stelle den Länderbericht zu Finnland: Anckar/Kuitto/Oberst/Jahn (2011).

II: Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppen

In der zweiten Dimension des SGI-Management 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 6,97 Punkten auf einen Platz im vorderen Mittelfeld (Rang 9). Zwar sind die numerischen Bewertungen der beiden Dimensionen des Management Index ähnlich, doch im relativen Rangvergleich fällt das bessere Abschneiden Deutschlands in der Dimension der Beteiligungskompetenz durchaus auf (vgl. oben S. 72). 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 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

Politische Beteiligungskompetenzen der Bürger auf gutem Niveau

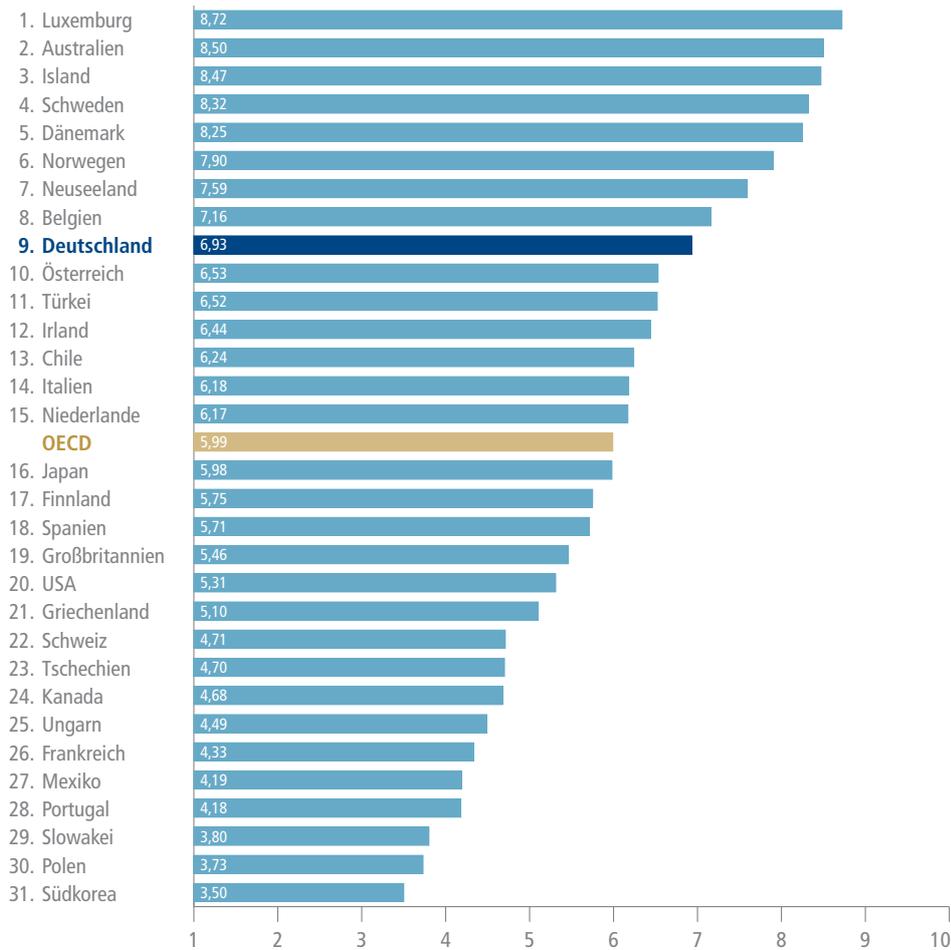
Unter der Kategorie der Beteiligungskompetenz der Bürger wird erfasst, wie die Bürger ihre Partizipations- und Einflussmöglichkeiten konkret nutzen.⁶⁸ Die damit beschriebene Interaktion zwischen Regierenden und Regierten zielt zum einen auf responsive Handlungsmuster zum anderen aber auf die allgemeine Informationsbasis der Bürger („policy knowledge“) ab. So ist etwa zu fragen, inwieweit den Bürgern qualitativ hochwertige Informationen zur Verfügung stehen bzw. inwiefern diese auch genutzt werden, um zu einer adäquaten Bewertung von Politikgehalten 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.

Bei der Beteiligungskompetenz seiner Bürger schneidet Deutschland im OECD-weiten Vergleich auf der Grundlage verschiedener Umfragen zur Mediennutzung, der Beurteilung der diesbezüglichen Medienqualität, sowie internationaler Vergleichsstudien zum Politikwissen und Politikinteresse der Bürger befriedigend ab (sieben von zehn Punkten). Allerdings gibt es gewisse Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland sowie zwischen den verschiedenen Altersgruppen.⁶⁹

⁶⁸ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).



Abbildung 38: Beteiligungskompetenz der Bürger



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

Der Anteil der stark oder sehr stark an politischen Inhalten interessierten Bürger liegt in Westdeutschland mit rund einem Drittel der Bevölkerung etwas höher als in Ostdeutschland. Auch sind tendenziell ältere Generationen stärker interessiert als jüngere. Zudem spielt der jeweilige soziale Hintergrund eine Schlüsselrolle. Am besten schneiden beim Indikator der Beteiligungskompetenz der Bürger Island, Schweden und Norwegen ab. Die größten Defizite haben dagegen Portugal, Ungarn, Griechenland und Chile.

⁶⁹ Vgl. Rüb/Heinemann/Zohlhörer (2011).

