

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

32–33/2005 · 8. August 2005



## Bundestagswahl 2005

*Gregor Schöllgen*

Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder

*Christian Hacke*

Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer

*Hans Jörg Hennecke*

Von der „Agenda 2010“ zur „Agenda Merkel“?

*Michael Hüther · Benjamin Scharnagel*

Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz

*Tobias Dürr*

Bewegung und Beharrung: Das künftige Parteiensystem

## Editorial

Am 22. Mai 2005 wurde in Nordrhein-Westfalen die letzte rot-grüne Landesregierung abgewählt. Doch nicht dieses Ereignis sorgte am Wahlabend für Schlagzeilen, sondern die Ankündigung des SPD-Vorsitzenden Franz Müntefering unmittelbar nach Schließung der Wahllokale, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder Neuwahlen zum Deutschen Bundestag anstrebe. Nach einer kurzen Schockphase sprachen sich alle im Bundestag vertretenen Parteien für ein Vorziehen der Bundestagswahlen aus. Der Weg dorthin sollte über die Vertrauensabstimmung nach Artikel 68 Grundgesetz geebnet werden. Obgleich dieser Weg unter Verfassungsjuristen als problematisch angesehen wird, hat Bundespräsident Horst Köhler am 21. Juli das Parlament aufgelöst und für den 18. September Neuwahlen anberaumt. Zwei Bundestagsabgeordnete und einige Kleinstparteien haben beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen diese Entscheidung eingereicht. Das letzte Wort hat also das oberste deutsche Bundesgericht.

Die Bundestagswahl 2005 wird auf zwei Feldern entschieden: der Außen- und der Wirtschaftspolitik. Außenpolitisch hat die rot-grüne Bundesregierung einiges bewegt; so hat sie sich im Rahmen der Nato am Kosovokrieg beteiligt. Im Falle des Irakkrieges jedoch verweigerte Bundeskanzler Schröder der „Koalition der Willigen“ unter Führung der USA die Gefolgschaft – eine Entscheidung, die zu erheblichen transatlantischen Irritationen geführt hat. Die Reform der Wirtschaftspolitik wurde mit der Agenda 2010 eingeleitet. Durch sie ist der Abwärtstrend der deutschen Wirtschaft zum Teil gestoppt worden. Um eine Weiterentwicklung dieses Reformkonzeptes wird auch die nächste Bundesregierung nicht herumkommen.

*Ludwig Watzal*

Gregor Schöllgen

# Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder

Am Ende bleibt die Außenpolitik.<sup>1</sup> Da dürfte es Gerhard Schröder, wann immer er das Kanzleramt verlässt, nicht anders gehen als den meisten seiner Vorgänger. Vorhersehbar war das nicht, denn auch dieser Regierungschef war ja über die Innen-, Partei- und Landespolitik ins Zentrum der Macht gelangt. Nachdem er aber im Oktober 1998 sein Amt angetreten hatte, wurden die auswärtigen Angelegenheiten bald das Terrain, auf dem er als Kanzler an Statur, Professionalität und Sicherheit gewann.

**Gregor Schöllgen**

Dr. phil., geb. 1952; seit 1985 Professor für Neuere Geschichte an der Universität Erlangen; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Geschichte, Kochstraße 4/12, 91054 Erlangen. grschoel@phil.uni-erlangen.de

Das hatte seine Vorteile. Während die Opposition, aber auch innerparteiliche Kritiker und nicht zuletzt die Medien dem Kanzler das Leben zusehends schwerer machten, wuchs im Ausland seine Reputation, und die wiederum hoffte Schröder daheim in Kapital für seine Reformpolitik ummünzen zu können. Wer hätte schon im Herbst 1998 die Prognose gewagt, dass dieser Kanzler fünf Jahre später, auf dem Bochumer Parteitag der SPD, das außenpolitische Fundament seiner Amtszeit als Argument und Ausgangsbasis für die zweite, besonders umstrittene Etappe jenes innenpolitischen Reformprogramms nutzen könnte, das als „Agenda 2010“ firmiert?

Dass der Kanzler die Genossen vom engen „Zusammenhang ... zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bei uns zu Hause und dem Gewicht unserer Stimme in der Welt“ überzeugen konnte, dass er die Notwendigkeit von Reformen ausgerechnet mit seiner erfolgreichen „sozialdemokratischen Außenpolitik“ begründete, hatte ja durchaus eine revolutionäre Qualität. Immer-

hin konnte Schröder, der im November 2003 auch noch als Parteivorsitzender argumentierte, die Sozialdemokraten zeitweilig in einer Frage hinter sich versammeln, die ihnen seit dem Zweiten Weltkrieg immer wieder existenzielle Krisen beschert hatte. Wegen unüberbrückbarer Differenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik, allen voran der Frage des NATO-Doppelbeschlusses, hatte zuletzt Helmut Schmidt im Oktober 1982 das Kanzleramt vorzeitig räumen müssen.

Auch sechzehn Jahre später vertraten Gerhard Schröder und erst recht sein Außenminister Joschka Fischer eine Klientel, die traditionell gegenüber realpolitischen Grundzügen in der Außenpolitik die größten Reserven hatte. Es ist daher kein Zufall, dass die beiden den ersten Kampfeinsatz in der Geschichte der Bundeswehr nicht mit den Handlungszwängen der internationalen Politik begründeten, sondern an die pazifistischen und humanitären Wurzeln ihrer Parteien appellierten: „Nie wieder Auschwitz“ heißt heute ‚Wehret den Anfängen‘, begründete der Außenminister im Frühjahr 1999 seine Zustimmung zum Militärschlag gegen Serbien.

Die Bedeutung dieser und anderer Weichenstellungen sowie ihrer Folgen für die weitere Entwicklung Deutschlands wird man kaum überschätzen können. Das gilt für die Außen- wie für die Innenpolitik. Denn wie wohl nur SPD und Grüne in der Lage waren, derart weitreichende außen- und sicherheitspolitische Kurskorrekturen vorzunehmen und unter anderem erstmals seit 1945 wieder deutsche Soldaten „in den Krieg“ zu schicken, konnte der überfällige Umbau des deutschen Sozialstaates nur in sozialdemokratischer Regie in Angriff genommen werden, ohne dass es innerhalb Deutschlands zu Missverständnissen oder schweren Konflikten kam.

## In den Krieg

Dass hinter dem einen wie dem anderen anfänglich ein erkennbares, gar ein klar konturiertes Konzept gesteckt hätte, lässt sich nicht sagen. Was die Außenpolitik angeht, setzte Schröder zunächst die Linie seines Vorgängers Kohl fort. Das gilt für die Europapolitik

<sup>1</sup> Zum historischen Kontext des Themas vgl. Gregor Schöllgen, *Jenseits von Hitler. Die Deutschen in der Weltpolitik von Bismarck bis heute*, Berlin 2005.

oder die transatlantischen Beziehungen ebenso wie für den deutschen Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder auch für die Auslandseinsätze der Bundeswehr.

Hier hatten SPD und Grüne, als sie nach der Bundestagswahl vom 27. September 1998 die Regierungsverantwortung übernahmen, schon eine entscheidende Hürde genommen. Mitte Dezember 1996 beziehungsweise Mitte Juni 1998 stimmten auch die meisten Sozialdemokraten und eine zunehmende Zahl von Grünen dem Einsatz deutscher Soldaten im Rahmen der Stabilization Force (SFOR) in Bosnien zu. So gesehen überrascht es eigentlich nicht, dass sich die rot-grüne Koalition, kaum dass sie die Verantwortung übernommen hatte, den Handlungszwängen der internationalen Politik fügte, einen entscheidenden Schritt über sämtliche Vorgängerregierungen hinausging und erstmals seit mehr als einem halben Jahrhundert wieder deutsche Soldaten in den Krieg schickte.

Das war nicht unproblematisch. Denn das wochenlange Bombardement strategischer Ziele in Jugoslawien durch die Nato, an dem seit dem 24. März 1999 auch deutsche Kampfflugzeuge beteiligt waren, diente zwar dem Zweck, einen weiteren serbischen Vernichtungsfeldzug, in diesem Falle gegen die albanische Bevölkerung des Kosovo, zu unterbinden, wurde aber ohne Mandat der Vereinten Nationen geführt. Anders war dies im Falle der Kosovo Force (KFOR) zur Stabilisierung der Verhältnisse vor Ort, an der sich die Bundeswehr von Anfang an in erheblichem Umfang beteiligte. So wurde ausgerechnet der Balkan, an dem sich Jahre zuvor die Auseinandersetzung über das Ob und Wie eines Bundeswehreinsetzes entzündet hatte, bis zum Ende der neunziger Jahre zu der Region, in der deutsche Soldaten in einer ganzen Reihe von Missionen aktiv waren.

Und nicht nur dort. Wo immer Not am Mann war – auf dem Balkan oder in Afrika, in der Südsee oder in Südasien, bei der Bewältigung von Hunger- und Umweltkatastrophen, bei der Verfolgung marodierender Militärs und international gesuchter Terroristen –, richtete sich der hilfeschende Blick der Staatengemeinschaft auch nach Berlin. Am Anfang des 21. Jahrhunderts waren bis zu zehntausend Bundeswehrsoldaten für die Staatengemeinschaft im Einsatz. Ein Konzept, eine

politische Strategie war und ist hinter all dem nicht erkennbar – bei der Regierung nicht, und auch nicht bei der Opposition, die den Einsätzen zustimmte.

Außer Frage stand, dass sich die außen- und sicherheitspolitische Lage Deutschlands innerhalb weniger Jahre grundlegend gewandelt hatte – und mit ihr der Spielraum der deutschen Diplomatie. Genutzt hat sie ihn erst nach der Jahrtausendwende, wenn es auch zunächst nicht danach aussah, im Gegenteil: Die deutsche Stellungnahme nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 kam nicht nur umgehend, Gerhard Schröder ging auch so weit wie kein Bundeskanzler vor ihm und versprach Amerika die „uneingeschränkte Solidarität“ Deutschlands. Selbstverständlich trug die Bundesregierung auch die Entscheidung der Nato mit, die am 2. Oktober 2001 – erstmals in ihrer fünfzigjährigen Geschichte – den Bündnisfall ausrief.

Und auch die Politik und Kriegführung der USA gegen Afghanistan fanden deutsche Unterstützung. Denn bald war klar, dass Osama bin Laden, Führer des Terrornetzwerkes Al-Qaida und verantwortlich für die Anschläge, Unterschlupf ausgerechnet bei jenem Taliban-Regime in Afghanistan gefunden hatte, das seine Existenz – ähnlich wie das Regiment Saddam Husseins im Irak – nicht zuletzt jahrelanger westlicher, insbesondere amerikanischer Unterstützung verdankte.

Das deutsche Engagement an den Hängen des Hindukuschs hatte mit der Bonner Afghanistan-Konferenz und ihren abschließenden Vereinbarungen über die rechtlichen und politischen Grundlagen für eine Übergangsregierung vom Dezember 2001 eine politische Komponente, und es hatte eine militärische. Nicht nur beteiligte sich die Bundeswehr seit Januar 2002 in erheblichem Umfang an der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF). Auch die Bundesmarine begann im Januar 2002 – am Horn von Afrika und im Rahmen der Antiterroroperation Enduring Freedom – den größten Einsatz in ihrer Geschichte. Hinzu kamen die Stationierung von ABC-Spürpanzern in Kuwait, von Seeaufklärern in Mombasa sowie Marinehubschraubern in Dschibuti und andere Maßnahmen.

Anders als bei diesen Missionen, die zu meist bis 2004 abgeschlossen oder doch deut-

lich eingeschränkt werden konnten, war im Falle Afghanistans ein längerfristiger Einsatz absehbar. Deshalb und weil es sich anfangs grundsätzlich um einen Kampfeinsatz handelte, stieß er in den Reihen der rot-grünen Koalitionäre nicht auf ungeteilte Zustimmung. Immerhin führten der Bundeskanzler und sein Außenminister das Land innerhalb von nur zweieinhalb Jahren erneut „in den Krieg“. Schröder hatte zum Mittel der Vertrauensfrage greifen müssen, um den Afghanistan-Einsatz am 16. November 2001 über die parlamentarischen Hürden zu bringen.

## Das Ende der Gefolgschaft

Das war nicht wiederholbar. Deshalb und weil er die Gründe für einen Krieg gegen den Irak, also die nächste Etappe des amerikanischen Feldzuges gegen den Terror, nicht überzeugend fand, verweigerte Schröder als erster Kanzler in der Geschichte der Bundesrepublik den Vereinigten Staaten von Amerika die Gefolgschaft. Dass er zudem hoffte, mit diesem Kurs Ende September 2002 doch noch die bereits verloren geglaubte Bundestagswahl gewinnen zu können, war offensichtlich, allerdings nicht entscheidend. Der Bundeskanzler – und mit ihm die große Mehrzahl seiner Landsleute – waren gegen einen Krieg, der erklärtermaßen dazu beitragen sollte, die Karten in der Weltpolitik neu zu mischen.

Dieses Ziel hatten die Amerikaner schon während der neunziger Jahre, also in der Ära des demokratischen Präsidenten Bill Clinton, fest im Visier. Dessen Nachfolger, der Republikaner George W. Bush, nutzte die Terroranschläge, verschärfte die Zielsetzung und radikalisierte die Methoden. Im Sinne einer neuen Militärdoktrin, die Präventivschläge als Teil der Gefahrenabwehr begreift, eröffneten die Vereinigten Staaten als Führungsmacht einer sogenannten Koalition der Willigen einen Feldzug gegen den Diktator von Bagdad, der im April 2003 schon nach wenigen Wochen abgeschlossen werden konnte, ohne dass die Situation im Irak damit unter Kontrolle gewesen wäre.

Der Kanzler hatte sich schon im Vorfeld festgelegt und betont, dass Deutschland „ein selbstbewusstes Land“ sei, das für Abenteuer nicht zur Verfügung stehe, und für eine „Scheckbuchdiplomatie“ wie während des

Zweiten Golfkrieges von 1991 auch nicht. Am 13. September 2002 ließ Schröder vor dem Parlament keinen Zweifel, dass über „die existentiellen Fragen der deutschen Nation“ in Berlin entschieden werde – „und nirgendwo anders“, also auch nicht in Washington. Sicher, man stand zum „Engagement im transatlantischen Bündnis“ und insofern auch zur Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten; allerdings – so der Kanzler am 3. April 2003 vor dem Bundestag – unter der Voraussetzung, dass die Allianz „wieder zu einem Ort intensiver gegenseitiger Konsultation“ werde. Mit den Amerikanern „auf gleicher Augenhöhe“ zu verkehren war der Anspruch, den der Kanzler für die Europäer erhob.

Es war nicht nur die Absage an eine militärische Beteiligung Deutschlands im Irakkrieg; es war der selbstbewusste Ton, der jenseits des Atlantiks aufhorchen ließ. Offenbar wollte dieser Kanzler die Konsequenzen aus der radikal geänderten weltpolitischen Lage ziehen, sein Land aus der bedingungslosen, einseitigen Abhängigkeit von der amerikanischen Vormacht lösen und im aufziehenden transatlantischen Konflikt zugunsten Frankreichs optieren.

Dass Frankreichs Staatspräsident als Retter in der Not erschien und dem zu Jahresbeginn 2003 von allen Seiten bedrängten und zusehends isolierten Kanzler zur Seite sprang, hat der ihm nicht vergessen; dass Jacques Chirac dann bald von Gerhard Schröder die Führung der Amerika-kritischen Koalition übernahm, verschaffte Deutschland Luft und trug Frankreichs historischem und politischem Selbstverständnis, aber auch seinem Status als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Rechnung. Kein Wunder, dass beide auch nach dem Irakkrieg an dieser engen Kooperation festhielten und die Beziehungen zwischen den Schlüsselstaaten der europäischen Integration für eine Weile aus jener Lähmung befreiten, die sie zum Jahresende 2000 – im Umfeld des gescheiterten Reformgipfels von Nizza – befallen hatte.

Tatsächlich haben sich Paris und Berlin auf praktisch allen Ebenen selten so eng abgesprochen wie seit dem Herbst 2002. Schröder und Chirac setzten fort, was Adenauer und de Gaulle begonnen, Schmidt und Giscard d'Estaing oder Kohl und Mitterrand fortgeführt

hatten. Das gilt auch für die Holzwege: Agrarsubventionen, Britenrabatt oder auch die Osterweiterung der EU mit ihren unkalkulierbaren Folgen waren ein Erbe, das beide übernahmen. Dass sie dieses, unter anderem durch die Forcierung des türkischen EU-Beitritts, zusätzlich belastet haben, steht außer Frage.

So hatten auch Schröder und Chirac ihren Anteil daran, dass ein längst randvolles Fass schließlich überlief. Gewiss trugen nicht sie, sondern vor allem der britische Premierminister Tony Blair die unmittelbare Verantwortung für das Brüsseler Gipfeldebakel vom Juni 2005, aber dass es auch ihnen angelastet würde, zeichnete sich sogleich ab. Auch war die Außenpolitik für Schröder jetzt nicht mehr das Pfund, mit dem sich innenpolitisch wuchern ließ.

Dabei könnten das Brüsseler Gipfeldrama und das Scheitern des Verfassungsvertrages in Frankreich und in den Niederlanden mittel- und langfristig durchaus positiv zu Buche schlagen. Denn Europa hat jetzt die Chance, aus der Not eine Tugend zu machen. Gefordert sind nicht nur ein Kassensturz und die Entrümpelung der Privilegien- und Subventionskammer, sondern auch eine Besinnung auf das Notwendige. Europa, das hat sich im Frühjahr 2005 einmal mehr gezeigt, ist nicht durch große Würfe, durch voluminöse Vertragswerke mit ihren Kompromissformeln und Ausnahmeregelungen zu dem geworden, was es ist, sondern durch pragmatische Kooperation auf einzelnen Feldern.

Und da hat es auch in den zurückliegenden Jahren durchaus Fortschritte gegeben. Nach der Installierung eines gemeinsamen Marktes, einer einheitlichen Währung, auch eines in weiten Bereichen schon vereinheitlichten Rechtssystems stand seit den Krisen und Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und im Irak die Umsetzung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik auf der Tagesordnung. Dass der entscheidende Anstoß aus Berlin kam, war bemerkenswert. Noch in den achtziger Jahren hätte eine deutsche Initiative auf militärischem Gebiet ähnliche Erfolgsaussichten gehabt wie eine solche in Sachen Wiedervereinigung.

Der Vorschlag, die ESVP, eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ins Leben zu rufen, war im Sommer 1999 durch die Regierung Schröder ins Ge-

spräch gebracht worden und bildete fortan die Basis aller weiteren Überlegungen. So setzte sich im Laufe des Sommers 2003 – zum Beispiel auf einem Treffen Blairs, Chiracs und Schröders in Berlin – die Überzeugung durch, „dass die EU über eine gemeinsame Fähigkeit zur Planung und Führung von Operationen ohne Rückgriff auf Nato-Mittel und -Fähigkeiten verfügen“ müsse.

Mit ihrem Formelkompromiss machten die drei den Weg frei. Das gilt für die Theorie, vor allem für die Annahme der ersten Sicherheitsstrategie der EU durch alle fünfundzwanzig Teilnehmer des im Übrigen gescheiterten Brüsseler Gipfels Mitte Dezember 2003, und es gilt für die Praxis: Nach begrenzten Einsätzen in Makedonien und im Kongo, mit denen 2003 erste Signale gesendet worden waren, schlug für die ESVP auf dem Balkan die Stunde der Wahrheit. Anfang Dezember 2004 übernahm sie von der Nato die Führung der fortan als EUFOR firmierenden Truppe in Bosnien-Herzegowina. Erstmals schickten sich die Europäer an, einen Brandherd des Balkankonflikts im Wesentlichen mit eigenen Mitteln und aus eigener Kraft unter Kontrolle zu halten. Das war zugleich ein Meilenstein im transatlantischen Wandlungsprozess.

## Vom Ende der transatlantischen Epoche

So behielt die Irakkrise auch in dieser Hinsicht die klärende Funktion im europäisch-amerikanischen Verhältnis, die sie von Anfang an erfüllt hatte. Seither ließ sich nicht mehr übersehen, was seit 1991 feststand, was aber viele nicht wahrhaben konnten oder wollten: Die transatlantische Epoche war abgeschlossen. Eine Rückkehr zu den für sie charakteristischen Verhältnissen würde es nicht geben. Das Zeitalter des Ost-West-Gegensatzes, der Blockkonfrontation und der bipolaren Weltordnung hatte mit dem Untergang der Sowjetunion und ihres Imperiums sein Ende gefunden. Es war Geschichte.

Für die Amerikaner wurde damit jener Brückenkopf in Europa entbehrlich, den sie 1943/44 errichtet hatten, um Deutschland in die Knie zu zwingen, und den sie dann beinahe ein halbes Jahrhundert lang hielten, um die Sowjetunion politisch, wirtschaftlich und natürlich militärisch in Schach zu halten – im Interesse ihrer nationalen Sicherheit und zum

Schutz der Freiheit eines großen Teils von Europa. Mit dem Ende der Sowjetunion war diese Aufgabe der Nato erfüllt. Jetzt entfiel die Notwendigkeit einer massiven militärischen Präsenz der USA auf dem Kontinent.

Allerdings hatten die Europäer auch nach 1991 gute Gründe, darauf zu drängen, dass die Amerikaner einstweilen da blieben, wo sie waren – vor allem auch in Deutschland –, dass sie sich also nicht etwa hinter den Atlantik zurückzogen, wie sie das nach dem Ersten Weltkrieg getan hatten. Denn zum einen war 1991 nicht auszuschließen, dass die Auflösung der Sowjetunion und ihres Imperiums ähnlich dramatische Konsequenzen für die Sicherheit in Europa zeitigen könnte wie nach 1917 die Zerstümmerung des Großreiches der russischen Zaren. Auch führte der Zerfall Jugoslawiens den Europäern ihre politische wie militärische Ohnmacht und ihre Abhängigkeit von den USA vor Augen, wenn es um die Beilegung ihrer Krisen und Kriege ging. Nicht zuletzt aber galt die amerikanische Präsenz vielen als Garantie, dass die Vereinigung Deutschlands mit der Sicherheit des Kontinents kompatibel sein würde: Hatte man sich richtig entschieden, als man die Deutschen aus der Teilung entließ und damit die letzte große Hinterlassenschaft des Zweiten Weltkrieges liquidierte?

