



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

27. September 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Alexander Krafft/Günter Ulrich *Essay*

Vom Elend des Reformierens

6 Hans Jörg Hennecke

Regieren ohne inneren Kompass

12 Jürgen Dittberner

Die deutschen Parteien: Defizite und Reformideen

19 Elmar Wiesendahl

Parteien und die Politik der Zumutungen

25 Joachim Raschke

Rot-grüne Zwischenbilanz

32 Franz Walter

Zurück zum alten Bürgertum: CDU/CSU
und FDP



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
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: 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,
nimmt entgegen:

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

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Das politische und soziale System in der Bundesrepublik Deutschland bedarf dringend einer Runderneuerung. Die jahrzehntelang auf Konsens beruhende Wirtschafts- und Sozialpolitik hat zwar einerseits dem Land sozialen Frieden und Wohlstand gebracht, andererseits aber zu Verkrustungen, Besitzstandsdenken und geistiger Immobilität geführt. Deutschland haftet das Image eines saturierten und reformunwilligen Landes an, um das Investoren einen großen Bogen machen. Hinzu kommt, dass viele deutsche Unternehmen ihre Produktionsstätten in die neuen EU-Länder nach Osteuropa verlagern, da dort die Arbeitskosten erheblich niedriger sind. Obwohl sich die Bundesrepublik nach wie vor „Exportweltmeister“ nennen darf, stagniert die Binnenkonjunktur. Das, was als *Agenda 2010* bezeichnet wird, soll wieder für frischen Wind sorgen. Dagegen regt sich heftiger Widerstand von Seiten der Gewerkschaften, aber auch von Teilen der SPD. Insbesondere die „Hartz-IV-Reformen“, die eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ab 2005 vorsehen, haben zu großem Unmut weiter Teile der Bevölkerung, insbesondere in Ostdeutschland geführt. In der Tradition der legendären Montagsdemonstrationen, die zum Zusammenbruch des SED-Regimes in der DDR geführt haben, finden dort in vielen Städten Protestveranstaltungen statt.

■ Kaum jemand bestreitet die Notwendigkeit von Reformen. Doch gleichzeitig befinden sich die Reformen im freien Fall. Den Zorn der Wähler bekommt aber nur eine der Regierungsparteien zu spüren, die SPD, wohingegen die andere, die Grünen, bei Wahlen neue Höhenflüge erlebt. Der Bundesregierung ist es bis heute nicht hinreichend gelungen, die Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen der Reformen für die Menschen und zur Aufrechterhaltung des erreichten

Lebensstandards in Deutschland zu überzeugen. Anstatt die Debatte einseitig auf die Senkung der Arbeitskosten, insbesondere der Lohnnebenkosten zu konzentrieren, sollte die Regierung verstärkt die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, d. h., die Ressource Wissen als wirksamen Wettbewerbsvorteil bei der Entstehung von Innovationen fördern, so *Alexander Krafft* und *Günter Ulrich* in ihrem Essay. Die Bilanz der bisherigen Regierungspolitik fällt nach Meinung von *Hans-Jörg Hennecke* eher „durchwachsen“ aus. Der Regierung mangle es an einem „ordnungspolitischen Kompass“.

■ Tragen an den erstarrten gesellschaftlichen Verhältnissen nicht die politischen Parteien ein gerüttelt Maß an Mitverantwortung? Die Reform gesellschaftlicher Strukturen muss mit innerparteilichen Reformen einher gehen, um die Glaubwürdigkeitskrise der Parteien zu überwinden. *Jürgen Dittberner* nennt einige Maßnahmen, die nicht nur zum Nutzen der Parteien, sondern auch zum Wohle der Gesellschaft dringend umgesetzt werden sollten. Für *Elmar Wiesen-dahl* geraten die Parteien unter zunehmendem Krisendruck zu Getriebenen des Wandels. Sie könnten sich nur zwischen Skylla und Charybdis entscheiden: Entweder verweigern sie sich dem Reformdruck, oder sie setzen sich an die Spitze der Reformbewegungen. Einen aktuelle Zustandsbeschreibung von SPD und Grünen gibt *Joachim Raschke*. Die Ursachen für den deprimierenden Zustand der Sozialdemokratie sieht der Autor im Mangel an Strategiefähigkeit und strategischer Steuerung. Dagegen beruht der Erfolg der Grünen gerade auf dem erfolgreichen Aufbau von Strategiefähigkeit und innerer Kommunikationsfähigkeit. Trotz beeindruckender Wahlerfolge prophezeit *Franz Walter* dem „bürgerlichen Lager“ noch erhebliche Probleme: Die Bundestagswahl 2006 dürfte für die Union kaum zum Selbstläufer werden.

Ludwig Watzal ■

Vom Elend des Reformierens

Die demoskopischen Umfragen der vergangenen zwei Jahre bieten ein widersprüchliches Bild: Einerseits wird von der Bundesregierung erwartet, dass sie den mit der Agenda 2010 eingeschlagenen Reformkurs fortsetzt. Die Notwendigkeit des Umbaus des Sozialsystems (perspektivisch auch des Steuersystems) steht für weite Kreise der Bevölkerung außer Zweifel. Andererseits befindet sich die Popularität der Reformen im freien Fall. Wie die Ergebnisse der Europawahl vom Juni 2004 zeigen, muss die SPD inzwischen um ihren Rang als Volkspartei fürchten. Selbst im persönlichen Vergleich mit der Oppositionsführung gerät der Kanzler demoskopisch ins Hintertreffen. Die Psychotherapie würde bei einer solchen Konstellation wohl von paradoxer Kommunikation sprechen: Die Wähler kommunizieren Reformbereitschaft, wehren sich aber vehement gegen alle Versuche, mit durchgreifenden Reformen Ernst zu machen.

Die Regierungspolitik wird nicht mit therapeutischen Mitteln auf diese Situation reagieren können. Stattdessen zeichnen sich nach dem Rückzug Bundeskanzler Gerhard Schröders aus dem Amt des SPD-Parteivorsitzenden zwei Strategien ab. Zum einen, und das ist innerhalb der Regierungskoalition weitgehend unstrittig, muss an der kommunikativen Vermittlung der Reformen gearbeitet werden. Dabei fällt dem neuen Parteivorsitzenden eine wichtige Rolle zu: Franz Müntefering soll die frustrierten Mitglieder und Stammwähler der SPD argumentativ und mit den Mitteln symbolischer Politik auf den Reformkurs einstimmen und von der Unabänderlichkeit des mit der Agenda 2010 eingeschlagenen Weges überzeugen. Zum anderen dürfte in Zukunft bei der Fort- und Umsetzung der Reformen verstärkt auf die Verteilungswirkung der einzelnen Maßnahmen geachtet werden. Dass einzelne Bevölkerungsgruppen in besonderem Maße belastet werden, vor allem Arbeitslose und Rentner, gilt zwar als unvermeidlich; gleichwohl könnte, je näher die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen (Mai 2005) und die nächste Bundestagswahl (September 2006) rücken, das tief in der sozialdemokratischen Tradition verankerte Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit wieder zu Ehren kommen.