Betrachtet man als einen weiteren Indikator die Wahlbeteiligung als Ausdruck tatsächlicher politischer Partizipation, so liegt Deutschland im OECD-Vergleich hierbei lediglich im Mittelfeld auf Rang 13. Spitzenreiter sind Australien, Luxemburg und Belgien, die aufgrund einer allgemeinen Wahlpflicht zuletzt bei nationalen Wahlen eine Beteiligungsquote von über 90 Prozent verzeichnen konnten. Doch auch ein Land wie Dänemark erreicht ohne eine solche Wahlpflicht Beteiligungsquoten von über 85 Prozent. In Deutschland lag die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 bei 70,8 Prozent, bei der Wahl 2005 bei 77,7 Prozent. Der Trend ist insgesamt rückläufig. Dies sollte entsprechend als Anlass genommen werden, intensiv darüber nachzudenken, wie sich die Partizipationsbereitschaft der Bürger wieder maßgeblich erhöhen lässt. Schlusslichter bei der Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene sind Südkorea und die Schweiz mit einer Quote von jeweils unter 50 Prozent.⁷⁰

Parlamentarische Ressourcen

Starke Ressourcen und Kompetenzen des Deutschen Bundestags

In der Kategorie „Ressourcen und Kompetenzen legislativer Akteure“ wird die Rolle und Gestaltungsfähigkeit der ersten Kammer des Parlamentes im Regierungsprozess betrachtet.⁷¹ 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 Kontrollressourcen.⁷² Dazu gehören: die Ausschüsse, die Auskunftspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament und parlamentarische Unterstützungsapparate, wie wissenschaftliche Dienste und Referenten. Die wirksamsten Kontroll- und Einflussmöglichkeiten bestehen zumindest theoretisch bei Minderheitsregierungen, da sie jederzeit durch das Parlament abberufen werden können. Folglich ist der Mehrheits- oder Minderheitsstatus der Regierungsparteien im Parlament ein weiterer wichtiger Indikator.⁷³

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.

⁷⁰ Für die Schweiz ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hinzuweisen, dass durch die Formen der direkten Demokratie in Gestalt von Referenden die schlechte Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene in ihrer Bedeutung zu relativieren ist. Bei der inhaltlichen Beteiligungskompetenz der Bürger schneidet die Schweiz durchaus gut ab (8 von 10 Punkten). Vgl. auch das Ländergutachten von Armingeon/Linder/Zohlnhöfer (2011).

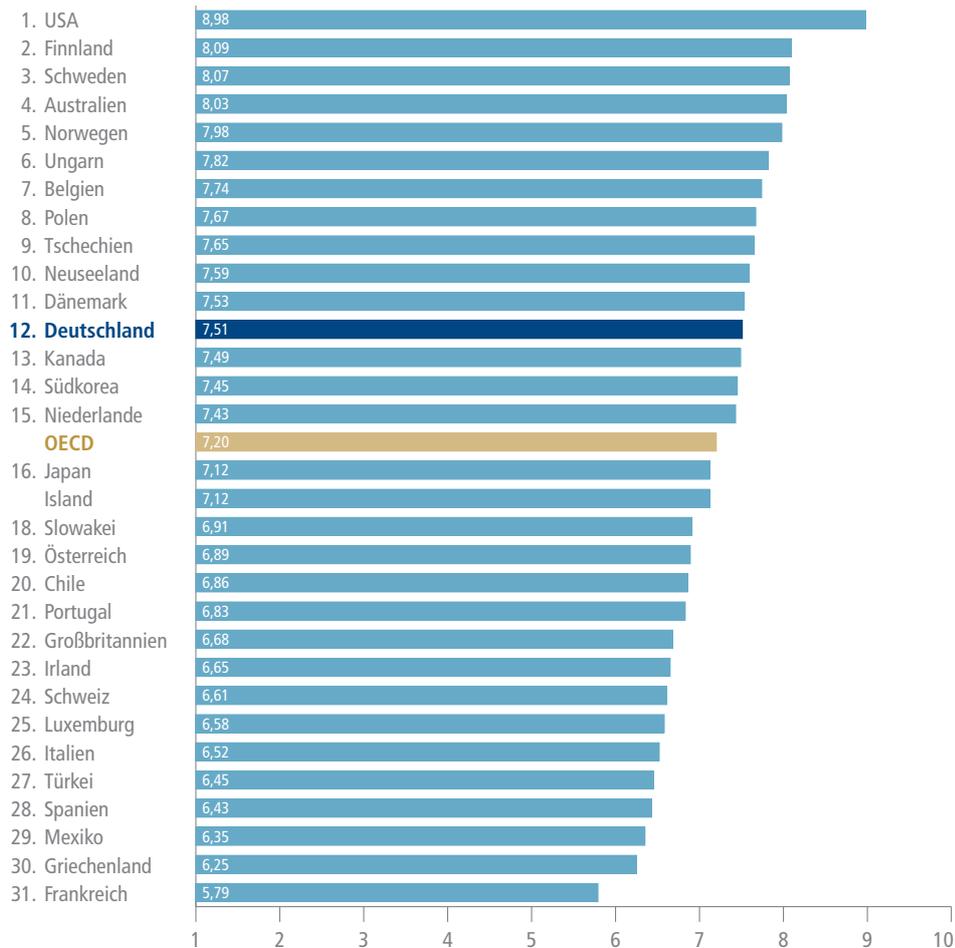
⁷¹ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011) sowie Seyfried (2011).

⁷² Schnapp/Harfst 2003: 11-35.

⁷³ Ganghof 2009: 33.



Abbildung 39: Parlamentarische Ressourcen und Kompetenzen



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-Mitgliedstaaten durchschnittlich ab, erhält aber mit einem Punktwert von 7,5 von zehn Punkten eine insgesamt recht gute Bewertung. Unangefochtener Spitzenreiter in dieser Kategorie sind die USA, die aufgrund der umfassenden Ressourcen und Kontrollkompetenzen des Repräsentantenhauses als einziges Land neun von zehn Punkten erreichen. Finnland, Schweden, Australien und Norwegen liegen bei rund acht Punkten. Den niedrigsten Wert erhält Frankreich (5,8 Punkte).⁷⁴

⁷⁴ Vgl. dazu eingehend den Länderbericht von Mény/Uterwedde/Zohlnhöfer (2011).