Zu Beginn des neuen Jahrhunderts waren diese Themen vom Tisch. Das sowjetische Erbe in Europa erwies sich als kontrollierbar; die Folgen der Auflösungsprozesse in Jugoslawien waren, den politischen Willen vorausgesetzt, beherrschbar; die Einbindung des vereinigten Deutschland in die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Strukturen des Kontinents war gesichert. So gesehen wurden die USA auf dieser Seite des Atlantiks tatsächlich nicht mehr gebraucht, jedenfalls nicht für die klassischen Aufgaben, wie die Nato sie für sich definiert hatte.

Folgen hatte das für alle Beteiligten, in besonderem Maße aber für das vier Jahrzehnte lang geteilte Deutschland, dessen Schicksal wie das keines zweiten Landes die transatlantische Epoche und eben auch deren Ende reflektierte: Ohne diesen unerwarteten Schlussakt, ohne den Untergang der Sowjetunion wäre die Überwindung der deutschen Teilung nicht vorstellbar gewesen. Mit dieser Revolution der Weltpolitik aber entfiel wenn nicht der einzige, so doch der eigentliche Grund

für die bedingungslose Anlehnung an die Vormacht des westlichen Bündnisses.

Zugleich eröffnete sich erstmals für die Bundesrepublik die Möglichkeit, in entscheidenden Situationen ohne nennenswerte Risiken für andere Partner zu optieren. In der Irakkrise wurde dieser neue Handlungsspielraum genutzt. So konnten sich China, vor allem aber Russland auf der Seite Frankreichs und Deutschlands einfinden, ohne dass Berlin wie seinerzeit Bonn mit transatlantischen Sanktionsdrohungen hätte rechnen müssen.

Davon überzeugt, dass langfristig Europas „Sicherheit und Wohlergehen“ nicht ohne eine „strategische Partnerschaft zu Russland“ zu garantieren seien, übte sich der Kanzler gegenüber den Zuständen in Russland, allen voran der Tschetschenienkrise, in einer Zurückhaltung, die unter den gegebenen Umständen einer Unterstützung für den bedenklich taktierenden Präsidenten Wladimir Putin gleichkam. Andererseits eröffnete die deutsche Politik auch eine Chance, Russland dauerhaft an Europa zu binden, und darin wiederum lagen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die russische Politik und vor allem Perspektiven für die deutsche Wirtschaft. Russland entwickelte sich zu einem der wichtigsten Energielieferanten der Bundesrepublik und zu einem der aussichtsreichsten Märkte für die deutsche Industrie.

Letzteres galt auch für China, dem Schröder eine Bedeutung zumaß wie kein zweiter Kanzler vor ihm. Etwa im Jahresrhythmus machte er sich auf den Weg ins Reich der Mitte. Und wenn es ums Geschäft mit der kommenden asiatischen Weltmacht ging, waren auch Waffen kein Tabu. Hier zeigt sich, dass Gerhard Schröder – jedenfalls in der Außen- und Sicherheitspolitik und dort Helmut Schmidt vergleichbar – in erster Linie nicht als Sozialdemokrat und Parteitaktiker, sondern als Realpolitiker agierte. Es ist eben kein Zufall, dass er im Februar 2004 die Aufgabe des Parteivorsitzes mit dem enormen Handlungsdruck begründete, den die außen- und sicherheitspolitischen Erfordernisse auf den Bundeskanzler ausübten.

## Deutschlands Rolle in der Weltpolitik

Keine Frage, die Regierung Schröder betrieb eine Außenpolitik, die dem Gewicht des Landes entsprach und von dem hohen Vertrauen

profitierte, das man Deutschland in der Welt entgegenbrachte. So in der Krisenregion des Nahen und Mittleren Ostens. Nicht nur brach der Außenminister, mitunter im Namen der Europäischen Union, nach der Jahrhundertwende zu einer Serie von Vermittlungsreisen nach Israel und Palästina auf. Auch der Vorschlag eines überwachten Weg- und Zeitplans zur Lösung des Konflikts, der den beiden Parteien Ende April 2003 durch die Europäer, die USA, Russland und die Vereinten Nationen übergeben wurde – die sogenannte Road Map –, ging auf deutsche Ideen zurück.

Und es war die iranische Führung, die auf der Teilnahme Deutschlands bestand, als es um eine europäische Vermittlung im gefährlichen Streit Teherans mit der Völkergemeinschaft und der Internationalen Atomenergiebehörde wegen seiner Nuklearpolitik ging. Niemand fand es ungewöhnlich, dass der deutsche Außenminister Seite an Seite mit seinen französischen und britischen Amtskollegen seit Herbst 2003 die Führung des Iran zu umfassenden Kontrollen ihres Atomprogramms zu bewegen suchte.

So nahm Deutschland im aufziehenden 21. Jahrhundert ganz selbstverständlich die Rolle ein, die ihm als Folge der weltpolitischen Umbrüche seit 1991 zugefallen war. Sie auszufüllen setzte ein Selbstbewusstsein voraus, das dem Gewicht des Landes angemessen war, ohne zum Rückfall in alte Verhaltensweisen zu führen. Dass der deutschen Politik – nicht nur zu Beginn der Irakkrise – handwerkliche Fehler unterliefen, war eine Sache; dass man in Berlin grundsätzlich nichts anderes tat, als vom Recht eines souveränen, unter Partnern gleichrangigen Staates Gebrauch zu machen, war eine andere. Das mochte manchem, namentlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, nicht gefallen. Dennoch kam auch dort niemand zu dem Schluss, in Berlin greife man auf Mittel und Methoden zurück, die 1945 zu den Akten gelegt worden waren.

Das lag an dem Kapital, das die alte Bundesrepublik in Jahrzehnten angesammelt und sorgfältig verwaltet hatte. Es bestand im überzeugenden Nachweis des radikalen Kurswechsels der deutschen Außenpolitik nach Hitler. Hatte das Deutsche Reich bis zuletzt versucht, die in seiner Gründung angelegte, aus deutscher Sicht gefährliche halbhegemoniale Stellung zu seinen Gunsten zu korrigieren, setzte die Bonner Republik auf eine fun-

damental andere Strategie. Die Integration des Staates in die westliche Gemeinschaft und die Anerkennung einer für die Deutschen unerfreulichen Wirklichkeit, nämlich der Teilung des Landes und des Kontinents, sollten die Möglichkeit offen halten, diese Wirklichkeit zu überwinden – im europäischen Rahmen und selbstredend mit friedlichen Mitteln.

Seither ist es dieses Kapitel der deutschen Geschichte, das zählt. Nicht am Zerstörungs- und Vernichtungswerk des Dritten Reiches wird die deutsche Politik gemessen, sondern an den Aufbau- und Integrationsleistungen der Bundesrepublik. Ohne diese Erkenntnis hätten sich die alliierten Sieger des Zweiten Weltkrieges kaum auf eine „abschließende Regelung“ für Deutschland verständigen, die „Anti-Hitler-Koalition“ liquidieren und die Deutschen in die Freiheit entlassen können.

Von eben dieser Freiheit machte Gerhard Schröder während der Irakkrise Gebrauch. So gesehen setzte er die gewachsene außenpolitische Tradition der Bundesrepublik fort, erweiterte sie zugleich um eine den Gegebenheiten angepasste Dimension und führte die Deutschen so auf den Boden der neuen weltpolitischen Wirklichkeit. Auch deshalb steht dieser Kanzler in der von Konrad Adenauer eröffneten und von Willy Brandt sowie Helmut Kohl fortgesetzten außen- und sicherheitspolitischen Tradition grundlegender Weichenstellungen unter Beibehaltung der an den deutschen Interessen orientierten Linie.

Ebenso wie sich seine Vorgänger bei der Aussöhnung der Deutschen mit der Wirklichkeit heftiger Kritik aus den Reihen des politischen Gegners, gelegentlich auch der eigenen Partei, ausgesetzt sahen, hatte auch Schröder zahlreiche Hürden zu nehmen. Indessen spricht alles dafür, dass seine Nachfolger es so halten werden wie Schröder selbst und sämtliche seiner Vorgänger: Von atmosphärischen Änderungen und situationsbedingten Schwerpunktsetzungen abgesehen, wird nach einem Regierungswechsel mit keinen grundlegenden Kurskorrekturen zu rechnen sein. Warum auch? Das Einpendeln auf den breiten außenpolitischen Konsens ist nun einmal eines der hervorstechenden Merkmale der politischen Kultur der Bundesrepublik und eine ihrer größten Stärken.

Christian Hacke

# Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer

**K**napp sieben Jahre, von 1998 bis 2005, hat die Regierung Schröder/Fischer die Außenpolitik der Bundesrepublik bestimmt. Von 1998 bis zum Sommer 2002 oszillierte sie

## Christian Hacke

Dr. phil., geb. 1943; seit 2000 Ordinarius für Politikwissenschaften und Zeitgeschichte an der Universität Bonn. Lennéstr. 25, 53113 Bonn. Ch.hacke@uni-bonn.de

zwischen Kontinuität und Wandel: Kontinuität dominierte in der Europapolitik und in den transatlantischen Beziehungen, während ein radikaler Wandel durch die Teilnahme der Bundeswehr am Kosovokrieg forciert wurde. Erst nach dem Irakkrieg 2003 stand die Außen- und Sicherheitspolitik im Zeichen vermehrter Kritik, die sich auf fast alle Bereiche auswirken sollte.

Doch zunächst verwiesen 1998 die transatlantischen und europapolitischen Herausforderungen auf realpolitischen Anpassungsdruck, wie Fischers Vorschlag für eine Avantgarde einzelner EU-Mitgliedstaaten für eine europäische Föderation zeigte. Fischer wollte die Europäische Union zu einem handlungsfähigen und demokratischen System, zu einer voll parlamentarischen Föderation, die auf einem Verfassungsvertrag ruht, ausbauen. Beherzt stieß er die europapolitische Debatte an, doch im Wesentlichen gab es keine Durchbrüche. Auch er musste, wie Bundeskanzler Schröder, sich damit abfinden, dass vor allem Frankreich die deutschen Vorschläge blockierte und auf seinen nationalen und souveränen Vorrechten beharrte.

Dominierte der Außenminister in den ersten Jahren die Europapolitik, so prägte Bundeskanzler Schröder seit dem Vertrag von Nizza (2001) zunehmend die europapolitische Handschrift der Bundesregierung. Die Regierung Schröder/Fischer machte sich zum

Fürsprecher eines europäisierten Deutschlands und sicherte sich zunächst Respekt und Zustimmung im In- und Ausland. Der Terrorangriff vom 11. September 2001 veränderte die deutsche Außenpolitik dann auf dramatische Weise, vor allem mit Blick auf die transatlantischen Beziehungen.

Zunächst sorgten Schröder und Fischer für engen Schulterschluss mit den USA und stellten für den Kampf gegen den Terror knapp 4 000 Soldaten zur Verfügung, wobei Spezialstreitkräfte der Bundeswehr an Operationen in Afghanistan teilnahmen und 250 Bundeswehrosoldaten sich an der Luftraumüberwachung in den USA durch die AWACS-Systeme der NATO beteiligten. An diesen Einsätzen zeigt sich der langsame, aber stetige Wandel der Bundeswehr von einer Verteidigungsarmee zu einer Armee mit globalem Aufgabenspektrum. Die Unterzeichnung des Afghanistanabkommens am 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn markierte einen Höhepunkt außenpolitischen Ansehens der Regierung Schröder/Fischer. Sie repräsentierte die Zivilmacht Deutschland vorbildlich, wirkte militärisch mit, stärkte die UNO und den Kampf gegen den Terror. Es war staatspolitisch wichtig, dass dieser Prozess gerade von einer rotgrünen Regierung eingeleitet wurde. Hätte Rot-Grün auf den Oppositionsbänken gesessen, hätten sie wahrscheinlich die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg bekämpft. Erst die Regierungsverantwortung zwang Rot-Grün zur Anerkennung realpolitischer Notwendigkeiten. Weitsichtig war Schröders Erklärung, dass seine uneingeschränkte Solidarität gegenüber den USA Abenteuer ausschließe.

Weniger der 11. September 2001 und der Kampf gegen den Terror in Afghanistan veränderte die deutsche Außenpolitik als vielmehr das deutsche Unvermögen, in der kontroversen Irakkrise im Rahmen der UNO klug und abgestimmt zu handeln. Bundeskanzler Schröder proklamierte im Sommer 2002 zunächst aus wahltaktischen Gründen den „Deutschen Weg“ als Alternative zur so genannten „amerikanischen Kriegstreiberei“ im Irak. Er wurde dabei von einer Welle der Zustimmung getragen, die ihm die Wiederwahl als Bundeskanzler sicherte. Alle kritischen Sachargumente der Regierung gegen einen alleinigen Waffengang der USA im Irak erwiesen sich in der Folge als weitsichtig und berechtigt. Und doch haben Schröder und Fischer mit ihrer Kritik an der

amerikanischen Irakpolitik den Handlungsspielraum der deutschen Außenpolitik zugleich radikal verändert. Wie war das möglich?

Anstatt im Dreieck London–Paris–Berlin mit Nachdruck auf ein kraftvolles UNO-Ultimatum hinzuwirken, machte sich Bundeskanzler Schröder auf den „Deutschen Weg“. Die Regierung definierte sich selbst als Friedensmacht. Der Arroganz der amerikanischen Macht wurde teilweise mit nicht minder arroganter Ohnmacht geantwortet. Dadurch vertiefte Rot-Grün den transatlantischen Graben. Dass auch die Bush-Administration ihrerseits rhetorisch Öl ins Feuer goss, soll nicht verschwiegen werden. Hätten jedoch Schröder und Fischer diplomatisch in London, Paris und weiteren europäischen Hauptstädten, aber auch zusammen mit der russischen und der chinesischen Führung ihre bedenkenswerten sachlichen Überlegungen eingebracht, um eine kraftvolle gemeinsame UNO-Position mitzugestalten, wäre eine Rückkehr der UN-Inspektoren in den Irak vielleicht doch noch möglich gewesen. Die Alternative zum bedingungslosen moralisierenden „Nein“ der Bundesregierung zum Irakkrieg wäre nicht das „Ja“ und eine Beteiligung am Krieg gewesen. Dazwischen hätte es eine Fülle von klugen Alternativen gegeben, die jedoch von Berlin ungenutzt blieben.

## Die Beziehung zu den USA, zu Russland und zur VR China

„Wir erleben eine Periode des Neuanfangs“, so optimistisch beschrieb Karsten Voigt, der Koordinator der Bundesregierung für deutsch-amerikanische Zusammenarbeit, die inzwischen wieder halbwegs stabilisierten deutsch-amerikanischen Beziehungen. Die Bezeugung allseitiger Wertschätzung und Kooperationsbereitschaft kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die grundlegenden Konfliktlinien, die maßgeblich zur Krise im transatlantischen Verhältnis geführt haben, bis heute unverändert fortwirken.<sup>1</sup> Waren die Vereinigten Staaten für die „alte“ Bundesrepublik der Sicherheitsgarant, so sind die USA heute für Rot-Grün zur au-

<sup>1</sup> Vgl. Jana Puglierin/Patrick Keller, *Jenseits der Werte. Plädoyer für eine interessenorientierte transatlantische Partnerschaft*, in: *Politische Studien*, 56 (2005) 401, S. 35–43.

ßenpolitischen Gefahr avanciert. Wurde in der „alten“ Bundesrepublik gemeinsam mit den USA die Politik der Eindämmung der Sowjetunion betrieben, so bemüht sich die Bundesrepublik nun gemeinsam mit Frankreich, Russland und China um die Eindämmung des amerikanischen Einflusses in der Welt. Hier liegt der revolutionäre Wandel der rot-grünen Außenpolitik begründet. Die unipolare Welt unter Führung der USA wird nicht als Chance, sondern als Bedrohung verstanden. Weil Berlin die „Pax Americana“ durch Gegenmachtbildung mit Paris, Moskau und Peking aufzulösen suchte, vertiefte sich der Graben zwischen Berlin und Washington, möglicherweise mit schwerwiegenden Folgen. Washington betreibt seit jeher eine aktive und risikobereite Politik für Freiheit und Demokratie, Berlin dagegen lehnt diese Politik inzwischen ab. Es gibt heute in Deutschland keine „Allianz von Krieg und Freiheit“ mehr, wie Jürgen Kocka richtig bemerkt.<sup>2</sup>

Obwohl sich momentan auch positive Folgen von Washingtons Nahostpolitik abzeichnen, werden sie von Berlin negiert: Der syrische Truppenabzug aus dem Libanon, die freien Wahlen in Moldawien und Weißrussland, demokratische Reformen in Saudi-Arabien und Ägypten, freie Wahlen in den Palästinensergebieten, die Demokratiebewegungen in Kirgistan und der Ukraine und nicht zuletzt Bushs umjubelte Besuche in Mittel- und Osteuropa zeigen, dass die amerikanische Politik eindrucksvolle Veränderungen auslösen kann. Gerhard Schröder baute unterdessen weiter in demonstrativer Distanz zu Washington seine neue strategische Partnerschaft mit Russland aus und adelt dessen Präsidenten Putin sogar zum lupenreinen Demokraten. Der Bundeskanzler setzte sich auch für die Aufhebung des Waffenembargos gegenüber dem kommunistischen China ein. Rot-Grün ist scheinbar gegenüber autoritären Entwicklungen, gerade in der (ehemaligen) kommunistischen Welt, blind geworden. Man buhlt um die Sympathien in Peking und Moskau, aber gegenüber den rechtspolitischen Reflexen plustert man sich auf, wie 1999 beispielsweise gegenüber Österreich. Rechts witterte Rot-Grün sofort eine nationalistische Bedrohung, dagegen werden die (post)kommunistischen Eliten in der Welt verständnis-

<sup>2</sup> Zit. in: Thomas Kleine-Brockhoff, *Wes Freund bin ich?*, in: *Die Zeit* vom 12. 5. 2005.

voll umarmt. Diese atemberaubende Kehrtwendung kommt dem Amerika-kritischen Zeitgeist und der romantisierenden Seelenlage der Deutschen entgegen und weckt historisch verwurzelte emotionale Verbundenheit. Bundeskanzler Schröder spielt diese politische Klaviatur perfekt, den pazifistischen Tönen lauscht das deutsche Volk ergriffen, besonders in den neuen Bundesländern. Es bleibt abzuwarten, ob im Bundestagswahlkampf diese Klaviatur erneut Gehör finden wird.

Die „Männerfreundschaft“ zwischen Bundeskanzler Schröder und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin, der heute alles tut, um Glasnost und Perestroika völlig aufzuheben, der ambitiös und machtbewusst russische Weltmachtansprüche verfolgt, mutet deshalb gar nicht so seltsam an. Trifft sich hier vielleicht der antikapitalistische Sozialdemokrat mit dem antikapitalistischen Spätkommunisten, der mit dem russischen Romantizismus der Deutschen und der linken Elite der Berliner Republik gewitzt zu spielen weiß?

Durch die Forderung nach Aufhebung des europäischen Waffenembargos gegenüber der Volksrepublik China schwächt der Bundeskanzler nicht nur Deutschlands Rolle, isoliert sich nicht nur gegenüber den USA weiter, sondern bringt Europa in eine Außenseiterposition. Dazu negiert er die neuen autoritären Wellen, die antijapanischen Ausschreitungen und die nationalistische Phobie der kommunistischen Führung in Peking, auch mit Blick auf Taiwan. Wann gab es je eine verständnisvolle Geste gegenüber Taipeh, das ökonomisch und demokratisch als vorbildlich für die Entwicklung in China gesehen werden muss. Ist das die Aufteilung der Welt in Gut und Böse, die man in Berlin als Alternative zur „Pax Americana“ aufstellen möchte?

## Die UNO-Politik von Rot-Grün

Schröder und Fischer sehen sich als Fürsprecher einer multipolaren Weltordnung, in der die UNO zum neuen Zentrum einer multipolaren Welt reformiert werden soll. Vor diesem Hintergrund wurde die UNO-Politik der Regierung Schröder/Fischer zu einem tollkühnen Unternehmen. Die rot-grüne Bundesregierung hatte sich 1998 im Koalitionspapier auf die Forderung nach einem gemeinsamen europäischen Sitz im Sicherheitsrat geeinigt

und den nationalen Interessen ostentativ abgeschworen. Die Bemühungen von Rot-Grün im Rahmen der UNO irritieren auch, weil Bundeskanzler Schröder den deutschen Sitz sehr selbstbewusst, ja undiplomatisch und unverhohlen einfordert. Außerdem überrascht, dass Außenminister Fischer, der in den vergangenen Jahren besonders intensiv für eine gemeinschaftliche europäische Politik eingetreten ist, sich Schröders Drängeln anschloss.

