

Holger Pressel

Der Gesundheitsfonds

Entstehung – Einführung –
Weiterentwicklung – Folgen

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



Springer VS

Der Gesundheitsfonds

Holger Pressel

Der Gesundheitsfonds

Entstehung – Einführung –
Weiterentwicklung – Folgen



Springer VS

Holger Pressel
Ludwigsburg, Deutschland

ISBN 978-3-531-19350-2
DOI 10.1007/978-3-531-19351-9

ISBN 978-3-531-19351-9 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: Künkellopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Vorwort

Bei der vorliegenden Publikation handelt es sich um eine überarbeitete, das heißt einerseits gekürzte und andererseits aktualisierte, Version meiner Dissertation, die im Jahr 2011 vom Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz angenommen wurde.

Natürlich ist das Erstellen einer Dissertation sowie eines darauf basierenden Buches ein sehr zeitintensives Unterfangen, bei dem man auch trotz bestehender hoher intrinsischer Motivation auf die Unterstützung anderer Menschen angewiesen ist. Glücklicherweise habe ich diese Unterstützung in vielfältiger Weise von mehreren Personen erfahren. Zunächst danke ich meinen beiden Gutachtern, Prof. Dr. Volker Schneider und Prof. Dr. Philip Manow, für ihre Bereitschaft, mich während meines Promotionsstudiums zu betreuen und letztlich auch die Begutachtung der Dissertation zu übernehmen. Ebenfalls danke ich Herrn Prof. Dr. Marius Busemeyer dafür, dass er bei der Disputation den Prüfungsvorsitz übernahm. Neben den genannten Herren danke ich insbesondere den Herren Prof. Dr. Klaus Jacobs (WIdO), Dr. Achim Lang (Uni Konstanz), Prof. Dr. Wolfram Richter (Uni Dortmund) und meiner Kollegin Corinna Schaich für ihre Unterstützung.

Sowohl die Dissertation als auch dieses darauf basierende Buch „lebt“ in hohem Maße von den Experteninterviews, die ich mit fast 50 Entscheidungsträgern und weiteren Kennern des deutschen Gesundheitswesens führen konnte. Ohne diese Gespräche, die von enormer Offenheit geprägt waren, wäre das Ergebnis nicht einmal halb so gut. Ganz unabhängig von ihren Antworten rund um das Thema „Gesundheitsfonds“ waren die Gespräche auch deshalb so interessant, weil ich in vielen Interviews erfahren konnte, wie Politik tatsächlich funktioniert. All meinen Interviewpartnerinnen und -partnern danke ich sehr herzlich für ihre Unterstützung bei meiner Arbeit.

Besonders bedanke ich mich bei meiner Frau Birgit für ihr Verständnis und ihre Empathie. Sie verstand und akzeptierte, dass meine Prioritäten für einen Zeitraum von rund drei Jahren nicht immer dort waren, wo sie diese manchmal gerne gehabt hätte. Ihr und unserem Sohn Peer widme ich dieses Buch.

Holger Pressel, März 2012

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen.....	11
1. Einleitung.....	13
1.1 Die Relevanz des Themas und Problemaufriss	13
1.2 Die Untersuchungsfrage und Zielsetzung	15
1.3 Das Forschungsdesign und die Forschungslogik der Arbeit	16
1.4 Der Aufbau der Untersuchung	18
2. Der theoretische Bezugsrahmen	19
2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus als theoretischer Rahmen ..	19
2.2 Die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	21
2.3 Theorie des institutionellen Wandels	24
2.4 Punctuated-Equilibrium-Theory	25
2.5 Akteurzentrierte Theorien der Meso- und Mikroperspektive	26
2.6 Das „Multiple-Streams-Konzept“	28
2.7 Lesson Drawing	29
3. Die Untersuchungsmethode.....	31
3.1 Durchführungsmethoden: Prozessanalyse und Kongruenzmethode	32
3.2 Datenerhebung mit Experteninterviews und Dokumentenanalyse	34

4.	Die Finanzierung der GKV vor Einführung des Gesundheitsfonds..	39
4.1	Basisdaten der Finanzierung des deutschen Gesundheitswesens und Ursachen für Beitragssatzsteigerungen	40
4.2	Das deutsche Gesundheitswesen im internationalen Vergleich .	42
4.3	Etappen der Finanzierung der GKV bis zur Bildung der Großen Koalition 2005	46
4.3.1	Von der Gründung der GKV bis zum Ende des Nationalsozialismus	46
4.3.2	Vom Nachkriegskompromiss bis zum Beginn der Kostendämpfung.....	48
4.3.3	Das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1992: Die Einführung des Risikostrukturausgleichs.....	52
4.3.4	Die Debatte um den „Standort Deutschland“ und deren Auswirkung auf die Gesundheitspolitik seit den 90er Jahren.....	57
4.3.5	Die rot-grüne Gesundheitspolitik von 1998 bis 2002	59
4.3.6	Von der Bundestagswahl 2002 bis zum vorzeitigen Ende der zweiten Amtszeit der rot-grünen Bundesregierung	63
4.3.7	Zwischenfazit: Hohe Kontinuität in der Finanzierung der GKV bei Zunahme staatlicher Eingriffe seit den 90er Jahren.....	75
5.	Die Entstehung des Gesundheitsfonds.....	77
5.1	Die Ausgangslage	77
5.2	Die Phase der Politikformulierung.....	83
5.2.1	Vom Koalitionsvertrag bis zu den „Eckpunkte einer Gesundheitsreform“	83
5.2.2	Von dem Eckpunktepapier zum Referentenentwurf	102
5.2.3	Zwischenfazit: Vergleich Eckpunkte und Referentenentwurf	122
5.2.4	Vom Referentenentwurf zur Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt	125
5.3	Zusammenfassung	147

6.	Die Implementation des Gesundheitsfonds	149
6.1.	Die Regelung der Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds ...	149
6.1.1	Der morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich	150
6.1.2	Zuweisungen für sonstige Ausgaben	166
6.2	Die Änderung der Übergangsregelung zur Einführung des Gesundheitsfonds (sog. „Konvergenzregelung“)	169
6.3	Das Nähere zur Insolvenzfähigkeit aller Krankenkassen	171
6.4	Die erstmalige Festsetzung des einheitlichen Beitragssatzes ..	178
6.5	Die letzten Wochen vor Start des Gesundheitsfonds	184
7.	Der Gesundheitsfonds in der Praxis: Das erste Jahr	187
7.1	Senkung des Beitragssatzes im Rahmen des „Konjunkturpaket II“	187
7.2	Der Gesundheitsfonds als „Schutzschirm“ bei einer sich weiter eintrübenden Wirtschaftslage	190
7.3	Diskussion um „Upcoding“ und weitere Stärkung der Rolle des Bundesversicherungsamtes (BVA)	193
7.4	Finanzergebnisse 2009	195
8.	Die Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds ab 2011	197
9.	Der Beitrag des theoretischen Bezugsrahmens zur Erklärung der Entstehung, Einführung und Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds	211
10.	Auswirkungen des Gesundheitsfonds: Eine Zwischenbilanz	221
11.	Konklusion	231
	Literaturverzeichnis	233
	Übersicht Experteninterviews	249
	Pressemitteilungen, Gesundheitspolitische Informationsdienste, Zeitungsartikel und sonstige Quellen	251
	Amtliche Dokumente, Drucksachen und Protokolle	267

