



Jörg Dräger, Christina Tillmann, Frank Frick

Wie politische Ideen Wirklichkeit werden

Der ReformKompass
Ein Lehr- und Praxisbuch

Wie politische Ideen Wirklichkeit werden

Jörg Dräger, Christina Tillmann, Frank Frick

Wie politische Ideen Wirklichkeit werden

Der ReformKompass

Ein Lehr- und Praxisbuch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2015 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Erstausgabe 2014 Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden
Verantwortlich: Christina Tillmann
Redaktion: Silke Reinhardt, Ralph Müller-Eiselt
Recherche: Silke Reinhardt
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Umschlagabbildung: apops/fotolia.com
Satz: Nicole Meyerholz, Bielefeld
Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-661-3 (Print-Ausgabe)
ISBN 978-3-86793-694-1 (E-Book PDF)
ISBN 978-3-86793-695-8 (E-Book EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	8
Verzeichnis der Infoboxen	9
Vorwort: Über das »Wie« und nicht nur das »Was« von Reformen	11
1 Ohne Strategiefähigkeit geht nichts	15
1.1 Politik braucht Strategie. Strategie braucht Modelle.	16
1.2 Der ReformKompass: Ein ganzheitliches Strategiemodell für politische Reformprozesse	19
2 Der ReformKompass in Aktion	45
2.1 Erfolgskriterium Kompetenz: Die Einführung des Elterngelds	46
2.2 Erfolgskriterium Kommunikation: Das kommunikative Scheitern der Hartz-Reformen	61
2.3 Erfolgskriterium Kraft zur Durchsetzung: Der politische Kampf für die Frauenquote	81
3 Wie die strategische Kerngruppe eine Reform zum Erfolg führt	95
3.1 Die strategische Kerngruppe: Machtzentrum und Motor der Reform	95
3.2 Ziele und Aufgaben der strategischen Kerngruppe	102
3.3 Ohne den Bürger geht nichts mehr: Auch nicht die Reformpolitik der strategischen Kerngruppe	106
3.4 Analyseraster für die strategische Kerngruppe	110

4 Eine Reform von A bis Z planen:	
Die Einführung des Nationalen Bildungsrats	113
4.1 Agenda Setting	122
4.2 Formulierung und Entscheidung	126
4.3 Umsetzung	130
4.4 Fortlaufende Erfolgskontrolle	133
4.5 Die strategische Kerngruppe	135
Dank	139
Literaturverzeichnis	140
Publikationen der Bertelsmann Stiftung zur	
Strategiefähigkeit von Politik	145
Die Autoren	147
Abstract	148

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Elemente des ReformKompass: Die strategische Kerngruppe	21
Abbildung 2:	Elemente des ReformKompass: Die vier Phasen.....	22
Abbildung 3:	Elemente des ReformKompass: Gesamtdarstellung	23
Abbildung 4:	Ziele und Aufgaben in der Phase Agenda Setting	30
Abbildung 5:	Ziele und Aufgaben in der Phase Formulierung und Entscheidung	32
Abbildung 6:	Ziele und Aufgaben in der Phase Umsetzung	34
Abbildung 7:	Ziele und Aufgaben in der Phase fortlaufende Erfolgskontrolle.....	38
Abbildung 8:	Ziele und Aufgaben der strategischen Kerngruppe	40
Abbildung 9:	Verschiebung des Handlungsbedarfs während des Reformprozesses	100
Abbildung 10:	Ziele und Aufgaben der strategischen Kerngruppe	103
Abbildung 11:	Stakeholder-Matrix für den Nationalen Bildungsrat	121
Abbildung 12:	Strategische Kerngruppe für den Nationalen Bildungsrat	138

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ziele, Aufgaben und Fragen für das Erfolgskriterium Kompetenz	59
Tabelle 2: Ziele, Aufgaben und Fragen für das Erfolgskriterium Kommunikation	79
Tabelle 3: Ziele, Aufgaben und Fragen für das Erfolgskriterium Kraft zur Durchsetzung	93
Tabelle 4: Ziele, Aufgaben und Fragen der strategischen Kerngruppe	111