Auffällig an der augenblicklichen politischen Konstellation ist, dass alle im Bundestag vertretenen

Parteien von der Reformbedürftigkeit des Sozialstaats überzeugt sind. Gestritten wird über die Geschwindigkeit und Radikalität der einzelnen Reformschritte, nicht über die Notwendigkeit von Reformen. Aus der Perspektive dieser politischen Akteure sind es vor allem zwei Faktoren, die eine Reform des Sozialstaats notwendig machen: zum einen die Globalisierung der Güter-, Kapital- und Informationsströme, zum anderen die zunehmende Überalterung der Gesellschaft. Die Globalisierung gefährdet, so wird argumentiert, den mit hohen Arbeitskosten belasteten Wirtschaftsstandort Deutschland. Sie macht vor allem jenen Branchen zu schaffen, die aufgrund ihrer Arbeitsintensität über eine im internationalen Vergleich ungünstige Kostenstruktur verfügen. Da die Politik im nationalstaatlichen Rahmen keine Möglichkeit besitzt und auch keinen Sinn darin sieht, sich gegen den Prozess der Globalisierung zu wehren, setzt sie, ähnlich wie Wirtschaftsunternehmen in Zeiten konjunktureller Flaute, auf striktes Kostenmanagement: Ziel der Reform des Sozialstaats ist die Senkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, aus denen dieser sich finanziert. Gleichzeitig müssen die sozialen Sicherungssysteme an die Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung angepasst werden. Längerfristig, darin waren sich schon die 2002/2003 von der Regierung und der Opposition eingesetzten Expertenkommissionen einig, wird man um eine Reduzierung des Rentenniveaus (im Vergleich zum jeweiligen Lohnniveau) und eine Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht herumkommen, wenn die Beiträge zur Rentenversicherung nicht ins Uferlose steigen sollen.

Dabei sollte aber festgehalten werden, dass die Regierungspolitik mit der Agenda 2010 nur selektiv auf bestimmte Bedingungsfaktoren wirtschaftlichen Wachstums und internationaler Konkurrenzfähigkeit Einfluss nimmt und andere Faktoren weitgehend ausblendet. Auffällig ist vor allem die Fixierung auf das Problem der Arbeitskosten, insbesondere der Lohnnebenkosten. Wenn es richtig ist, dass in einer globalisierten Wirtschaft billige Arbeit überall verfügbar ist, wenn es darüber hinaus stimmt, dass wir auf eine Wissensgesellschaft zusteuern, die auf der fachlichen und sozialen Kompetenz der Arbeitnehmer beruht und in der die weichen Faktoren der Wirtschaftsentwicklung eine immer wichtigere Rolle spielen, dann muten

Strategien zur Senkung dieser Kosten merkwürdig defensiv und hilflos an. Längerfristig konkurrenzfähig wird der Standort Deutschland nicht durch die forcierte Absenkung der Lohnnebenkosten, sondern durch die Schaffung wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen, die Wissen als nachhaltig wirksamen Wettbewerbsvorteil etablieren und dadurch zur Entstehung von Innovationen beitragen – etwa durch Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur im Telekommunikations-, Verkehrs-, Gesundheits- und Bildungssektor.

Damit soll die Bedeutung des Faktors „Arbeitskosten“ nicht in Abrede gestellt werden. Der inzwischen auch in einigen Hightech-Branchen einsetzende Trend zum „Offshoring“ zeigt, wie schnell die Belegschaften deutscher Firmen im Inland unter Druck geraten, wenn sie mit ähnlich qualifizierten Beschäftigten in Ungarn oder China konkurrieren, die für einen Bruchteil der in Deutschland üblichen Lohnkosten arbeiten. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass eine Reduzierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung kaum ausreicht, um deutsche Firmen von der Verlagerung von Arbeitsplätzen in Niedriglohnländer abzuhalten. Selbst eine umfassende Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – eine Strategie, die bisher für die Regierungskoalition mit Rücksicht auf ihre Wählerklientel nicht in Betracht kommt – würde für eine Trendwende nicht genügen, weil die Arbeitskosten in Deutschland aus sozialen und kulturellen Gründen nicht auf das Niveau der osteuropäischen und ostasiatischen Konkurrenten heruntergefahren werden könnten. Deshalb wäre es eine Illusion, würde man sich vom Umbau des Sozialstaats eine Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erhoffen. Soziale Reformen können vielleicht der deutschen Wirtschaft eine Atempause verschaffen, bis sich technologische und organisatorische Innovationen auszahlen beginnen; den Wirtschaftsstandort sichern können sie nicht.

Wie die politische Renaissance der Themen „Innovation“ und „Bildung“ vermuten lässt (Renaissance deshalb, weil die SPD schon im Bundestagswahlkampf 1998 mit dem Begriff der „Innovation“ angetreten ist), scheint sich diese Erkenntnis inzwischen auch bei der rot-grünen Koalition in Berlin durchzusetzen. Allerdings leidet auch die Anfang 2004 angekündigte „Innovationsoffensive“ unter inhaltlichen Engführungen. Verfolgt man die Interviews führender Regierungspolitiker, dann verengt sich „Bildung“ ganz schnell auf natur- und ingenieurwissenschaftliche Kompetenz; ebenso wird „Innovation“ mit der Erfindung und Entwicklung von Hightech-Produkten aus der Informations- und Kommunikationstechnologie, der

Bio- und Nanotechnologie usw. identifiziert. Wie bei der Reform des Sozialstaats dominiert also auch hier ein auf „hard facts“ verkürztes Gesellschaftsbild: dort die vermeintlich harten Fakten der Ökonomie, hier die Faktizität einer scheinbar objektiven, mit Händen zu greifenden Technik.

Damit knüpft die Reformpolitik an weitverbreitete Gewohnheiten und Denkschemata an. Dass Sparsamkeit eine Tugend ist, zumal in Notzeiten, zählt zum Grundbestand neuzeitlichen Denkens. Der Werbeslogan einer Supermarktkette hat diese Alltagsweisheit sogar zum Trend geadelt: „Geiz ist geil.“ Auch gehört es zu den Mythen unserer Gesellschaft, dass Erfindungen und Technik den wirtschaftlichen Fortschritt garantieren. Dass Innovation erst dort beginnt, wo Invention endet, und wesentlich von den „weichen“ Faktoren der Ökonomie bestimmt wird (z. B. Organisationskultur und Risikobereitschaft bzw. Freude am Gestalten), ist zwar schon vor fast 100 Jahren von Schumpeter herausgearbeitet worden, hat sich aber als Erkenntnis bis heute nicht in unserem Alltagswissen und im politischen Alltagsgeschäft durchgesetzt.