Die Argumente aus Berlin wirken wenig überzeugend. Schröder und Fischer verweisen darauf, dass Deutschland als drittgrößter Beitragszahler bei den Vereinten Nationen, zweitgrößter Truppensteller für militärische Missionen unter UNO-Mandat, engagiert in der Nord-Süd-Politik und als Zivilmacht in und für Europa auch in der Weltpolitik mitreden will. Doch seit wann kann man aus materiellen und finanziellen Leistungen einen politischen Anspruch ableiten? „Wenn wir die Leistungsfähigkeit eines Landes, zu den Vereinten Nationen beizutragen, wirklich zum handlungsleitenden Prinzip der Weltorganisation machen wollten, dann wäre das ungefähr so, als wenn man im innerstaatlichen Bereich sagen würde, wer mehr Steuern zahlt, der hat mehr Stimmen . . . Deswegen scheint es mir auch nicht das sinnvollste Prinzip zu sein, um die Welt zu regieren.“<sup>13</sup>

Noch wichtiger ist die Frage, welche Politik Deutschland unter der Führung von Rot-Grün in der UNO betreiben wollte. Bis Ende der neunziger Jahre hat die Bundesrepublik auch in der UNO eine ausgleichende Politik betrieben, also Amerika und die UNO gleichermaßen gestärkt, und sich nie auf ein Entweder-oder eingelassen, obgleich auch schon die Kohl/Kinkel-Regierung einen deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat gefordert hatte. Diese weltpolitische Balance-Position Deutschlands im Spannungsfeld von amerikanischem Unilateralismus und multilateraler Weltordnungspolitik war erfolgreich und korrespondierte mit einer entsprechenden regionalpolitischen Ausgleichsrolle Deutschlands im Kräfteviereck Washington, London, Paris und Bonn/Berlin. Jahrzehntlang hatte die Bundesrepublik die Begehrlichkeiten nach einem angelsächsisch dominierten

<sup>13</sup> Gunther Hellmann, Argumente für deutschen Sitz im Sicherheitsrat nicht stichhaltig, in: Deutschlandfunk vom 11. 10. 2004.

nierten Europa ebenso zu verhindern gewusst wie die Ambitionen aus Paris auf ein (neo)gaullistisches Europa.

Dabei konnte Deutschland einen global und regional klug ausbalancierten Handlungsspielraum entwickeln und wurde von allen Staaten respektiert und geschätzt. „Genscherismus“ stand nicht nur für diplomatische Raffinesse, sondern auch für Weitsicht: Auf die USA wurde, wenn nötig, couragiert und sensibel eingewirkt, jedoch immer unter dem Primat der Vertraulichkeit, des Respekts und des Sinns für Interessenabwägungen.<sup>14</sup>

War Amerikas Hegemonie fünfzig Jahre lang unverzichtbar für Deutschlands Fortschritt und weltpolitischen Schutz, bildeten vertrauensvolle Beziehungen zu Washington die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik, so wurde im Zuge der rot-grünen Außenpolitik die Freundschaft und Interessenstruktur zwischen Washington und Berlin auf eine harte Probe gestellt. Nicht nur in Berlin werden manche imperialen Attitüden der Regierung Bush in den vergangenen Jahren mit großer Skepsis betrachtet, aber eine einseitige Amerika-kritische Haltung dient weder deutschen noch europäischen oder transatlantischen Interessen. Es verwundert daher nicht, dass die amerikanische Regierung das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat nicht nachdrücklich unterstützt. Davon abgesehen hat das undiplomatische Drängen der Deutschen in Europa und weltweit Gegenkoalitionen bewirkt. Deutschlands Ambitionen für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat einerseits und sein Plädoyer für eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik andererseits lassen die rot-grüne Außenpolitik widersprüchlich erscheinen.

## Europapolitik

Nach dem negativen Votum über die EU-Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden und infolge der gescheiterten Verhandlungen über die zukünftige EU-Finanzierung in Brüssel rücken die Schwächen der rot-grünen Europapolitik stärker ins Visier.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Arnulf Baring, Unser Fundament bleiben die USA: Über den Dilettantismus rot-grüner Außenpolitik, in: Merkur, 59 (2005) 671, S. 187 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Alexandra Kemmerer, Verfassungskitsch ist keine Lösung, in: Internationale Politik, 60 (2005) 7, S. 36–39.

Das „Nein“ der beiden Gründungsmitglieder zum europäischen Verfassungsvertrag symbolisiert nicht nur den dramatischsten Rückschlag des Einigungsprozesses seit 1954, als die französische Nationalversammlung den Vertrag über die europäische Verteidigungsgemeinschaft scheitern ließ,<sup>16</sup> sondern wirft auch ein Licht auf die verfehlt Zielperspektive rot-grüner Europapolitik, die von vielen europäischen Staaten als Politik der vollendeten Tatsachen, von Paris und Berlin oktroyiert, missbilligt wird. Das gilt auch für die von Berlin und Paris forcierte Erweiterung der EU um die Türkei. Schröder und Fischer verkomplizieren die europäische Integration, indem sie, statt zunächst die Vertiefung des Erreichten zu fördern, die türkische EU-Mitgliedschaft forcieren und dabei den Eindruck vermitteln, dass diese problemlos möglich und machbar sei.

In diesem Punkt stimmen Rot-Grün und Neokonservative in den USA überein. Beide drängen auf einen türkischen EU-Beitritt. Doch damit würde sich die EU völlig überdehnen, ihre Identität verlieren und an Handlungsfähigkeit weiter einbüßen. Fischers postnationale Einstellung zur Außenpolitik, die sich mit der Forderung vieler linker Intellektueller deckt, den Nationalstaat zu überwinden, widerspricht zunehmend der Mehrheit der übrigen europäischen Völker und Nationalstaaten, die kein postnationales Selbstverständnis aufgezwungen haben wollen.

Auch das Projekt eines sozialen Europas, von Paris und Berlin als beispielhaft propagiert, zeigt sich momentan in einem anderem Licht. Tony Blair, der neue Ratspräsident, verweist darauf, dass 22 Millionen Arbeitslose in Europa kaum als Aushängeschild für gelungene Sozialstaatlichkeit, geschweige denn für Fortschritt und Dynamik gelten können. Doch Chirac und Schröder halten an den anachronistischen Strukturen dieses „alten Europas“ fest, anstatt zum Beispiel die Agrarsubventionen radikal abzubauen.

Rot-Grün hat sich in der Europapolitik auch im Kampf gegen ein atlantisches Europa erschöpft. Gefordert ist im Sinne Blairs ein weltoffenes, atlantisches, mutiges und wirtschaftlich radikal reformiertes Europa, das

<sup>16</sup> Vgl. Heinrich August Winkler, Grundlagenvertrag statt Verfassung, in: FAZ vom 18. 6. 2005, S. 8.

Globalisierung nicht als Risiko, sondern als Chance begrift: „Dass jetzt die traditionell europaskeptischen Briten berufen sind, Europa zu erneuern, ist nicht nur Ironie der Geschichte. Der klare Blick auf die Wirklichkeit, der britische Europapolitik von jeher auszeichnet, ist gegenwärtig hilfreicher als Träumereien an französisch-deutschen Kaminen.“<sup>7</sup> Zu lange hat die Regierung Schröder/Fischer französische Sonderpositionen gestützt.

Diese neue europapolitische Krise ist durch Berlin mit verschuldet worden, weil Deutschland nicht mehr zwischen Paris und London, zwischen Ost- und Westeuropa und zwischen Arm und Reich vermitteln kann. Deutschland hat mittlerweile seine Fähigkeit zur ausgleichenden Diplomatie eingebüßt. Die Bundesrepublik steckt selbst wirtschaftlich und sozialpolitisch in einer schweren Krise. Die neue europapolitische Dynamik geht schon lange nicht mehr von Deutschland aus. Europa hat keine Angst vor zu viel Stärke Deutschlands, sondern leidet an dessen ökonomischer Schwäche und politischer Orientierungslosigkeit, die seit 2002 dramatisch zugenommen hat. Auch hier zeigen sich die negativen Spätfolgen von Deutschlands Unvermögen, die Irakkrise souverän, klug und umsichtig zu meistern und die europäische und globale Interessenstruktur in Takt zu halten.<sup>8</sup>

Die Schröder/Fischer-Regierung wollte seit 1998 in der Weltpolitik stärker mitreden. Doch hat sie immer weniger zu sagen, wird immer weniger gehört. Selten war die Diskrepanz zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung deutscher Außenpolitik größer. Während Schröder und Fischer sich als internationale Akteure sehen, die vom Irak bis zur Tsunami-Katastrophe aktiv die Politik bestimmen, haben sie objektiv gesehen die Handlungsspielräume und die außenpolitische Interessenstruktur Deutschlands nicht optimal genutzt. Was in den 50 Jahren von 1949 bis in die neunziger Jahre umsichtig von allen Bundeskanzlern und Außenministern im Stile kluger Bescheidenheit für Deutschlands Ansehen in der Welt angesammelt

wurde, ist in den wenigen Jahren rot-grüner Außenpolitik nicht sorgsam genug bewahrt und schon gar nicht vermehrt worden.

## Außenpolitik und deutsche Identität

Die von Rot-Grün gewollte Emanzipation Deutschlands von den USA hat auch mit Psychologie und Vergangenheitsbewältigung zu tun. Ihre Identität suchte die Bundesregierung Schröder/Fischer auch in einer besonderen Interpretation der deutschen Vergangenheit, wobei deren Proportionen und Bedeutung zunehmend verschoben und dann von Rot-Grün eigentümlich rekonstruiert wurden: Die über 50-jährige Geschichte der alten Bundesrepublik von 1949 bis 1989/98 wird, was auf den ersten Blick erstaunt, minimalisiert. Kräftige außenpolitische Traditionslinien zwischen „alter“ und „neuer“ Bundesrepublik bleiben aus. Wird die Außenpolitik der „Bonner Republik“ als übermächtiger Schatten empfunden, aus dem man sich lösen möchte? Außenpolitische Kontinuität war für alle Bundesregierungen über die Parteigrenzen hinweg bis 1998 rhetorisch und sachlich selbstverständlich, doch Rot-Grün scheint mit dieser Tradition zu brechen. Warum? Die Antwort auf diese Frage liegt in der persönlichen Vergangenheit der jetzigen Regierung, denn sowohl Gerhard Schröder als auch Joschka Fischer und Karsten Voigt sind wie viele andere Politiker auch Mitglieder der 68er-Generation, die den innen- und außenpolitischen Leistungen der „Bonner Republik“ kritisch gegenüberstanden.

Auch die neue Amerika-kritische Haltung in Deutschland hat damit zu tun. Französische Ressentiments gegen Amerika sind relativ leicht erklärlich, weil Frankreich es bis heute nicht verkraften kann, dass weniger Frankreich als vielmehr die USA der Welt als zivilisatorisches Vorbild dienen. Paris konkurriert vor allem mit dem übermächtigen Bruder in der neuen Welt um Märkte, Einflusszonen und um die kulturell-zivilisatorische Führungsrolle. Deutschland dagegen hat die amerikanische Stärke seit 1945 nie als Konkurrenz verstanden, sondern im Gegenteil, sie begründet Wohlstand und Demokratie der Bundesrepublik. Westdeutschland verdankt seine Identität und seine Sicherheit der engen Bindung an die USA. Wo sich der amerikanische Einfluss ausdehnt, ergeben

<sup>7</sup> Michael Stürmer, Tony Blairs neues Europa, in: Welt am Sonntag vom 26. 6. 2005, S. 2.

<sup>8</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz, Republik ohne Kompass: Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin 2005.

sich auch neue Handlungsspielräume für Deutschlands Rolle in der Welt. Das galt als außenpolitisches Grundgesetz. Jetzt hat die rot-grüne Bundesregierung die Fronten gewechselt, hat gegenüber den USA Front bezogen und ist dabei zwischen alle Fronten geraten. Es gibt aber keinen Ersatz für die amerikanische Unterstützung Deutschlands in der Weltpolitik, schon gar nicht durch Moskau oder Peking.

Die Idee einer multipolaren Weltordnung, die Schröder zusammen mit Chirac, Putin und der chinesischen Regierung gerne diskutiert, beleuchtet den zentralen Wertebuch des so genannten „Emanzipationsprozesses“, der in Wirklichkeit den außenpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands schrumpfen lässt. Nicht nur die strategische und politische Dimension dieser Umorientierung ist bizarr, sondern auch die machtpolitische Naivität und nicht zuletzt der Kulturbruch von Schröders Umarmungspolitik gegenüber Peking und Moskau, denn Schröder verhandelt mit autoritären Machthabern und irritiert dadurch die größte und stärkste Demokratie, die Deutschland über Jahrzehnte gestützt hat. Noch zeigen sich die USA lediglich von Deutschland irritiert, aber was passiert, wenn sich die USA von Deutschland tatsächlich distanzieren?

Auch die neue deutsch-französische Schicksalsgemeinschaft erscheint übersteigert, wenn sie angeblich gemeinsam die „richtigen Lehren“ aus der Geschichte zieht, nämlich dass Krieg als Mittel internationaler Politik ausgedient habe. Den USA will man als Befreier vom Nationalsozialismus zwar dankbar bleiben, aber ein Anspruch der USA auf die politisch-moralische Führung für das 21. Jahrhundert kann sich, so Bundeskanzler Schröder, daraus nicht mehr ableiten: „Europa hat seine Lektion gelernt, und gerade wir Deutschen werden sie nicht verdrängen. Europas Bürger und ihre Politiker tragen Verantwortung dafür, dass auch anderswo Kriegstreiberei, Kriegsverbrechen und Terrorismus keine Chance mehr haben.“<sup>19</sup>

Bildet ein moralisch verwerfliches Amerika in den Augen des Bundeskanzlers die Folie, vor der das Selbstbildnis eines moralisch ge-

läuterten Deutschlands umso mehr hervortreten soll? Wie steht es demgegenüber wirklich mit dem moralischen Eigenanspruch von rot-grüner Außenpolitik? Das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung wurde eingerichtet, ein nationales Menschenrechtsinstitut gegründet, doch im Rahmen der UN-Menschenrechtskommission ist Rot-Grün nicht über den europäischen Minimalkonsens hinausgekommen. Die rot-grüne Außenpolitik gegenüber China, Russland, Iran und der Türkei konzentriert sich auf kommerzielle Interessen und kollidiert mit ihren Menschenrechtspostulaten. Statt für Menschenrechte setzt sich Bundeskanzler Schröder für die Aufhebung des EU-Waffenembargos gegen China ein. Die bedenklichen innen- und außenpolitischen Entwicklungen Russlands werden vom Bundeskanzler völlig negiert. Die Menschenrechte als rot-grüne Leitlinie, in den Koalitionsabsprachen festgelegt, wurden realpolitisch belanglos. Auch die Forderung nach einer gerechten Weltordnung durch Armutsbekämpfung, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklungshilfe zeigt erhebliche Schwächen. Die rot-grüne Bundesregierung hat die Blockade der europäischen Märkte für den Süden „solidarisch“ mitgetragen, aber dafür den USA die Verantwortung zugeschoben. Dabei entwickelte sich die EU zum Spitzenreiter einer diskriminierenden und protektionistischen Handelspolitik. Europäische Agrarüberschüsse werden mit Hilfe von Exportsubventionen zu günstigen Preisen auf die Märkte der Entwicklungsländer gebracht. Umgekehrt schützt sich die EU mit hohen Einfuhrzöllen gegen die Konkurrenz aus dem Süden. Die Reform der europäischen Agrarpolitik, gegen die sich Chirac und Schröder stemmen, wäre auch als ein entscheidender Schritt zu einer gerechten Globalisierung überfällig gewesen. Auch in der Entwicklungshilfe hat Rot-Grün die Mittel von 1,73 Prozent des Bundeshaushalts im Jahre 1998 auf 1,54 Prozent im Jahre 2003 zurückgefahren, mit sinkender Tendenz. Die Bundesregierung konnte also auch bei der Armutsbekämpfung, Menschenrechtspolitik und Wirtschaftshilfe die eigenen hohen Ansprüche nicht verwirklichen.

## Schlussbemerkungen

Die drei zentralen Grundsatzfragen deutscher Außenpolitik – Was ist außenpolitisch nötig?

<sup>19</sup> Bundeskanzler Schröder anlässlich des 60. Jahrestages der Landung der Alliierten in der Normandie, 2004.

Was findet innenpolitische Zustimmung? Was ist koalitionspolitisch machbar? – können mit Blick auf die Außenpolitik von 1998 bis 2005 nur höchst unbefriedigend beantwortet werden.<sup>10</sup> Die weltpolitischen Herausforderungen sind von der rot-grünen Bundesregierung nur teilweise aufgegriffen bzw. bewältigt worden. Nach dem Irakkrieg schränkte die offene Konfrontation mit den USA den eigenen Handlungsspielraum zunehmend ein. Doch frappiert die Tatsache, dass kaum innenpolitischer Druck, kaum innenpolitische Kritik an dieser Außenpolitik formuliert wurde, welche die Regierung hätte bewegen können, neue Wege einzuschlagen. Bundeskanzler Schröder wie auch Außenminister Fischer haben die Fragen von Krieg und Frieden moralisiert, statt interessenbezogen zu handeln. Unangenehme Realitäten wurden schlichtweg ausgeblendet. Die dritte Frage nach dem außenpolitischen Koalitionszusammenhalt zwischen Rot und Grün erledigte sich von selbst, denn Bundeskanzler Schröder zog nach 2002 die zentralen außenpolitischen Entscheidungen an sich. Dem Außenminister schlug vor allem im Zuge der Visa-Affäre eine ungeahnte Welle von Kritik entgegen, die er nicht vollständig entkräften konnte.

Zusätzlich haben im Zuge der Visa-Affäre Außenminister und Auswärtiges Amt an Einfluss verloren. Die Kritik führender und ehemaliger hoher Beamte des Auswärtigen Amtes an Fischers Außenpolitik war in der Folge einmalig in der Geschichte des Hauses seit 1949. Doch im Deutschen Bundestag vermisst man substantielle Kritik von der Parlamentarischen Opposition. Vor allem die CDU/CSU-Fraktion bevorzugt eine außenpolitische Strategie der Schweigsamkeit, anstatt klare Alternativen zu formulieren.<sup>11</sup>

Der amerikanische Historiker Gordon Craig erklärte schon zu Beginn der neunziger Jahre zur deutschen Außenpolitik: „Trotz der kolossalen Veränderungen in Europa gibt es heute in Deutschland kein herausragendes Interesse für die außenpolitischen Belange. Ein beklagenswerter Mangel an Verständnis für das, was man als ‚Anatomie der Außenpoli-

tik‘ bezeichnet, fehlt in Deutschland ... Hinzu kommt ein grundlegender Widerwille der intellektuellen Klasse gegenüber einer unvoreingenommenen Betrachtungsweise des Faktors Macht, der im Herzen aller politischen Prozesse anzutreffen ist.“<sup>12</sup> Diese Bewertung trifft heute verstärkt zu. Noch nie sind die zentralen außenpolitischen Handlungsfelder Deutschlands derart geschrumpft, erscheint Deutschlands Interessenstruktur derart lädiert. Die europapolitische Rolle Deutschlands erscheint marginalisiert, die UNO-Politik dilettantisch, die Beziehungen zu den USA sind schwer sind beschädigt, die Politik gegenüber Frankreich wird ohne Selbstbewusstsein und gegenüber Russland und der Volksrepublik China unkritisch und ohne Gespür für Menschenrechte geführt. Eine derartige außenpolitische Bilanz hat bisher keine Bundesregierung vorgelegt, vor allem weil Klugheit, diplomatisches Geschick und die ganze Spannweite von weicher bis harter Machtfähigkeit den Außenpolitikern von Rot-Grün zu fehlen scheint.

Die realistische Prämisse, dass „first-class diplomacy can magnify the material power of a state“<sup>13</sup>, wurde nicht befolgt. Die fatalen Folgekosten von diplomatischem Versagen und strategischen Fehlentscheidungen werden die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik noch länger belasten, Deutschland noch mehr kosten und Deutschlands Ansehen noch länger beeinträchtigen, als man es sich heute in Berlin vorstellt. „Foreign Policy begins at home“ – erst wenn Deutschland einen verantwortungsbewussten innenpolitischen Resonanzboden für die außenpolitischen Herausforderungen entwickelt und erst wenn sich Deutschland wieder wirtschaftspolitisch erneuert, können Minimalvoraussetzungen für eine verantwortungsbewusste und kraftvolle Außenpolitik entstehen, die für die politische Selbstbehauptung Deutschlands, Europas und der atlantischen Zivilisation dringend nötig sind.

<sup>10</sup> Vgl. Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin 2003.

<sup>11</sup> Vgl. Jens Hacke, Wie konservativ ist die Union?, in: taz vom 4. 7. 2005, S. 11.

<sup>12</sup> Gordon A. Craig, Vorwort zu Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993.

<sup>13</sup> G. R. Berridge, Diplomacy and Practice, New York 2002, S. 218.

Hans Jörg Hennecke

# Von der „Agenda 2010“ zur „Agenda Merkel“?

Seitdem am 22. Mai 2005 in Nordrhein-Westfalen die letzte rot-grüne Landesregierung abgewählt wurde und der SPD-Vorsitzende Müntefering und Bundeskanzler Schröder ankündigten, eine vorzeitige Neuwahl des Bundestags anzustreben, befindet sich die seit 1998 amtierende Bundesregierung aus SPD und

Bündnis 90/Die Grünen in Agonie. Das selbsterklärte Scheitern der Regierung ist in einem gewissen Sinne als das Scheitern einer politischen Generation zu verstehen.<sup>1</sup> Doch jenseits

wohlfeiler Generationenschele bedeutet das vorzeitige Ende der Regierung den Konkurs eines Politikverständnisses, von dem der Jakobinismus der 68er-Generation nur eine besonders schillernde Spielart war.

Seit Jahrzehnten hat sich in Deutschland mit unterschiedlichen ideologischen Begründungen ein Politikverständnis ausgebreitet, das von rationalistisch-bürokratischer Selbstüberschätzung gekennzeichnet war. Lange Zeit herrschte ein überzogenes Vertrauen in die Fähigkeit der Politik, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung detailliert steuern zu können. Immer mehr Entscheidungen wurden politisiert und kollektiviert, und immer mehr wandelte sich die Staatstätigkeit von der klug begrenzten, gegenüber der eigenen Gestaltungskraft skeptischen Regelsetzung hin zu einer immer umfassender, kleinteiliger und sprunghafter werdenden Kultur des Dirigismus. Schon seit Ende der fünfziger Jahre gerieten daher die ordnungspolitischen Gründungsentscheidungen Ludwig Erhards in die Defensive.