Der Deutsche Bundestag ist ein Arbeitsparlament und insofern auf handlungsfähige Ausschüsse angewiesen.⁷⁵ 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 eine insgesamt vorbildliche Handlungsfähigkeit bescheinigt (zehn Punkte). Allerdings wird kritisch angemerkt, dass die Ministerialbürokratie in vereinzelten Fällen Informationen nur zögerlich weiterleitet, wenn diese von der Opposition gegen die Regierung verwendet werden könnten. Die alles in allem sehr guten Informations- und Kontrollmöglichkeiten der Bundestagsausschüsse sind aber unbestritten. Die durch die regelmäßige Anhörung von Experten oder Vertretern betroffener Interessengruppen gewonnene Expertise ermöglicht es den Parlamentariern, die Diskussionen über Gesetzesentwürfe zu beeinflussen und entsprechende Änderungen vorzunehmen. Dadurch erhöht sich die Qualität des legislativen Prozesses.

Positiv zu werten ist auch, dass die Parlamentsausschüsse größtenteils die einzelnen Fachministerien in ihrem inhaltlichen Zuschnitt widerspiegeln, sodass es zu den Fachressorts der Bundesregierung in der Regel auch entsprechende Parlamentsausschüsse als inhaltliches Pendant gibt („Task Area Coincidence“). Dies ist einer effektiven Kontrolle sehr zuträglich. Allerdings sind die Zuordnungen nicht in jedem Falle trennscharf, sodass manche Ausschüsse sich inhaltliche Zuständigkeiten gegenüber bestimmten Ministerien teilen müssen. Doch insgesamt ist die Kongruenz der Zuständigkeitsbereiche von Parlamentsausschüssen und Fachministerien sehr gut ausgeprägt, sodass Deutschland hier neun von zehn Punkten erhält.

Nicht ganz optimal, aber immer noch durchaus gut, sind die internen Organisationsvoraussetzungen des Bundestages für eine effektive legislative Arbeit und Kontrolle. Auf der Basis komparativer Studien kann gefolgert werden, dass eine optimale Anzahl der regulären Ausschüsse zwischen zwölf und 18 liegt – Sonderausschüsse, wie etwa parlamentarische Untersuchungsausschüsse nicht eingerechnet. Denn nur ein Parlament, das über ausreichend ausdifferenzierte Ausschussstrukturen verfügt, ist in der Lage, den Gesetzgebungsprozess sinnvoll zu gestalten. Zu viele Ausschüsse tragen jedoch zu einer inhaltlichen Fragmentierung bei und schmälern folglich die Kompetenzen des Parlaments. Eine ähnliche Logik lässt sich für die jeweilige Größe der Ausschüsse formulieren. Nach Vergleichsstudien liegt eine optimale Ausschussgröße bei 13 bis 25 Mitgliedern.

In beiden Fällen sind die organisatorischen Voraussetzungen im Bundestag durchaus zufriedenstellend (acht von zehn Punkten). Insgesamt gibt es 22 reguläre Ausschüsse, die durchschnittliche Größe der Ausschüsse liegt bei 31 Mitgliedern.

⁷⁵ Hier und im Folgenden Rüb/Heinemann/Zohlnhöfer (2011).



Wichtig für eine unabhängige Arbeit der Parlamentsausschüsse ist auch die Frage der Bestellung des Ausschussvorsitzes. Diese sollte möglichst nicht nur vom Einfluss der Regierungsparteien abhängen, sondern unter breiter Einbeziehung auch der Nicht-Regierungsparteien erfolgen, um eine unabhängige Kontrollfunktion zu gewährleisten. Letzteres ist in Deutschland sehr gut verwirklicht.

In der ebenfalls im Rahmen der SGI-Erhebung relevanten Frage der Ressourcenausstattung der jeweiligen Abgeordneten mit Fachpersonal sowie der generellen Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter im Parlament kommt Deutschland über einen Platz im Mittelfeld jedoch nicht hinaus. Im Schnitt hat jeder Bundestagsabgeordnete zwei wissenschaftliche Referenten, die ihn bei der parlamentarischen Arbeit unterstützen. In diesem Punkte liegen die USA mit enormem Abstand vor allen anderen OECD-Staaten an der Spitze, denn jeder Abgeordnete im Repräsentantenhaus verfügt durchschnittlich über einen Stab von rund 20 qualifizierten Mitarbeitern. Auch bei der generellen Ausstattung ihrer Abgeordneten mit wissenschaftlichen Ressourcen, etwa durch Fachbibliotheken und entsprechendes Personal, sind die USA klar führend.

Auch bei der Frage nach 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. 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.