Allerdings wäre es naiv, würde man den Reformpolitikern Wissensdefizite unterstellen, denen durch Aufklärung, etwa in Form wissenschaftlicher Politikberatung, abgeholfen werden könnte. Denn der auf die Beeinflussung quantifizierbarer und objektivierbarer Faktoren fokussierte Reformansatz lehnt sich nicht nur an das Alltagsverständnis der Wähler an, sondern ergibt sich auch aus der Funktionslogik der Politik. Zum einen müssen Reformen in eine leicht fassliche Form gebracht werden, damit sie in der politischen Agenda reüssieren können und von den Wählern angenommen werden. Dazu gehört, dass zwischen Reformmaßnahmen und Zielen der Reform ein klar erkennbarer, nach Möglichkeit quantifizierbarer Kausalzusammenhang hergestellt wird. Der Sinn der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenberechnung erschließt sich z. B. schon bei Anwendung einfacher arithmetischer Regeln: Wenn der Anteil der Rentner an der Wohnbevölkerung zunimmt, muss eben das Rentenniveau, verglichen mit den Erwerbseinkommen, sinken, um den Beitragssatz stabil zu halten. In einigen Fällen, wenn sich Reformbemühungen nicht so einfach mathematisch plausibilisieren lassen, mag es für den politischen Tätigkeitsnachweis auch schon ausreichen, wenn die bei den Vorhaben investierten Summen aufgelistet werden. Die in den Kindergarten-, Hochschul- oder Straßenbau fließenden Gelder dienen dann als Zeichen dafür, dass die Regierung „verstanden“ hat.

Zum anderen ergeben Reformen nur dort einen Sinn, wo die Politik über Zugriffsmöglichkeiten

verfügt. Was z. B. die Förderung der Innovationsfähigkeit von Unternehmen angeht, kann die Politik zwar vorteilhafte Rahmenbedingungen für innovatives Handeln schaffen, z. B. durch den Aufbau von Einrichtungen für den Wissenstransfer zwischen Hochschule und Wirtschaft oder durch Bereitstellung von Risikokapital, aber investieren und innovieren müssen die Unternehmen schon selbst. Eine Steuerung der „weichen“ Faktoren ökonomischer Entwicklung liegt vollends außerhalb der Reichweite politischer Entscheidungen. Bundeskanzler und Bundespräsident können sich öffentlich für eine größere Risikobereitschaft in ökonomischen und sozialpolitischen Belangen („Risikokultur“) stark machen; es ist aber eher unwahrscheinlich, dass nach solchen Äußerungen gleich ein „Ruck“ durch unsere Gesellschaft geht.

Die Reformpolitik ist aber nicht nur sachlich eingeschränkt, sondern stößt auch in der zeitlichen Dimension an ihre Grenzen. Während nämlich die Weichenstellungen der Reform schon jetzt getroffen werden müssen, fallen die von ihr zu erwartenden Erträge erst in einer fernen Zukunft an, die, das ahnen nicht nur die politischen Akteure, sondern auch die Wähler, sowieso ganz anders sein wird, als wir sie uns heute ausmalen. Deshalb sind sozialstaatliche Reformen, ähnlich wie beim Management von Veränderungsprozessen in Unternehmen („Change Management“), schon im Augenblick des Reformierens auf positive Effekte angewiesen, um sich gegenüber den Betroffenen zu legitimieren.

Wo aber sollen kurzfristig die positiven Effekte herkommen? Wie die parteienübergreifende „Politik der ruhigen Hand“ zwischen 1990 und 2002 zeigt, haben sich die Volksparteien, egal ob christ- oder sozialdemokratischer Provenienz, immer schon mit Reformprojekten schwer getan, welche am erreichten Stand des Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme rütteln. Erst die aktuelle Finanzierungskrise der Sozialsysteme hat (wiederum parteienübergreifend) die Politik aufgeschreckt und auf Reformkurs gebracht. Die Krise wirkt als Katalysator der Reform, weil sie mit Denktabus aufräumt und die Gewichte in der politischen Arena verschiebt. Die Traditionalisten in der SPD und der Arbeitnehmerflügel in der CDU/CSU, aber auch die Gewerkschaften stehen mit dem Rücken an der Wand.

Während also die Finanzierungskrise der Sozialsysteme auf der einen Seite Reformblockaden beseitigt (die Krise als „window of opportunity“ der Reformpolitik), fehlen auf der anderen Seite – gerade wegen der akuten Finanzierungskrise – die Mittel, um die Wähler durch gleichzeitige finanzielle Entlastungen oder Gratifikationen von der

Sinnhaftigkeit des Reformkurses zu überzeugen. Das zeigt sich z. B. bei der Debatte um die zum 1. Januar 2004 in Kraft getretene Gesundheitsreform. Die Bürger waren deshalb so empört, weil sie mit steigenden finanziellen Belastungen konfrontiert wurden, ohne durch einen Gegenwert in Form von Qualitätsverbesserungen oder geringeren Beitragszahlungen entschädigt zu werden.

So gerät Reformpolitik, die sich zunächst als Krisenmanagement bewähren muss und auch so wahrgenommen wird, selbst in die Krise. Wenn dann unter hohem Handlungsdruck auch noch handwerkliche Probleme des Reformierens hinzukommen, etwa die mangelhafte Abstimmung der Reformvorhaben innerhalb der Ressorts und zwischen den Ressorts oder undurchsichtige Bargaining-Prozesse zwischen Bund und Ländern oder zwischen Politik und mächtigen Interessengruppen, geht das Vertrauen in die Reformpolitik der Bundesregierung rasch gegen Null.

Wie aber erklärt sich die prinzipielle Reformbereitschaft der Bürger? Haben wir es dabei mit mehr oder weniger gefestigten Grundüberzeugungen zu tun – darauf könnte eine kommunikativ geschickte Reformpolitik aufbauen –, oder handelt es sich bloß um eine Fassade, die immer dann bröckelt, wenn die Reformen den eigenen Partikularinteressen zuwiderlaufen? Die mit jedem Reformprojekt aufflammende Welle der Entrüstung (mal geringer, wie bei der Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung für Arbeitslose, mal größer, wie bei der Praxisgebühr) deutet in die letztere Richtung. Vielleicht steckt aber auch gar keine rationale Einsicht dahinter, und die demoskopischen Ergebnisse werden von der Politik nicht richtig interpretiert. Die Reformbereitschaft der Bevölkerung könnte ebensogut einer tief verwurzelten Angst entspringen: Angst vor der heraufdämmernden Globalisierung, Angst, den Anschluss zu verlieren, Angst vor einer unbekannt bleibenden Zukunft überhaupt. Wenn diese Interpretation zutreffend ist, steht der Reformdiskurs als Form der Angstkommunikation in einer „guten“ deutschen (Nachkriegs-)Tradition: vom Slogan „Keine Experimente“ der Adenauer-Ära über die Bedrohungsängste im Kalten Krieg und die Atomängste der siebziger und achtziger Jahre bis hin zum Globalisierungsschock der Gegenwart. Dies würde auch recht gut die Paradoxie der Reformkommunikation erklären, denn die Angst vor dem Ausbleiben der Reform und die Angst vor der Reform bilden nach diesem Muster nur zwei Seiten derselben Medaille. Das sind ungünstige Auspizien nicht nur für die Reformpolitik der rot-grünen Regierung, sondern für Reformpolitik in Deutschland überhaupt.