Im fortwährenden Abwehrkampf gegen einen wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionismus unterschiedlichster Provenienz weichten die Dämme der Ordnungspolitik im Laufe der Jahrzehnte auf, das Sickerwasser des Wohlfahrtsstaats drang an vielen Stellen ein und unterspülte schließlich die Fundamente des „Wirtschaftswunders“. Die Liste der Sündenfälle ist lang und bedrückend: der Ausbau einer Sozialbürokratie, die den Menschen die Fähigkeit und das Recht auf Eigenvorsorge absprach und deren Verheißungen sich – bei Licht besehen – auf das fragwürdige Prinzip des Kettenbriefes verließen, weil sie von der Hoffnung lebten, dass künftige Generationen schon für die in der Gegenwart eingegangenen Verbindlichkeiten aufkommen würden; die Anmaßung einer Politik, die unverdrossen daran glaubte, durch eine ausufernde Finanzpolitik wirtschaftliche Entwicklung planvoll lenken zu können, und deshalb nicht von den „Drogen“ Staatsverschuldung und Währungsaufweichung lassen konnte; die Ausgrenzung des marktwirtschaftlichen Prinzips aus der Arbeitswelt oder aus dem Gesundheitswesen und die Ersetzung durch halbherzige Planwirtschaften, die nichts weiter als Mangel und Erstarrung verwalteten; eine Staatstätigkeit, die nicht nur quantitativ völlig aus dem Ruder lief, sondern sich auch durch zahllose Subventionierungs-, Planungs- und Regulierungstatbestände heillos verzettelte; und nicht zuletzt die Ausdünnung von Verantwortungssinn und die Entwöhnung von der Freiheit.

Im Namen des „Sozialen“ glaubte man, andauernd Sand in das Ordnungs- und Anreizsystem der Marktwirtschaft streuen zu können, und beschwor damit eine wirtschaftliche und mentale Erstarrung herauf, die in Wohlstandsverlusten, Ungerechtigkeiten und Unsicherheiten enden musste. Korporatistische Arrangements zwischen Politik, Wirtschaft und Verbänden waren ebenso wie die politischen Wettbewerb und Verantwortung unterlaufenden Kartellstrukturen des deutschen Föderalismus darauf ausgerichtet, wohltaurierte Pfründe zu verteidigen und staatliche Umverteilungspolitik einzelnen Interessengruppen auf Kosten aller zuzuschancen.

<sup>1</sup> Vgl. Bernhard Schlink, Die erschöpfte Generation, in: Der Spiegel vom 30. 12. 2002, S. 134 f.

Während sich die Welt ringsherum im Aufbruch befindet und viele Länder verstanden haben, dass das Bekenntnis zu Marktwirtschaft und Globalisierung ihnen ungeheure Chancen für Prosperität und Wohlstand gewährte, gehört Deutschland in die erste Reihe einiger müder und veränderungsunwilliger Staaten, in denen die kulturellen und institutionellen Voraussetzungen der Freiheit verdorrt sind. An die Stelle ökonomischen und sozialen Verantwortungssinns und an die Stelle von Mut und Zutrauen trat schlichte Angst vor der Freiheit, welche die Menschen apathisch werden ließ. Marktwirtschaft und Freiheit haben ihre kulturelle und soziale Verankerung verloren – und das in einem Land, das sein Selbstbewusstsein lange Zeit nur aus seinem ökonomischen Erfolg beziehen mochte. Chronische Arbeitslosigkeit, bankrotte soziale Sicherungssysteme, unkontrollierbare Verschuldungspolitik sowie Wachstums- und Innovationsschwäche sind die zutiefst unsozialen Kosten ordnungspolitischer Unvernunft.

Die Regierung Kohl hatte diesen Tendenzen nach 1982 nur wenig entgegenzusetzen, am ehesten noch gelang ihr dies unter der Ägide Gerhard Stoltenbergs in der Finanzpolitik. Nach 1990 stand aber nicht die Revision und Reform dieses Politikmodells im Vordergrund, sondern dessen Erweiterung auf das Gebiet der DDR. Als sie sich 1995 zaghaft und halbherzig auf Reformen der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsrechts besann, gelang es ihr nach Jahren der Problemverdrängung nicht, für diese unpopulären Maßnahmen Vertrauen und Zustimmung einzuwerben. Schon lange vor dem Regierungswechsel des Jahres 1998 zeichnete sich ein Bedarf nach „politischer Führung“<sup>12</sup> ab, die den Verlockungen des demokratisch-wohlfahrtsstaatlichen Interventionismus nicht länger nachgegeben und deren innerer Kompass sich verlässlich an den Maßstäben einer erneuerten Ordnungspolitik orientiert hätte. An die Stelle kurzatmigen, punktualistischen Denkens hätte ein konsistentes, stringentes und verlässliches Programm treten müssen, das durch konsequente Umsetzung und orientie-

<sup>12</sup> Vgl. zum aktuellen Gehalt des Begriffs: Herbert-Quandt-Stiftung (Hrsg.), *Mut zur Führung – Zumutungen der Freiheit. Wie wahrheitsfähig ist die Politik?* 23. Sinclair-Haus-Gespräch, 12.-13. November 2004, Bad Homburg v. d. H. 2005.

rende Zielvorgaben Überzeugungskraft gewinnen und durch Geschwindigkeit und Allgegenwärtigkeit den Widerstand gut organisierter Interessengruppen hätte brechen müssen.

## Rot-Grün: Regieren ohne Kompass

An einer solchen Entschlossenheit und Geschlossenheit hat es der Regierung Schröder von Anbeginn gemangelt.<sup>13</sup> Ihr Geburtsfehler lag im Jahre 1998 darin, dass sie in der Erwartung gewählt wurde, dass sie die unzulänglichen Maßnahmen der Regierung Kohl alsbald zurücknehmen und das Land in der Austarierung von „Innovation und Gerechtigkeit“ schmerzloser und schonender führen würde als die Vorgängerregierung. Die Koalition nutzte weder den Neubeginn von 1998 noch den machtpolitisch günstigen Moment nach den CDU-Spendenaffären 1999/2000, noch die zweite Regierungsbildung im Herbst 2002, sondern fand erst mit der „Agenda 2010“ zu einem Handlungsprogramm, das zwar nicht in allen Einzelheiten überzeugte, zumindest aber den wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Problemlagen mit Ernsthaftigkeit und Realitätssinn ins Auge blickte.

Allerdings wurden die aner kennenswerten Teilerfolge immer wieder durch Fehlentscheidungen und Unterlassungssünden an anderer Stelle durchkreuzt. Die Regierung kam mit plötzlichen Herausforderungen besser zurecht als mit der Formulierung eines langfristigen, zusammenhängenden Programms. Allzu oft verlor sich ihr Handeln durch das beständige Pendeln zwischen Erneuerung und Beschwichtigung in Widersprüchen. So gelang es ihr letztlich nicht, ein attraktives, Vertrauen und Selbstvertrauen stiftendes Leitbild zu formulieren, in dem einzelne Maßnahmen verständlich gemacht werden konnten. Immer wieder ließ die Koalition ihre Vorhaben als von äußeren Umständen erzwungene, nur mit erheblichen Skrupeln durchgeführte Anpassungen erscheinen. Auch die „Agenda 2010“ geriet nicht zu einem verspäteten Auftakt für ein umfassen-

<sup>13</sup> Vgl. zur ersten Regierung Schröder mit weiteren Verweisen: Hans Jörg Hennecke, *Die dritte Republik. Aufbruch und Ermüchterung*, Berlin 2003; ders., *Regieren ohne inneren Kompass. Eine Zwischenbilanz der zweiten Regierung Schröder*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 54 (2004) 40, S. 6–11.

des, langfristig angelegtes Reformprogramm, sondern wurde – insbesondere seit der Übernahme des SPD-Parteivorsitzes durch Franz Müntefering – durch programmatische Gegensignale entwertet.

Schröders Führungsstil haftete immer etwas Spielerisches, Lauerndes und Spontanistisches an.<sup>14</sup> In Ermangelung einer festgefügteten, über Jahrzehnte beharrlich zusammenschmiedeten Machtbasis verließ er sich auf seine situative Intelligenz, vermochte auch in schier ausweglosen Lagen immer noch einen verblüffenden Haken zu schlagen und – wie im fast schon verlorenen Wahlkampf des Jahres 2002 – das Blatt noch zu seinen Gunsten zu wenden. Es handelte sich um Tugenden des Machterwerbs und Machterhalts, doch um auch in den Kategorien der politischen Gestaltung zu brillieren, fehlte es dem Kanzler an Geduld und Beharrlichkeit. Verlässliche, berechenbare Führung resultierte daraus nicht, zumal er unter dem Druck der Umstände seine inhaltliche Position nicht selten revidierte. So erwies es sich als unüberwindliche Schwäche, dass er zu seiner Partei auf Distanz blieb und daran scheiterte, der Sozialdemokratie ein zugleich realistisches und optimistisches Zukunftsbild zu vermitteln und dafür in der eigenen Gefolgschaft Vertrauen einzuwerben. Einsicht oder gar Begeisterung wusste er nicht hinreichend zu wecken, vielmehr folgten ihm Partei und Koalition zweifelnd und voller Unbehagen.

## Handlungsfelder und Herausforderungen

Wenn das Land aus seiner hartnäckigen Strukturkrise herausfinden will, muss ein neuer Wertekonsens etabliert werden, der die Begriffe der Freiheit und Eigenverantwortung rehabilitiert. Allzu viele Institutionen und Regulierungen der Wirtschafts- und Sozialordnung sind auf die Einschränkung von Freiheit, Wettbewerb und Eigenverantwortung und damit auf die Einengung der kreativen Kräfte einer freien Gesellschaft angelegt. Nur aus der beständigen Fähigkeit zur Innovation und Kreativität und damit auch zur Infragestellung vorhandener Routinen und In-

<sup>14</sup> Vgl. zu Schröders Regierungsstil Karl-Rudolf Korte/Manuel Fröhlich, *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen – Prozesse – Entscheidungen*, Paderborn u. a. 2004.

stitutionen heraus können Wohlstand und Stabilität erwachsen.

Das setzt auch eine Neubestimmung des Politischen voraus: Nach Jahrzehnten der Selbstüberschätzung und Überlastung der Politik muss die Einsicht dafür geweckt werden, dass Politik sich klugerweise auf die Bereitstellung von Ordnungsregeln konzentrieren muss, dass sie jedoch überall dort versagt und die offene Gesellschaft behindert, wo sie selbst definieren will, welche unternehmerischen oder wissenschaftlichen Innovationen wünschenswert und förderungswürdig sind, und wo sie materielle Verteilungsergebnisse konkret bestimmen will.

Um Vertrauen in ein solches Leitbild zu stiften, wird es allerdings nicht ausreichen, unter Verweis auf globalen Konkurrenzdruck die Notwendigkeit von Anpassungen zu betonen und sich als wider Willen getriebenes Land zu begreifen. Nur wenn diese Ordnung der Freiheit als Chance und nicht nur als Zumutung verstanden wird und wenn zugleich deutlich wird, dass im Rahmen einer solchen offenen Gesellschaft auch soziale Nothilfe und Zugang zu Bildungschancen gewährleistet sind, besteht Aussicht darauf, dass sich ein erneuerter ordnungspolitischer Konsens herausbildet. Eine solche Wertedebatte wird misslingen, wenn sie rein ökonomistisch angelegt wäre und nicht die auch für eine Marktwirtschaft grundlegenden Fragen aufgreifen würde, die Wilhelm Röpke einst „jenseits von Angebot und Nachfrage“<sup>15</sup> lokalisierte. Verschiedene Handlungsfelder drängen sich auf.

### Nachhaltige Finanzpolitik

Der Regierung Schröder hat es wie schon der Vorgängerregierung nach 1989 an der Fähigkeit und auch an dem Willen zu einer verantwortlichen und nachhaltigen Haushaltspolitik gemangelt. Anstatt das von Finanzminister Eichel 1999/2000 propagierte Programm einer nachhaltigen Haushaltspolitik konsequent weiterzuverfolgen, erlahmte der politische Wille der Koalition und kehrte sich sogar um, als Deutschland nach 2002 in Zusammenarbeit mit Frankreich zur treibenden Kraft bei der Demontage der Sanktionsme-

<sup>15</sup> Wilhelm Röpke, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Erlenbach – Zürich – Stuttgart 1958.

chanismen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde.

Eine neue Regierung wird daran zu messen sein, inwieweit es ihr gelingt, die seit dreieinhalb Jahrzehnten andauernde Verschuldungspolitik einzudämmen und mittelfristig ausgeglichene Haushalte erreichbar zu machen. Angesichts der für die nächsten Jahre absehbaren Haushaltsrisiken bei Bund und Ländern ist dies eine Aufgabe, die ohne eine umfängliche Staatstätigkeits- und Aufgabenkritik nicht zu lösen sein wird. Die Suche nach einmaligen Einnahmen oder die Erhöhung der Abgabenbelastungen für die Bürger wird hierfür nicht ausreichen, erst recht wird man die Notwendigkeit zur Sanierung der Staatsfinanzen nicht weiterhin mit dem Verweis auf konjunkturelle Ausgabenprogramme hinauschieben dürfen. Es wird auch nicht damit getan sein, dass man direkte und indirekte Steuern, also Einkommens- und Mehrwertsteuer, neu gewichtet, sondern das Ziel der Finanzpolitik wird darin bestehen müssen, mittelfristig Ausgaben und Staatsquote deutlich zurückzuführen. Die wirtschaftliche Dauerkrise des Landes ist nicht durch einen strikten Sparkurs der letzten Jahre ausgelöst worden, sondern dadurch, dass der Staat über Jahrzehnte über seine Verhältnisse gelebt hat und damit die Sphäre der wirtschaftlichen Freiheit eingeengt hat.

## Deregulierung der Arbeits- und Wirtschaftspolitik

Die ersten Jahre der Regierung Schröder waren in der Arbeits- und Wirtschaftspolitik durch eine Fülle von handwerklich unzulänglichen Gesetzgebungsaktivitäten geprägt, die sich beschäftigungspolitisch insgesamt als kontraproduktiv erwiesen, weil sie die Verkrustung und Überregulierung des Arbeitsmarktes eher noch erhöhten. Erst mit dem Job-Aktiv-Gesetz und den nach 2002 größtenteils umgesetzten Vorschlägen der Hartz-Kommission setzten sich tragfähigere Vorstellungen durch. Allerdings zielten die vor allem in die „Agenda 2010“ eingeflossenen Maßnahmen vornehmlich auf die Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose und auf die Verbesserung der Vermittlungsaktivitäten. Diese blieben jedoch nur Fragmente einer echten Arbeitsmarktreform und daher auch in ihrer Wirkung enttäuschend. Als wegweisend dürfte sich hingegen die Zusammenlegung

von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erweisen, welche die Tür zu einer viel versprechenden Regionalisierung und Kommunalisierung dieser Aufgaben geöffnet hat.

Die politischen Akzeptanzprobleme bei der bisherigen Arbeitsmarktpolitik lassen erwarten, dass eine Neuausrichtung der Wirtschafts- und Arbeitspolitik, die darauf abzielt, die Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes aufzubrechen und durch Flexibilisierung des Arbeits-, Betriebsverfassungs- und Tarifrechts neue Anreize für Beschäftigung zu setzen, ausgesprochen unpopulär sein wird. Wie die Erfahrungen mit dem „Bündnis für Arbeit“ lehren, wird für solche Entscheidungen ein vorheriger Konsens der betroffenen Verbände nicht einzuwerben sein. Hier wird es darauf ankommen, ob eine neue Regierung den Mut hat, in den hier berührten Gesetzgebungsfragen ihre institutionell nur wenig eingeschränkte Handlungsfähigkeit frühzeitig und umfassend auszuspielen, um konsequente Deregulierungsschritte zu unternehmen und den Auswüchsen der teuren, von profitierenden Verbänden hartnäckig verteidigten, allerdings erfolglosen „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ zu Leibe zu rücken. Für solche Maßnahmen wird sich Akzeptanz erst nachträglich einwerben lassen, indem messbare und überzeugende Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erkennbar werden.

## Die Zukunft der sozialen Sicherung im demographischen Wandel

Bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme hat die Regierung Schröder aus Mangel an Problembewusstsein anfänglich viel Zeit verschwendet, indem sie zunächst den „demographischen Faktor“ der Blüm'schen Rentenreform rückgängig machte und sich mit Hilfe der so genannten „Ökosteuer“ auf eine zusätzliche Steuersubventionierung verließ. Erst durch die Einführung des so genannten „Nachhaltigkeitsfaktors“ bekannte sich die Regierung zu den demographischen Herausforderungen der sozialen Sicherungssysteme. Als wegweisender Paradigmenwechsel dürfte sich trotz aller Unzulänglichkeiten die Einführung der so genannten „Riester-Rente“ erweisen, weil die Regierung mit ihr vom Dogma der paritätischen Finanzierung der sozialen Sicherung durch Arbeitnehmer und

Arbeitgeber abrückte und die Bedeutung privater Vorsorgeinstrumente anerkannte.

Entscheidend wird sein, ob eine künftige Regierung die sozialen Sicherungssysteme rasch genug dem demographischen Wandel anpassen wird. Die Entkopplung der Finanzierung von den Arbeitskosten ist zwar mit Blick auf eine Dynamisierung des Arbeitsmarktes geboten, löst aber an sich die Steuerungsprobleme der Vorsorgesysteme nicht. Angesichts des drohenden Zusammenbruchs der Umlagefinanzierung stellt sich nicht die Frage nach systemerhaltenden Reformen, sondern nach rechtzeitigen Systemwechseln. Das Modell der „Bürgerversicherung“ bedeutet die umfassende Kollektivierung der Vorsorge auf steuerfinanzierter Basis, mithin also die Vervollständigung einer staatlichen Planwirtschaft, wie man sie vom britischen National Health Service mit entsprechenden Folgen kennt. Ein solches Modell wird nicht tragfähig sein. Als unzulänglich und inkonsequent dürfte sich auch das Modell einer „solidarischen Bürgerprämie“ erweisen, die weiterhin dem Gedanken einer staatlichen Zwangsvorsorge verhaftet bleibt. Zukunftsweisende Modelle werden ohne die wesentliche Stärkung von Freiheit, Wettbewerb und Eigenverantwortung nicht auskommen und sich in ihrer Struktur an privaten Versicherungsmärkten orientieren müssen.

## Föderalismusreform

Mit dem Scheitern der Föderalismus-Kommission, die Regierung und Opposition zu gleichen Teilen anzulasten ist, wurde im Jahr 2004 eine große Chance vergeben. Die künftige Regierung wird nicht zuletzt daran zu messen sein, ob es ihr in einem neuen Versuch gelingt, eine Einigung zu erzielen, die über das in der Kommission ausgehandelte Beinahe-Ergebnis hinaus auch weiter gehende Vorschläge zur Reform der Finanzverfassung beinhaltet. Die Stärkung von Freiheit, Verantwortung und Wettbewerb ist nicht nur in wirtschaftlich-sozialer Hinsicht geboten, sondern nicht zuletzt auch mit Blick auf die politischen Institutionen. Der deutsche Föderalismus hat sich über Jahrzehnte hinweg zu einem politischen Kartell verformt, in dem der Wettbewerbsgedanke und die Zuweisung von politischer Verantwortung konsequent verdrängt wurde. Unabdingbar ist daher eine institutionelle Reform des deutschen Föderalismus,

die die Entflechtung der Zuständigkeiten, die Stärkung autonomer Entscheidungsspielräume aller Ebenen und eine spürbare Dezentralisierung erreicht. Die zahlreichen Konsenszwänge müssen minimiert und der Wettbewerb der Politik gestärkt werden, um die Kreativitäts- und Innovationsvorteile, die ein echter Föderalismus oder Non-Zentralismus bietet, zu nutzen. Wie alle Erfahrung lehrt, setzt eine ernst zu nehmende Föderalismusreform voraus, dass die entscheidenden Akteure für einen Augenblick bereit sind, die eingeschliffene Handlungslogik außer Kraft zu setzen und neuen Regeln zuzustimmen, die ihre politischen Risiken erhöhen. Nur wenn dies gelingt, ist zu erwarten, dass Bewegung auch in solche Politikfelder kommt, die bereits seit Jahrzehnten festgefahren sind.

## Die europäische Frage

Für eine Neuausrichtung der innenpolitischen Handlungsfelder wird es nicht zuletzt darauf ankommen, die bisherigen Leitlinien der Europapolitik zu revidieren. Unter der Ägide der beiden „kranken Männer Europas“, Deutschland und Frankreich, wurde in den letzten Jahren eine Integrationspolitik betrieben, die allzu oft darauf abzielte, nicht lösbare Strukturprobleme der nationalen Wohlfahrtsstaaten zu europäisieren, um damit institutionellen Reformbedarf zu unterlaufen. Das Scheitern des europäischen Verfassungsgebungsprozesses hat der bisherigen Integrationspolitik unmissverständlich die Grenzen aufgezeigt und grundsätzliche Fragen aufgeworfen. Zwar wird angesichts der Integrationsdynamik der letzten Jahre inzwischen vielerorts ein europäisches Demokratiedefizit beklagt, aber über die in einigen Politikfeldern unübersehbare Überintegration sehen die politischen Verantwortlichen ebenso hinweg wie über die höchst intransparenten und damit unverantwortlichen Entscheidungsprozesse in den europäischen Institutionen. Europa wird als Idee und als Realität nicht bestehen können, wenn es sich als sicherheits- oder gesellschaftspolitisches Gegenbild zum kapitalistischen Amerika oder als Wagenburg gegen die Angriffe der Globalisierung begreift, sondern nur, wenn es marktwirtschaftliche Freiheiten durchsetzt, die Wettbewerbsfähigkeit seiner Mitgliedsstaaten stärkt und in diesem Sinne eine europäische Ordnungspolitik etabliert. Nach Jahr-

zehnten einer unkritisch gepflegten deutsch-französischen Führungsrolle stellt sich ernstlich die Frage, ob die künftige deutsche Europapolitik nicht besser beraten wäre, wenn sie sich die Integrationsperspektiven des britischen Premierministers Blair oder des tschechischen Präsidenten Klaus zu Eigen machte.<sup>16</sup>

## Perspektiven

Die Regierung Schröder ist nicht gescheitert, weil sie für ein konsistentes, zukunftsweisendes und richtiges Programm kein Vertrauen mehr einwerben konnte, sondern weil sie über sieben Jahre hinweg in den entscheidenden Handlungsfeldern nicht fähig war, das Richtige und Notwendige zu tun und bei den Menschen Vertrauen und Einsicht in schwierige, aber lohnenswerte Veränderungsprozesse zu wecken. Die bei einer Neuwahl des Bundestages zu klärende Alternative lautet daher nicht, ob das Reformtempo der letzten Jahre beschleunigt oder gedrosselt werden müsse, sondern ob in der stabilitätsverwöhnten und veränderungsscheuen Bundesrepublik überhaupt eine politische Formation die Kraft und die Ausdauer für eine grundlegende Neuorientierung findet. Es ist offen, ob durch die mögliche Bundestagswahl und die entsprechende Regierungsbildung im Herbst 2005 ein politischer Paradigmenwechsel und ein Abschied vom altbundesrepublikanischen Politikverständnis eingeleitet werden wird.