Verzeichnis der Infoboxen

Infobox 1: Der 8-Stufen-Prozess zur Umsetzung tief greifenden Wandels nach Kotter	16
Infobox 2: Die Kraft der positiven Formulierung	26
Infobox 3: Wirkungsmessung im öffentlichen Sektor	35
Infobox 4: Die Elterngeldreform im Detail	48
Infobox 5: Agenda 2010 und Hartz I–IV in Kürze	63
Infobox 6: Die Frauenquote – Zentrale politische Akteure und ihre Positionen im Überblick	84
Infobox 7: Kaum inhaltliche Unterschiede – Die zwei Vorschläge zur Frauenquote im Vergleich	91
Infobox 8: Werkzeuge des Projektmanagements	99
Infobox 9: Bürger beteiligen – aber mit welchen Formaten?	107
Infobox 10: Warum Bürgerbeteiligung Teil eines strategischen Prozesses sein sollte	109
Infobox 11: Der föderale Grundsatz des deutschen Bildungssystems	114
Infobox 12: Der Wissenschaftsrat	115
Infobox 13: Stakeholder-Analyse	120

Vorwort: Über das »Wie« und nicht nur das »Was« von Reformen

Politische Reformen sind anspruchsvoll. Das war uns bewusst – und trotzdem waren wir enttäuscht, als wir – wieder einmal – mit einem Vorschlag an der politischen Realität scheiterten. Dabei hatten wir die bestehenden Probleme gründlich analysiert, aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse einbezogen, das neueste Verfassungsurteil aufgegriffen, ja selbst Finanzierungs- und Verwaltungsfragen berücksichtigt. Und jetzt hieß es lapidar: »Das lässt sich nicht durchsetzen.« Wie bitte? Gerne wollten wir zurückfragen: »Sind Sie und Ihre Partei nicht an der Regierung? Haben Sie nicht immer und überall gesagt, dass es so nicht bleiben könne, dass Reformbedarf bestünde? Und überhaupt: Was heißt ›nicht durchsetzbar‹? Bei wem denn nicht?«

Die Antwort, die dann folgte, überraschte uns. Denn sie ging überhaupt nicht auf den Inhalt unseres Vorschlags ein: Wenn man das Thema jetzt angehe, eröffne das dem politischen Gegner eine Profilierungschance, hieß es. Die Reform sei der Bevölkerung schwer zu vermitteln, es gäbe damit kaum Lorbeeren zu ernten. Außerdem habe man einer bestimmten Gruppe innerhalb der Partei in den letzten Jahren schon genug zugemutet, der Konflikthaushalt sei ausgereizt.

Was war passiert? Hatten wir vielleicht die richtige Idee – nur zur falschen Zeit? Oder fehlte in unserem Konzept ein wichtiger Aspekt? Was ist neben der wissenschaftlichen Evidenz noch zu berücksichtigen, damit eine gute Lösung auch gute Umsetzungschancen hat? Welche »politische Rationalität« muss bei Reformvorschlägen beachtet werden? Auf den Punkt gebracht: Warum gelingen manche Reformen, während andere scheitern?

Politische Reformen folgen offensichtlich keiner einfachen Sachlogik. Das »Wie« der Reform, also das Verfahren, hat eine mindestens ebenso große Bedeutung wie das »Was«, der Inhalt.

Solche Fragen und Erfahrungen waren 2006 der Ausgangspunkt einer Reihe von Studien, Workshops und Gesprächen, die wiederum in Büchern, Broschüren, Vorträgen und Seminaren mündeten.¹ Wir wollten verstehen, wie Reformpolitik gelingt und welche Logik und Systematik erfolgreiche politische Reformen teilen. Dabei begegnete uns durchaus Skepsis. Gerade Akteure in Politik und Verwaltung empfanden Reformen als kaum planbar. Aufgrund persönlicher Erfahrungen in der Entwicklung von Reformkonzepten, in der Politikberatung sowie auch in der Regierungsverantwortung sehen wir das aber anders: Gerade weil politische Reformvorhaben komplex sind, bedarf es einer strukturierten, sorgfältig geplanten und strategischen Herangehensweise. Dazu haben wir ein Modell entwickelt: den ReformKompass. Er hilft bei der Orientierung in vielschichtigen Reformumfeldern und bei der Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen.