Regieren ohne inneren Kompass

Eine Zwischenbilanz der zweiten Regierung Schröder

Deutschlands ordnungspolitische Krise

Wer den Amtsantritt von Bundespräsident Horst Köhler im Sommer 2004 verfolgte, fühlte sich sogleich an dessen Vorgänger Roman Herzog erinnert und geriet darüber ins Grübeln: Hat sich in den vergangenen zehn Jahren trotz aller tagespolitischen Turbulenzen unterm Strich so wenig in Deutschland getan? Gewiß neigen manche Zeitdiagnostiker bisweilen zur alarmistischen Übertreibung, aber es lässt sich nicht leugnen, dass das Land im internationalen Vergleich kontinuierlich zurückfällt, ein wenig apathisch auf die Herausforderungen blickt, auf die es zutreibt, und die Chancen verstreichen lässt, die andere Nationen selbstbewusst ergreifen.¹ Die Krise kam nicht über Nacht, sondern ist hausgemacht: Längst haben sich die großen Reformwerke von einst – Adenauers Rentenreform, die Neuordnung des Föderalismus zu Zeiten der Großen Koalition, die Ausdehnung der Staatstätigkeit unter sozialliberaler Ägide, die Einführung einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung in der Ära Blüm – als verhängnisvolle Fehlentscheidungen entpuppt. Seit mehreren Jahrzehnten wächst die Staatsverschuldung unaufhörlich, steigt die Arbeitslosigkeit schubweise und bleiben Wachstum und Innovationskraft des Landes hinter anderen Nationen zurück. Nicht zuletzt drohen die Sozialversicherungssysteme angesichts des seit langem absehbaren demographischen Wandels zu einer sozialen Falle für Millionen von zwangsrekrutierten Beitragszahlern zu werden: ohne grundlegenden Systemwechsel werden die mit viel Reformrhetorik gewürzten Versprechungen des kollektivistischen Wohlfahrtsstaats wie eine Seifenblase zerplatzen. Deutschland steckt in einer ernststen ordnungspolitischen Krise, aus der es sich selbst befreien muss. Galt die zweite deutsche Republik dank der von Ludwig Erhard vorge-

1 Vgl. etwa den kontinuierlichen Abstieg Deutschlands in den jährlichen Rankings: The Fraser Institute (Hrsg.), *Economic Freedom of the World Report 2003*, Vancouver 2003; The Heritage Foundation (Hrsg.), *2004 Index of Economic Freedom*, Washington, D. C. 2004; International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 2004*, Lausanne 2004.

nommenen ordnungspolitischen Weichenstellungen lange Zeit als vielbewundertes Vorbild, so wird inzwischen von der „deutschen Krankheit“ gesprochen, wenn man die sklerotische Wirkung von Status-quo-Verliebtheit, schwerfälligen Entscheidungsprozessen, finanz- und sozialpolitischen Kostenillusionen und kollektiver Verschleierung von Macht und Verantwortung prägnant benennen will. Nicht zuletzt durch föderale Kartellbildungen und wirtschaftliche Überregulierung hat das Land seine Offenheit, Lernfähigkeit, Nachhaltigkeit und Dynamik eingebüßt. Es mangelt ihm an einer Kultur der Freiheit, Kreativität, Initiative und Eigenverantwortung, statt dessen sind mangelnde Anpassungsfähigkeit und Veränderungsunwillen zum Leitmotiv der dritten deutschen Republik in Berlin geworden.

Aufbruch und Ernüchterung: Die erste Regierung Schröder 1998–2002

Gemessen an diesem Befund bot die erste Amtszeit der Regierung Schröder ein trübes Bild, in dem neben wenig Licht viele Grau- und Dunkeltöne in den einzelnen Politikfeldern überwogen.² Während in der Außen-, Sicherheits-, Europa- und Innenpolitik zumindest bis zum Sommer 2002 viel Kontinuität im Sinne eines Fortschreitens auf den von der Regierung Kohl vorgezeichneten Pfaden festzustellen war, konnte in der Umwelt-, Rechts-, Arbeits-, Sozial- oder Bildungspolitik die politikologische Gretchenfrage „Do parties matter?“ eindeutig bejaht werden. Denn hier waren im Anschluss an den Regierungswechsel einige markante Politikwechsel zu beobachten, die der Programmatik der neuen Regierungsparteien entsprachen. Unter den rot-grünen Themen war gewiss die Zuwanderungs-

2 Als politikfeldbezogene Bilanzen der ersten Regierung Schröder vgl. Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003; Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden 2003. Als zeit-historisch geprägte Gesamtdarstellung: Hans Jörg Hennecke, *Die dritte Republik. Aufbruch und Ernüchterung*, München 2003.

debatte am bedeutsamsten, rückte mit ihr doch die Bevölkerungspolitik aus der Tabuzone heraus und wurde als Ordnungsaufgabe von allen politischen Kräften anerkannt. Allerdings lagen den rot-grünen Prestigethemen häufig Zielvorstellungen zugrunde, die dem altbundesrepublikanischen Ideenhaushalt der siebziger und achtziger Jahre entstammten und an den wesentlichen Herausforderungen der Finanz-, Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik von vornherein vorbezielten. Ihre Bedeutung kam über den Wert des Ornamentalen nur selten hinaus, so wichtig der Atomausstieg, die Aufwertung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften oder die Hochsubventionierung der Windkraftenergie für das Selbstwertgefühl der Koalitionäre auch sein mochten.

In der *Finanzpolitik* deutete nach dem spätkeynesianischen Intermezzo Oskar Lafontaines zunächst einiges darauf hin, dass unter Hans Eichel ein beachtlicher Paradigmenwechsel gelingen könnte. Doch nach vielversprechenden Anfängen blieb dessen Konsolidierungsstrategie, die auf einen Haushaltsausgleich 2006 ausgerichtet war, stecken. Auch die im Jahr 2000 eindrucksvoll durchgesetzte Steuerreform entfaltete keine nachhaltige Wirkung, da sie unter handwerklichen Unzulänglichkeiten litt, die unstete Regierungspolitik kein Vertrauensklima für wirtschaftliche Dynamik aufkommen ließ und die angestrebten Entlastungseffekte durch Belastungen an anderer Stelle konterkariert wurden.