Medien, Parteien und Verbände

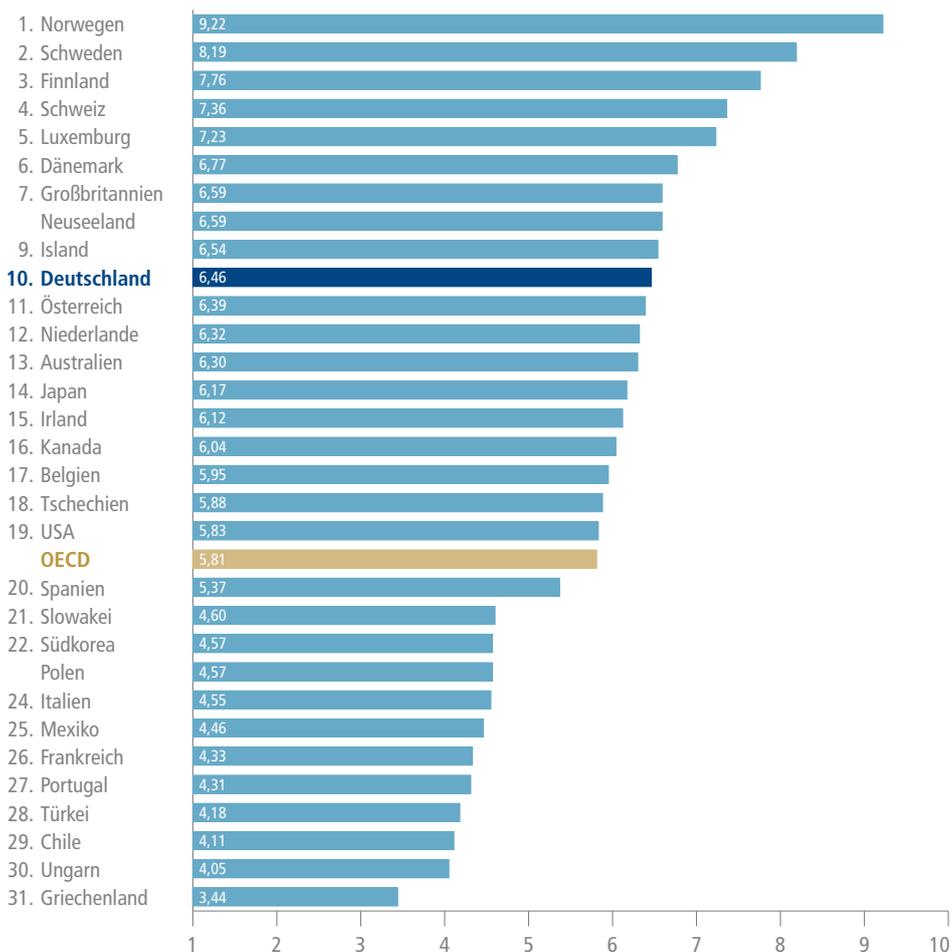
Konstruktive Rolle intermediärer Gruppen im politischen Prozess

Die Einflussnahme auf den Prozess zur Formulierung von Politik Inhalten geht nicht unilateral von der Kernexekutive oder dem Parlament im engeren Sinne aus.⁷⁶ 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 bzw. 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 Management Index der SGI anhand verschiedener Indikatoren beurteilt.

⁷⁶ Hierzu und im Folgenden entsprechend Jann/Seyfried (2011).

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 Grundlage einer guten Wissensbasis gemacht werden können.

Abbildung 40: Beteiligungskompetenz intermediärer Gruppen



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung



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 ausschließlich auf die Kompetenz der jeweiligen Interessengruppen und ob beispielsweise wissenschaftliche Experten bei der Meinungsbildung hinzugezogen werden. Die SGI erfragen somit, inwieweit die betrachteten Organisationen sachkompetente Politikvorschläge einbringen können, die in der Öffentlichkeit und in der Regierung als relevant eingestuft werden.

Die Kompetenz und Qualität intermediärer Gruppen in ihrer Rolle als wesentliche Akteure im Prozess des Regierens ist in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten zufriedenstellend. Deutschland schneidet im vorderen Mittelfeld auf Rang 10 ab. Norwegen ist eindeutiger Spitzenreiter und kommt als einziges Land auf über neun Punkte. Dahinter folgen Schweden, Finnland, die Schweiz und Luxemburg. Griechenland ist das Schlusslicht in dieser Kategorie des SGI-Management Index. Welche Hauptideen lassen sich für Deutschland festhalten?

Die Qualität der Medienberichterstattung ist im internationalen Vergleich durchaus zufriedenstellend. Deutschland erhält hier immerhin acht von zehn Punkten.⁷⁷ Gemessen an internationalen Standards stellen insbesondere die öffentlich-rechtlichen Sender – trotz eines generellen Trends hin zu „Infotainment-Formaten“ – qualitativ hochwertige politische Berichterstattung zur Verfügung. Bei der Verbreitung und Anzahl von Qualitätszeitungen rangiert Deutschland dagegen eher im Mittelfeld. Norwegen, Finnland, die Schweiz und Schweden verfügen insgesamt über die im OECD-Vergleich beste politische Medienberichterstattung und Mediendichte im Verhältnis zur Bevölkerungszahl. Chile, die Slowakei und Mexiko haben in diesem Punkt dagegen den größten Nachholbedarf.

Hinsichtlich der Sachkompetenz von Parteien und Verbänden schneidet Deutschland ebenfalls zufriedenstellend im OECD-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. In der Analyse der Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2009 stellen die SGI-Ländergutachter jedoch bei allen im Bundestag vertretenen Parteien mehr oder weniger große inhaltliche Inkonsistenzen und mangelnde Eindeutigkeit in den programmatischen Zielen fest. Die beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD haben dabei offenbar größere Probleme, klare Programme zu formulieren, die dem traditionellen Anspruch einer Volkspartei noch gerecht werden und möglichst viele Menschen aller Gesellschaftsschichten ansprechen. Im internationalen Vergleich schneiden bei der Parteienkompetenz erneut die nordeuropäischen Staaten, Australien, Neuseeland und auch das Vereinigte Königreich sehr gut ab. Die größten

⁷⁷ Vgl. hier und im Folgenden Rüb/Heinemann/Zohlnhöfer (2011).