Wir sind überzeugt, dass man die für erfolgreiche Reformen nötigen Methoden und Werkzeuge an Hochschulen lehren und lernen kann – und vor allem auch lehren und lernen sollte. Unser Lehrbuch »Wie politische Ideen Wirklichkeit werden« bietet dafür eine Grundlage: Wir zeigen anhand praxisnaher Fallbeispiele, wie man mithilfe des ReformKompass politische Reformen der Vergangenheit besser verstehen und zukünftige Reformen besser planen kann.

Kapitel 1 erläutert, wodurch sich Veränderungsprozesse im politischen von denen im privatwirtschaftlichen Umfeld unterscheiden und warum es deshalb Modelle spezifisch für den öffentlichen Sektor braucht: Der ReformKompass berücksichtigt die politische Kommunikations- und Machtlogik ebenso wie die Notwendigkeit, Reformen immer wieder an sich ändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Solche Veränderungsprozesse sind nicht linear, sondern müssen flexibel gehandhabt werden. Dem trägt der ReformKompass als systematisches und praxisnahes Strategiemodell Rechnung.

Drei entscheidende Erfolgskriterien stehen im Fokus von *Kapitel 2*: Kompetenz, Kommunikation und Kraft zur Durchsetzung. Schlüsselbeispiele veranschaulichen, durch welche inhaltlichen, kommunikativen oder machtpolitischen Fallstricke Reformer navigieren müssen. Und was sie beachten sollten, um erfolgreich zu sein. *Kapitel 2.1* zeigt

1 Eine Liste der in diesem Zusammenhang entstandenen Publikationen der Bertelsmann Stiftung finden Sie im Anschluss an das Literaturverzeichnis.

am Beispiel der Einführung des Elterngelds, wie wichtig das Erfolgskriterium Kompetenz – im Kern also das notwendige Fach- und Prozesswissen – für den Erfolg von Reformen ist. Kapitel 2.2 veranschaulicht anhand der Hartz-Reformen die Bedeutung von Kommunikation und Dialog für einen Veränderungsprozess. Kapitel 2.3 macht am Beispiel der Frauenquote deutlich, wie sich mit der entsprechenden Kraft zur Durchsetzung auch in einem schwierigen Reformumfeld (Teil-)Erfolge erzielen lassen.

In *Kapitel 3* wollen wir verstehen, von wem eine gute Reform gesteuert wird: Dazu braucht es Personen, die ein professionelles Management von Reforminhalt, Kommunikation und Machtpolitik sicherstellen. Sie bilden die strategische Kerngruppe, in der sich die zentralen Aufgaben der Planung, Steuerung und Umsetzung bündeln. Wer bringt das notwendige Fachwissen mit? Wen braucht es, um ein Thema auf die politische Agenda zu setzen, und wer kann dabei helfen, wichtige Unterstützer zu gewinnen? Das sind zentrale Fragen für die Zusammensetzung der strategischen Kerngruppe. Doch ohne die Bürger am Reformprozess zu beteiligen, wird eine Reform selten gelingen. Deswegen betrachten wir am Ende von *Kapitel 3*, wie Kerngruppe und Bürger zusammenarbeiten sollten.

Wie heißt es so schön: Hinterher ist man immer schlauer. Deswegen wollen wir uns nicht darauf beschränken, das Scheitern oder den Erfolg von abgeschlossenen oder laufenden Reformen zu verstehen. Wenn Sie (und wir) mit unseren Reformvorschlägen erfolgreich sein wollen, müssen wir in der Lage sein, mit der guten Idee auch einen realistischen Umsetzungsvorschlag mitzuliefern. Deswegen blicken wir im abschließenden *Kapitel 4* nach vorne und wenden den Reform-Kompass in der Planung einer zukünftigen Reform an. Am Beispiel des Nationalen Bildungsrats, der für mehr Vergleichbarkeit und Qualität im deutschen Bildungsföderalismus sorgen könnte, durchlaufen wir den kompletten Prozess des Reform-Kompass mit all seinen Phasen und Erfolgskriterien – eine ideale Übung, um alle relevanten Konzepte zu »erproben«.