In der *Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik* erwiesen sich die Hoffnungen, die man in das „Bündnis für Arbeit“ setzte, erwartungsgemäß als haltlos. Die Regierung versäumte es, Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und Abgaben- und Regulierungslasten spürbar zu senken. An den strukturellen Ursachen zielte die allzu interventionistische und punktualistische Regierungspolitik im Wesentlichen vorbei. Etliche Entscheidungen wie die Regelungen zu den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, den „Scheinselbständigen“, den befristeten Arbeitsverhältnissen sowie zur Betriebsverfassung erwiesen sich als beschäftigungspolitisch wirkungslos, wenn nicht sogar deutlich kontraproduktiv. Nur dank der konjunkturellen Belebung 2000/2001 sank die Arbeitslosigkeit vorübergehend.

In der *Sozialpolitik* behalf sich die Regierung Schröder nach der Abschaffung des von der Regierung Kohl eingeführten „demographischen Faktors“ zunächst damit, die Beitragssätze für die Rentenversicherung durch die Einführung der so genannten „Ökosteuern“, also durch weitere Steuersubventionen, zu stabilisieren und den Kostendruck umzulenken. Damit verschenkte sie wertvolle Zeit und drückte sich um die Sanierung der Altersvorsorge herum, zumal sie sich wie in der Finanzpolitik in

optimistische Prognosen von geringer Halbwertszeit flüchtete. Immerhin eröffnete sie 2001 mit der Einführung der so genannten „Riester-Rente“ neue Perspektiven. Da diese das bestehende Umlagesystem nicht teilweise ersetzte, sondern zusätzliche Lasten bedeutete, war von Beginn an zweifelhaft, ob diese geförderte Form der kapitalgedeckten Vorsorge sich als Erfolg erweisen würde. Aber mit ihrer Einführung wurde das Dogma der paritätischen Finanzierung der Altersvorsorge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgegeben und die Tür zu neuen Diskussionen über private, nicht an das Arbeitsverhältnis gebundene Formen der sozialen Absicherung aufgestoßen.

Insgesamt nutzte die Regierung die vielversprechende Konstellation, die sich ihr ab Herbst 1999 bot, zu wenig. Nach der Kanzlerblüte des Jahres 2000 schwenkte die Regierung schon bald auf einen Kurs ein, der die eigene Anhängerschaft durch eine Politik der Konzessionen und beruhigenden Signale mit Blick auf die Bundestagswahl 2002 zusammenführen sollte. Ihre widersprüchlichen und kurzatmigen Entscheidungen ließen den Glauben an eine stetige Erneuerungsstrategie dahinschmelzen. Unter dem Eindruck steigender Arbeitslosigkeit und leichter Rezession geriet die Regierung wieder in die Defensive und konnte sich bei der Bundestagswahl 2002 nur dank günstiger Umstände und des populistischen Machtinstinkts des Kanzlers behaupten.

Eine neue Chance: die zweite Regierung Schröder

Ihre knappe Wiederwahl schien die Koalition recht unvorbereitet zu treffen. Innerhalb kürzester Zeit verspielte sie den knappen Vertrauensvorsprung, den sie bei der Bundestagswahl errungen hatte. Der am 16. Oktober 2002 unterzeichnete Koalitionsvertrag³ wurde von vielen Beobachtern als kraftlos empfunden. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zeigte sich im November 2002 enttäuscht: „Der Koalitionsvertrag und die bisherige Regierungspolitik lassen eine konsistente und umfassende Strategie für mehr Beschäftigung und ein höheres Wachstum vermissen“⁴, hieß es dort kurz und bündig.

3 SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvertrag 2002–2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Berlin 2002.

4 Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart 2003, S. 371.

Auch innerhalb der Regierung wurde die Notwendigkeit erkannt, sich konzeptionell neu auszurichten und dem Handlungsbedarf in zentralen Politikfeldern gerecht zu werden. Am 14. März 2003 stellte Kanzler Schröder in einer Regierungserklärung unter dem Motto „Mut zum Frieden – Mut zur Veränderung“ den neuen Kurs vor und legte in einer bemerkenswert realistischen und ernsthaften Tonlage dar, welcher Handlungsbedarf in den Bereichen Konjunktur und Haushalt, Arbeit und Wirtschaft sowie soziale Absicherung im Alter und bei Krankheit bestehe. Die so genannte „Agenda 2010“⁵ enthielt eine Reihe von Zumutungen und Abweichungen von der bisherigen Regierungspolitik und beherrschte fortan die öffentliche Debatte. Da die wichtigsten Maßnahmen von der Zustimmung des Bundesrates abhängig waren, wurden sie mit erheblichen Korrekturen im Dezember 2003, zum Teil auch erst im Juli 2004 verabschiedet.

Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Regierung standen nach ihrer Wiederwahl unter dem beherrschenden Eindruck der Vorschläge, die eine Kommission unter dem VW-Vorstand Peter Hartz im August 2002 vorgelegt hatte. Sie waren zum einen eine unmittelbare Reaktion auf das Missmanagement in der Bundesanstalt für Arbeit, schrieben zum anderen einen Paradigmenwechsel fort, der schon in dem Anfang 2002 in Kraft getretenen „JobAktiv“-Gesetz angelegt war. Er zielte darauf ab, die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt zu verbessern und den Arbeitslosen durch eine Kombination von „Fördern und Fordern“ mehr Anreize für Beschäftigung zu setzen. Die unmittelbar gesetzgeberisch umzusetzenden Vorschläge der Hartz-Kommission hatten mehrere Maßnahmenbündel „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zum Gegenstand: „Hartz I“ sah insbesondere die Einrichtung von so genannten „Personal-Service-Agenturen“ durch die Arbeitsämter vor, deren Ziel darin bestand, Arbeitslosen über Zeitarbeitsverträge die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Auch Erleichterungen zur befristeten Einstellung älterer Arbeitnehmer sowie eine Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung und eine Änderung der Zumutbarkeitsregelungen wurden vorgenommen, um Qualifikation und Beschäftigungswillen der Arbeitslosen zu erhöhen.

Das parallel beschlossene „Hartz II“-Gesetz sah die Umwandlung der Arbeitsämter in „Job-Center“ vor und versuchte durch Einführung von „Ich-

AGs“, Existenzgründungen durch Arbeitslose zu erleichtern. Zudem gab das Gesetz im Bereich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse den bisherigen restriktiven Kurs auf und führte „Mini-Jobs“ bis 400 € ein, die mit Pauschalabgaben in Höhe von 25 Prozent belastet wurden. Für Beschäftigungsverhältnisse mit Einkommen zwischen 400 und 800 € („Midi-Jobs“) wurde eine Gleitzone mit steigenden Abgabenbelastungen eingerichtet. Sowohl die Einführung von „Ich-AGs“ als auch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse waren zumindest partiell als Dementi der Arbeitsmarktpolitik der ersten Regierungsperiode zu verstehen.