Defizite in diesem für einen funktionierenden demokratischen Prozess wesentlichen Aspekt weist Südkorea auf, das bislang nach einhelliger Experteneinschätzung über keine inhaltlich starken und kompetenten Parteien verfügt.⁷⁸

Bei der ebenfalls sehr wichtigen Frage, inwieweit neben den Parteien auch 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 auch auf einen durchaus guten Wert im internationalen Vergleich (acht von zehn Punkten). Sowohl die einzelnen Ministerien als auch die parlamentarischen Ausschüsse beziehen die inhaltlichen Vorschläge und Positionen von Seiten der Gewerkschaften sowie der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände traditionell in ihre legislative Arbeit ein. Innerhalb der Phase der Politikformulierung kommt diesen Interessengruppen angesichts ihrer inhaltlichen Expertise häufig eine Schlüsselrolle zu. Durch zum Teil institutionalisierte korporatistische Strukturen sowie ihre zuweilen auch erheblichen finanziellen Ressourcen sind diese Akteure in der Interessenvermittlung gegenüber anderen Interessengruppen durchaus privilegiert. Die früheren „natürlichen Bündnisse“ zwischen den Parteien und bestimmten Interessenverbänden – etwa die Verbindung zwischen Gewerkschaften und der SPD bzw. zwischen Arbeitgebern und der CDU – haben sich in den letzten Jahren jedoch tendenziell gelockert. Insgesamt sind aber sowohl die Gewerkschaften als auch die großen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände inhaltlich noch immer stark in den Politikprozess integriert. Dies bringt es mit sich, dass diese Akteure sich der häufigen Komplexität politischer Sachfragen sowie der Positionen ihrer politischen Gegenspieler klar bewusst sind und entsprechend fundierte inhaltliche Vorschläge in den politischen Diskurs und Entscheidungsprozess einbringen. Dies ist bei Weitem nicht in allen OECD-Ländern der Fall. Frankreich etwa erhält beispielsweise mitunter die niedrigste Bewertung für die Sachkompetenz und entsprechende Relevanz der dortigen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Dies ist einer der Gründe für das insgesamt schlechte Abschneiden Frankreichs im Management Index der SGI, insbesondere in der Teildimension Beteiligungs- und Kontrollkompetenz gesellschaftlicher Akteure außerhalb der Regierung.

Besser als Deutschland schneiden lediglich Australien, Norwegen und Schweden ab. Das traditionelle tripartistische System der Interessenvermittlung in Norwegen wird von den SGI-Gutachtern explizit als Garant für eine langfristige wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Stabilität hervorgehoben. Die prinzipiellen Stärken solcher Strukturen haben sich im Falle Deutschlands mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen am Arbeitsmarkt sowie bei der Bewältigung der Krise ebenfalls eindeutig gezeigt.

⁷⁸ Vgl. SGI-Länderbericht Südkorea: Kalinowski/Croissant (2011).



Abgesehen von den großen Interessenverbänden zählt eine aktuelle offizielle Liste zudem über 2000 weitere registrierte Interessengruppen in Deutschland, von denen etwa ein Drittel als „nicht-ökonomisch“ gekennzeichnet werden kann. Wenngleich die oben erwähnten großen wirtschaftlichen Interessenverbände und Gewerkschaften sich leichter Gehör verschaffen können als kleinere Gruppen, die bestimmte Partikularinteressen vertreten (etwa Umweltorganisationen oder religiöse Interessengruppen), lässt sich durchaus ein Trend zu einem sich vergrößernden Einfluss von Bürgerbewegungen und „Grassroots-Organisationen“ nicht zuletzt auf lokaler Ebene beobachten. Insgesamt ist die Beteiligungskompetenz intermediärer Gruppen insofern durchaus zufriedenstellend in Deutschland. Allerdings kommt es darauf an, dass diese Kompetenzen auch transparent, aktiv und frühzeitig in politische Gestaltungsprozesse eingebunden werden. Hier gibt es – wie oben beschrieben – durchaus noch Verbesserungspotenzial in Deutschland.

4. Fazit – Wie zukunftsfähig ist Deutschland?

Vergleichsweise gute Ausgangsbedingungen für die Zukunft

Die Ergebnisse der Sustainable Governance Indicators 2011 liefern ein detailliertes Stärken- und Schwächenprofil Deutschlands. Die systematische Analyse von Reformbedarf und Reformfähigkeit zeigt, dass Deutschland im OECD-Vergleich insgesamt über eine recht gute Ausgangsposition verfügt, wesentliche Zukunftsherausforderungen, die sich im Kontext von Globalisierung, Klimawandel, neuen Sicherheitsrisiken, demografischem Wandel oder Migration stellen, erfolgreich zu meistern.

Was die Dimension des Reformbedarfs in zukunftsrelevanten Politikfeldern sowie die Frage der Demokratiequalität betrifft, schneiden lediglich die skandinavischen Staaten, Neuseeland, die Schweiz und Kanada noch besser ab. Dass Deutschland als eine der weltweit größten Volkswirtschaften im SGI-Status Index direkt hinter diesen überwiegend eher kleineren Staaten folgt, ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der einschneidenden Erfahrungen mit der globalen Wirtschaftskrise ein erfreulicher Umstand. Die Krisenanfälligkeit Deutschlands war in vielen Bereichen geringer als in anderen OECD-Staaten. Allerdings ist der Reformbedarf je nach Politikfeld sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Bei der Frage der Reformfähigkeit liegt Deutschland im OECD-Vergleich zwar etwas schlechter, allerdings immer noch im vorderen Mittelfeld. Auch hier sind erneut die Staaten Nordeuropas sowie Neuseeland führend. Im Falle Deutschlands lassen sich auf der Grundlage des SGI-Management Index jedoch zwei wesentliche Schlussfolgerungen für eine mögliche Steigerung der Reformfähigkeit ziehen: Zum einen ist die Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Regierung in vielerlei Hinsicht noch verbesserungswürdig. Zum anderen müssen künftig die im internationalen Vergleich durchaus guten Beteiligungskompetenzen der Bürger, des Parlaments und der intermediären Gruppen noch besser eingebunden werden.

Zwischen Vorreiterrolle und Nachzügler – Reformbedarf in politischen Schlüsselbereichen

In manchen Bereichen, wie der Umweltpolitik oder – mit gewissen Abstrichen – auch im Feld Forschung und Entwicklung liegt die Bundesrepublik im OECD-Vergleich weit vorne, wenngleich es auch hier noch durchaus Verbesserungspotenzial im Sinne einer nachhaltigen Politikgestaltung gibt. Im Umweltbereich muss aus ökologischen wie ökonomischen Gründen beispielsweise noch deutlich stärker auf erneuerbare Energien gesetzt werden.