Die Zielgruppe dieses Buches bilden – neben interessierten Studierenden – auch Akteure in Parteien, Verbänden und der Verwaltung. Entsprechend haben wir einen weniger akademischen als vielmehr anwendungsorientierten Stil mit anschaulichen Fallstudien, Abbil-

dungen und Übersichten gewählt. In diesem Sinne verzichten wir in dieser Publikation auf eine Einordnung unseres Ansatzes in die wissenschaftliche Debatte. Stattdessen verweisen wir an den entsprechenden Stellen auf weiterführende und vertiefende Literatur.

Zuletzt ein kleiner Hinweis: Unser Buch erlaubt auch einen »sprunghaften« Gebrauch. Zwar empfehlen wir zur Einführung in das Modell *Kapitel 1* in Verbindung mit der Übersichtsgrafik (Abbildung 8) zu lesen. Die nachfolgenden Kapitel können aber je nach Interessenlage selektiv gelesen werden. Damit tragen wir unserer Absicht Rechnung, mit diesem Buch die Lehre zu unterstützen, aber auch eine leicht zugängliche und selbsterklärende Anregung für den Praktiker zu bieten.

Gütersloh, im Juni 2015

Dr. Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands

Bertelsmann Stiftung

Christina Tillmann

Projektleiterin

Bertelsmann Stiftung

Frank Frick

Programmdirektor

Bertelsmann Stiftung

1 Ohne Strategiefähigkeit geht nichts

Den Ruf nach Veränderung können wir fast täglich in den Medien vernehmen. Ob angestoßen von Regierung, Opposition oder anderen Akteuren: Jeder sieht Reformbedarf und hat das vermeintlich richtige Konzept parat. Meldungen über eine gelungene Reform oder ein nachhaltig gelöstes gesellschaftliches Problem sind jedoch eher selten.

Warum ist das so? Bevor wir zu unserem Modell des ReformKompass kommen, möchten wir zuerst verstehen, warum politische Reformen so häufig misslingen. Die kurze Antwort lautet: Wer Inhalt und Prozess nicht zusammen denkt, der scheitert. Denn aus einer guten Idee wird nicht automatisch eine gute politische Reform. Was für den Erfolg häufig fehlt, ist die Strategiefähigkeit der politischen Akteure, also derjenigen, die für die Planung, Steuerung und Umsetzung des Reformprozesses verantwortlich sind. Dabei sprechen wir im politischen Raum von Strategiefähigkeit, wenn jemand neben einem guten Konzept auch die Fertigkeiten besitzt, dieses mit aktuellen gesellschaftlichen Diskursen zu verknüpfen und die Bevölkerung in den Veränderungsprozess einzubinden. Und auch das reicht noch nicht: Neben der Sachkenntnis und einem Sinn für angemessene Kommunikation und Dialogführung brauchen Reformer² ein Gespür dafür, was politisch machbar und durchsetzbar ist. Die beste Reformidee führt nicht zum Erfolg, wenn sie beispielsweise den politischen Werten und Positionen des Koalitionspartners entgegensteht.

Die Analyse von Gründen des Scheiterns führt uns zu den drei entscheidenden *Erfolgskriterien* für Reformprozesse: der inhaltlichen *Kompetenz*, der Fähigkeit zur *Kommunikation* und der *Kraft zur Durchsetzung*. Diesen *drei Ks* werden wir in diesem Buch immer wieder begegnen. Wir werden sehen, wie nützlich die drei Ks zur Strukturierung und Planung von Reformen sind.

2 Diese Publikation verwendet vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.