Verzeichnis der Abkürzungen

AEV:	Arbeiter Ersatzkassen Verband
AG	Arbeitsgemeinschaft
ÄZ:	Ärzte Zeitung
AOK:	Allgemeine Ortskrankenkasse
BDA:	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BKK:	Betriebskrankenkasse
BMAS:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF:	Bundesministerium für Finanzen
BMG:	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS:	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMWT:	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BV:	Bundesverband
BVA:	Bundesversicherungsamt
DGB:	Deutscher Gewerkschaftsbund
DfG:	Dienst für Gesellschaftspolitik
DKG:	Deutsche Krankenhaus Gesellschaft
DMP:	Disease Management Programme
DRV:	Deutsche Rentenversicherung
FAZ:	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR:	Frankfurter Rundschau
FTD:	Financial Times Deutschland
GKV:	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-OrgWG:	Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung
GKV-SV:	GKV-Spitzenverband (Spitzenverband Bund der Krankenkassen)
GKV-WSG:	Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung
GMG:	Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz)

GSG:	Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung
HGB:	Handelsgesetzbuch
Jg:	Jahrgang
KBV:	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KV:	Kassenärztliche Vereinigung
LV:	Landesverband
MdB:	Mitglied des Bundestages
MD	Ministerialdirektor
Morbi-RSA:	Morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich
PM:	Pressemitteilung
PKV:	Private Krankenversicherung
RSA:	Risikostrukturausgleich
RSAV:	Risikostruktur-Ausgleichsverordnung
Ref.leiter	Referatsleiter
SGB:	Sozialgesetzbuch
SM:	Sozialministerium
SVR:	Sachverständigenrat
SZ:	Süddeutsche Zeitung
TK:	Techniker Krankenkasse
VdAK:	Verband der Angestellten Ersatzkassen
VoVo.	Vorsitzender des Vorstandes
WIdO:	Wissenschaftliches Institut der AOK

1. Einleitung

1.1 Die Relevanz des Themas und Problemaufriss

Die Relevanz eines Themas kann sich sowohl aus einer *gesellschaftlichen* Perspektive als auch aus einer *wissenschaftlichen* Perspektive ergeben. Am größten ist die Relevanz eines Themas dann, wenn die Problemstellung aus gesellschaftlicher *und* wissenschaftlicher Hinsicht von Bedeutung ist. Das Thema ist aus *gesellschaftlicher* Perspektive insofern von hoher Relevanz, als sich mit Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 die Art der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) grundlegend geändert hat: Zum ersten Mal in der rund 125-jährigen Geschichte der gesetzlichen Krankenversicherung übernahm die Bundesregierung durch die staatliche, für alle gesetzlichen Krankenkassen identische Beitragssatzfestsetzung die Verantwortung für die Einnahmen der gesetzlichen GKV. Durch die staatliche Beitragssatzfestsetzung besteht somit die Gefahr, dass die Höhe des Beitragssatzes künftig nicht mehr nur aus Gründen des zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung notwendigen Umfangs, sondern auch aus politischen Gründen festgelegt wird. Hinzu kommt eine zweite fundamental neue Entwicklung: Mit Einführung eines einkommensunabhängigen pauschalen Zusatzbeitrages wurde ein neues Finanzierungsinstrument in die GKV eingebracht. Diese Einführung eines einkommensunabhängigen Finanzierungsanteils stellt einen zweiten Paradigmenwechsel in der Geschichte der GKV dar: Zum ersten Mal richten sich die Beitragszahlungen nicht mehr nur nach dem „Leistungsfähigkeitsprinzip“, wonach sich der von einem Mitglied zu entrichtende Beitrag als prozentualer Anteil seiner beitragspflichtigen Einnahmen bemisst. Während die Große Koalition es einer Krankenkasse überließ, ob sie im Bedarfsfall einkommensabhängige oder -unabhängige Zusatzbeitrag erhob, besteht diese Wahloption seit 2011 nicht mehr: die christlich-liberale Bundesregierung setzt ausschließlich auf einkommensunabhängige Zusatzbeiträge. Da die christlich-liberale Bundesregierung außerdem den Beitragssatz mit Wirkung ab 1. Januar 2011 dauerhaft eingefroren hat, werden künftige Ausgabensteigerungen in der gesetzlichen Krankenversicherung ausschließlich von den GKV-Mitgliedern in Form einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge finanziert.

Die Dimension der Veränderung durch die Einführung des Gesundheitsfonds wird in der Wortwahl des gesundheits- und wirtschaftspolitischen Korrespondenten der "Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)", Andreas Mihm, deutlich: Dieser bezeichnete in einem am 11. August 2008 in der FAZ erschienenen Kommentar die Einführung des Gesundheitsfonds als das "wohl größte sozialpolitische Experiment der jüngeren bundesdeutschen Geschichte" (Mihm 2008).

Eine wissenschaftliche Untersuchung ist dann relevant, wenn sie den Dialog zwischen Theorie und Daten über den bisher bekannten Forschungsstand hinaus weiterentwickelt (Gschwend/Schimmelfennig 2007:15). Insofern ist die vorliegende Arbeit aus *wissenschaftlicher* Perspektive aus folgenden zwei Gründen relevant: Erstens, weil sie eine auf das deutsche Gesundheitswesen bezogene politikwissenschaftliche „Binsenweisheit“ kritisch hinterfragen will: Im deutschen Gesundheitswesen sei aus institutionellen Gründen, insbesondere der Vielzahl der Vetospieler, bestenfalls ein inkrementeller Policy-Wandel möglich.¹ Zwar gab es im deutschen Gesundheitswesen Anfang der 90er Jahre, mit der Verabschiedung der allgemeinen Kassenwahlfreiheit und der damit zusammenhängenden Einführung des bundesweiten kassenartenübergreifenden Risikostrukturausgleichs, schon einmal einen Pfadwechsel; solch weitreichende Veränderungen blieben aber in Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung der GKV eine Seltenheit. Diese Feststellung trifft insbesondere mit Blick auf die Einnahmeseite der GKV zu: An dem Grundmechanismus der Finanzierung der GKV mittels einkommensabhängigen, von der Selbstverwaltung der einzelnen Krankenkasse festgelegten Beitragssätzen änderte sich über 100 Jahre faktisch nichts. Ein Interviewpartner aus dem Bereich der Ministerialbürokratie führte daher auch mit Blick auf die Zielsetzung dieser Untersuchung Folgendes aus: „Wenn man einen Paradigmenwechsel in einem Feld, von dem man sagt, dass Paradigmenwechsel eigentlich kaum möglich sind, studieren will, dann eignet sich die Entstehung des Gesundheitsfonds in vorzüglicher Weise.“ (Interview 27). Aus wissenschaftlicher Perspektive ist es daher relevant zu klären, warum dieses Mal ein relativ radikaler Wandel möglich war. Darüber hinaus ist diese Untersuchung auch noch aus einem zweiten Grund relevant: sie leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis von institutionellem Wandel.

¹ Diese Ansicht war zumindest Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts die herrschende Meinung (vgl. Webber 1988a, b, Rosewitz/Webber 1990). Auch in aktuelleren Arbeiten wird die strukturelle Kontinuität der GKV betont (Bandelow 2006). Robert Paquet und Wolfgang Schroeder betonten ebenfalls, dass Veränderungen im Bereich der Gesundheitspolitik in der Vergangenheit „eher schleichend“ (Paquet/Schroeder 2009:11) verliefen und die Gesundheitsreform 2007 sich gravierend von dieser graduellen Veränderungslogik unterscheidet.