Fraglich ist zunächst, ob die beiden bisherigen Regierungsparteien die Kraft zu einer grundlegenden Neuorientierung aufbringen. Bündnis 90/Die Grünen, die nach Lage der Dinge am wenigsten Aussicht haben, an einer künftigen Regierung beteiligt zu sein, haben sich in den vergangenen sieben Jahren zu sehr in den eigenen Ressorts eingerichtet und es innerhalb der Koalition – zumal nach dem Verzicht auf das Gesundheitsministerium im Jahre 2001 – versäumt, Gestaltungsanspruch in den großen Gebieten der Wirtschafts-, Arbeits-, Finanz- und Sozialpolitik geltend zu machen. Vor allem aber blieb die Partei in diesen Fragen mehrheitlich nach wie vor von spätkeynesianischen und etatistischen Vorstellungen der siebziger Jahre geprägt. Ob

sich in der Partei diejenigen durchsetzen können, die ein anderes Verständnis von Staat und Freiheit pflegen und das erhebliche Potenzial einer grünen, im Begriff der Nachhaltigkeit wurzelnden Ordnungsökonomik aktivieren wollen,<sup>17</sup> hängt in erster Linie von einem Generationswechsel in der Parteiführung ab.

Es ist nicht leicht zu prognostizieren, inwieweit sich die Sozialdemokraten, etwa als Partner der CDU in einer großen Koalition, einer erneuerten Regierungsverantwortung stellen könnten. Der vorhersehbare Abtritt der „Enkel-Generation“, welche die Partei seit den siebziger Jahren geprägt hat, könnte sogar eine neue, verjüngte Parteiführung ins Amt bringen, die sich bislang vornehmlich in kritischer Auseinandersetzung mit der Regierung Schröder profiliert hat. Insbesondere das aktuelle Wahlmanifest gibt Hinweise darauf, dass sich in der Partei das Bedürfnis durchsetzt, Selbstvergewisserung in der Opposition zu suchen und ein programmatisches *roll back* einzuleiten.

Fraglich ist auch, ob die FDP im Falle einer Regierungsbeteiligung derzeit die Kraft aufbrächte, einer Koalition in entscheidenden Sachfragen ihren Stempel aufzuprägen. Zwar ist sie programmatisch in vielerlei Hinsicht besser als die Konkurrenz auf die kommenden Herausforderungen vorbereitet, allerdings ist die Partei seit der verunglückten Bundestagswahl 2002 nach wie vor tief verunsichert. Die FDP könnte ihr inhaltliches Potenzial verspielen, weil ihr mehr daran gelegen sein könnte, durch Besetzung von unanstößigen Ressorts in der Regierungsbeteiligung Seriosität, Sympathie und Ansehen zurückzugewinnen, als sich – etwa gegenüber einer wankelmütigen Union – als treibende Kraft ordnungspolitischer Erneuerung zu profilieren und Verantwortung auch dort zu übernehmen, wo es wehtut.

Ungewiss ist allerdings auch, ob unter Führung der Union, die nach Lage der Dinge die größten Chancen auf die Übernahme der Regierungsverantwortung hat, ein etwaiger Regierungswechsel auch zu einem tief greifenden Politikwechsel führen würde. Dafür

<sup>16</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz, Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin 2005.

<sup>17</sup> Vgl. Lüder Gerken/Gerhard Schick (Hrsg.), Grüne Ordnungsökonomik: eine Option moderner Wirtschaftspolitik, Marburg 2000.

sprache, abgesehen von der dominanten Stellung, welche die Union auf absehbare Zeit im Bundesrat innehat, zunächst, dass mit Angela Merkel eine Kanzlerkandidatin bereit steht, die ihren Aufstieg nicht den gängigen Rekrutierungsmustern der Parteiendemokratie verdankt, sondern als Seiteneinsteigerin und Außenseiterin aufgestiegen ist. Ihre außergewöhnliche Sozialisation könnte die Voraussetzung dafür bieten, dass sie sich einen offeneren und kritischeren Blick für Verschleißerscheinungen und Fehlentwicklungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik bewahrt hat. Ihre machtpolitische Durchsetzungskraft hat sie gelegentlich unter Beweis gestellt, und sie unterscheidet sich in ihrem Führungsstil sowohl von Helmut Kohl als auch von Gerhard Schröder. Ihre entscheidende Machtressource ist weder die beharrliche Durchdringung der eigenen Partei durch personelle Netzwerke noch die überlegene mediale Inszenierungskunst. Sie scheint eher in ihrer analytisch-strategischen Überlegenheit zu liegen, in ihrem durch Vorsicht und Vorausschau geprägten Sinn für das Machbare und Durchsetzbare. Allerdings bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass sie den Willen hat, diese Fähigkeiten auch in den Dienst einer durchgreifenden Agenda zu stellen und in den ersten beiden Jahren einer möglichen Kanzlerschaft das notwendige Risiko raumgreifender und rasch aufeinander folgender Reformschritte einzugehen.

Rhetorische Bekenntnisse zu einer „Politik aus einem Guss“ müssen dazu substanziiell gefüllt werden, doch scheint die Union von den vorgezogenen Neuwahlen konzeptionell überrumpelt worden zu sein. Notwendige programmatische Klärungsprozesse sind – namentlich in der Steuer- oder Sozialpolitik – keineswegs abgeschlossen, zumal die Union in diesen Fragen wieder hinter einen zwischenzeitlich erreichten Diskussionsstand zurückgefallen ist. Nicht zuletzt der Rückzug von Friedrich Merz hat eine personelle Lücke gerissen, so dass nicht erkennbar ist, wer in der Lage wäre, als „neuer Erhard“ oder wenigstens „neuer Stoltenberg“ das ordnungspolitische Profil an verantwortlicher Stelle zu prägen und zugleich in Vertrauen und Loyalität mit einer etwaigen Kanzlerin verbunden zu sein. Nicht jeder Ministerpräsident empfiehlt sich für diese Planstelle. Aus verschiedenen Gründen ist also längst nicht ausge-

macht, ob die Union einen ausreichenden Verantwortungswillen für eine Reformstrategie mitbringt, die nicht zuletzt auch eine selbstkritische Auseinandersetzung mit dem inhaltlichen Erbe der Ära Kohl bedeuten müsste. Das „Regierungsprogramm“ stellt jedenfalls noch keine bahnbrechende Agenda dar. Neben Hilfreichem enthält es auch vieles, das der Konkretisierung bedarf, und einiges, das dem Belastungstest der politischen Realität nicht standhalten dürfte.

Vor einigen Jahren stellte Peter Hennessy eine Rangliste der britischen Premierminister seit 1945 auf. An Clement Attlee und Margaret Thatcher verlieh er, dem einen voller Sympathie, der anderen eher zähneknirschend-respektvoll, als „Wettermacher“ („Weathermaker“) die Höchstausszeichnung. Es folgten als passable Reformer („nation or system shifters“) Ted Heath und Tony Blair, als solide Krisenmanager ihrer Zeit („seasoned copers“) Winston Churchill und James Callaghan. Insgesamt negativ urteilte er über Harold Macmillan und Harold Wilson, welche die an sie gerichteten Erwartungen nicht erfüllt hätten („promise unfulfilled“), sowie über den von widrigen Umständen überwältigten („overwhelmed“) Regierungschef John Major und schließlich die katastrophale („catastrophic“) Amtszeit Anthony Edens.<sup>18</sup>

Wollte man diese Skala auf die deutschen Bundeskanzler übertragen, spräche vieles dafür, Gerhard Schröder in die Kategorie „Versprechen unerfüllt“ einzustufen, auch wenn seine Selbsteinschätzung bei der Begründung der Vertrauensfrage eher auf die Kategorie „von widrigen Umständen überwältigt“ zielt. Wer auch immer ab Herbst 2005 im Kanzleramt residieren wird, sollte sich vor Augen halten, dass in der Bundesrepublik die Zeit für einen neuen „Wettermacher“ reif ist, der das Land weit über die eigene Regierungszeit hinaus prägt, indem er mit Durchsetzungsvermögen, Überzeugungskraft und Mut die Weichen für einen neuen ordnungspolitischen Konsens stellt, der auch von nachfolgenden Regierungswechseln nicht in Frage gestellt wird.

<sup>18</sup> Vgl. Peter Hennessy, *The Prime Minister. The office and its holders*, London 2001, S. 541–547.

# Die Agenda 2010: Eine wirtschafts- politische Bilanz

Seit mehr als zehn Jahren wächst die deutsche Volkswirtschaft deutlich langsamer als die der meisten internationalen Konkurrenten. Gleich mehrmals landete Deutschland bei der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) sogar auf dem letzten Platz der EU-15. Die Stagnation vom Herbst 2000 bis Ende 2003 war die längste seit Gründung der Bundesrepublik. Obwohl auch andere

Industrieländer von steigenden Ölpreisen, dem Platzen der New-Economy-Blase und der weltweiten Verunsicherung durch die Terroranschläge der letzten Jahre betroffen waren, zeigten sich die wachstums-lähmenden Effekte nirgendwo in Europa stärker als hierzulande. Und selbst das reale BIP-Wachstum von 1,7 Prozent im vorigen Jahr ergibt sich erstens zu gut einem Drittel allein

daraus, dass es 2004 je nach Bundesland bis zu fünf Arbeitstage mehr gab, zweitens liegt es erneut deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 2,4 Prozent, und drittens lebt es nahezu ausschließlich vom Export. Das schwache Wirtschaftswachstum seit 1991 hat dazu geführt, dass die Deutschen beim Pro-Kopf-Einkommen vom vierten auf den achten Platz in der EU-15 abgerutscht sind. Gleichzeitig ist die Anzahl der registrierten Arbeitslosen weiter gestiegen und liegt mittlerweile bei 4,7 Millionen.

Schon dieser erste Überblick verdeutlicht, dass die neunziger Jahre für Deutschland ein verlorenes Jahrzehnt waren. Und auch seit

der Jahrtausendwende hat sich die Situation nicht verbessert, sondern eher verschlechtert. Wäre die deutsche Wirtschaft zwischen 1991 und 2003 beispielsweise genauso schnell gewachsen wie die der USA, dann hätte das preisbereinigte BIP je Einwohner im Jahr 2003 um fast 3 500 Euro höher gelegen, als dies tatsächlich der Fall war.<sup>1</sup>

Bereits 1997 war „Reformstau“ das „Wort des Jahres“ – und dieser hat sich trotz der Agenda 2010 noch immer nicht aufgelöst. Deutschland schneidet weiterhin auf allen Wachstumsfeldern deutlich schlechter ab als vergleichbare Volkswirtschaften. Hohe Steuern und Abgaben, eine lähmende Bürokratie und immer noch hohe Arbeitskosten gehören zu den hausgemachten Ursachen, die den Beschäftigungsaufbau verhindern. Zu der andauernden Wachstumsschwäche gesellt sich eine Reihe neuer Herausforderungen durch die Globalisierung. Die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland beschränkt sich nicht mehr nur auf einfache Arbeiten. Auch hochwertige Waren und Dienstleistungen lassen sich heute in vielen Ländern kostengünstiger erstellen als in Deutschland. Die Wissensintensivierung der Wertschöpfung verstärkt zusätzlich den Druck auf Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen; hier weist Deutschland schon jetzt europaweit die höchste Arbeitslosenquote auf. Zudem stehen die sozialen Sicherungssysteme angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, des medizinisch-technischen Fortschritts und der Alterung der Gesellschaft vor gravierenden Finanzierungsproblemen. Schließlich fördert das leistungsfeindliche und komplizierte Steuersystem Kapitalflucht und Schwarzarbeit und behindert Investitionen am deutschen Standort.

Mit der Agenda 2010 hat die Politik in den letzten zweieinhalb Jahren immerhin einen ersten Schritt gewagt, den Abwärtstrend zu stoppen. Das ist deutlich mehr als in den Jahren zuvor, aber bei weitem noch zu wenig, um die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherung, der Besteuerung und der öffentlichen Haushalte zu lösen. Während der ersten Regierung Schröder gab es zwar Fortschritte bei der Steuer-

<sup>1</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005, S. 9 ff.

**Michael Hüther**  
Dr. rer. pol., geb. 1962; Direktor  
und Mitglied des Präsidiums  
des Instituts der deutschen  
Wirtschaft Köln (IW) und Honorarprofessor an der European  
Business School in Oestrich-  
Winkel. IW, Gustav-Heinemann-  
Ufer 84–88, 50968 Köln.  
hüther@iwkoeln.de

**Benjamin Scharnagel**  
Dr. rer. pol., geb. 1971; Referent  
für allgemeine  
Wirtschaftspolitik am IW.  
scharnagel@iwkoeln.de

entlastung und durch die Einführung der kapitalgedeckten Säule bei der Alterssicherung, am Arbeitsmarkt aber kam es durch die Regelungen für geringfügige Beschäftigung und die Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes zu deutlichen Verschlechterungen. Insoweit war die Agenda 2010 ein Schritt zu umfassenderen und konsistenteren Reformen.

## Die Agenda 2010: Ein erster Schritt

„Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen.“<sup>1</sup> Mit diesen Worten wollte Bundeskanzler Gerhard Schröder Deutschland im Frühjahr 2003 auf Reformkurs bringen. Hinter der damals noch unbekanntem Chiffre „Agenda 2010“ verbarg sich ein Maßnahmenbündel, mit dem die Sozialsysteme saniert, die Lohnnebenkosten auf unter 40 Prozent gesenkt, der Arbeitsmarkt flexibler gestaltet und die öffentlichen Finanzen konsolidiert werden sollten.

Zunächst konzentrierte sich die Agenda 2010 auf Neuregelungen für den Arbeitsmarkt, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Ergänzt wurden sie später durch das teilweise Vorziehen der letzten Stufe der Einkommensteuerreform um ein Jahr und die Rentenreform, welche den so genannten Nachhaltigkeitsfaktor und die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften einführte. Inhaltlich erweitert wurde die Agenda 2010 im letzten Jahr um die „Innovationsoffensive“, die aber nicht wesentlich über das Stadium von Absichtserklärungen und Sonderprojekten hinausgekommen ist.<sup>2</sup> Schließlich entwickelte sich die

<sup>1</sup> Regierungserklärung „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003 vor dem deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/32, Berlin 2003, S. 2479.

<sup>2</sup> Mit dem zustimmungsbedürftigen „Gesetz zur finanziellen Unterstützung der Innovationsoffensive durch Abschaffung der Eigenheimzulage“ wollte die Bundesregierung keine Eigenheimzulage für Neufälle mehr gewähren. Konkrete Maßnahmen zur Innovationsförderung beschreibt der Gesetzentwurf nicht. Der unionsdominierte Bundesrat lehnte das Vorhaben bereits im November 2004 ab. Auch das anschließende Vermittlungsverfahren hat zu keinem Kompromiss geführt, so dass das Vorhaben mit Beginn des Bundestagswahlkampfes gescheitert ist.

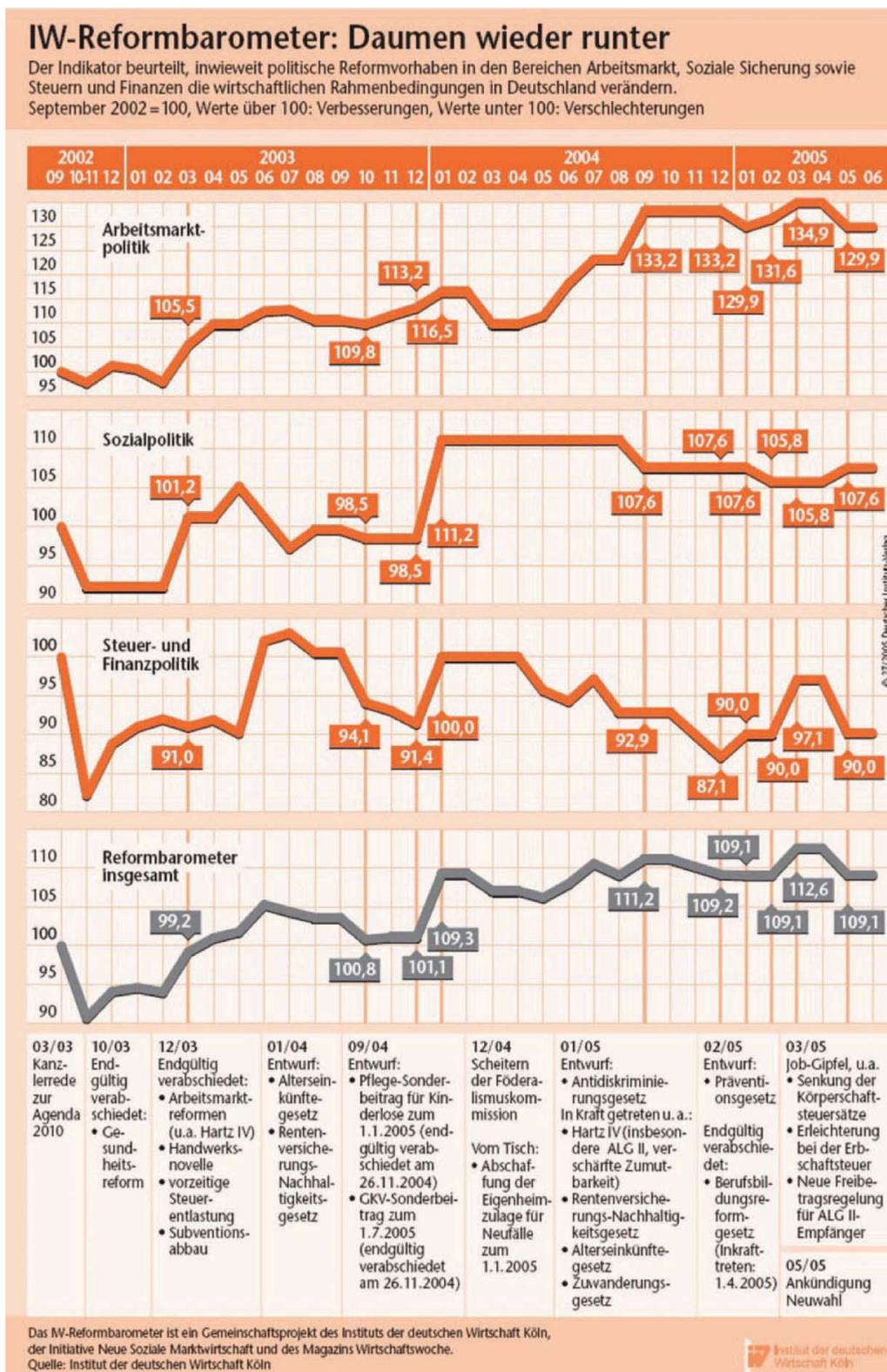
Agenda 2010 zu einem *catch all*-Begriff, unter dem die Bundesregierung jegliche Maßnahme ihrer Politik subsumierte – auch solche, die aus ordnungspolitischer Sicht den ursprünglichen Zielen zuwiderlaufen.<sup>3</sup>

Zum Ende der 15. Wahlperiode fällt die Bilanz der Reformpolitik der Bundesregierung gemischt aus. Zwar sind die „Renovierungsarbeiten“ in einzelnen Bereichen durchaus vorgekommen. Allerdings hat es auch Rückschläge und Rückschritte gegeben, welche einen klaren Reformkurs für mehr Beschäftigung und Wachstum vermissen lassen. Dies zeigt auch das IW-Reformbarometer, das seit September 2002 Monat für Monat die Reformfortschritte in den drei Politikfeldern Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik bewertet (vgl. die Abbildung). Im Juni 2005 stand das Reformbarometer insgesamt bei 109,1 Punkten. Der Indikator zeigt also, dass sich die Politik in den zurückliegenden gut zweieinhalb Jahren insgesamt in die richtige Richtung bewegt hat.

Orientiert man sich jedoch daran, was innerhalb dieser Legislaturperiode möglich gewesen wäre, wenn Bundestag und Bundesrat konstruktiv zusammengearbeitet und ein umfassendes Reformpaket geschnürt hätten, dann relativiert sich der Anstieg des Reformbarometers um gut neun Zähler. Wären beispielsweise die arbeitsmarktpolitischen Forderungen aus dem 20-Punkte-Programm des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (weitere Deregulierung), die Vorschläge der Herzog-Kommission zur Umgestaltung der Sozialsysteme (gesetzliches Renteneintrittsalter bei 67 Jahren, Kopfpauschale in der gesetzlichen Krankenversicherung) sowie das Steuerreformkonzept von Friedrich Merz (Stufentarif mit niedrigen Sätzen) umgesetzt worden, dann hätte das Reformbarometer bereits vor

<sup>3</sup> Dazu zählen beispielsweise das Kinderberücksichtigungsgesetz, demzufolge kinderlose Versicherte ab dem 1. 1. 2005 einen Zuschlag von 0,25 Prozent ihres sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens zur sozialen Pflegeversicherung zahlen müssen, oder die Rücknahme der mit dem Gesundheitskonsens zwischen Bundesregierung und CDU/CSU ursprünglich beschlossenen Ausgliederung des Zahnersatzes aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung und der Wahlmöglichkeit seiner Absicherung in der gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung.