Auch im Bereich Wirtschaft und Beschäftigung konnte Deutschland gerade im Laufe der Krise zum Teil ungeahnte Stärken zeigen, während andere Länder erheblich mehr Probleme hatten und nach wie vor haben. Dass Deutschland sich etwa in Sachen Arbeitsmarkt trotz des schwersten wirtschaftlichen Einbruchs seit der Nachkriegszeit am stärksten im OECD-Ranking verbessern konnte, liegt zum einen an der zum Teil drastischen relativen Verschlechterung anderer Staa-



ten, hat zum anderen aber auch strukturelle und politische Gründe. Neben den kurzfristigen Krisenbewältigungsmaßnahmen (Konjunkturpakete und Kurzarbeit) haben sich am deutschen Arbeitsmarkt auch die Strukturreformen der letzten Jahre ausgezahlt. Generell hat sich in der Krise das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft mit seinen sozialpolitischen Stabilisatoren bewährt. Dazu zählt nicht zuletzt das verantwortungsbewusste und pragmatische Verhalten der Tarifpartner. Trotz der arbeitsmarktpolitischen Erfolge in Zeiten der Krise gibt es jedoch noch einige strukturelle Probleme, die es in Zukunft verstärkt anzupacken gilt: Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte haben nach wie vor große Schwierigkeiten, in Beschäftigung zu kommen. Bedenklich ist auch die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in Normalarbeitsverhältnisse und atypische Beschäftigungsformen. Hier kommt es nicht zuletzt darauf an, die Aufstiegs- und Übergangschancen aus solchen flexiblen, atypischen Arbeitsverhältnissen deutlich zu verbessern.

Generell ist das Ziel gleicher Teilhabechancen eine der größten Herausforderungen für die Zukunft. In den Feldern Bildung, soziale Inklusion und Integration besteht hierbei noch ganz erheblicher Reformbedarf. Dass die Chancengleichheit im deutschen Bildungswesen noch immer schwach ausgeprägt ist und der Bildungserfolg stark von der Herkunft und dem sozioökonomischen Hintergrund eines Kindes abhängt, kann nicht toleriert werden. Um hier Abhilfe zu schaffen, bedarf es nicht zuletzt verstärkter Investitionen in frühkindliche Bildung – sowohl in finanzieller als auch in infrastruktureller Hinsicht. Auch im Bereich tertiärer Bildung hat Deutschland mit einer Hochschulabschlussquote von lediglich etwa 25 Prozent der 25- bis 64-Jährigen starken Nachholbedarf – verglichen mit Ländern wie Kanada Neuseeland, Japan, den USA oder Finnland, die zum Teil auf deutlich über 40 Prozent kommen.

Bildung ist in vielerlei Hinsicht der Schlüssel für eine zukunftsfähige Gesellschaft; auch mit Blick auf die Vermeidung von Armut und die Überwindung sozialer Exklusion. Denn wer keinen Zugang zu Bildung hat, dem bleibt der soziale Aufstieg verwehrt – und wer sozial benachteiligt ist, der findet keinen Zugang zu Bildung. Dies ist insofern besonders bedenklich, als dass soziale Ungleichheit und Armut innerhalb der letzten rund zwei Jahrzehnte in Deutschland deutlich zugenommen haben. Eine soziale Schieflage, die große Potenziale gegenwärtiger und künftiger Generationen verspielt, kann Deutschland sich jedoch nicht leisten. Das gilt auch für den Bereich der Integrationspolitik. Menschen mit Migrationshintergrund haben in der Bundesrepublik insgesamt schlechtere Teilhabechancen, etwa beim Zugang zu Bildung oder auf dem Arbeitsmarkt. Statt das Thema jedoch in populistischer Weise für Negativszenarien über den vermeintlichen Abstieg des Wirtschafts- und Sozialstandorts zu missbrauchen, sollte Zuwanderung vielmehr als Chance begriffen werden, die es durch eine gute Integrationspolitik bestmöglich zu nutzen und zu fördern gilt. Sowohl mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, der durch ungleich verteilte Verwirklichungschancen unterwandert wird, als auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und eines befürchteten Fachkräftemangels ist dies eine politische Notwendigkeit. Von Ländern wie Kanada oder Neuseeland kann Deutschland hier noch lernen.

Eine gemischte Bilanz zeigt sich in der Familienpolitik. Wenngleich Deutschland von den in dieser Kategorie führenden nordeuropäischen Staaten noch weit entfernt ist, sind in den letzten Jahren doch zumindest einige Reformen auf den Weg gebracht worden, die es jungen Familien erleichtern, Kinder und Beruf besser miteinander zu vereinbaren. Neben der Förderung der jungen Generation muss eine generationengerechte Familienpolitik aber auch den Bedürfnissen der älteren Menschen in diesem Land verpflichtet sein – das Thema Pflege wird dabei eine der Schlüsselherausforderungen für die kommenden Jahre.