Im Vorfeld der Einführung des Gesundheitsfonds kam es zu heftigen Protesten von nahezu *jedem* gesundheitspolitisch relevanten Akteur (ausführlich und mit Quellenangaben in Kapitel 5). Der Gesundheitsfonds wurde als "Weg in die Staatsmedizin" oder in die „Einheitsversicherung“ führend bezeichnet (zitiert jeweils nach Knieps 2007). Festzuhalten ist allerdings, dass der Gesundheitsfonds auch nach Bildung der christlich-liberalen Bundesregierung im Oktober 2009 noch immer besteht.

1.2 Die Untersuchungsfrage und Zielsetzung

In der sozialwissenschaftlichen Forschung kann zwischen zwei grundlegenden Typen von Fragestellungen unterschieden werden (Scharpf 2000, Gerring 2001, Ganghof 2005): Der eine Fragetyp geht von einem bestimmten beobachtbaren Phänomen, der abhängigen Variablen, aus und fragt nach dessen *Ursachen*. Der andere Typ einer Frage geht von den unabhängigen Variablen aus und fragt nach deren *Wirkungen*. Rückwärts gerichtete Fragestellungen, die versuchen, ein bestimmtes Ereignis möglichst vollständig zu erklären, können sich in aller Regel nicht auf eine monokausale Rekonstruktion beschränken. Um der Komplexität kausaler Beziehungen gerecht zu werden, muss das Zusammenspiel vieler Mechanismen untersucht werden (Scharpf 2000:56f). Philip Manow und Steffen Ganghof weisen ergänzend darauf hin, dass der Ansatz des "rückwärtsgerichteten Fragetyps" auch Konsequenzen hinsichtlich der Rationalitätsannahmen in dem Sinne hat, dass sich die Erklärungen nicht ausschließlich auf rationale Aspekte konzentrieren können (Manow/Ganghof 2005:15).

Die zentrale Zielsetzung dieser Publikation besteht darin, rückblickend zu beschreiben und kausal zu erklären, wie die Beschlüsse hinsichtlich der Einführung, Einführung und Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds zustande kamen. Die Arbeit berücksichtigt insofern neben dem *Policy*-Aspekt auch stark die *Politics*-Dimension des deutschen Begriffs „Politik“. ² Ziel der Arbeit ist es also, zu beschreiben und zu erklären, wie der Gesundheitsfonds entstanden ist und wie die Prozesse seiner Einführung und Weiterentwicklung abgelaufen sind. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu klären, warum die breite Front der Gegner des Gesundheitsfonds dessen Einführung nicht verhindern konnte. Neben dieser Zielsetzung soll auch ein Beitrag zum besseren Verständnis von institutionellen Veränderungen geleistet werden.

² Die Differenzierung des deutschen Begriffs „Politik“ im Englischen in die drei Begriffe „policy“, „politics“ und „polity“ wird beispielsweise bei Schneider/Janning (2006:15) erläutert. Zusammenfassend meint „Policy“ die Inhalte und Maßnahmen von Politik (z. B. Gesetze), „Politics“ die politischen Prozesse (z. B. Verhandlungen) und „Polity“ den institutionellen Rahmen von Politik.

Zur Entstehung, Einführung und Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds gibt es bisher vergleichsweise wenig wissenschaftliche Arbeiten. Von Wolfgang Schroeder und Robert Paquet liegt ein Band „Gesundheitsreform 2007“ (Schroeder/Paquet 2009) vor, der sich zwar auch mit der Entstehung des Gesundheitsfonds befasst, dies aber überwiegend auf einem deskriptiv-populärwissenschaftlichen Niveau, ohne explizit gemachte theoretische Fundierung. Auch Nils Bandelow und Mathieu Schade haben einen Aufsatz über die Gesundheitsreform 2007 geschrieben (Bandelow/Schade 2008), allerdings ohne den Schwerpunkt explizit auf die Einführung des Gesundheitsfonds zu legen. Weitere Arbeiten zum Gesundheitsfonds liegen von u. a. von Gerlinger (2009), Grimmeisen/Wendt (2010), Hartmann (2010) und Leiber/Greß/Manouguinan (2010) vor. Die bisher vorliegenden Arbeiten zum Gesundheitsfonds sind allerdings vergleichsweise wenig detailliert sind umfassen nicht den Aspekt von dessen Weiterentwicklung durch die christlich-liberale Bundesregierung. Diese Lücke soll mit dieser Untersuchung geschlossen werden.

Als Zeitraum für die Fallstudie wird die Zeitspanne beginnend mit dem Bundestagswahlkampf 2005 bis Ende 2011 festgelegt. Dieser Festlegung liegt folgende Begründung zugrunde: Für die Berücksichtigung der Zeit vor Bildung der Großen Koalition spricht zum Einen die Tatsache, dass die Entstehung des Gesundheitsfonds nicht ohne Kenntnis und Beschreibung der Ausgangslage erklärt werden kann und zum Zweiten die Bedeutung der Historizität, das heißt das Wissen um die Bedeutung der Vergangenheit. Für Ende 2011 als Endpunkt des Untersuchungszeitraumes sprechen folgende beiden Überlegungen: Erstens liegt die Einführung des Gesundheitsfonds zu diesem Zeitpunkt drei Jahre zurück, also ausreichend lange, um den Prozess der Implementation des Fonds beschreiben und erklären zu können. Zweitens kann gezeigt werden, wie sich der Wechsel der Bundesregierung Ende des Jahres 2009 auf die Ausgestaltung des Gesundheitsfonds ausgewirkt hat.

1.3 Das Forschungsdesign und die Forschungslogik der Arbeit

Das Forschungsdesign basiert auf dem Ansatz einer Einzelfallstudie. Kritiker von Einzelfallstudien weisen auf das Problem der Generalisierungsfähigkeit der ermittelten Forschungsergebnisse hin (Schnell/Esser/Hill 1999:237).³ Diesem

³ Ob und gegebenenfalls inwiefern Generalisierungen in der Politik- und Sozialwissenschaft generell überhaupt möglich sind, ist eine wissenschaftstheoretisch höchst umstrittene Frage; viele Sozialwissenschaftler verweisen auf die Kontextabhängigkeit sozialer bzw. politischer Prozesse (Mayntz, 2002, Scharpf 2002; Hall 2003, Thelen 2002, Schneider 2003, Tilly/Goodin 2006).

nicht unberechtigtem Einwand steht jedoch der große Vorteil der Möglichkeit der vertiefenden Betrachtung von politischen Prozessen entgegen; insofern besteht ein gewisser „trade off“ zwischen Breite und Tiefe. Aufgrund der Zielsetzung der Arbeit ist eine äußerst detaillierte Schilderung und Rekonstruktion des Veränderungsprozesses notwendig. Dies kann am besten in Form einer Einzelfallstudie geschehen.⁴ Um die Vorteile von Einzelfallstudien nutzen zu können und gleichzeitig die spezifischen Nachteile dieser Methode zu minimieren, ist eine Theorieanbindung von Fallstudien unerlässlich (stellvertretend für viele: Hall 2007:6 -12, Yin 2003:28 - 33 und Muno 2009:128). Mehrere methodologisch orientierte Publikationen (z. B. Hall 2003, Mayntz 2002 und Schneider 2003) empfehlen, bei der Theorieanbindung mehrere rivalisierende, möglicherweise auch komplementär einzusetzende Theorien bzw. Theoriemodelle zu verwenden. Warum die theoretische Triangulation bei Fallstudien wichtig ist, erläutert Peter A. Hall:

„Because observations are never fully independent of the theories they are being used to test (...) the adequacy of the observations (...) must be weighed against the attractiveness and plausibility of the theory. (...) Progress in social science is ultimately a matter of drawing fine judgments based on a three-cornered comparison among a theory, its principal rivals, and sets of observations.“ (Hall 2003:392)

Die Nutzung mehrerer Theorien ist also aus mehreren Gründen notwendig: Erstens, um Verzerrungen als Folge selektiver Wahrnehmung, die eine Folge des Gebrauchs von lediglich einer Theorie sein könnte, zu vermeiden und zweitens, um wissenschaftlichen Fortschritt zu generieren. Ein dritter Grund ist die begründete Annahme, dass nur mehrere Theorien bzw. Theoriemodelle bzw. Erklärungsskizzen der Kontingenz und Komplexität realer politischer Geschehnisse Rechnung tragen (Mayntz 2002:38 - 40, Scharpf 2000:63 - 69, Schneider 2003:309 - 312). Besonders deutlich wird dies von Renate Mayntz hervorgehoben: Im Rahmen ihres Aufsatzes „Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen (Mayntz 2002) formuliert die frühere Direktorin des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung hierzu Folgendes:

„Theoretischer Eklektizismus im Sinne des Nebeneinanders verschiedener bereichsbezogener Theorien scheint unausweichlich, ja für eine Sozialwissenschaft, die nicht über Grundprinzipien diskutieren, sondern Wirklichkeit erklären will, sogar der einzig erfolgreiche Weg bei der Analyse sozialer Makrophänomene zu sein.“ (Mayntz 2002:40)

⁴ Man könnte auch argumentieren, dass es sich um drei ineinander verschachtelte Fallstudien: eine Fallstudie über die Entstehung des Gesundheitsfonds, eine über dessen Implementation und eine über dessen Weiterentwicklung durch die christlich-liberale Bundesregierung.

1.4 Der Aufbau der Untersuchung

Nach diesem Einleitungskapitel erfolgt in Kapitel 2 die Darstellung des theoretischen Bezugsrahmens der Arbeit. Kapitel 3 widmet sich einer Schilderung der Untersuchungsmethoden. In diesem dritten Kapitel wird auch das Verfahren der Datenerhebung ausführlich beschrieben und begründet. In Kapitel 4 wird die Finanzierung des deutschen Gesundheitswesens *vor* Einführung des Gesundheitsfonds beschrieben. Dieses Kapitel ist primär deskriptiver Natur. Neben einer Benennung von Basisdaten des deutschen Gesundheitswesens und dessen Verortung in einem internationalen Kontext werden „Meilensteine“ in der Historie der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) seit deren Gründung Ende des 19. Jahrhunderts beschrieben. Während die Schilderung der ersten Jahrzehnte vergleichsweise kursorisch erfolgt, nimmt die Tiefenschärfe mit zunehmender Nähe zur Bundestagswahl 2005, dem Beginn der eigentlichen Fallstudie, immer mehr zu. Nach diesem vierten Kapitel beginnt die eigentliche Fallstudie: In Kapitel 5 erfolgt eine kausale Rekonstruktion sowohl der Genese als auch der Politikformulierung des Gesundheitsfonds. Im anschließenden Kapitel 6 wird der Prozess von dessen Implementation kausal rekonstruiert. In Kapitel 7 wird das erste Jahr des Echteinsatzes des Gesundheitsfonds beschrieben und analysiert. Anschließend wird in Kapitel 8 die Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds durch die seit Herbst 2009 regierende christlich-liberale Bundesregierung kausal rekonstruiert. In Kapitel 9 wird der Beitrag des theoretischen Bezugsrahmens zur Erklärung der Entstehung, Einführung und Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds diskutiert. Gegenstand von Kapitel 10 ist eine Analyse der bisherigen Auswirkungen des neuen Finanzierungssystems.

2. Der theoretische Bezugsrahmen

Die Darstellung des verwendeten theoretischen Analyserahmens ist in einer wissenschaftlichen Arbeit unverzichtbar, da wissenschaftliche Untersuchungen theoriegeleitet sein sollten. Der Fallstudienexperte Robert Yin begründet die Notwendigkeit der Nutzung von Theorien bei Fallstudien mit zwei Argumenten: Theorien würden als Hilfestellung bei der Definition des Forschungsdesigns und der Datenerhebung dienen und sie würden einen wesentlichen Beitrag zur Generalisierung von Fallstudienresultaten leisten (Yin 2003:33).

2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus als theoretischer Rahmen

Der theoretische Rahmen dieser Publikation ist der „Akteurzentrierte Institutionalismus“.⁵ Dieser wurde am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) von den beiden damaligen Direktoren Prof. Dr. Renate Mayntz und Prof. Dr. Fritz W. Scharpf entwickelt und im Jahr 1995 im Rahmen einer Publikation vorgestellt (Mayntz/Scharpf 1995).⁶ Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf selbst verstehen den Akteurzentrierten Institutionalismus nicht als "inhaltliche Theorie (...), sondern bestenfalls als eine Forschungsheuristik" (Mayntz/Scharpf 1995:39). Die Grundannahme des Akteurzentrierten Institutionalismus lautet, dass soziale Phänomene das Ergebnis der Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteuren sind (Scharpf 2000:17). Diese Interaktionen werden durch den institutionellen Rahmen, in dem sie stattfinden, in mehrfacher Hinsicht strukturiert: Dieser Rahmen definiert die Regeln, konstitu-

⁵ Ein theoretischer Rahmen beinhaltet lediglich eine Angabe der zu beachtenden Variablen sowie Hinweise auf deren Beziehungen (Schneider/Janning 2006:76; sinngemäß Schubert/Bandelow 2009:8). Theorien hingegen sind konkreter und spezifischer.

⁶ Aufbauend auf dieser gemeinsamen Arbeit publizierte Fritz W. Scharpf zunächst in englischer Sprache unter dem Titel „Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research“ (Scharpf 1997), später dann auch in deutscher Sprache (Scharpf 2000) seine eigene Variante des Akteurzentrierten Institutionalismus. Der wesentliche Unterschied zu dem gemeinsam entwickelten Ansatz besteht darin, dass in dem Ansatz von Scharpf mehr Gewicht auf die Anwendbarkeit von spieltheoretischen Werkzeugen gelegt wird (Scharpf 2000:18). Die spieltheoretische Variante wird bei dieser Arbeit allerdings nicht berücksichtigt, da deren Anwendung aufgrund der Vielzahl der bei der Einführung des Gesundheitsfonds beteiligten Akteure viel zu komplex wäre.

iert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert deren Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst deren Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation (Mayntz/Scharpf 1995: 49). Der institutionelle Rahmen ist deshalb ein Sammelbegriff, der im Forschungsprozess anhand des Untersuchungsgegenstandes und der Forschungsfrage jeweils konkret operationalisiert und gefüllt werden muss (Scharpf 2000:77). Obwohl der institutionelle Rahmen einen erheblichen Einfluss auf die Handlungsoptionen der Akteure besitzt, determiniert er nicht vollständig das Handeln der Akteure. Es bleibt stets ein Handlungsspielraum für die Akteure bestehen, den diese unterschiedlich nutzen können (Mayntz/Scharpf 1995:50). Das Handeln der Akteure wird nicht allein durch ihre institutionelle Umwelt, ihre Präferenzen und Wahrnehmungen sowie ihre Handlungsressourcen ermöglicht und begrenzt, sondern vor allem durch das Handeln anderer Akteure. Das Ergebnis einer sozialen Interaktion wird deshalb wesentlich von der Konstellation der beteiligten Akteure mitbestimmt. Die Dimension „Akteurkonstellation“ beschreibt die Situation, in der die Akteure interagieren und wie diese von ihnen wahrgenommen wird. Die Akteurkonstellation kann nur empirisch erhoben und nicht theoretisch rekonstruiert werden. Im Zuge der Beschreibung der Akteurkonstellation sollte auch die Interaktionsorientierung der Akteure berücksichtigt werden, da diese den Charakter einer Akteurkonstellation ganz wesentlich prägen; Fritz W. Scharpf unterscheidet diesbezüglich die Ausprägungen „Individualismus“, „Solidarität“, „Wettbewerb“, „Altruismus“ und „Feindschaft“ (Scharpf 2000:148ff). Zur Beschreibung der Interaktionen dient die Dimension „Interaktionsform“. Als grundlegende Interaktionsformen unterscheiden Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf „Einseitige oder wechselseitige Anpassung“, „Verhandlung“, „Abstimmung“ und „Hierarchische Steuerung“ (Mayntz/Scharpf 1995).