Das in der Agenda 2010 konkretisierte „Hartz III“-Gesetz hatte den internen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zum Gegenstand, die als „Bundesagentur für Arbeit“ fortan die Zielgenauigkeit und Effizienz ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessern sollte. Bedeutsamer, aber auch im sozialdemokratischen Hinterland umstrittener, waren die Inhalte des „Hartz IV“-Gesetzes. Es sah die Zusammenführung der bislang parallel von Arbeitsverwaltung und Kommunen betreuten Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen „Arbeitslosengeld II“ vor, dessen Leistungen an dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe orientiert wurden und das daher erhebliche Einschnitte für viele Betroffene bedeuten musste. Anders als das bisherige Arbeitslosengeld wurde es nicht mehr in Abhängigkeit des zuletzt bezogenen Arbeitseinkommens bemessen, statt dessen wurde der Grundsatz der Bedürftigkeit zugrunde gelegt sowie für die Berechnung die Vermögensverhältnisse und die Einkommen von Familienangehörigen herangezogen.

Dieser sozialpolitische Paradigmenwechsel von der Versicherungs- zur Fürsorgeleistung diente dazu, den Druck auf Arbeitslose zur Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis zu erhöhen, und wurde um Maßnahmen ergänzt, welche die finanziellen Anreize zur Qualifizierung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt erhöhten. Bemerkenswert war darüber hinaus, dass im Rahmen der Neuregelung eine Optionsmöglichkeit für die Kommunen und Landkreise eingeräumt wurde, um gegen Kostenerstattung durch den Bund die Administration des Arbeitslosengeldes II selbst in die Hand zu nehmen. Diese Regionalisierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik bot zumindest ansatzweise die Aussicht auf einen non-zentralen, institutionellen Wettbewerb, der auf lange Sicht innovativer wirken könnte als alle Bemühungen, die schwerfällige und umfängliche Bürokratie der Bundesagentur für Arbeit zu entschlacken.

Die Hartz-Gesetze enthielten einige wegweisende Ansätze, aber man musste sich von Beginn an vor

⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Antworten zur Agenda 2010 (Aktualisierte Neuauflage), Berlin 2004.

übertriebenen Erwartungen hüten, da der Schwerpunkt der Kommissionsvorschläge und der nachfolgenden Gesetzgebung auf der Verbesserung der Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit lag und nicht in einer Flexibilisierung und Entregulierung des Arbeitsmarkts oder gar auf einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Wie schon in der ersten Amtsperiode erwiesen sich viele der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Regierung Schröder als zu symptomatisch und zielten insbesondere aus Sicht der ostdeutschen Länder an den eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit vorbei. Zudem waren bürokratische Umsetzungsprobleme, wie sie die Arbeitspolitik der Regierung von Beginn an überschatteten, auch diesmal nicht auszuschließen. Nicht alle der eingeführten Instrumente erwiesen sich als Erfolg, auch der Personal- und Finanzbedarf der Bundesagentur stieg weiter an, und für die termingerechte Einführung des Arbeitslosengeldes II zum 1. Januar 2005 zeichneten sich wegen des hohen Verwaltungsaufwandes und des hohen Zeitdruckes erhebliche Komplikationen ab.

Sozialpolitik

Die Koalitionsvereinbarung von 2002 ließ in der Sozialpolitik klare Vorstellungen vermissen, wie auf die demographischen Herausforderungen zu antworten sei. In der Rentenpolitik wurde zwar angekündigt – und 2004 umgesetzt –, gemäß einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf eine nachgelagerte Rentenbesteuerung umzustellen, neue Maßnahmen zur Stabilisierung des Rentensystems wurden jedoch nicht aufgezeigt. Auch in der Gesundheitspolitik fehlten wegweisende Neuansätze, hier kündigte die Koalition lediglich an, die Einnahmesituation durch Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze, also durch Zurückdrängung des privaten Sektors, zu verbessern.

Die Agenda 2010 zeichnete demgegenüber ein geschärftes Problembewusstsein aus. Als Korrektur der Korrektur waren die neuen Schritte in der Rentenpolitik zu sehen. So entschloss sich die Regierung nicht nur zu neuerlichen Akutmaßnahmen wie einer Nullrunde für Rentner zum 1. Juli 2004, der Auszahlung von Neurenten erst zum Monatsende und dem nochmaligen Abschmelzen der Schwankungsreserve, sondern rang sich nach fünfjährigen Windungen auch dazu durch, den „demographischen Faktor“ der Blüm’schen Rentenreform in leicht veränderter Gestalt als „Nachhaltigkeitsfaktor“ wiedererstehen zu lassen. Bei weiterhin steigenden Beitragslasten wurde damit langfristig das Rentenniveau abgesenkt. Entlastung für Rentenversicherung und Belastung für die Rentner bedeutete auch die Entscheidung, dass die Beiträge zur Pflegeversicherung, die sich

wenige Jahre nach ihrer Einführung als zusätzlicher Krisenherd entpuppte, künftig in voller Höhe von den Rentnern selbst zu übernehmen sei.

Als ausgesprochen unpopulär erwiesen sich die Maßnahmen, welche die Regierung in Abstimmung mit der Opposition in der Gesundheitspolitik ergriff. Die wichtigste strukturelle Neuregelung war die Auslagerung von Zahnersatzleistungen, Krankengeld und Sterbegeld aus der gesetzlichen Krankenversicherung, für die künftig gesonderte Beiträge im Rahmen entweder der gesetzlichen oder einer privaten Versicherung erforderlich werden. Innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung wurden zwar mit verschärften Zuzahlungsregelungen für Medikamente und der Einführung einer Praxisgebühr in Höhe von 10 € je Quartal gewisse Anreize für eine kostenbewusste Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen gesetzt. Da aber im Übrigen die Steuerung des Gesundheitswesens ausgesprochen planwirtschaftlich und interventionistisch blieb und kein funktionstüchtiger Wettbewerb etabliert wurde, war durch diese Maßnahmen nach dem Abflauen der Übergangseffekte im ersten Halbjahr 2004 wie schon bei früheren Gesundheitsreformen nur eine kurzzeitige Verzögerung der Beitragsentwicklung zu erwarten.

Finanzpolitik

Spätestens seit Jahresbeginn 2002, als Deutschland nur unter Einsatz robuster Diplomatie der Einleitung eines Defizitverfahrens nach Maßgabe des EU-Stabilitätspakts entging, war immer fraglicher, ob die Koalition das Ziel, bis 2006 den Haushalt auszugleichen, erreichen könnte. Den im Koalitionsvertrag neu vorgesehenen Ausgaben für ein Ganztagschulprogramm, für die Subventionierung erneuerbarer Energien und für das Beschäftigungsprogramm „JumpPlus“ stand keine substantielle Aufgaben- und Ausgabenkritik gegenüber. Vielmehr kündigte die Koalition an, auf europäischer Ebene „unfairen Steuerwettbewerb“ einzuschränken, „Steueroasen“ auszutrocknen und auf eine „Harmonisierung“ oder „Koordinierung“, sprich: Kartellbildung, in der Steuer-, Beschäftigungs-, Wachstums- und Strukturpolitik hinzuwirken. Die Einnahmesituation versuchte die Koalition durch den Abbau von „Steuerbegünstigungen“ und die Schließung von „Steuerschlupflöchern“ zu verbessern. Das daraufhin vorgelegte „Steuervergünstigungsabbaugesetz“ erfasste im Wesentlichen die Körperschafts-, Einkommens- und Umsatzsteuer und sah Einschränkungen bei der Eigenheimzulage und bei der Gewährung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes vor. So berechtigt der Privilegienabbau in mancher Hinsicht war, so wenig war aus der Steuer-, Finanz- und Haushaltspolitik insgesamt ernsthafter Konsolidierungswille erkennbar.