Abbildung: IW-Reformbarometer



Quelle: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 31 (2005) 27, S. 4–5.

einem Jahr bei 153,7 Punkten gelegen. Der aktuelle Stand von 109,1 Punkten weist lediglich ein knappes Fünftel des in dieser Referenzmarke enthaltenen Anstiegs auf. Zudem haben sich die einzelnen Teilbereiche sehr unterschiedlich entwickelt. Die größten Fortschritte erreichte die Arbeitsmarktpolitik. Hier liegt der Teilindikator bei 129,9 Punkten. In der Sozialpolitik hat es zwar bereits einige Verbesserungen gegeben (107,6 Punkte), doch der Bedarf an weiteren Strukturreformen bleibt groß. Der Bereich der Steuer- und Finanzpolitik steht vor allem aufgrund der desolaten Haushaltslage mit 90 Zählern deutlich schlechter da als zu Beginn der zweiten Amtszeit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

## Arbeitsmarktpolitik

Die Reform-Großbaustelle dieser Legislaturperiode war der Arbeitsmarkt. Im August 2002 hatte die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ der Bundesregierung in ihrem Abschlussbericht 13 so genannte Module vorgeschlagen, um die Beschäftigungshemmnisse am Arbeitsmarkt abzubauen und die damalige Bundesanstalt für Arbeit neu zu strukturieren. Eine Vielzahl dieser Maßnahmen wurde – zum Teil mit erheblichen Änderungen während des Gesetzgebungsprozesses – mit den vier Hartz-Gesetzen und dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ umgesetzt. Die Hartz-Reformen hatten als „größte Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“<sup>16</sup> den Anspruch, die Menschen durch konsequentes Fordern und Fördern wieder in Arbeit zu bringen, den bislang alimentierenden zu einem aktivierenden Sozialstaat umzubauen und die Bundesagentur für Arbeit zu einem modernen Dienstleister weiterzuentwickeln, bei dem die Vermittlung und nicht die Verwaltung der Arbeitslosen im Vordergrund steht. Außerdem haben das nach mehrjähriger Debatte beschlossene Zuwanderungsgesetz, die Handwerksnovelle und das Tagesbetreuungsausbaugesetz dazu beigetragen, die Zugangsbedingungen zum deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern. Durch diese Maßnahmen ist der Arbeitsmarktindex um knapp 30 Zähler deutlich gestiegen.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesregierung, Arbeitsmarktreformen in Kraft getreten, in: <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Arbeit-,9252/Die-Hartz-Reformen.htm> (5. 7. 2005).

Von den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat „Hartz IV“ die Republik am meisten bewegt. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 1. 1. 2005 hat das jahrzehntelange ineffiziente Nebeneinander zweier steuerfinanzierter und bedarfsorientierter Transfersysteme beendet. Anstelle der Arbeitslosenhilfe für ehemalige Arbeitslosengeldbezieher bzw. der Sozialhilfe erhalten alle arbeitslosen Erwerbsfähigen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld I im Rahmen der neuen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ das Arbeitslosengeld II (ALG II). Es besteht im Normalfall aus der pauschalierten Regelleistung auf dem Niveau der Sozialhilfe (für Alleinstehende: 345 Euro in West und 331 Euro in Ostdeutschland) und dem Wohngeld.<sup>17</sup> Ehemalige Bezieher des über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanzierten Arbeitslosengeldes I erhalten bis zu zwei Jahre lang degressiv gestaffelte Zuschläge zum ALG II. Alle ALG II-Empfänger sind gesetzlich renten-, kranken- und pflegeversichert.<sup>17</sup>

Nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern“ ist seit Jahresanfang die Zumutbarkeit einer angebotenen Arbeitsstelle für einen Langzeitarbeitslosen gegenüber der alten Rechtslage deutlich verschärft worden. Danach ist jede legale Arbeit für einen ALG II-Empfänger zumutbar, es sei denn ihre Entlohnung ist gesetz- bzw. sittenwidrig oder ihre Ausübung nicht vereinbar mit der Erziehung eines unter dreijährigen Kindes oder der Pflege eines Angehörigen. Zudem kann bei Ablehnung einer zumutbaren Tätigkeit die Regelleistung für drei Monate um bis zu 30 Prozent gekürzt werden. Diese finanziellen Sanktionen erhöhen den Druck auf Arbeitslose, eine Stelle anzunehmen, die auch unter ihren früheren Verdienstmöglichkeiten liegt. Dadurch können sich die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit die Abhängigkeit von staatlichen Transfers verkürzen.

Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten zum ALG II sollen die Motivation zur Ar-

<sup>16</sup> Nicht erwerbsfähige Angehörige (Partner, minderjährige Kinder), die mit einem ALG II-Empfänger in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld.

<sup>17</sup> Darüber hinaus gibt es – wie in der Sozialhilfe üblich – finanzielle Unterstützung bei im Einzelfall zu begründenden Mehrbedarfen (z. B. bei Schwangerschaft) und Einmalleistungen (z. B. Erstausrüstung für Bekleidung).

beitsaufnahme finanziell fördern. Durch die zum 1. Oktober 2005 überarbeitete Neuregelung steigt der finanzielle Anreiz, einen Niedriglohnjob (400 bis 800 Euro) anzunehmen.<sup>18</sup> Allerdings spornt der neue Anrechnungsmodus nicht dazu an, von Arbeitslosigkeit bzw. Teilzeitarbeit in Vollzeitarbeit zu wechseln. Während also der Anreiz zur Teilzeitarbeit bei gleichzeitigem ALG II-Bezug steigt, sinkt die Motivation zum Wechsel auf eine Vollzeitstelle. Problematisch ist außerdem, dass sich wegen der höheren Freibeträge die Einkommensgrenze nach oben verschiebt, bis zu der ein Anspruch auf ALG II besteht. Dies hat zur Folge, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten größer wird.

Das zum 1. Januar 2004 in Kraft getretene Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt betrifft vor allem den Kündigungsschutz und die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I). Beim Kündigungsschutz ist der Schwellenwert von fünf auf zehn Beschäftigte bei Neueinstellungen erhöht worden. Dies erleichtert kleinen Unternehmen, die Anzahl ihrer Beschäftigten schneller an die Auftragslage anzupassen. Die Begrenzung der Kriterien der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen auf Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung sowie die einheitliche Klagefrist von drei Wochen für die Geltendmachung aller Unwirksamkeitsansprüche mildert die Rechtsunsicherheit gerichtlicher Kündigungsverfahren. Zum 1. Februar 2006 soll außerdem die maximale Bezugsdauer des ALG I aus der Arbeitslosenversicherung auf generell zwölf Monate sinken; ältere Arbeitslose erhalten höchstens 18 Monate lang ALG I.<sup>19</sup> Verschiedene Studien haben gezeigt, dass eine lange Bezugsdauer von Leistungen die Arbeitslosigkeit verlängert.<sup>10</sup> Insofern ist die

<sup>18</sup> Zusätzlich zu einem Grundfreibetrag von 100 Euro bleiben 20 Prozent des Bruttoeinkommens bis 800 Euro anrechnungsfrei. Darüber hinaus beträgt der Freibetrag 10 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Grenze von 1.500 Euro bei Arbeitslosen mit Kindern bzw. 1.200 Euro bei Arbeitslosen ohne Kinder.

<sup>19</sup> Inzwischen scheint die Politik von dieser Regelung wieder abzuweichen: Die Bundesregierung will die Kürzung um zwei Jahre verschieben. Die Union erwägt eine Verlängerung der Bezugsdauer gemäß der Anzahl der Beitragsjahre.

<sup>10</sup> Vgl. Holger Schäfer, Reform der Arbeitslosenversicherung, Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte, IW-Positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik

hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im Zusammenhang mit der bisher im internationalen Vergleich großzügigen Bezugsdauer von bis zu 32 Monaten für ältere Arbeitslose zu sehen. Die vorgesehene Kürzung erhöht den finanziellen Druck, schneller eine neue Arbeit zu finden, und begrenzt den Trend zur Frühverrentung, der durch den gleitenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Rente staatlich alimentiert wurde.

Auf die Anzahl der registrierten Arbeitslosen haben sich diese Weichenstellungen jedoch noch nicht positiv ausgewirkt. Im Gegenteil: Die Bundesagentur für Arbeit (BA) registrierte Ende Juni 2005 rund 4,7 Millionen Arbeitslose. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings auch ein statistischer Effekt. Seit Jahresanfang zählt die BA auch jene rund 330 000 Arbeitssuchenden mit, die bis Ende 2004 als erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger nicht registriert worden sind. Unter dem Kompetenzgerangel zwischen Arbeitsagenturen und Gemeinden in den Arbeitsgemeinschaften bzw. zwischen der BA und den 69 optierenden Kommunen, welche die Langzeitarbeitslosen in Eigenregie betreuen, leidet die Förderung der Arbeitslosen und ihre Vermittlung in Arbeit. Hier rächt sich der grundlegende Webfehler der Hartz-IV-Reform, die den Kommunen nicht die alleinige Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen mit entsprechender finanzieller Kompensation übertragen hat. Schließlich ist zu beachten, dass insbesondere Reformen auf dem Arbeitsmarkt Zeit brauchen, um Verhaltensänderungen herbeizuführen und sich positiv auf die Beschäftigung auszuwirken. Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten von Hartz IV, anderthalb Jahre nach Inkrafttreten anderer Neuregelungen und angesichts der schlechten konjunkturellen Lage ist es zu früh, den Arbeitsmarktreformen ihren Erfolg abzusprechen.<sup>11</sup>

Nr. 1, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln 2003.

<sup>11</sup> Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung attestierte der Bundesregierung jüngst Fortschritte in der Arbeitsmarktpolitik. In einem Ranking über die Reformintensität von 1994 bis 2004 auf dem Arbeitsmarkt landete Deutschland hinter Dänemark, den Niederlanden und Finnland auf dem vierten Platz, vgl. Nicola Brandt/Jean-Marc Burniaux/Romain Duval, Assessing the OECD Job Strategy: Past Developments and Reforms, OECD Economics Department Working Paper Nr. 429, OECD, Paris 2005.

Bescheidener als in der Arbeitsmarktpolitik fällt mit einem Barometerwert von 107,6 Punkten die Reformbilanz im Bereich der sozialen Sicherung aus. Trotz Gesundheits- und Rentenreform ist der Beitrag der Sozialpolitik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gering. Denn die Einsparungen und Leistungskürzungen der letzten beiden Jahre haben nicht dazu geführt, die Sozialbeiträge auf die angestrebte Marke von unter 40 Prozent zu senken und damit den Faktor Arbeit zu entlasten.

Die seit dem 1. Januar 2004 geltende Gesundheitsreform hat den durchschnittlichen Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) auf 14,2 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens stabilisiert – ursprüngliche Zielmarke der Bundesregierung für dieses Jahr waren weniger als 13 Prozent.<sup>12</sup> Im zurückliegenden Jahr konnten die gesetzlichen Krankenkassen einen Überschuss von vier Milliarden Euro erwirtschaften. Sie haben diesen im Wesentlichen dazu verwendet, ihre Schulden zu tilgen.

Das Einnahmenplus geht vor allem auf die Straffung des Leistungskataloges und auf mehr Selbstbeteiligung der Versicherten zurück: Versicherungsfremde Leistungen (z. B. Sterbegeld, Entbindungsgeld, Aufwendungen für künstliche Befruchtung) sind gestrichen worden. Das Mutterschaftsgeld wird durch einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt finanziert.<sup>13</sup> Anstelle der bisherigen paritätischen Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssen die Versicherten ab dem 1. Juli 2005 Zahnersatz und Krankengeld alleine finanzieren.<sup>14</sup> Neben der Praxisgebühr

<sup>12</sup> Mit Einführung des GKV-Sonderbeitrages der Versicherten zum 1. Juli 2005 sinkt der allgemeine Beitragssatz um 0,9 Prozentpunkte. Entsprechend werden die Unternehmen um 0,45 Beitragssatzpunkte bzw. rund 4,5 Milliarden Euro entlastet. Die Versicherten müssen hingegen per Saldo zusätzlich 0,45 Prozent ihres versicherungspflichtigen Einkommens an die GKV abführen.

<sup>13</sup> Zu diesem Zweck wurde die Erhöhung der Tabaksteuer in drei Stufen um jeweils 1,2 Cent je Zigarette zum 1. 3. 2004, 1. 12. 2004 und 1. 9. 2005 beschlossen.

<sup>14</sup> Das „Gesetz zur Anpassung der Finanzierung von Zahnersatz“ sieht diese Zweckbindung nicht mehr ausdrücklich vor; rein rechnerisch entfallen von dem Sonderbeitrag 0,4 Prozentpunkte auf den Zahnersatz und 0,5 Prozentpunkte auf das Krankengeld.

in Höhe von zehn Euro pro Quartal beim erstmaligen Besuch des Hausarztes und bei Konsultation von Fachärzten ohne Überweisung müssen die Patienten auch höhere Zuzahlungen für Medikamente und Heilmittel sowie für den stationären Aufenthalt in Krankenhäusern leisten.

Die Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen hat das Versicherungsprinzip gestärkt und die Beitragszahler entlastet; die höheren Zuzahlungen schärfen das Kostenbewusstsein der Versicherten. Die Gesundheitsreform hat jedoch keine grundlegenden Strukturveränderungen für mehr Wettbewerb unter den Leistungsanbietern eingeleitet, die für mehr Effizienz sorgen und den Kostenanstieg im Gesundheitswesen bremsen könnten. Die Zulassung des Arzneimittel-Versandhandels und die Möglichkeit, dass zu einer Apotheke bis zu drei Nebenstellen gehören können, wirken hier kaum. Daher sorgt die Gesundheitsreform nur kurzfristig für stabile Beiträge. Sie ist jedoch nicht in der Lage, die Finanzierung der GKV langfristig auf solide Beine zu stellen.

Die Rentenreform hat zum 1. 1. 2005 den so genannten Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt. Damit hat die Bundesregierung erste Schritte eingeleitet, um die Beitragszahler angesichts der demographischen Veränderungen zu entlasten. Steigt die Zahl an Rentnern im Vergleich zu den Beitragszahlern überproportional, dann fällt die Rentenerhöhung künftig niedriger aus als bei unverändertem Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern. Zudem erhöhen Schul-, Fachhochschul- und Hochschulzeiten nicht mehr den Rentenanspruch, und die Höherbewertung von schulischen oder beruflichen Ausbildungszeiten wird begrenzt. Schließlich wird die Möglichkeit zur Frühverrentung weiter eingeschränkt, indem die Altersgrenze für den erstmöglichen Bezug einer Altersrente nach Altersteilzeit oder wegen Arbeitslosigkeit zwischen 2006 und 2009 in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre steigt. Auf eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre hat die Bundesregierung jedoch entgegen dem Rat der von ihr eingesetzten Rürup-Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ verzichtet. Deswegen wird diese Reform noch nicht zu niedrigeren Lohnzusatz-

kosten und damit zu einer Entlastung des Faktors Arbeit führen, sondern lediglich den zukünftigen Anstieg bremsen.<sup>15</sup>

Insgesamt hat sich die Politik bislang der Aufgabe verschlossen, die Sozialsysteme auf eine nachhaltige Finanzbasis zu stellen. Vor allem die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung muss noch an die demographischen Veränderungen angepasst werden. Denn steigende Sozialbeiträge erhöhen die Arbeitskosten und senken damit die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit. Die höhere Arbeitslosigkeit lässt wiederum die Einnahmenbasis der Sozialkassen erodieren. Um bestehende Leistungsansprüche zu finanzieren, müsste erneut an der Beitragsschraube gedreht werden mit weiterem Stellenabbau als Folge. Einen nachhaltigen Ausweg aus diesem Teufelskreis bietet nur eine Abkoppelung der Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung vom Arbeitsverhältnis.

## Steuer- und Finanzpolitik

Wie der Indikatorwert von 90 Punkten signalisiert, haben sich die steuer- und finanzpolitischen Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum im Laufe dieser Legislaturperiode deutlich verschlechtert. Daran ändert auch das Inkrafttreten der letzten beiden Stufen der Steuerreform 2000 nichts, die sowohl Bürger als auch Unternehmen netto entlastet haben. Auch das Alterseinkünftegesetz, das schrittweise die nachgelagerte Besteuerung von Einkommen im Rentenalter einführt und gleichzeitig die Beiträge zur Altersvorsorge steuerfrei stellt, verbessert längerfristig die steuerlichen Rahmenbedingungen. Die dringend benötigte Reform der Gemeindefinanzen ist hingegen gescheitert. Zudem wurden die Unternehmen mit Einführung der Mindestbesteuerung und der Verschärfung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung ab dem Jahr 2004 erheblich belastet. Insgesamt erweist sich das

<sup>15</sup> Ohne Gegensteuerung hätte der Rentenversicherung im nächsten Jahr sogar ein Finanzloch von schätzungsweise fünf Milliarden Euro gedroht. Um dieses zu schließen, haben Bundestag und Bundesrat kurzfristig beschlossen, den Fälligkeitstermin für die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge um durchschnittlich 19 Kalendertage vorzuziehen. Die zusätzliche Belastung der Unternehmen um einmalig etwa 20 Milliarden Euro schwächt ihre Investitionskraft und geht auf Kosten der Beschäftigung.

deutsche Steuersystem mit seinen im internationalen Vergleich immer noch hohen nominalen Steuersätzen und seinen vielen Ausnahmen als nicht wettbewerbsfähig, intransparent, leistungs- und investitionshemmend.

Gleichzeitig ist die Lage der öffentlichen Haushalte aller Gebietskörperschaften immer desolater geworden. Insbesondere beim Bund hat die Neuverschuldung stark zugenommen, so dass Deutschland in diesem Jahr zum vierten Mal in Folge das Maastrichter Drei-Prozent-Defizitkriterium verletzen wird. Mit knapp 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen auch die bislang aufgehäuften Schulden ein Rekordniveau und verstoßen gegen das Maastrichter Schuldenstandskriterium von 60 Prozent. Der Subventionsabbau ist im Wesentlichen zum Stillstand gekommen, nachdem sich Bundestag und Bundesrat im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 zur Gegenfinanzierung der vorgezogenen Steuerentlastung darauf geeinigt hatten, die Eigenheimzulage für Neufälle um 30 Prozent zu senken, die Pendlerpauschale auf einheitlich 30 Cent pro Entfernungskilometer zu begrenzen und weitere 34 Steuervergünstigungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ pauschal zu kürzen.

Zur Konsolidierung ihres Etats hat die Bundesregierung bislang nur auf Privatisierung und die Kürzung staatlicher Investitionen gesetzt. Das strukturelle Problem, dass die Ausgaben auch dann über den Einnahmen liegen, wenn man das Budget um die konjunkturellen Effekte bereinigt, bleibt weiterhin ungelöst. Dazu müssten Steuervergünstigungen und Finanzhilfen umfassend gestrichen und bestehende staatliche Leistungen gekürzt werden.

## Eine Vision für Deutschland

Jede neue Bundesregierung wird vor der Aufgabe stehen, den zuletzt ins Stocken geratenen Reformprozess wieder in Gang zu setzen und zu intensivieren; das Herumdoktern an einzelnen Symptomen reicht nicht mehr aus. Vielmehr bedarf es eines in sich stimmigen, umfassenden und auf mehrere Jahre angelegten Reformkonzeptes, welches dann konsequent Schritt für Schritt umgesetzt wird. Einen solchen Weg sind in den neunziger Jahren die USA, Schweden, das Vereinigte Königreich und andere Länder gegangen. In den

achtziger Jahren gelang es der alten Bundesrepublik, erfolgreich einen angebotspolitischen Kurs einzuschlagen.

In erster Linie geht es darum, Investitionen zu stimulieren. Dazu sollten die Unternehmens- und Einkommensbesteuerung grundlegend vereinfacht und die Steuerlast gesenkt werden. Die Gewerbesteuer ist durch ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen. Um Unternehmensgründungen zu vereinfachen, ist zudem die Bürokratie umfassend abzubauen. Die Mobilisierung von Beschäftigung erfordert eine geringere Abgabenbelastung, beschäftigungsorientierte Tarifabschlüsse und mehr Freiräume für betriebliche Flexibilität. Die wachsende Kluft zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen lässt sich nur durch nachhaltige Reformen in der sozialen Sicherung verringern. Dazu müssten die Rentenzahlungen von der Kinderzahl abhängig gemacht und das offizielle Renteneintrittsalter heraufgesetzt werden. Gleichzeitig bedarf es stärkerer Anreize zur privaten Altersvorsorge. Die Gesetzliche Krankenversicherung sollte auf ein Prämienmodell umgestellt werden und an die Stelle der sozialen Pflegeversicherung eine private, kapitalgedeckte Pflegevorsorge treten. Dadurch lässt sich die Absicherung des Krankheits- und Pflegerisikos vom Beschäftigungsverhältnis lösen. Weitere Reformen müssen zu flexibleren und längeren Arbeitszeiten führen, das Arbeitsrecht vereinfachen, die Zuwanderung stärker an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausrichten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen.

