



*Jörg Dräger, Christina Tillmann, Frank Frick*

## **Wie politische Ideen Wirklichkeit werden**

Der ReformKompass  
Ein Lehr- und Praxisbuch

*Jörg Dräger, Christina Tillmann, Frank Frick*

# **Wie politische Ideen Wirklichkeit werden**

Der ReformKompass

Ein Lehr- und Praxisbuch

**| Verlag Bertelsmann Stiftung**

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](http://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](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

# Inhalt

**Abbildungsverzeichnis**

**Tabellenverzeichnis**

**Verzeichnis der Infoboxen**

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

## **1 Ohne Strategiefähigkeit geht nichts**

- 1.1 Politik braucht Strategie. Strategie braucht Modelle.
- 1.2 Der ReformKompass: Ein ganzheitliches Strategiemodell für politische Reformprozesse

## **2 Der ReformKompass in Aktion**

- 2.1 Erfolgskriterium Kompetenz: Die Einführung des Elterngelds
- 2.2 Erfolgskriterium Kommunikation: Das kommunikative Scheitern der Hartz-Reformen
- 2.3 Erfolgskriterium Kraft zur Durchsetzung: Der politische Kampf für die Frauenquote

## **3 Wie die strategische Kerngruppe eine Reform zum Erfolg führt**

- 3.1 Die strategische Kerngruppe: Machtzentrum und Motor der Reform
- 3.2 Ziele und Aufgaben der strategischen Kerngruppe
- 3.3 Ohne den Bürger geht nichts mehr: Auch nicht die Reformpolitik der strategischen Kerngruppe
- 3.4 Analyseraster für die strategische Kerngruppe

#### **4 Eine Reform von A bis Z planen: Die Einführung des Nationalen Bildungsrats**

- 4.1 Agenda Setting
- 4.2 Formulierung und Entscheidung
- 4.3 Umsetzung
- 4.4 Fortlaufende Erfolgskontrolle
- 4.5 Die strategische Kerngruppe

**Dank**

**Literaturverzeichnis**

**Publikationen der Bertelsmann Stiftung zur Strategiefähigkeit von Politik**

**Die Autoren**

**Abstract**

## Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Elemente des ReformKompass: Die strategische Kerngruppe
- Abbildung 2: Elemente des ReformKompass: Die vier Phasen
- Abbildung 3: Elemente des ReformKompass: Gesamtdarstellung
- Abbildung 4: Ziele und Aufgaben in der Phase Agenda Setting
- Abbildung 5: Ziele und Aufgaben in der Phase Formulierung und Entscheidung
- Abbildung 6: Ziele und Aufgaben in der Phase Umsetzung
- Abbildung 7: Ziele und Aufgaben in der Phase fortlaufende Erfolgskontrolle
- Abbildung 8: Ziele und Aufgaben der strategischen Kerngruppe
- Abbildung 9: Verschiebung des Handlungsbedarfs während des Reformprozesses
- Abbildung 10: Ziele und Aufgaben der strategischen Kerngruppe
- Abbildung 11: Stakeholder-Matrix für den Nationalen Bildungsrat
- Abbildung 12: Strategische Kerngruppe für den Nationalen Bildungsrat

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ziele, Aufgaben und Fragen für das Erfolgskriterium  
Kompetenz

Tabelle 2: Ziele, Aufgaben und Fragen für das Erfolgskriterium  
Kommunikation

Tabelle 3: Ziele, Aufgaben und Fragen für das Erfolgskriterium Kraft zur  
Durchsetzung

Tabelle 4: Ziele, Aufgaben und Fragen der strategischen Kerngruppe

## Verzeichnis der Infoboxen

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

## 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 Verfassungsgerichtsurteil 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 anginge, 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.<sup>1</sup> 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 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 ReformKompass 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 ReformKompass 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, Abbildungen 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 Eine Liste der in diesem Zusammenhang entstandenen Publikationen der Bertelsmann Stiftung finden Sie im Anschluss an das Literaturverzeichnis.

# 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 Reformer<sup>2</sup> 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.

## **1.1 Politik braucht Strategie. Strategie braucht Modelle.**

An Modellen für Veränderungsprozesse besteht kein Mangel. Wer bisher Reformen analysierte oder plante, griff zu Recht gerne zum achtstufigen Change-Management-Modell des Harvard-Wissenschaftlers John P. Kotter (2011). Dieses bekannte und weithin genutzte Modell hat einen großen Vorteil: Es ist einfach. Es beschreibt Anforderungen an Veränderungsprozesse in der Privatwirtschaft und bringt sie in eine lineare zeitliche Abfolge.