Generell ist in einer Perspektive nachhaltigen Regierens der Aspekt der Generationengerechtigkeit von zentraler Bedeutung: Ziel sollte es sein, die Lebensqualität gegenwärtiger und künftiger Generationen zu wahren bzw. zu verbessern, ohne dabei jedoch künftigen Generationen ungegerechtfertigte Lastenverschiebungen zuzumuten. Vor diesem Hintergrund ist es dringend geboten, dass Deutschland in der Haushaltspolitik nach den kurzfristig sinnvollen Konjunkturmaßnahmen zur Krisenbewältigung wieder auf den Pfad der Konsolidierung zurückkehrt, auf dem es sich vor der Krise durchaus befand. Die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz ist insofern ein positives Signal, dessen langfristige Wirksamkeit sich freilich erst noch zeigen muss. Der Druck auf die öffentlichen Kassen dürfte – nicht zuletzt im Zuge des demografischen Wandels – aufgrund steigender Pensionslasten und Gesundheitskosten jedenfalls kaum geringer werden. Ob die verschiedenen seit Anfang 2009 getroffenen umfangreichen Neuregelungen zur Finanzierung des Gesundheitswesens an dieser Stelle eine langfristige Entlastung bringen, ohne dabei das primäre gesundheitspolitische Ziel einer hohen Versorgungsqualität sowie gleicher Zugangschancen zu bestmöglicher medizinischer Versorgung zu beeinträchtigen, darf zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden. Auch sind Maßnahmen wie die im Wahlkampf 2009 beschlossene Rentengarantie nicht unbedingt Ausdruck einer nachhaltigen Politik im oben genannten Sinne. Aktionismus ist in diesem Feld fehl am Platze. Langfristige Strukturreformen wie die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 sowie die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Beschäftigungsquote Älterer sind dem Ziel einer langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems dagegen zuträglicher. Allerdings könnte die Bekämpfung von Altersarmut, die bislang in Deutschland noch nicht übermäßig stark ausgeprägt ist, eine der nächsten großen Zukunftsaufgaben darstellen.

Rezepte für eine höhere Reformfähigkeit: Strategiefähigkeit der Regierung ausbauen – Beteiligung der Bürger und gesellschaftlicher Gruppen stärken

Um die oben beschriebenen noch bestehenden Herausforderungen anzupacken, bedarf es einer möglichst hohen Reformfähigkeit. Letztere ist im Falle Deutschlands derzeit eher durchschnittlich, wobei die eigentliche Leistungsfähigkeit der Regierung, insbesondere deren Fähigkeit zu strategischer Planung und Steuerung sowie effizienter und wirksamer Politikumsetzung zum Teil erhebliche Defizite aufweist. Die derzeitige organisatorische Struktur des Kanzleramts und das Zusammenspiel zwischen Regierungszentrale und Fachressorts sind hier in mancherlei Hinsicht verbesserungsbedürftig. Der heutige Regierungs- und Verwaltungsapparat spiegelt mit seinen stark versäulten Ministerien, einer eher nach innen gerichteten Verwaltung und einer strategisch



vergleichsweise schwach aufgestellten Regierungszentrale zu einem beträchtlichen Teil noch die Strukturen aus der Zeit Ende des 19. Jahrhunderts sowie der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Auch gibt es – anders als in vielen der im SGI-Management Index führenden nordeuropäischen Staaten – innerhalb des Regierungsapparates keine spezifische institutionelle Einrichtung, die unabhängig und unparteiisch für ein systematisches „Monitoring“ der Regierungsaktivitäten und -leistungen zuständig ist. Mit Blick auf einen langfristigen Erfolg von Politikvorhaben muss zudem die politische Kommunikation der Regierung deutlich verbessert werden, da nur so Unterstützung und Verständnis in der Bevölkerung gewonnen werden können.

Besonders hervorzuheben ist in der Perspektive zukunftsfähigen Regierens jedoch ein Befund: die prinzipiell hohe Qualität des rechtsstaatlich-demokratischen Rahmens der Bundesrepublik und die in vielerlei Hinsicht durchaus zufriedenstellende Beteiligungskompetenz von Bürgern, Parlament und intermediären Gruppierungen. Allerdings ist der Trend bei der tatsächlichen Partizipation der Bürger in Gestalt der Wahlbeteiligung seit Jahren rückläufig und kann als Indiz für eine wachsende Kluft zwischen Regierenden und Regierten gewertet werden. Ohne eine wirklich breite und (pro-)aktive Einbindung von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen lassen sich jedoch zukunftsrelevante Reformen nicht durchführen. Politik und Gesellschaft sind somit gefordert, intensiv darüber nachzudenken, wie sich die Partizipationsbereitschaft der Bürger in Gestalt von Wahlen wieder maßgeblich erhöhen lässt. Zudem muss über neue Wege der Beteiligung im Rahmen unserer repräsentativen Demokratie nachgedacht werden, um die Bürger mit ihren Bedürfnissen und Wünschen direkter abzuholen und frühzeitig in den politischen Prozess einzubinden.

Die Ergebnisse der aktuellen SGI-Erhebung zeigen dabei, dass viele Grundvoraussetzungen für ein partizipatives, zukunftsorientiertes Regieren in Deutschland klar vorhanden sind: Rechtsstaatlichkeit und demokratische Normen sind in unserer repräsentativen Demokratie formal hervorragend ausgeprägt. Nur sehr wenige OECD-Staaten schneiden in dieser Hinsicht noch besser ab. Die Bürger sind im OECD-Vergleich politisch vergleichsweise kompetent und interessiert, was sich durchaus auch an dem sich vergrößernden Einfluss von Bürgerbewegungen und „Grassroots-Organisationen“ nicht zuletzt auf lokaler Ebene ablesen lässt. Auch die Vertretung des Volkes, der Deutsche Bundestag, verfügt über gute parlamentarische Ressourcen und Kontrollkompetenzen gegenüber der Regierung. Und schließlich zeichnen sich auch die intermediären Gruppen wie etwa Gewerkschaften und Verbände durch eine vergleichsweise hohe Sachkompetenz aus, was lange nicht in allen OECD-Staaten der Fall ist. Prinzipiell gilt letzteres auch für die Parteien, doch sind gerade diese gefordert, den Bürgern auch tatsächlich schlüssige, glaubwürdige und konsistente Wahlprogramme anzubieten. Dies wäre zumindest ein wichtiger Schritt, um Tendenzen von Parteien- und Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, die sich unter anderem in der rückläufigen Wählerquote widerspiegeln.