In der Bildung geht es vor allem darum, die frühkindliche Förderung durch mehr Ganztagsbetreuung zu verbessern und die Anreize für lebenslanges Lernen zu stärken. Um den akademischen Nachwuchs zu einem schnelleren und effizienteren Studium zu motivieren, sollten Studiengebühren und ein Stipendiensystem eingeführt werden. Unverzichtbar ist bei alledem die Sanierung der Staatsfinanzen – sie ist die Grundvoraussetzung für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Hierzu sind die Subventionen umfassend abzubauen, die staatlichen Leistungen zurückzuführen und die föderale Ordnung hin zu mehr Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu reformieren.

Eine zügige und konsequente Umsetzung eines solchen Reformpaketes wird wieder zu mehr Beschäftigung und Wirtschaftswachstum führen. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln kann Deutschland in den nächsten beiden Dekaden dauerhaft ein durchschnittliches reales Wachstum des BIP um die 2,5 Prozent pro Jahr erreichen.<sup>16</sup> Gelingt es der Politik hingegen nicht, den Abwärtstrend umzukehren und verharret Deutschland in der Stagnation, so würde das reale BIP in den nächsten 20 Jahren jährlich um lediglich 0,3 Prozent ansteigen. Dies ist freilich keine stabile gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation, wie manche mit Blick auf einen geringen Ressourcenverbrauch naiv glauben machen wollen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die damit einhergehende Überdehnung vor allem der sozialen Sicherungssysteme zu deren Implosion führen wird.

Für eine stabile und kräftige gesamtwirtschaftliche Dynamik sind die vorgenannten Handlungsfelder zentral. Doch die gegenwärtige Lage erfordert etwas zusätzlich, nämlich die Rekonstruktion von Vertrauen. Erhebungen zeigen, wie dramatisch der Mangel an Vertrauen bei der großen Mehrheit der Deutschen gegenüber Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsdynamik ist. Hier tritt das eigentliche Defizit der bisherigen Politik zu Tage: Es fehlte die kraftvolle Auseinandersetzung mit den Grundlagen der marktwirtschaftlichen Ordnung und ihren programmatischen Konsequenzen. Stattdessen dominiert tradierte Sozialromantik, die den Blick verklärt und die Frage nach der heute angemessenen Verantwortungsteilung zwischen Individuum und Staat unbeantwortet lässt. Politik mit realistischem Erfolgsanspruch muss dies ändern. Erst dann wird auch das richtige Handeln im Detail Wirkung im Ganzen entfalten können.

<sup>16</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005.

Tobias Dürr

# Bewegung und Beharrung: Deutschlands künftiges Parteiensystem

Das deutsche Parteiensystem hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als außerordentlich stabil erwiesen. Zwar haben die einzelnen Parteien innerhalb dieses Systems

**Tobias Dürr**  
Dr. disc. pol., geb. 1965; Politikwissenschaftler und Publizist, Chefredakteur der Zeitschrift „Berliner Republik“ in Berlin. Stresemannstraße 30, 10963 Berlin.  
duerr@b-republik.de

in ihrem Verhältnis zueinander beträchtliche elektorale Auf- und Abwärtsbewegungen erlebt, und dies gilt erst recht auf der Ebene der regionalen Wahlen. Dennoch hat sich am Gesamtgefüge der Parteien bislang weniger verändert, als angesichts sich rapide wandelnder Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs zu erwarten gewesen wäre. Das ist verblüffend – und wird bald vorüber sein.

Gemessen am Ausmaß des ökonomischen und gesellschaftlichen Umbruchs, der Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten erfasst hat, erscheint das bislang noch vergleichsweise kleinteilige Auf und Ab innerhalb des insgesamt stabilen deutschen Parteiensystems in der Tat als ein kleines Wunder. Zwar gibt es Wunder bekanntlich immer wieder, doch von Dauer sind sie üblicherweise nicht. Das bislang so eigentümlich beständige deutsche Parteiensystem steht heute vor fundamentalen Verwerfungen, weil es die veränderten Konfliktlagen der Gesellschaft nicht mehr angemessen widerspiegelt und abbildet.

Während andere europäische Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges entweder (wie Italien) den völligen Kollaps jahrzehntelang fest fundamentierter Parteiensysteme oder

(wie etwa Frankreich, Dänemark, Österreich, Belgien oder die Niederlande) den spektakulären Aufstieg neuer rechtspopulistischer Herausforderer erlebt haben, blieb das hergebrachte Parteiengefüge in Deutschland im Großen und Ganzen, wie es war.<sup>1</sup> Das ist gerade deshalb so verwunderlich, weil die deutsche Wiedervereinigung 1990 eine größere Veränderung der Wählerschaft sowie der sozialökonomischen Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs bedeutete, als sie irgendein anderes europäisches Land in der jüngeren Vergangenheit erlebt hat.

Nirgendwo sonst wuchs die Wählerschaft eines Landes mit einem einzigen Paukenschlag um ein Viertel. Nirgendwo sonst musste ein ganzes zuvor staatssozialistisches Land in eine westliche Demokratie integriert werden. Nirgendwo sonst hatte eine Gesellschaft unversehens eine in Jahrzehnten wirtschaftlich weit zurückgefallene Region mit zu tragen und aufzubauen.<sup>2</sup> Als ostdeutsche Regionalpartei trat mit dem Ende der DDR zwar die PDS zusätzlich in die Parteienarena. Angesichts der ungeheuren Dramatik und langfristigen Dimension der Vereinigung der beiden deutschen Teilgesellschaften war dieses Hinzutreten einer ostdeutschen Interessen- und Mentalitätsvertretung sogar völlig konsequent. Mindestens ebenso folgerichtig wäre es allerdings gewesen, wenn die geballte Macht der ökonomischen und gesellschaftlichen Transformation der vergangenen anderthalb Jahrzehnte das gesamte parteienpolitische Gefüge in Deutschland aus den Angeln gehoben hätte, statt allein die kleine östliche „Heimatpartei“ PDS zum seit Anfang der achtziger Jahre bestehenden Zwei-plus-zwei-Parteiensystem der beiden großen zentristischen „Volksparteien“ CDU/CSU und SPD sowie der Grünen und der FDP hinzuzufügen.

Doch der Fall der Berliner Mauer und der Untergang der DDR waren nur Bestandteil und Beschleuniger und nicht die Ursache des fundamentalen Wandels in Europa und der Welt, der seit Mitte der siebziger Jahre sämtliche deutschen Verhältnisse zunächst unter-

<sup>1</sup> Vgl. Frank Decker, *Der neue Rechtspopulismus*, Wiesbaden 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Tanja Busse/Tobias Dürr (Hrsg.), *Das Neue Deutschland. Die Zukunft als Chance*, Berlin 2003; Uwe Müller, *Supergau Deutsche Einheit*, Berlin 2005.

gründig irritiert, dann zunehmend erschüttert, schließlich aufgebrochen und gründlich durcheinander gewirbelt hat. Und der Prozess ist noch längst nicht abgeschlossen. „Zu dieser Jahrtausendwende ist eine neue Welt dabei, Form anzunehmen“, schreibt der Soziologe Manuel Castells angesichts der Tiefe der Transformation, die wir erleben.<sup>13</sup> „The middle-class America of my youth was another country“, stellt der 1953 geborene Ökonom Paul Krugman für die Vereinigten Staaten fest – dasselbe lässt sich heute im Rückblick auf die alte Bundesrepublik sagen. Jetzt geht es, wie der Historiker Paul Nolte schreibt, „um nichts weniger als die Ankunft in den schwierigen Realitäten des 21. Jahrhunderts“<sup>14</sup>. Ebenso eindringlich spricht der Publizist Warnfried Dettling von einem „Gezeitenwechsel“, der inzwischen auch die deutsche Gesellschaft und ihre Politik erfasst habe: „Die politischen Strömungen suchen sich eine neue Richtung.“<sup>15</sup>

## Die neuen Verhältnisse

Der Gezeitenwechsel ist die Reaktion auf eine Reihe längst virulenter, in ihren Auswirkungen aber weder in der Wählerschaft noch innerhalb der deutschen Parteien bereits verarbeiteter säkularer Trends, welche die Politik in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten vor besonders große, ganz neuartige Herausforderungen stellen werden. Konfliktstruktur und Dynamik des künftigen Parteiensystems werden davon abhängen, welche Positionen die deutschen Parteien diesen Herausforderungen gegenüber einnehmen. Genannt werden sollen hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit nur die drei zentralen Stichworte *Globalisierung*, *Demographie* und *Wissensgesellschaft*. Bereits je für sich genommen, erst recht in ihren wechselseitigen Beziehungen markieren diese Phänomene das dramatische Ausmaß der ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Umbrüche, mit denen es Deutschland – und damit die deutschen Parteien sowie ihr Parteiensystem – in den kommenden Jahrzehnten zu tun bekommen werden.

<sup>13</sup> Manuel Castells, *Das Informationszeitalter*, Bd. III: *Jahrtausendwende*, Opladen 2004, S. 386.

<sup>14</sup> Paul Nolte, *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 9.

<sup>15</sup> Warnfried Dettling, *Regierungswechsel? Gezeitenwechsel*, in: *Berliner Republik*, 6 (2005) 4, S. 6–9.

*Globalisierung*: Deutschland ist unter den Bedingungen offener Märkte unausweichlich damit konfrontiert, dass weltweit immer mehr Menschen, Unternehmen und Ökonomien in der Lage sind, Güter und Dienstleistungen in derselben Qualität zu produzieren wie die Deutschen selbst – allerdings deutlich billiger. Prinzipiell bedeutet Globalisierung nichts anderes, als dass alle Informationen überall auf der Welt den Menschen zeitgleich zur Verfügung stehen – die Frage ist, was sie jeweils mit diesen Informationen anfangen (können). Politiker aller Parteien formulieren gern den Anspruch, Deutschland müsse auch in Zukunft ein „Hochlohnland“ bleiben. Dafür gibt es stets viel Beifall. Soll das Ziel tatsächlich eingelöst werden, gilt die einfache Faustformel, dass deutsche Produkte und Dienstleistungen um genau so viel besser sein müssen, wie sie teurer sind als jene der Mitbewerber.

Prinzipiell ist das durchaus möglich.<sup>16</sup> Die auch zukünftig erstklassige Qualität deutscher Produkte und Dienstleistungen hat aber Voraussetzungen, die ohne eine vordringlich auf genau dieses Ziel ausgerichtete Politik weder erhalten noch gar neu geschaffen werden können. Sollte es Deutschland nicht gelingen, im Wettbewerb der *Cutting-edge*-Ökonomien an der Spitze des technischen Fortschritts mitzuhalten, werden daraus unweigerlich die (relative) Verarmung der hiesigen Gesellschaft sowie die zunehmende Nichtfinanzierbarkeit sozialstaatlicher Leistungen folgen. Oder umgekehrt formuliert: Zeitgemäße, also sozialinvestive Wohlfahrtsstaatlichkeit und effizientes Wirtschaften sind keine Gegensätze, sondern bedingen und befruchten einander.<sup>17</sup>

*Demographie*: Die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Schwierigkeiten Deutschlands sind zwar heute schon beträchtlich, eines aber sind sie derzeit noch nicht: demographisch bedingt. Das wird sich zügig ändern. Die deutsche Gesellschaft ist damit konfrontiert, dass sich das Zahlenverhältnis von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen in den kom-

<sup>16</sup> Vgl. Martin Wolf, *Why Globalization Works*, New Haven–London 2004.

<sup>17</sup> Exemplarisch herausgearbeitet wird dies bei Manuel Castells/Pekka Himanen, *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*, Oxford 2002; vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford 2002.

menden Jahrzehnten drastisch zu Ungunsten der Erwerbstätigen verschoben wird. Als schrumpfende und alternde Gesellschaft steht Deutschland ökonomisch, sozial und kulturell vor vielfältigen Schwierigkeiten.<sup>8</sup>

Prinzipiell erscheint es wiederum durchaus möglich, dass auch alternde und schrumpfende Gesellschaften ihre Dynamik und wirtschaftliche Produktivität bewahren.<sup>9</sup> Aber das ist nicht einfach und hat ebenfalls Voraussetzungen, die durch systematische Anstrengungen der Politik geschaffen und erneuert werden müssen. Soll die demographische Krise der deutschen Gesellschaft nicht deren anhaltende Verarmung zur Folge haben, müssen sämtliche Register einer systematischen, kontinuierlichen und integrierten „Politik der Nachwuchssicherung“ (Franz-Xaver Kaufmann) gezogen werden. Ohne eine in diesem Sinn bevölkerungsbewusste Politik wird Deutschland zugleich seine ökonomische Erneuerungsfähigkeit verlieren und im Prozess der Globalisierung zurückfallen.

*Postindustrielle Wissens- und Lerngesellschaft:* Wir leben mitten im Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Mit dem damit einhergehenden Strukturwandel der Arbeit verändern sich überall die Anforderungen an die Kenntnisse und Fertigkeiten der Menschen. Einfache Tätigkeiten werden weiter aus Deutschland abwandern – schließlich ist Deutschland in der Tat ein „Hochlohnland“ und will es bleiben. Schon heute sind Armut an Geld und Lebenschancen sowie langfristige Arbeitslosigkeit in Deutschland in sehr hohem Maße die Folgen fehlender zeitgemäßer Qualifikationen und individueller Fertigkeiten. Die deutsche Gesellschaft ist daher mit dem dringenden Problem konfrontiert, Bildungseinrichtungen und verbreitete Einstellungsmuster auf die Bedingungen des immer stärker wissensintensiven Wirtschaftens der Zukunft einstellen zu müssen.

Prinzipiell ist auch dies durchaus möglich. Aber es setzt eine gezielte Politik mit dem strategischen Ziel voraus, Deutschland zu

<sup>8</sup> Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt/M. 2005.

<sup>9</sup> Vgl. Elisabeth Niejahr, *Alt sind nur die anderen. So werden wir leben, lieben und arbeiten*, Frankfurt/M. 2004.

einer kontinuierlich lernfähigen und lernenden Gesellschaft zu entwickeln. Wichtig ist, dass Menschen das zu einem gegebenen Zeitpunkt Erforderliche wissen und können. Noch wichtiger ist, dass sie im Stande sind, ihr Wissen immer wieder zu aktualisieren. „Bildung (im Unterschied zur Verwahrung von Kindern und Studierenden) ist der Prozess, durch den Menschen . . . die Fähigkeit erwerben, beständig die notwendigen Fertigkeiten für eine bestimmte Aufgabe neu zu bestimmen und sich Zugang zu den Quellen zu verschaffen, um diese Fertigkeiten zu erwerben“, schreibt Manuel Castells.<sup>10</sup> Genau darauf kommt es an. Es wird in Zukunft nicht mehr genügen, bloße Fertigkeiten zu vermitteln. Damit sie im Wandel nicht unter die Räder kommen, müssen vielmehr alle Menschen in den Stand versetzt werden, sich in veränderten Bedingungen immer wieder neu zurechtzufinden. Wenn einerseits der Ausschluss von Menschen von der umfassenden Beteiligung am Leben der Gesellschaft ein zentrales Gerechtigkeitsproblem bedeutet, andererseits Bildung immer mehr zur Voraussetzung vollwertiger Beteiligung wird, dann folgt hieraus zwingend, dass die Schaffung guter und gleicher Bildungschancen für alle zum sozialen Gerechtigkeitsgebot des 21. Jahrhunderts schlechthin wird. Dies gilt umso mehr, als nur bildungsreichen Gesellschaften auch die wirtschaftliche Selbstbehauptung unter den Bedingungen der Globalisierung sowie die Bewältigung des demographischen Wandels gelingen kann.

## Eine wirkliche Transformation

Das alles ist tatsächlich neu. Wir erleben eine wirkliche Transformation, eine Verwandlung unserer Gesellschaft, die in ihren Dimensionen und in ihren Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Menschen dem Übergang vom Agrar- zum Industriezeitalter nicht nachsteht. Jeder Prozess des wirtschaftlichen und sozialen Wandels kennt Gewinner und Verlierer. Einzelne Menschen, Dörfer, Städte, Regionen, Nationen oder Branchen steigen auf, andere geraten ins Hintertreffen oder gar ganz ins Abseits.<sup>11</sup> Das ist historisch immer

<sup>10</sup> M. Castells (Anm. 3), S. 392.

<sup>11</sup> Vgl. Tobias Dürr, *Die Arbeitslosen von Senftenberg: Warum der Aufstand der Ostdeutschen im Sommer 2004 scheiterte*, in: *Perspektive21: Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik*, 25

so gewesen und wird nie anders sein.<sup>12</sup> Nirgendwo steht geschrieben, dass Deutschlands Wohlstand und sozialer Frieden gleichsam mit halber Kraft zu sichern sein werden. Dringend zu warnen ist aber vor der Illusion, es könnte sich so etwas wie ein bequemer Mittelweg in die neue Welt des 21. Jahrhunderts finden lassen. Mit mittelschnellen, mitelernsthaften und mittelenergisches Anpassungsmaßnahmen wird es Deutschland angesichts des Umfangs der bevorstehenden Probleme nicht weit bringen. Wie jüngst Geoffrey Garrett dargelegt hat, sind es weltweit gerade die mittelmäßig wohlhabenden und mittelmäßig modernen Länder, die sich im Prozess der Globalisierung am schlechtesten zurechtfinden: „Auf den heutigen Weltmärkten gibt es nur zwei Wege, um voranzukommen. Menschen und Staaten müssen entweder wettbewerbsfähig in der Wissensökonomie sein, die diejenigen Qualifikationen und Institutionen prämiert, die zu technologischer Innovation auf höchstem Niveau beitragen. Oder sie müssen wettbewerbsfähig sein in der Niedriglohnwirtschaft, die allgemein verbreitete Technik nutzt, um Routineaufgaben zu den niedrigstmöglichen Kosten zu erledigen.“<sup>13</sup> Wer hingegen weder auf dem einen noch auf dem anderen Markt richtig mithalten kann, der hält bald gar nicht mehr mit. Vor dieser strukturellen Gefahr steht Deutschland.

## Die neue Konfliktlinie

Es wird also in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf sämtlichen Politikfeldern sehr entschlossenes und umfassendes politisches Handeln erforderlich sein, um in Deutschland weiterhin Wohlstand, gesellschaftlichen Zusammenhalt, soziale Gerechtigkeit und individuelle Lebenschancen für so viele Menschen wie möglich zu verwirklichen. Aber nicht allen wird einleuchten, dass dies nötig ist – und genau hier wird die zentrale neue Konfliktlinie innerhalb der deutschen Gesellschaft verlaufen. Manche werden auch in Zukunft an denjenigen Institutionen,

(2004), S. 21–32; ders., Die große Transformation, in: T. Busse/T. Dürr (Anm. 2), S. 62–78.

<sup>12</sup> Vgl. David Landes, Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind, Berlin 1999.

<sup>13</sup> Geoffrey Garrett, Globalization's Missing Middle, in: Foreign Affairs, 83 (2004) 6, S. 84–96.

Verfahren und sonstigen Üblichkeiten festhalten wollen, die doch schließlich, wie man meint, auch früher gut genug gewesen seien, um die (west)deutsche Gesellschaft von Erfolg zu Erfolg eilen zu lassen. „Die Mentalität der Mehrheit der Deutschen, also der sechzig Millionen Westdeutschen, ist eine erfolgsverwöhnte Mentalität“, schreibt der Historiker Hans-Ulrich Wehler. „Es ist, so gesehen, gerade die verblüffende Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik, die sich unter dem Anprall neuer Erfahrungen als Belastung erweist.“<sup>14</sup>

Diese „Blockierung durch unsere Erfolgsmentalität“ (Wehler) nehmen naturgemäß die Blockiertesten unter den Blockierern am wenigsten wahr. Etliche dieser Verstockten halten sogar – mit unterschiedlichen Graden der Militanz – das ganze „Gerede“ von den Herausforderungen der Globalisierung, der Bevölkerungsentwicklung oder der Bildung für nichts weiter als „Lüge und Betrug“, „Propaganda und modisches Geschwätz“, Ausdruck eines infamen „neoliberalen Zeitgeistes“, einer „Irrlehre“, die den Deutschen von dahergelaufenen „Volksverdummern“ unterjubelt werden solle.<sup>15</sup> In diesem Milieu der radikalisierten Wirklichkeitsverleugnung bestreitet man beispielsweise allen Ernstes, dass es für das Wohlergehen der deutschen Gesellschaft von Bedeutung ist, ob 31 Prozent der deutschen Bevölkerung jünger als 20 Jahre sind (wie noch im Jahr 1950) oder nur noch 16 Prozent (wie voraussichtlich im Jahr 2050).<sup>16</sup> Währenddessen plädieren aus Besorgnis über Staatsverschuldung und Bevölkerungsentwicklung im Frühjahr 2005 fast 50 überwiegend jüngere Abgeordnete aus allen Fraktionen des Deutschen Bundestages, nachdrücklich für die Festschreibung des Prinzips der „Generationengerechtigkeit“ im Grundgesetz.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Hans-Ulrich Wehler, Bonn–Berlin–Weimar. Droht unserer Republik das Schicksal von Weimar?, in: ders., Umbruch und Kontinuität, München 2000, S. 98–113, hier S. 106.

<sup>15</sup> So Oskar Lafontaine, Politik für alle, Düsseldorf 2005; vgl. dazu Tobias Dürr, Völkischer Populismus, links gewendet, in: Die Zeit vom 6. 4. 2005.

<sup>16</sup> In diesem Sinne Albrecht Müller, Die Reformlüge, München 2004; vgl. dazu F.-X. Kaufmann (Anm. 8), S. 232–239.

<sup>17</sup> Vgl. Jörg Tremmel, Generationengerechtigkeit im Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 55 (2005) 8, S. 18–27.