Nach der Benennung des theoretischen Rahmens der Arbeit wird es nun etwas konkreter; die Spezifität der theoretischen Ansätze nimmt zu. Es werden einige politikwissenschaftliche Theorien vorgestellt, die das Potenzial besitzen, einen Beitrag zur angestrebten theorieorientierten kausalen Rekonstruktion der Entstehung, Einführung und Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds leisten zu können. Die Begrenzung auf eine oder wenige Theorie(n) bei dem Versuch einer kausalen Rekonstruktion eines "policy changes" im Bereich der Gesundheitspolitik erscheint wenig zielführend. Deutlich näher an der Realität ist daher eine Kombination unterschiedlicher Theoriemodule bzw. ein „Nebeneinander verschiedener (...) Theorien“ (Mayntz 2002:40). Zu der Erkenntnis, dass nur die Berücksichtigung mehrerer Theorien ein adäquates Verständnis von Veränderungen im Bereich des Gesundheitswesens liefert, kamen auch Adam Oliver und Elias Mossiales nach ihrer Durchsicht von Arbeiten über Veränderungen inner-

halb des Gesundheitswesens in einer größeren Anzahl europäischer Staaten über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahre hinweg:

„Our main conclusion is that it is unlikely that a single explanatory theory will ever be able to account for all of the health care sector developments in any one country (...). Consequently, a real understanding of health sector change will require a recognition that different theoretical approaches will be more appropriate.” (Oliver/Mossialos 2005:7).

Nachfolgend erfolgt kursorisch eine Systematisierung möglicher theoretischer Konzepte zur Erklärung von politischem Wandel im Allgemeinen und von institutionellen Veränderungen im Speziellen.⁷ Grundsätzlich kann man die Theorien unterscheiden in solche, die eher auf der Makroebene ansetzen und solchen, die ihren Ansatzpunkt eher auf der Meso- und Mikroebene haben (Schneider/Janning 2006:79). Zu der erstgenannten Gruppe gehören die Theorien, die unter der Bezeichnung „Vergleichende Staatstätigkeitsforschung“ firmieren.

2.2 Die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung

Die „Vergleichende Staatstätigkeitsforschung“ fokussiert auf sechs zentralen Theorien - bzw. in den Worten von Manfred G. Schmidt „Theriefamilien“ (Schmidt 2001:12) - mit denen (auch) Veränderungen der Sozial- bzw. Gesundheitspolitik erklärt werden können.⁸ Wichtig sowohl für den Umgang mit diesen Theriefamilien ist das explizite Plädoyer von Manfred G. Schmidt, diese Theorien nicht als in Konkurrenz zueinander stehend zu betrachten, sondern diese sinnvoll zu kombinieren: „Dabei soll durch *intelligente Kombination (und gegebenenfalls Weiterentwicklung) verschiedener Theorien* - anstelle eines fruchtlosen Gegeneinanders - eine möglichst dichte Beschreibung und reichhaltige Erklärung erreicht werden.“ (Schmidt 2001:12).

Die „*Theorie der sozioökonomischen Determination*“ begreift Veränderungen in der Sozialpolitik eines Landes als Reaktion auf veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen. Die Stärke dieses Ansatzes besteht in der Identifikation von sozioökonomischen Zwängen, auf die der Staat reagieren muss. Diese Veränderungen können sich beispielsweise aus der Globalisierung sowie aus Veränderungen in der Arbeitswelt, z. B. Erosion der Normalarbeits-

⁷ Dieser Abschnitt basiert in Teilen auf dem Lehrbuch "Politikfeldanalyse" von Volker Schneider und Frank Janning (Schneider/Janning 2006).

⁸ Diese Theorien der Staatstätigkeitsforschung werden in der Regel für international vergleichende Arbeiten eingesetzt; man kann sie aber auch für längsschnittartig angelegte Analysen verwenden.

verhältnisse, und der demographischen Struktur eines Landes ergeben. Schwächen dieser Theorie bestehen in der fehlenden Mikrofundierung sowie in der Annahme eines Determinismus, der den Regierungen nur wenig Spielraum bei dem Umgang mit den aus den sozioökonomischen Veränderungen resultierenden Herausforderungen gibt.

Die „*Lehre von den Machtressourcen organisierter Gruppen (Machtressourcentheorie)*“, die eng mit der Person Walter Korpi verbunden ist, betont im Gegensatz zu der Theorie der sozioökonomischen Determination weniger die sozioökonomischen Rahmenbedingungen und die damit erwähnten Determinierung, sondern explizit politische Variablen, konkret die Machtressourcen einzelner Gruppen bzw. Klassen (Korpi 1983). Veränderungen in der Sozial- bzw. Gesundheitspolitik eines Landes werden bei dieser Theorie mit einer geänderten Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Klassen oder Interessenverbänden erklärt. In der Variante der „klassischen Machtressourcentheorie“ von Walter Korpi (Korpi 1983, vgl. auch Esping- Anderson 1990) werden beispielsweise der Organisationsgrad der Gewerkschaften sowie der Stimmenanteil der Sozialdemokratie als zentralen unabhängige Variablen genommen, um Veränderungen in der Sozialpolitik eines Landes zu erklären.

Die auf Douglas Hibbs, Richard Rose und Manfred G. Schmidt zurückgehende „*Parteiendifferenztheorie*“ besagt, dass Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen zu feststellbaren Unterschieden in der Staatstätigkeit führen. Nach dieser Theorie berücksichtigen Parteien bei ihrer Regierungstätigkeit die unterschiedlichen Präferenzen ihrer Anhängerschaft bzw. Wähler. Eine an die Macht gekommene Partei wird deswegen eine Politik im Sinne der Interessen ihrer Wählerschaft betreiben und sich damit von den Konkurrenzparteien unterscheiden. Somit entsteht durch den Parteienwettbewerb Parteiendifferenz. Institutionelle Veränderungen ergeben sich dieser Theorie zu Folge somit aus Regierungswechseln.⁹

Die von Schmidt et al. „*Politisch-institutionalistische Theorie*“ genannte Erklärung führt die Kontinuität oder die Veränderungen von Politikinhalt auf „die Existenz bzw. das Fehlen machtvoller institutioneller Schranken“ (Schmidt/Ostheim 2007:24) zurück. Zu dieser „Theriefamilie“ (Schmidt 2001:12) zählt auch die „*Vetospiele-Theorie*“ von George Tsebelis (Tsebelis

⁹ Eine der Grundannahmen dieser Theorie besteht in der Erwartung, sozialdemokratisch geführte Regierungen würden eher zu einem Ausbau des Sozialstaates neigen als konservativ geführte. Allerdings konnte der empirische Befund erbracht werden, dass auch christdemokratische Parteien im Sinne eines Ausbaus des Sozialstaates gehandelt haben (van Kersbergen 1995). Des Weiteren verweisen aktuelle Längsschnittanalysen über den Wohlfahrtsstaat, die einen sehr langen Zeitraum betrachten, auf eine erstaunlich hohe Kontinuität hinsichtlich der Höhe der Sozialausgaben (Pierson 2011). Insofern lassen sich empirisch die Grundannahmen der Parteiendifferenztheorie nicht immer bestätigen.