Für die Finanzpolitik brachte die Agenda 2010 keine wesentlichen Fortschritte, da die Regierung neben die sozialpolitischen Konsolidierungsbemühungen auch einige konjunkturelle und wachstumspolitisch motivierte Ausgabenprogramme stellte. Vor allem zwei steuerpolitische Vorhaben waren von Bedeutung: zum einen die Neugestaltung der Gemeindefinanzen, die an der besonders problematischen Gewerbesteuer ansetzte, und zum anderen die Vorwegnahme der letzten Stufe der Steuerreform aus dem Jahre 2000, die erst im Vorjahr zur Finanzierung der Flutschäden in Ostdeutschland um ein Jahr verschoben worden war. In den Auseinandersetzungen mit der Opposition trat abermals zutage, dass das Dilemma zwischen steuerlicher Entlastung einerseits und Eindämmung der Staatsverschuldung andererseits ohne substantielle Staatstätigkeitskritik nicht zu lösen war.

Nicht von ungefähr mahnte der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2003/04 bei aller Zufriedenheit über die Agenda 2010 eine Finanzpolitik an, „die ihre Energien nicht auf kurzfristig wenig effektive, langfristig oft sogar schädliche Versuche einer diskretionären Stabilisierung konjunktureller Schwankungen konzentriert, sondern mit einer konsistenten Konsolidierungsstrategie die Solidität der Staatsfinanzen zurückgewinnt.“⁶ Um die durch bereits eingegangene Zahlungsverpflichtungen absehbare „Tragfähigkeitslücke“ zu schließen, bedürfe es der Rückführung der Staatsausgaben um rund zwölf Prozent bzw. des Absenkens der Staatsquote von derzeit 48,5 auf 42,6 Prozent. Wie unzulänglich das Regierungshandeln in dieser Hinsicht trotz der „Agenda 2010“ blieb, wurde im Frühjahr 2004 deutlich, als sich die der Haushaltspolitik zugrunde gelegten Annahmen als viel zu optimistisch erwiesen und Finanzminister Eichel in einem Nachtragshaushalt für das Jahr 2003 eine Rekordverschuldung in Höhe von 43,8 Milliarden € ausweisen musste. Ob die im Haushaltsgesetz 2004 vom Februar 2004 und im Haushaltsentwurf 2005 vom Juli 2004 formulierten Ansätze mit vorgesehener Neuverschuldung von 29,3 bzw. 22,0 Milliarden € realistischer kalkuliert waren, schien von Beginn an zweifelhaft.⁷

Der jahrzehntelange Trend der öffentlichen Verschuldung setzte sich daher weiter fort, ohne dass er im Laufe der Zeit erträglicher geworden wäre. Wachsende Zinslasten werden den Spielraum noch weiter einschränken, obwohl in wichtigen Politikfeldern wie der Bildungs- oder der Verteidigungs-

politik im internationalen Vergleich längst eine auffällige Unterfinanzierung eingetreten ist. Von der vollmundigen Konsolidierungsrhetorik ist nicht nur nicht mehr viel übrig geblieben, vielmehr setzte die Bundesregierung im Zusammenspiel mit der französischen Regierung einiges daran, den europäischen Stabilitätspakt schon bei der ersten Gelegenheit auszuhebeln, und entwertete damit recht mutwillig ein ordnungspolitisches Instrument der Geldwertstabilität und Haushaltsdisziplin, das eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung der europäischen Währungsunion gewesen war.

Gegensignale nach dem „Agenda“-Kraftakt

Bei aller Problematik stellte die Agenda 2010 eine beachtliche Kurskorrektur dar, deren Durchsetzung einer von der Union geführten Regierung ohne Zweifel um einiges schwerer gefallen wäre. Aber nicht inhaltliche Überzeugung, sondern machtpolitische Disziplin schweißte die Regierungsmehrheit für die entscheidenden Abstimmungen zusammen. Nach dem von Kanzler Schröder im Februar 2004 unter dem Eindruck der anhaltenden Widerstände in den eigenen Reihen verkündeten Verzicht auf den Parteivorsitz zugunsten des Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering bekräftigten beide, an der Agenda 2010 festhalten zu wollen. Dass sich die Regierung unter dem gestiegenen Einfluss Münteferings inhaltlich aber auf die Kritiker zubewegte, zeigte sich bei dem symbolträchtigen Projekt einer Ausbildungsplatzumlage, die von linken Sozialdemokraten seit vielen Jahren gefordert wurde. Auch wenn die Regierung schließlich den Vollzug des Gesetzes aussetzte, nachdem man sich mit den Arbeitgeberverbänden auf einen freiwilligen Ausbildungspakt verständigt hatte, wurde sichtbar, dass sie über kein klares ordnungspolitisches Leitbild der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik verfügte, sondern bereit war, sich zur Beruhigung innerparteilicher Kritiker wieder in einen kontraproduktiven Interventionismus zurückfallen zu lassen.

Ernstere Zweifel, ob die Regierung den Teilerfolg der Agenda 2010 wirklich zu einer entschlossenen Erneuerungsstrategie ausbauen will, kamen auch in der Gesundheitspolitik auf. Mit ihrem Konzept der „Bürgerversicherung“ zielt die Koalition wählerwirksam auf die Umstellung des Gesundheitssystems auf eine zweite Säule der Einkommensbesteuerung. Es könnte ihr bei der Bundestagswahl 2006 durchaus noch einmal ihre Mehrheitsfähigkeit sichern, lässt aber hinsichtlich seiner Tragfähigkeit erhebliche Zweifel aufkommen. Durch die Austrocknung des Marktes für private Krankenversicherungen und die damit angestrebte Monopolstellung der staatlichen Zwangsversicherung sind zwar kurzfristige Einnahmeverbesserungen

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, Stuttgart 2003, Zi. 3.

⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008, Berlin 2004.

nicht auszuschließen, aber es ist abzusehen, dass die Finanzierungsprobleme einer solchen „Bürgerversicherung“ nach dem Vorbild des britischen „National Health Service“ über kurz oder lang in ausufernde Rationalisierung der Gesundheitsleistungen münden und zu einer „Mangelverwaltungswirtschaft für alle“⁸ (zumindest für diejenigen, die sich nicht aus dem System herauskaufen können) führen werden. Eine nachhaltige Sanierung des Gesundheitswesens (wie auch der Pflegeversicherung) wird nicht auf eine Zwangsversicherung, sondern auf einen einkommensunabhängigen Versicherungszwang hinauslaufen müssen, bei dem die Patienten zwischen wettbewerblich auftretenden Versicherungsangeboten wählen können und der Staat direkte Hilfen zur Versicherungsfinanzierung für Bedürftige zahlt, ohne das wertvolle Signalsystem der Preise im Gesundheitsmarkt durch Interventionen zu stören.