### **Infobox 1: Der 8-Stufen-Prozess zur Umsetzung tief greifenden Wandels nach Kotter (2011)**

1. Ein Gefühl für die Dringlichkeit erzeugen
2. Eine Führungskoalition aufbauen
3. Vision und Strategie entwickeln
4. Die Vision des Wandels kommunizieren
5. Mitarbeiter auf breiter Basis befähigen
6. Schnelle Erfolge erzielen
7. Erfolge konsolidieren und weitere Veränderungen einleiten
8. Neue Ansätze in der Kultur verankern

Wie viele andere Change-Management-Modelle eignet Kotter sich jedoch nicht besonders gut für den öffentlichen Sektor, da dem Modell ein eher

top-down-orientiertes Steuerungsverständnis zugrunde liegt und es im politischen Raum notwendige Erfolgsfaktoren außer Acht lässt. Unser ReformKompass kommt zwar im Groben zu ähnlichen Schritten, berücksichtigt aber zusätzlich die politikeigenen Spielregeln. Denn lineare Change-Modelle wie das von Kotter

- (1) können nicht hinreichend die *Komplexität* politischer Prozesse, die sich durch die besonderen Anforderungen an Legitimation, Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeit in einer Demokratie auszeichnen, abbilden,
- (2) berücksichtigen nicht die teilweise *diffusen Machtstrukturen*, in denen Politiker Mehrheiten für ihre Reformen gewinnen müssen,
- (3) setzen sich nicht in demselben Maße wie Politik mit den Reaktionen von *Medien und Bevölkerung* auseinander und
- (4) haben nicht genügend *Flexibilität* bei sich ändernden Rahmenbedingungen.

Doch gerade diese Punkte sind wichtig, wenn es um Reformen im öffentlichen Bereich geht:

- (1) Die Komplexität politischer Prozesse wird besonders deutlich, wenn demokratische Entscheidungsprozesse in *internationalen* Gremien mit *nationalen* demokratischen Prozessen rückgekoppelt werden müssen. Denn demokratische Willensbildung braucht in der Regel Zeit und folgt etablierten Mustern. Gesetze werden in mehreren Lesungen im Bundestag behandelt und zwischendurch in Ausschüssen vertieft. Bei den Sitzungen zur Euro-Rettung dominierte die externe Marktlogik die Politik: Den deutschen Parlamentariern wurden erst in der Nacht vor der Abstimmung hunderte Seiten dicke, in Englisch verfasste Entscheidungsvorlagen ausgeteilt. Wie lassen sich unter diesen Voraussetzungen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse organisieren, die demokratischen Legitimationsanforderungen gerecht werden? Zusätzlich gestaltet sich die Messung und Dokumentation von Erfolg im öffentlichen Sektor um einiges komplexer als in der Privatwirtschaft: Veränderungen im öffentlichen Umfeld sind schwerer messbar, da einfache »Erfolgswährungen« wie Umsatz oder

Gewinn fehlen. Viele Reformen, wie die Energiewende oder die Rentenreform, zeigen zudem erst nach Jahrzehnten Wirkung – weit über den Horizont einer Legislaturperiode hinaus.

- (2) Unternehmen sind hierarchisch organisiert, die Berichts- und Entscheidungslinien sind klar festgelegt. Gerade der bundesdeutsche Föderalismus trägt im öffentlichen Umfeld jedoch zu *diffusen Machtstrukturen* bei, in denen es nicht immer eindeutige Entscheidungskompetenz gibt. Bei vielen Themen sind nicht nur Bundesregierung und Bundestag, sondern auch die Länder im Bundesrat wichtig, wenn es darum geht, Mehrheiten zu finden. Zudem müssen Parteigremien, Fraktionen und Ausschüsse in 16 Landtagen, Koalitionspartner, Landesregierungen und Fachministerien gewonnen werden. Das deutsche politische System ist durch eine Vielzahl von Strukturen und Prinzipien geprägt, die sich zwar aus unserer Historie und politischen Kultur ableiten lassen, die aber nicht unbedingt reformförderlich sind: Gemeinsame Bundes- und Landeszuständigkeiten, Ressort- bzw. Kanzlerprinzip und ein Wahlrecht, das zumeist Koalitionsregierungen hervorbringt, sind nur drei Beispiele.
- (3) Der Handlungsspielraum von Politik wird auch durch die (sozialen) *Medien* immer stärker eingeschränkt. Neue Themen werden sofort und zugespitzt diskutiert; der Politik bleibt kaum Zeit und Rückzugsmöglichkeit zur Analyse oder Meinungsbildung. Dazu kommen nicht zuletzt die *Bürger*, deren Anspruch auf Teilhabe und Mitwirkung in den letzten Jahren deutlich gewachsen ist. Sie wollen nicht mehr nur alle paar Jahre bei Wahlen über grundlegende Richtungsfragen der Politik entscheiden. Bei vielen Themen und konkreten Fragestellungen wollen sie direkt (mit-)entscheiden, ohne sich dafür langfristig in einer Partei engagieren zu müssen. Bürger möchten sich themenorientierter und punktueller beteiligen – eine Anforderung, die Politik und Verwaltung proaktiv aufgreifen müssen, wenn sie nicht wie im Konflikt um Stuttgart 21 davon überrascht werden wollen.