1995, 2002). Tsebelis versteht unter „Vetospierer“ all die individuellen und kollektiven Akteure, die angestrebten Veränderungen eines Status-quo zustimmen müssen. Hierzu gehören parlamentarische Kammern (z. B. Bundesrat), Verfassungsgerichte, Parteien etc. Eine wesentliche Grundannahme der Vetospierer-Theorie besteht darin, dass die Vetospierer einer Veränderung des Status-quo nur dann zustimmen, wenn sie durch diese Veränderung zumindest nicht schlechter gestellt werden. Das Konzept geht davon aus, dass mit der Zunahme der Anzahl der beteiligten Vetospierer die Möglichkeit, zu Veränderungen zu kommen, abnimmt. Nach Tsebelis ist die Wahrscheinlichkeit für Veränderungen dann höher, wenn vergleichsweise wenig Vetospierer anzutreffen sind und wenn deren politischen Positionen vergleichsweise dicht beieinander liegen. Auch kann das Fehlen von typischen institutionellen Blockadefaktoren bzw. Vetospielem eine Ursache dafür sein, dass es (doch) zu einer Veränderung kommt bzw. kam. Die politisch-institutionalistische Theorie wird in der Regel eher zur Erklärung von Reformblockaden als zur Erklärung von Wandel verwendet. Dessen ungeachtet kann sie auch einen wertvollen Beitrag zur Erklärung von Veränderungen leisten; so beschreibt das von George Tsebelis „Winset“ genannte Feld die Schnittmenge an möglichen Veränderungen, auf die sich die beteiligten Akteure verständigen können.

Eine weitere Theoriefamilie, von Schmidt „*Internationale Hypothese*“ genannt (Schmidt 2001:15), hebt auf den Einfluss des Auslandes bzw. der inter- und transnationalen Verflechtung auf die Staatstätigkeit einschließlich deren Veränderungen ab. Ebenfalls unter „Internationale Hypothese“ kann man die zahlreichen Arbeiten zum Thema „*Politikkonvergenz, Transfer und Diffusion*“ (Überblick bei Holzinger/Jörges/Knill 2007) subsumieren.

Die sechste Theoriefamilie nennt Schmidt „*Politik-Erbe*“; zu ihr gehört auch die Lehre vom Inkrementalismus bzw. Gradualismus, also der Veränderungen in kleinen Schritten, und die These der „Pfadabhängigkeit“, das heißt der großen Bedeutung einmal getroffener Entscheidungen für die Zukunft (Schmidt 2001:15).¹⁰ „Pfadabhängigkeit“ ist allerdings nicht gleich „Pfadabhängigkeit“¹¹,

¹⁰ Ein Pfad beginnt mit einer „critical juncture“, einem Zeitpunkt, zu dem mindestens zwei alternative Wege offen stehen, wonach allerdings nur einer beschritten wird. Der gewählte Schritt wird durch sich selbstverstärkende Mechanismen und positive Rückkopplungen („increasing returns“) verstärkt. Ein pfadabhängiger Prozess ist charakterisiert durch eine sich selbst verstärkende Sequenz aus Ereignissen (Pierson 2000a, 2004 sowie Mahoney 2000). Ein Pfad beginnt mit einer „critical juncture“, einem Zeitpunkt, zu dem mindestens zwei alternative Wege offen stehen, wonach allerdings nur einer beschritten wird. Der gewählte Schritt wird durch sich selbstverstärkende Mechanismen und positive Rückkopplungen („increasing returns“) verstärkt. Von einigen Autoren wird behauptet, dass Pfadabhängigkeiten zu einem Verriegelungseffekt („Lock-In“) führen würden und Veränderungen somit faktisch ausgeschlossen sind (z. B. Arthur 1989).

¹¹ So auch der Titel eines Aufsatzes von Jürgen Beyer (2005).

es gibt eine radikalere und eine weniger radikale Variante. In der ersten Variante ist ein Policy change - wenn überhaupt - insbesondere durch exogene Ereignisse bzw. Schocks möglich (Pierson 2000a). Die zweite Variante, die explizit auf die Möglichkeit erheblicher institutioneller Veränderungen auch und gerade durch graduelle Entwicklungsschritte verweist, wird vor allem in den neueren Arbeiten von Kathleen Thelen und in deren gemeinsamen Publikationen mit Wolfgang Streeck bzw. James Mahoney vertreten (Thelen 2004, 2006, 2009, Thelen Streeck/Thelen 2005, Mahoney/Thelen 2010). Angesichts der Bedeutung der Arbeiten insbesondere von Kathleen Thelen werden deren Erklärungsansätze unter dem Label „Theorie des institutionellen Wandels“ in einem separaten Abschnitt vorgestellt

2.3 Theorie des institutionellen Wandels

Die „Theorie des institutionellen Wandels“ betont insbesondere die Bedeutung pfadabhängiger Entwicklungen, in denen institutionelle Weichenstellungen über einen längeren Zeitraum Wirkung entfalten und behalten sowie die Notwendigkeit der Betrachtung des jeweiligen Kontextes, in dem eine Entscheidung zu Stande gekommen ist. Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen und James Mahoney zeigen, dass auch ein inkrementeller Wandel *langfristig* zu einer Diskontinuität im Sinne einer substantiellen Transformation einer Institution führen kann (Streeck/Thelen 2005, Thelen 2009 und Mahoney/Thelen 2010).

In diesen Arbeiten werden vier Varianten institutionellen Wandels unterscheiden: „*Displacement*“ meint die Auflösung bestehender Institutionen; diese werden entweder durch andere Institutionen ersetzt oder entfallen ersatzlos. „*Layering*“ bezeichnet die Art von institutioneller Veränderung, wenn eine bereits bestehende Institution zwar grundsätzlich beibehalten, aber durch eine modulare Ergänzung modifiziert wird.¹² Als „*Drift*“ wird die Form einer institutionellen Veränderung bezeichnet, die Folge einer Abweichung in der gelebten Praxis von „auf dem Papier stehenden Regelungen“ ist. Mit „*Conversion*“ ist die grundsätzliche Beibehaltung von Institutionen gemeint, wobei diese jedoch ihre inhaltliche Ausrichtung und Zielsetzung verändern.

Wovon hängt es nun ab, welche dieser Varianten sich durchsetzt? Ausschlaggebend hierfür sind nach Thelen insbesondere zwei Aspekte: Zum Einen die Charakteristika des politischen Kontextes insbesondere die Stärke bzw. Schwäche von Vetomöglichkeiten, und zum Anderen die Charakteristika der ins

¹² In den Arbeiten von Kathleen Thelen findet man sowohl den Begriff „*Layering*“ als auch „*Institutional Layering*“; diese beiden Termini meinen das Selbe und werden daher auch in dieser Arbeit synonym verwendet.