## Die Dinge fallen auseinander

Es ist offensichtlich, dass die alte Mitte der Bundesrepublik als Komplex insgesamt geteilter Einstellungen und Grundannahmen, Wirklichkeitsdeutungen und Mentalitäten nicht mehr tragfähig ist. Wo es die einen zurückzieht in die idyllisierte Vergangenheit des „Goldenen Zeitalters“ (Eric Hobsbawm), hält auf der anderen Seite eine „Generation Reform“ (Paul Nolte) längst mehr Dynamik und Bewegung, Aufbruch und Erneuerung für dringend geboten.<sup>18</sup> Bei allen unterschiedlichen Positionen im Detail: Diese elementare Auseinandersetzung zwischen zwei einander diametral gegenüberstehenden Generaldeutungen der Wirklichkeit liegt schon jetzt zumindest unterschwellig allen gesellschaftlichen Debatten in Deutschland zugrunde. Den Druck des Wandels spüren alle – sie reagieren nur völlig unterschiedlich auf ihn. Die einen rufen trotzig: „Wir wollen behalten, was wir haben!“ Die anderen erwidern: „Das hat aber Voraussetzungen – Voraussetzungen die wir erneuern oder überhaupt erst schaffen müssten.“

Hier entsteht die zentrale neue Konfliktlinie der deutschen (und europäischen) Gesellschaft. Intuitiv noch oder bereits bewusst ordnen sich die Menschen einer von zwei großen Strömungen zu: der „Partei der Bewegung“ oder der „Partei der Beharrung“. Weder die eine noch die andere „Partei“ gibt es schon als tatsächliche Organisation oder auf den Wahlzetteln. Aber die beiden Parteien existieren bereits in den Köpfen der Menschen, und die jeweils mit ihnen verbundenen Vorstellungen, Hoffnungen oder Befürchtungen überlagern überkommene Entgegensetzungen.

So geht es bei der Option zwischen Bewegung und Beharrung beispielsweise nicht mehr um den sterilen Streit um „mehr“ oder „weniger“ Staat, um „neoliberale“ oder „soziale“ Politik. Gerade der investive Sozialstaat des 21. Jahrhunderts kann kein entkernter Minimalstaat sein und ist zugleich auf wirtschaftliche Dynamik angewiesen; umgekehrt können auch private Unternehmen sehr

wohl in Erlahmung und Stillstand zugrunde gehen.

Ebenso quer steht die neue Konfliktlinie zwischen Bewegung und Beharrung zu dem hergebrachten Gegensatz zwischen „materiellen“ und „postmateriellen“ Werthaltungen: Bedeutet etwa materiell geprägte Politik per se Bewegung, postmateriell ausgerichtete hingegen stets Beharrung? Oder ist es umgekehrt? Die einzig richtige Antwort lautet: Es kommt stets auf den konkreten Einzelfall an, die jeweils konkret zu beantwortende Frage. „Postmaterialisten“ treten heute für innovative Familien- und Bildungspolitik ein, mancher „Materialist“ setzt im Grunde auf industriepolitisches Weiter-so.

Und schließlich geht es auch nicht mehr nach klassischem Muster um den Kampf zwischen „Kapital“ und „Arbeit“, um die Auseinandersetzung zwischen Unternehmern und Beschäftigten: Das bedrohliche Phänomen des „Wirtschaftskonservatismus“ findet sich heute in Deutschland in beiden Gruppen gleichermaßen und schadet unter den Bedingungen der Globalisierung allen gemeinsam. Umgekehrt sind, wie der Politologe Helmut Wiesenenthal schreibt, „ein großer Teil der Unternehmer und Selbständigen sowie viele Erwerbstätige in technologisch avancierten Sektoren der Wirtschaft ... dagegen weitgehend immun. In Bereichen, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt und darum von stetigem Wandel geprägt sind, zählen die kreativen Aspekte der Unternehmerfunktion zum Allgemeinwissen.“<sup>19</sup>

Kreativität und Dynamik sowie Offenheit für Veränderung einerseits – Bewahrung und Konservatismus sowie Festklammern am Bestehenden andererseits: Das existierende deutsche Parteiensystem bildet diese in der Gesellschaft entstehende Hauptkonfliktlinie zwischen Bewegung und Beharrung nicht adäquat ab. Der Bruch verläuft mitten durch die beiden großen Volksparteien, mitten durch die Anhängerschaft der Grünen, auch mitten durch den Anhang der in vieler Hinsicht völlig zu Unrecht als besonders bewegungsfreudig geltenden FDP. Einzig die um dieselben sozial marginalisierten Wählergrup-

<sup>18</sup> Vgl. Undine Ruge/Daniel Morat (Hrsg.), Deutschland denken. Beiträge für die reflektierte Republik, Wiesbaden 2005.

<sup>19</sup> Helmut Wiesenenthal, Wirtschaftskonservatismus. Das Münchhausen-Dilemma der Reformpolitik, in: Berliner Republik, 6 (2005) 4, S. 54–63.

pen konkurrierenden Parteien NPD, DVU und „Linkspartei“ lassen sich – unbeschadet unterschiedlicher ideologischer Wurzeln – eindeutig als reine „Parteien der Beharrung“ charakterisieren: In ihrem gemeinsamen Populismus und Protektionismus eint sie de facto weitaus mehr, als sie voneinander trennt.<sup>120</sup>

In SPD, Union, FDP und bei den Grünen finden sich jeweils sowohl entschiedene Befürworter einer „Politik der Bewegung“ als auch Anhänger einer „Politik der Beharrung“ – unterschiedlich sind allerdings die jeweiligen innerparteilichen Mischungsverhältnisse, unterschiedlich ist die je spezifische kulturelle Geltung des einen oder des anderen Prinzips. Doch alle Gewissheiten geraten innerhalb der einzelnen Parteien angesichts des Veränderungsdrucks der Wirklichkeit – Globalisierung, Demographie, Wissensgesellschaft – ins Wanken. Die Kämpfe zwischen Bewegung und Beharrung tragen sie jeweils zunächst in sich selbst aus. An der Heftigkeit und prinzipiellen Unlösbarkeit dieses innerparteilichen Konflikts ist zwischen 2003 und 2005 die Regierungsfähigkeit der SPD zerbrochen; genau dieselben Auseinandersetzungen dürften zukünftig auch die Unionsparteien in schwere innerparteiliche und wahlpolitische Probleme stürzen.

## Vor der Entladung

Das alte Parteiensystem passt also nicht mehr zur Gesellschaft. Die große Frage ist allein, wie lange es noch so weitergehen wird. Dass historisch entstandene Parteiensysteme „einfrieren“ und selbst dann weiter bestehen können, wenn die Konfliktlagen und gesellschaftlichen Milieus, die einst zu ihrer Formierung führten, längst nicht mehr aktuell sind, ist keine neue Erkenntnis. Schon 1967 schrieben Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan: „Die Parteiensysteme der 1960er Jahre spiegeln mit wenigen signifikanten Ausnahmen die Konfliktstrukturen der 1920er Jahre wider.“<sup>121</sup> In jüngerer Zeit hat wiederholt Peter Mair darauf hingewiesen, dass das „Gesetz der eingefrorenen Parteiensysteme“ im Gro-

ßen und Ganzen noch immer zutrifft.<sup>122</sup> Gerade komplexe Systeme neigen in der Tat dazu, sich immer wieder selbst zu stabilisieren. Genau das scheint die Erklärung dafür zu sein, dass sich das deutsche Parteiensystem ungeachtet aller Veränderungen seiner externen Bedingungen bislang in einem Zustand des Gleichgewichts gehalten hat. Es ist die inhärente Struktur des Parteienwettbewerbs selbst, die, erst einmal etabliert, ein Parteiensystem insgesamt durch ihre Eigenlogik auf Dauer zu sichern vermag.

Solche Erklärungen der scheinbar ewigen Stabilität von Parteiensystemen gelten indes nur genau so lange, bis sie nicht mehr akzeptiert werden. Abhängig ist die Festigkeit des Gesamtsystems nämlich immer zugleich auch von seiner Fähigkeit, sich gewandelten Umständen dynamisch anzupassen. Wo das Anpassungsbedürfnis aufgrund rapider gesellschaftlicher Veränderungen sehr groß wird, wo es aber zugleich die am Status quo orientierte innersystemische und innerparteiliche Wettbewerbslogik den einzelnen Parteien gefährlich erscheinen lässt, mit der Erneuerung ernst zu machen, da wächst die Spannung zwischen System und Umwelt immer weiter. Eine solche Spannung muss sich irgendwann – je später, desto heftiger – entladen.

Dass die am 14. März 2003 von Gerhard Schröder mit der Agenda 2010 eingeleitete Wende in Substanz und Stil der sozialdemokratischen Regierungspolitik enorme Konsequenzen für die Struktur des Parteienwettbewerbs in Deutschland haben würde, war somit von Anfang an klar.<sup>123</sup> Überall in Europa waren regierende Sozialdemokraten bereits in den achtziger und neunziger Jahren bei dem Versuch, den widersprüchlichen Anforderungen von Bewegung und Beharrung gerecht zu werden, in heftige Schwierigkeiten geraten. Neuartigen Herausforderungen standen die Erwartungen traditionell orientierter Wähler und Parteimitglieder gegenüber. Im Kontext der europäischen Erfahrungen hatte Herbert Kitschelt das wichtigste der SPD bevorstehende Dilemma bereits 1999 klar be-

<sup>120</sup> Vgl. Florian Hartleb, Rechts- und Linkspopulismus. Eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS, Wiesbaden 2004.

<sup>121</sup> Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments, New York 1967.

<sup>122</sup> Peter Mair, Party System Change. Approaches and Interpretations, Oxford 1998, S. 3 ff.

<sup>123</sup> Vgl. Kenneth Dyson, Economic Policy Management. Catastrophic Equilibrium, Tipping Points and Crisis Interventions, in: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), Governance in Contemporary Germany, Cambridge 2005, S. 115–137.

nannt: „Entweder bleiben sozialdemokratische Parteien in der Opposition beziehungsweise landen erneut dort, weil sie zur Politik der Liberalisierung auf Distanz gehen. Oder Sozialdemokraten entscheiden sich für solch eine Politik, gelangen an die Regierung, erleben dann aber ihren steilen Niedergang bei Wahlen, sobald sie Liberalisierungsstrategien verfolgen.“<sup>124</sup>

Getreu diesem Axiom sind die Spannungen im deutschen Parteiensystem seit März 2003 unaufhörlich gewachsen. Was am Ende allein noch fehlte, war der letzte Auslöser für den ungebremsten Umbruch. Als solcher „tipping point“ (Malcolm Gladwell) erwies sich der waghalsige Entschluss Gerhard Schröders vom 22. Mai 2005, eine politische „Entscheidung“ durch Neuwahlen anzustreben. Damit hat der Bundeskanzler eine Lawine in Gang gesetzt, deren Eigendynamik ihn selbst überrascht haben dürfte, die aber im Grunde nicht besonders verblüffend war. In der wahlpolitischen Arena wird sich diese Entladung nun aller Voraussicht nach am 18. September ereignen. An diesem Tag werden die Deutschen nicht so sehr eine Regierung, sondern eine gesamte Parteienkonstellation abwählen, die offensichtlich nicht mehr zu den neuen Konfliktlinien der Gesellschaft passt.

Die amerikanische Politikwissenschaft verwendet seit langem das hilfreiche Konzept der „critical elections“. Als „critical election“ gilt eine Wahl, die abrupte Verschiebungen innerhalb der Wählerschaft mit sich bringt, die dann wiederum dauerhafte Auswirkungen auf das Parteiensystem und den Parteienwettbewerb haben. Nach einer „critical election“ wird es nie wieder so, wie es vorher war – das ist das entscheidende Kriterium. Die italienische Parlamentswahl von 1994 mit dem völligen Zusammenbruch der Democrazia Cristiana oder die spektakuläre Pim-Fortuyn-Wahl von 2002 in den Niederlanden sind Beispiele für solche transformativen Wahlen. Es erscheint gut möglich, dass Deutschland in diesem Jahr ebenfalls vor einer critical election steht. Zumindest jedoch wird sich diese Wahl in verschärfter Form als das erweisen,

<sup>124</sup> Vgl. Herbert Kitschelt, *European Social Democracy Between Political Economy and Electoral Competition*, in: ders. u. a. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge 1999, S. 317–345, hier S. 324.

was als *dealigning election* bezeichnet wird: eine Wahl nämlich, die das gewohnte Parteiengefüge gründlich auflöst, ohne dass sich deshalb bereits (im Sinne eines *realignment*) ein dauerhaft neu strukturiertes Parteiensystem abzeichnen würde. Deutschland sieht einer Periode der Auflösung seines hergebrachten Parteiensystems entgegen – mit offenem Ende.

## Die neue Heimat der Beharrung

Die entscheidende Neuerung dieser Wahl besteht darin, dass die verbreitete Mentalität der reinen Beharrung mit der „Linkspartei“ eine eindeutige elektorale Heimat bekommt. Ob diese Partei mittelfristig auch organisatorisch funktionieren kann, ist höchst ungewiss.<sup>125</sup> Dass für ihr Angebot der vergangenheitsfixierten Wirklichkeitsverleugnung große gesellschaftliche Nachfrage besteht, liegt indes klar zutage; die aus dem Stand erzielten beträchtlichen Umfragewerte belegen das eindrucksvoll.

Während sich demnach der eine Pol des kommenden Parteiensystems zwischen Bewegung und Beharrung bereits formiert, herrscht über den Gegenpol einstweilen noch Unklarheit. Die Unionsparteien dürfen damit rechnen, am 18. September neben ihrer traditionellen Klientel und Wählern auf der Suche nach mehr Bewegung zugleich von der SPD enttäuschte Wähler mit dem Wunsch der Beharrung auf sich zu vereinen. Diese in sich ganz widersprüchliche christdemokratische Wählerkoalition könnte die Union nur dann dauerhaft konsolidieren, wenn sie als Regierungspartei schnell und schmerzfrei durchschlagende Erfolge erzielen würde – eine angesichts der strukturellen Natur der deutschen Probleme beinahe ausgeschlossene Perspektive. Die im September 2005 bei ihr versammelte Wählerschaft wird die Union deshalb nicht dauerhaft beisammenhalten können. Eher früher als später werden sich die Christdemokraten eindeutig als Bewegungspartei profilieren müssen. Das wird den Klärungsprozess im Parteiensystem vorantreiben, die Union aber mindestens kurzfristig um die Stimmen vieler traditionell orien-

<sup>125</sup> Vgl. Frank Decker, *Vom Rechts- zum Linkspopulismus – und wieder zurück*, in: *Berliner Republik*, 6 (2005) 4, S. 20–23.

tierter Wähler bringen, die von ihr noch die Konservierung des Bestehenden erwarten.

Deutlich misslicher noch ist die Lage der SPD. Vorläufig versuchen die Sozialdemokraten, Bewegungs- und Beharrungspartei zugleich zu sein. „Unsere Politik der sozialen Demokratie steht im harten politischen Wettbewerb mit zwei Varianten des politischen Irrwegs – der sozialen Kälte und der populistischen Illusion“, heißt es im sozialdemokratischen „Wahlmanifest“. Deutlicher lässt sich das Dilemma der SPD kaum beschreiben, quer zur neuen gesellschaftlichen Konfliktstruktur zu stehen. Da innerparteiliche Widerstände die SPD daran hindern, die Idee der sozialen Demokratie angesichts veränderter Herausforderungen dynamisch zu interpretieren, sieht sich die Partei gezwungen, die Maxime der Bewegung als solche mit „sozialer Kälte“ gleichzusetzen. Das mag für die Zwecke hastig improvisierter Wahlpropaganda genügen, demonstriert aber vor allem das strategische Kernproblem der deutschen Sozialdemokratie: Zum Prinzip ihrer eigenen Bewegungspolitik seit dem 14. März 2003 will (oder kann) sich die SPD nicht offensiv bekennen, als weitere Partei der Beharrung jedoch verlöre sie unweigerlich ihre Problemlösungskompetenz und damit auch ihre Mehrheitsfähigkeit.

Wie Gøsta Esping-Andersen bereits vor Jahren festhielt, geraten überall in Europa diejenigen sozialdemokratischen Parteien auf jeden Fall in den Status permanenter Minorität, „denen es am schlechtesten gelingt, sich von ihrem traditionellen arbeiterlichen Image zu lösen“<sup>26</sup>. Sollte eine angeschlagene SPD nach dem 18. September ihr Seelenheil auf Neue in der Verweigerung einer Politik der Bewegung suchen oder gar ins Fahrwasser des lafontainistischen Beharrungspopulismus geraten, dann begäbe sie sich unweigerlich auf den Weg ins elektorale Abseits.

Über diese Fragen dürften innerhalb der SPD bald langwierige Konflikte ausbrechen. Je länger und intensiver sie geführt werden, desto mehr Platz wird im neuen deutschen Parteiengefüge zwischen den beiden Polen der Bewegung und der Beharrung frei für

eine offene und erneuerungsfreudige Partei der linken Mitte, die die Prinzipien der Gleichheit und Gerechtigkeit im Lichte der veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse dynamisch zu buchstabieren verstünde. Gänzlich ausgeschlossen erscheint nicht, dass im Fall des Ausfalls der SPD an ihrer Stelle die Grünen in die Rolle einer modernen Partei der progressiven linken Mitte einrücken könnten.

## Bewegung oder Scheitern

„Kraftvolle Parteien sind das Ergebnis kraftvoller Anstöße, die sich aus historischen Lagen ergeben“, hat einmal der Politologe Wilhelm Hennis geschrieben.<sup>27</sup> Sein Satz gilt weiter. Die historische Lage der Gegenwart ist gekennzeichnet durch die mächtigen Umbrüche der Globalisierung, der Demographie und des wissensintensiven Wirtschaftens. Auf diese Umbrüche reagieren die Menschen und die politischen Parteien. Sie setzen sich ebenfalls in Bewegung – oder sie verweigern sich. Selbst aus dem Geist militanter Beharrung können, so gesehen, „kraftvolle“ neue Parteien hervorgehen – allerdings keine, die die Probleme des Umbruchs bewältigen und damit konstruktiv auf den Gang der Geschichte Einfluss nehmen können. Politik bedeutet die Vertretung vorhandener Interessen, vor allem aber bedeutet Politik *getting things done*. Deshalb wird die „Partei der Beharrung“ in Deutschland und anderswo in umfassendem Sinne scheitern. Die Zukunft gehört, wie immer, der „Partei der Bewegung“. In der Gesellschaft gibt es sie längst, und sie ist mehrheitsfähig. Von der Frage, ob diese gesellschaftliche „Partei der Bewegung“ in den kommenden Jahren zu einer handlungsmächtigen politischen Form finden wird, hängt der Weg Deutschlands im 21. Jahrhundert ab.

<sup>27</sup> Wilhelm Hennis, Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates, in: ders., Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998, S. 69–92, hier S. 92.

<sup>26</sup> Gøsta Esping-Andersen, Politics Without Class? Postindustrial Cleavages in Europe and America, in: H. Kitschelt u. a. (Anm. 24), S. 293–316, hier S. 311.

# APuZ

Nächste Ausgabe 34–35/2005 · 22. August 2005

## Soziologie

*Ulrich Beck*

Europäisierung – Soziologie für das 21. Jahrhundert

*Karl Otto Hondrich*

Bildung, Kultur und elementare Prozesse

*Jürgen Kocka*

Vermittlungsschwierigkeiten der Sozialwissenschaften

*Sascha Liebermann · Thomas Loer*

Soziologie – Gegenwart und Zukunft einer Wissenschaft

*Martin Hartmann*

Das Unbehagen an der Gesellschaft

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hans G. Bauer  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für *APuZ* zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar; sie dienen  
lediglich der Unterrichtung und  
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Bundestagswahl 2005 *APuZ* 32–33/2005

*Gregor Schöllgen*

## 3–8 **Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder**

Während der Irakkrise machte Gerhard Schröder erstmals von der Handlungsfreiheit Gebrauch, die sich aus der „abschließenden Regelung“ des Zwei-plus-Vier-Vertrages ergab. Damit erweiterte er die gewachsene außenpolitische Tradition der Bundesrepublik. Auch deshalb steht dieser Kanzler in der außen- und sicherheitspolitischen Tradition grundlegender Weichenstellungen unter Beibehaltung der an den deutschen Interessen orientierten Linie.

*Christian Hacke*

## 9–15 **Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer**

Von 1998 bis zum Sommer 2002 oszillierte die Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung zwischen Kontinuität und Wandel. Weniger der 11. September 2001 und der Kampf gegen den Terror in Afghanistan veränderten die deutsche Außenpolitik als vielmehr das deutsche Unvermögen, in der kontroversen Irakkrise im Rahmen der UNO klug und abgestimmt zu handeln.

*Hans Jörg Hennecke*

## 16–22 **Von der „Agenda 2010“ zur „Agenda Merkel“?**

Die Regierung Schröder ist daran gescheitert, dass es ihr in sieben Jahren nicht gelungen ist, ein zusammenhängendes Reformprogramm zu formulieren. Der Erfolg einer künftigen Bundesregierung wird daran zu messen sein, ob sie in den entscheidenden Handlungsfeldern einen neuen ordnungspolitischen Konsens durchsetzt und den über Jahrzehnte zurückgedrängten Werten der Freiheit, des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung neue Geltung verschafft.

*Michael Hüther · Benjamin Scharnagel*

## 23–30 **Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz**

Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung einen umfassenderen Schritt gewagt, die wirtschaftliche und politische Stagnation zu stoppen, als in den Jahren zuvor. Dennoch harren die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt, bei der sozialen Sicherung, im Steuersystem und bei den öffentlichen Haushalten einer durchgreifenden Lösung. Dazu bedarf es eines konsistenten und auf mehrere Jahre angelegten Reformkonzeptes.

*Tobias Dür*

## 31–38 **Bewegung und Beharrung: Deutschlands künftiges Parteiensystem**

Das bislang verblüffend beständige deutsche Parteiensystem steht vor fundamentalen Verwerfungen, weil es die veränderten Konfliktlagen der Gesellschaft nicht mehr angemessen widerspiegelt. Die entscheidende gesellschaftliche Konfliktlinie verläuft heute zwischen der „Partei der Bewegung“ und der „Partei der Beharrung“.