Für die Regierung und das politische System insgesamt gilt also: Die vorhandenen Kompetenzen von Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren können und müssen künftig noch besser eingebunden werden. Dies betrifft die Bundesregierung, die die Konsultation von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen nicht zuletzt in der Planungsphase politischer Vorhaben noch weiter verstärken sollte. Und dies betrifft genauso alle nachgelagerten politischen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen – von den Ländern bis in die Kommunen.

Reformfähigkeit setzt somit neben leistungsfähigen Regierungsstrukturen ebenso eine hohe Beteiligungskompetenz gesellschaftlicher Akteure voraus, die im Rahmen einer hochwertigen demokratischen Ordnung auch de facto zum Tragen kommen muss. Nur so lassen sich mit Blick auf die oben resümierten Zukunftsherausforderungen frühzeitig Lösungswege identifizieren und nachhaltige Politikergebnisse befördern. Deutschland hat hier in vielen Punkten bereits gute Voraussetzungen – muss aber auch noch einige Hausaufgaben erledigen.



Literatur

Anckar, Dag, Kati Kuitto, Christoph Oberst und Detlef Jahn (2011): Country Report Finland, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Armingeon, Klaus, Wolf Linder und Reimut Zohlnhöfer (2011): Country Report Switzerland, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.

Bertelsmann Stiftung (2009): Sustainable Governance Indicators 2009. Policy Performance and Executive Capacity in the OECD, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2010): Managing the Crisis. A Comparative Analysis of Economic Governance in 14 Countries, Gütersloh.

Empter, Stefan und Daniel Schraad-Tischler (2010): Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland?, Gütersloh.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2006): Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Familienbericht „Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Online unter: www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Pressestelle/Pdf-Anlagen/stellungnahme-bureg-7familienbericht,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf.

Bock-Famulla, Kathrin und Kerstin Große-Wöhrmann (2010): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009, Gütersloh.

Bovaird, Tony und Elke Löffler (2003): Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies, In: International Review of Administrative Sciences, 69 (3): 313–328.

Brusis, Martin und Jörg Siegmund (2011): Designing Sustainable Governance Indicators 2011: Criteria and Methodology, In: Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh (i. E.).

Charron, Nicholas und Victor Lapuente (2009): Does democracy produce quality of government? In: European Journal of Political Research, 49 (4): 443–470.

Dümig, Kathrin und Reimut Zohlnhöfer (2011): Findings of the SGI-Status Index 2011 – A Comparison of Policy Performance, In: Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh (i. E.).

Eichhorst, Werner, Paul Marx und Eric Thode (2010): Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000–2009. Benchmarking Deutschland: Beschäftigungserfolge bei zunehmender Differenzierung, Gütersloh.

Falke, Andreas, Paul J. Quirk und Martin Thunert (2011): Country Report USA, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Fortin, Jessica (2009): A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, In: European Journal of Political Research, 49 (5): 654–686.

Grabka, Markus M. und Joachim R. Frick (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 7. Online unter: www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.347307.de/10-7-1.pdf.

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

Jann, Werner und Markus Seyfried (2011): Democratic Governance: The Strategic Capacity of the Core Executive and Social Groups, In: Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh (i. E.).

Kaiser, André, Claudia Scott und Aurel Croissant (2011): Country Report New Zealand, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Kalinowski, Thomas und Aurel Croissant (2011): Country Report South Korea, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Mény, Yves, Henrik Uterwedde und Reimut Zohlnhöfer (2011): Country Report France, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

OECD (2010a): OECD Employment Outlook 2010, Paris.

OECD (2010b): Economic Outlook, Volume 2010, Paris.

Ringen, Stein, Ulf Sverdrup und Detlef Jahn (2011): Country Report Norway, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.



Rüb, Friedbert W. und Tom Ulbricht (2011): The Status Index: Sustainable Governance and Policy-specific Performance, In: Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh (i. E.).

Rüb, Friedbert W., Friedrich Heinemann und Reimut Zohlnhöfer (2011): Country Report Germany, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Schnapp, Kai-Uwe und Philipp Harfst (2003): Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien. Online verfügbar unter: www.bibliothek.wzb.eu/pdf/2003/iv03-201.pdf.

Seyfried, Markus (2011): Management Index Findings for the SGI 2011 – A Comparison of Performance in Governance among OECD States, in: Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (i.E.).

Sharpe, Andrew, Donald J. Savoie und Martin Thunert (2011): Country Report Canada, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Solow, Robert (1993): An almost practical step toward sustainability, In: Resources Policy, 19 (3): 162–172.

Sotiropoulos, Dimitri A, Kevin Featherstone und Cesar Colino (2011): Country Report Greece, Sustainable Governance Indicators 2011. Online unter: www.sgi-network.org.

Statistisches Bundesamt Deutschland (2010): Armutsgefährdung in den Bundesländern unterschiedlich, Pressemitteilung Nr. 300, 27.08.2010. Online unter: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/05/PD09__189__221,templateId=renderPrint.psml

Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Online unter: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2010): Jahresgutachten 2010/11 – Chancen für einen stabilen Aufschwung, Paderborn.

Impressum

© 2011 Bertelsmann Stiftung

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

Verantwortlich

Dr. Daniel Schraad-Tischler
Dr. Stefan Empter

Autoren und inhaltliche Gestaltung

Dr. Daniel Schraad-Tischler
Dr. Thorsten Hellmann
Najim Azahaf
Robert Schwarz

Grafische Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Titelfoto

© Langrock/Zenit/laif

Druck

Matthiesen-Druck, Bielefeld



Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-681999

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

Najim Azahaf
Telefon +49 5241 81-81411
Fax +49 5241 81-681411
najim.azahaf@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thorsten Hellmann
Telefon +49 5241 81-81236
Fax +49 5241 81-681236
thorsten.hellmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

www.sgi-network.org