Visier genommenen Institution (Thelen 2009:488ff; vgl. auch Mahoney/Thelen 2010). Ob es beispielsweise eher zu „Displacement“ oder „Layering“ einer Institution kommt, hängt also stark von dem Ausmaß der Vetomöglichkeiten ab. Sofern die Gegner einer angestrebten Veränderung ausreichend stark sind, können sie das „Displacement“ verhindern, mit der Folge einer Veränderung in der Ausprägung von „Layering“.

2.4 Punctuated-Equilibrium-Theory

Während der historische Institutionalismus mit seiner Betonung von Pfadabhängigkeiten für inkrementellen bzw. graduellen Wandel steht, der allerdings langfristig durchaus zu erheblichen Veränderungen führen kann, basiert die „*Punctuated-Equilibrium Theory*“ (True/James/Baumgartner 2007) auf einer völlig anderen Grundannahme: Nach dieser ursprünglich aus der Evolutionsbiologie stammenden Theorie¹³ werden lange Phasen des Stillstandes bzw. der Stasis abrupt und diskontinuierlich unterbrochen; eine Veränderung erfolgt also nach dieser Theorie nicht schleichend, sondern schlagartig. Die Theorie erhebt den Anspruch, sowohl Zustände der Stabilität als auch des radikalen Wandels erklären zu können (True/Jones/Baumgartner 2007:155).

Die von James L. True, Byran D. Jones und Frank R. Baumgartner entwickelte Theorie basiert zum Einen auf den Arbeiten von Herbert Simon zum begrenzt rational handelnden Menschen („bounded rationality“) und seiner Unterscheidung in serielles und paralleles Bearbeiten („serial and parallel processing, vgl. Simon 1957, 1983) sowie zum Anderen auf der von Emmette S. Redford vorgenommenen Unterscheidung in „subsystem politics“ und „macropolitics“ (Redford 1969). Nach Herbert Simon ermöglichen Organisationen durch ihre Form der Arbeitsorganisation das parallele Bearbeiten von mehreren Aufgaben. Diesen Gedanken übertragen True/Jones/Baumgartner auf Regierungen. Die Arbeitsteilung innerhalb der Regierung, sowohl zwischen den Ministerien als auch innerhalb dieser, ermöglicht durch die Bildung von „policy subsystems“ (Baumgartner/Jones 1991) ein paralleles Bearbeiten von mehreren politischen Aufgabenstellungen. Diese Arbeitsteilung in Subsystemen reduziert

¹³ True/Baumgartner/Jones (2007) verweisen in einer Fußnote explizit auf die Arbeiten der Evolutionsforscher und Paläontologen Niles Eldredge und Stephen J. Gould (Eldredge/Gould 1972, Gould 1989, Gould/Eldredge 1993). Nach dieser Theorie wird die Evolution der Lebewesen als diskontinuierlicher, stufenförmiger Prozess des Findens, Zusammenbruchs und erneuten Findens eines Gleichgewichts verstanden; Evolution findet nach Überzeugung der Anhänger der „Punctuated-Equilibrium-Theory“ („Theorie des durchbrochenen Gleichgewichts“) also nicht in langsamen und graduellen Schritten statt, sondern in abrupten Sprüngen.

nach Einschätzung von True/Jones/Baumgartner die Aussicht auf eine größere politische Veränderung, da die Arbeit in Subsystemen weitgehend unter Ausschluss des Interesses der Öffentlichkeit abläuft (True/Jones/Baumgartner 2007:158). Gelegentlich gibt es aber die Situation, dass ein Problem die Ebene der parallelen Bearbeitung verlässt und auf die nächst höhere, die makropolitische Ebene wandert und dort nicht mehr parallel, sondern seriell bearbeitet wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn neue Personen von außerhalb des Subsystems, insbesondere Spitzenpolitiker, beginnen, sich für ein auf der Ebene eines Subsystems diskutierten Themas zu interessieren.¹⁴ Dieser Prozess wird nach Jones in der Regel von größerer öffentlicher Aufmerksamkeit begleitet (Jones 1994:185). In diesem Fall, so die zentrale Aussage der „Punctuated-Equilibrium-Theory“, nimmt die Wahrscheinlichkeit eines diskontinuierlichen und abrupten Wandels zu, weil angesichts der gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit der Druck, einen neuen Weg zu finden, gestiegen ist: „It is then that major changes tend to occur.“ (True/Jones/Baumgartner 2007:159). Ob es bei Stillstand bzw. „Stasis“ bleibt oder zu einem Policy Change kommt, hängt also nach Auffassung des Autorenteam ganz wesentlich davon ab, ob ein Problem auf der Ebene des „Subsystems“ bleibt oder ob es auf die Ebene der „Macropolitics“ „wandert“. Sofern die erstgenannte Konstellation eintritt, bleibt es bei Stillstand/Stasis, im anderen Fall, wenn neue Personen von außerhalb des Subsystems hinzukommen und das Problem den Kreis der eigentlich fachlich zuständigen Experten verlässt, nimmt die Wahrscheinlichkeit für einen policy change deutlich zu.

2.5 Akteurzentrierte Theorien der Meso- und Mikroperspektive

In Ergänzung und teilweise auch Abgrenzung zu den überwiegend aus einer Makroperspektive argumentierenden Theoriefamilien der vergleichenden Staatsfähigkeitsforschung sind in den letzten Jahren zunehmend meso- und mikroanalytische Perspektiven in den Vordergrund gerückt (Schneider 2009:12). Diese Theorien werden hier - in Anlehnung an Schneider/Janning (2006:84) - summarisch als „akteurzentrierte Theorien“ bezeichnet. Im deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Raum wirbt neben Fritz W. Scharpf und Volker Schneider u. a. auch Frank Nullmeier explizit für eine Mikrofundierung der Analyse; Nullmeier verwendet hierfür die Begriffe „Mikro-Policy-Analyse“ und „Mikropoli-

¹⁴ Entsprechend bezieht sich die „Punctuated-Equilibrium-Theory“ in der Version von True/Jones/Baumgartner insbesondere auf die beiden Phasen „issue definition“ und „agenda setting“ also den Beginn eines politischen Prozesses.

tologie“ (Nullmeier et al. 2003).¹⁵ „Mikrofundierung“ bei der kausalen Rekonstruktion von politischen Ereignissen eine entsprechend hohe Bedeutung zukommen zu lassen, heißt freilich nicht, diese *nur* auf mikrofundierter Basis zu erklären. Bei aller Bedeutung der Berücksichtigung mikrofundierter Erklärungen gilt es also, diese mit strukturellen bzw. institutionellen Faktoren zu kombinieren.

Die zahlreichen Varianten der akteurzentrierten Ansätze unterscheiden sich hinsichtlich einiger ihrer Grundannahmen erheblich. Aus einer von Schneider/Janning (2006:86) „beziehungsstrukturell“ genannten Perspektive bietet die *Tauschtheorie* von Coleman (1991) wertvolle Anhaltspunkte für die Durchführung von Studien. Nach Auffassung der Tauschtheorie sind Akteure dann an Entscheidungen beteiligt, wenn sie über Ressourcen verfügen, die zur Entwicklung und/oder Umsetzung von politischen Vorhaben erforderlich sind. Andere akteurzentrierte Ansätze rekurren mehr auf den Aspekt des Zustandekommens von Entscheidungen. Neben dem bereits erwähnten Ansatz des „Akteurzentrierten Institutionalismus“ sind an dieser Stelle insbesondere die diversen Ausprägungen des Rational-Choice-Ansatzes zu nennen. An der Grundannahme der von den diversen „Rational-Choice“-Ansätzen bzw. Theorien behaupteten vollständigen Rationalität des Zustandekommens von politischen Entscheidungen gibt es allerdings auch Zweifel. Beginnend Mitte des letzten Jahrhunderts mit den Erkenntnissen der Forschergruppe um Herbert Simon, die überzeugend für das Menschenbild des begrenzt rational handelnden Menschen („bounded rationality“) warben (Simon 1957), bis hin in die Gegenwart wurden und werden zahlreiche Alternativmodelle entwickelt. Zu den bekanntesten Arbeiten gehört das von John W. Kingdon (1984, 1994) und Nachfolgern (Zahariadis 1999) entwickelte Konzept der „Multiple Streams“.¹⁶ Dieses wird nachfolgend vorgestellt.

¹⁵ Mit diesen Begriffen ist die „Ebene des Kleinteiligen, des Inneren der Politik“ (Nullmeier et al. 2003:9) gemeint; Mikropolitik soll also die Frage beantworten, „wie Politik funktioniert“ (Nullmeier et al. 2003:9).

¹⁶ Um die Distanz des Multiple-Streams-Konzeptes zum bekannten und verbreiteten Verständnis von Rationalität deutlich zum Ausdruck zu bringen, ist das Konzept in dem von Paul A. Sabatier herausgegebenen Bandes „Theories of the Policy Process“ (Sabatier 1999) explizit unter der Überschrift „Alternative Views of the Role of Rationality in the Policy Process“ aufgeführt.

2.6 Das „Multiple-Streams-Konzept“

Das „Multiple-Streams-Konzept“ von John W. Kingdon (Kingdon 1984, 1995) basiert auf dem aus der Organisationssoziologie stammenden „garbage-can-Model“ (Cohen/March/Olsen (1972)).¹⁷ In seiner ersten Version bezog es sich ausschließlich auf die Phase des Agenda-Settings. Nikolaos Zahariadis hat diese Überlegungen Ende der 90er Jahre ergänzt und für den gesamten politischen Entscheidungsprozess weiterentwickelt (Zahariadis 1999). Das Konzept geht von einem an organisationssoziologischen Überlegungen orientierten Ansatz aus und begreift politische Entscheidungen als das Ergebnis organisationaler Prozesse. Der Regierungsapparat wird dabei als organisierte Anarchie betrachtet. Diese Anarchie ist eine Folge der dem Konzept zu Grunde liegenden Prämisse der Ambiguität¹⁸, die sich in drei zentralen Sachverhalten äußert: Erstens in uneindeutigen Präferenzen der Akteure, da sich diese während der politischen Entscheidungsprozessen mehrfach ändern können. Zweitens in unklaren Technologien, das heißt in weitgehend unkoordinierten und ungesteuerten politischen Prozessen und drittens in wechselnden Teilnehmern. Das Multiple-Streams-Konzept geht davon aus, dass durch die Regierungsadministration drei relativ unabhängige „Ströme“ fließen:¹⁹ Der erste „Strom“, der „stream of problem-recognition“, enthält all die Probleme, die parallel vorhanden sind. Der zweite „Strom“, der stream of policy-proposals, setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Konzepte, Ideen etc. zusammen, die von Policy-Netzwerken, aber auch von einzelnen Personen (z. B. von Wissenschaftlern), produziert werden (ausführlich bei Kingdon 2003:121 - 130). Dieser „Strom“ ist der Ausdruck potentiell vorhandener Policy-Optionen. Der dritte „Strom“, der „stream of politics“, beschreibt die Entscheidungsregeln und -prozesse; in ihn fließen auch Aspekte wie die Stimmung im Land, die Positionierung außerparlamentarischer Kräfte wie Verbände, intra- und interfraktionelle Prozesse etc. ein. Dieser dritte „Strom“ wird auch durch Veränderungen innerhalb der Zusammensetzung einer Regierung beeinflusst und entsprechend verändert.

Wie und durch wen werden nun die drei relativ unabhängigen Ströme verkoppelt, damit eine politische Entscheidung zu Stande kommt? Der entscheidende Akteur bei diesem Ansatz ist der sog. „Policy Entrepreneur“; es ist die Aufgabe und Chance eines „Policy Entrepreneurs“ (Kingdon 1984:188, 2003:179ff), eines politischen Unternehmers, diese drei Ströme miteinander zu

¹⁷ Eine ausführliche Beschreibung und Diskussion des „Multiple-Streams-Konzeptes“ liefert Rüb (2009).

¹⁸ Vgl. zum Begriff „Ambiguität“ auch Zahariadis (1999:74f) sowie Rüb (2006).

¹⁹ Die Metapher der „streams“ bzw. der „Ströme“ soll den dynamischen Charakter, das Prozesshafte, von Politik illustrieren.

verkoppeln. Ein „Policy Entrepreneur“ hat - aus welchen Gründen auch immer - ein Interesse an der Behandlung und Lösung eines bestimmten Problems und will dieses daher auf die politische Agenda setzen. Ein „Politikunternehmer“ kann eine Regierungschefin sein, die etwas zur Chefsache macht und eine Entscheidung durchsetzen will; es kann aber auch eine Ministerin sein, die versucht ein programmatisches Ziel ihrer Partei umzusetzen oder ein Fraktionsvorsitzender. Denkbar ist auch, dass es sich bei einem politischen Unternehmer um einen einflussreichen Regierungsberater handelt. Ein „policy entrepreneur“ kann allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn sich ein „policy window“ öffnet. Dieses „Gelegenheitsfenster“ kann sich beispielsweise als Folge von Problemdruck, Krisen, Neuwahlen oder von einem Ministerwechsel öffnen.

Relevant für die Arbeit ist insbesondere die mit dem Konzept untrennbar verbundene Botschaft, dass bei weitem nicht alle politischen Entscheidungen nach ausschließlich rationalen Aspekten auf die Agenda kommen und entschieden werden. Eine Stärke des Ansatzes besteht darin, dass man ihn gut mit anderen Theorien der Policy-Analyse kombinieren kann (so auch Rüb 2009).

2.7 Lesson Drawing

Ein weiterer Ansatz zur Erklärung von politischen Veränderungen stellt das Konzept des Lernens in seinen diversen Ausprägungen dar.²⁰ Eine Gemeinsamkeit der zahlreichen lerntheoretischen Ansätze besteht in der Ablehnung der Annahme des Rational-Choice-Ansatzes, der in der Regel von weitestgehend stabilen und ökonomisch bedingten Präferenzen der Akteure ausgeht. Lerntheoretische Ansätze hingegen betonen sowohl die Veränderbarkeit der Präferenzen als auch die Bedeutung von Argumenten, Ideen und Überzeugungen (Bandelow 2003:290, sinngemäß auch Blum/Schubert 2009:152).

Ein bedeutsamer und mittlerweile in vielen Studien bewährter Ansatz (Bandelow 2003:309) ist das von Richard Rose (1993) entwickelte Konzept des "Lesson-Drawing". Als elementare Bedingung für politisches Lernen erachtet Rose, dass politische Entscheidungsträger mit dem Status quo unzufrieden sind. Besteht eine Unzufriedenheit, beginnt die Suche nach Alternativen. Diese kann nach Rose entlang von Zeit und/oder Raum erfolgen. Politische Entscheidungsträger können also entweder von politischen Programmen lernen, die in der Vergangenheit schon einmal im Einsatz waren und/oder können Alternativen bei anderen Räumen, z. B. im Ausland, suchen. Rose beschreibt den Ablauf von

²⁰ Eine systematische Einordnung der verschiedenen lerntheoretischen Zugänge der Politikfeldanalyse findet sich bei Bandelow (2003 und 2009).