Auch andere programmatische Signale wie Ankündigungen höherer Mindeststeuern für Unternehmen, Erbschaftssteuer, kommunale Konjunkturprogramme und Mindestlohn weckten Zweifel an der Nachhaltigkeit des mit der Agenda 2010 begonnenen Kurswechsels. Realistisch urteilte die „Neue Zürcher Zeitung“ Ende Juni 2004, dass unter diesen Vorzeichen von einer Fortsetzung der Reformpolitik keine Rede sein könne und eine „eine qualvolle Verlängerung des Reformstaus“ zu erwarten sei: „Die Auseinandersetzungen werden sich wohl im besten Fall darauf beschränken, ein Zurückrudern durch die Gewerkschaften und Parteilinken abzuwehren und stellenweise gewisse Konzessionen einzugehen.“⁹ Angesichts der erst noch bevorstehenden Umsetzungsprobleme der „Agenda“-Entscheidungen wird die Regierung, soweit die finanzpolitische Not nicht zu anderem zwingt, mit Blick auf die Bundestagswahl 2006 bemüht sein, alle riskanten Programme zu vermeiden und die verunsicherte Stammwählerschaft wieder zu integrieren.

Schumpeterianische Reitkünste statt politischer Führung

Kanzler Schröder stellte zwar eine Reihe von sozialpolitischen Gewissheiten seiner eigenen Partei in Frage und verdeutlichte ihr, dass unter den Bedingungen der Globalisierung und des demographischen Wandels eine programmatische Revision in einem gewissen Maße unvermeidlich war. Aber

er setzte auch diesmal nichts Neues an dessen Stelle, sondern verlegte sich auf eine ausgesprochen defensive Argumentation, welche die Agenda 2010 als einen von äußeren Umständen erzwungenen, nur unter großen Skrupeln verfolgten Kraftakt erscheinen ließ. Eine ins positive gewendete, Orientierung stiftende Zielvision vermochte er nicht zu formulieren. So bestätigte sich der Eindruck, den man schon aus der ersten Amtsperiode der Regierung gewinnen musste: Nach schwachem Auftakt und einer kurzen Phase ambitionierten Gestaltungswillens fiel die Regierung auch diesmal wieder in eine unstete Pendeldiplomatie zwischen Erneuerung und Beschwichtigung zurück. Ihren machtpolitischen Instinkt und ihr situatives Geschick hat die Regierung – der Kanzler allen voran – immer wieder eindrucksvoll demonstriert, aber es mangelt ihr nach sechs Jahren immer noch an einem inneren Kompass, der auf berechenbare Leitideen ausgerichtet gewesen wäre. Auf keinen anderen Bundeskanzler trifft besser als auf Schröder das Bonmot Joseph Schumpeters zu, dass der demokratische Politiker wie ein Reiter sei, „der durch den Versuch, sich im Sattel zu halten, so völlig in Anspruch genommen wird, dass er keinen Plan für seinen Ritt aufstellen kann“¹⁰.

Gewiss spiegeln sich in einem solchen Befund die institutionellen und mentalen Blockaden, die jede deutsche Regierung in Rechnung zu stellen hat. Gerade deshalb ist zu wünschen, dass in der Föderalismus-Kommission Ergebnisse erzielt werden, die politische Kartellbildungen und kollektivistische Illusionen zurückdrängen und die politischen Entscheidungsprozesse hin zu mehr Verantwortung, Transparenz, Dezentralisierung und Wettbewerb öffnen können, damit die Ausübung von Führung auf allen Ebenen besser belohnt wird. In diesem Sinne zahlt es sich aus, Regierung und Opposition gleichermaßen jene Forderung nach politischer Führung in der Demokratie nahezu bringen, die Woodrow Wilson 1887 erhob: „Wer immer eine Veränderung in einer modernen verfaßten Regierung erreichen will, muss zuerst seine Mitbürger dazu erziehen, überhaupt Veränderung zu wollen. Ist das getan, muss er sie davon überzeugen, genau die Veränderung zu wollen, die er will. Er muss erreichen, dass die Meinung des Volkes bereit ist, auf ihn zu hören und dann dafür zu sorgen, dass es auf die richtigen Dinge hört. Er muss sie zu einer Suche nach einer Meinung aufritteln und es dann fertigbringen, die richtige Meinung in ihren Weg zu legen.“¹¹

8 Alfred Schüller, Bürgerversicherung – Mangelverwaltungswirtschaft für alle, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, (September 2003) 97, S. 32–38.

9 Neue Zürcher Zeitung vom 26./27. 6. 2004.

10 Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, Tübingen–Basel 1993⁷, S. 456 f.

11 Woodrow Wilson, Das Studium der Verwaltung (1887), in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 69 f.

Die deutschen Parteien: Defizite und Reformideen

Parteien sind nicht das Ganze, doch sie erwecken oft diesen Eindruck. Die politischen Parteien gehören im Verfassungsstaat zum politischen System. Aber sie sind nicht das politische System, sondern ein Teil davon. Die Parteien sind schon gar nicht das Volk. In Wahlen erhalten sie von diesem die Legitimation zur Teilhabe an der politischen Willensbildung auf Zeit. Je mehr Wählerstimmen Parteien auf sich vereinigen, desto größer ist ihr politischer Einfluss. Wenn Parteien die Mehrheit erhalten oder sich dazu zusammenschließen, können sie regieren, wodurch sie befristet über erhebliche Macht verfügen und große Verantwortung tragen. Die Parteien sind umso mächtiger, je breiter ihre Verankerung in der Bevölkerung ist. Ein Indikator für diese Verwurzelung sind die Wahlergebnisse, ein anderer der Organisationsgrad.

In Deutschland ist seit den achtziger Jahren eine Abnahme der Wahlbeteiligung zu beobachten. Bei Landtagswahlen beteiligt sich oft ein Drittel der Berechtigten nicht, bei Europawahlen ist die Wahlenthaltung noch größer. Kritischer für die Parteien ist, dass höchstens vier Prozent der Bürger Mitglied einer politischen Partei sind. Diese schmale Mitgliederbasis wird als Folge und Ausdruck einer „Parteienverdrossenheit“ gesehen. Haben sie genügend Wählerstimmen gewonnen, wollen die Parteien in der Politik alles bestimmen. Aber mit ihrem geringen Organisationsgrad sind sie nur Ausschnitte der Gesellschaft. Auf diesem Missverhältnis zwischen allgemeinem Machtanspruch und schmaler sozialer Basis beruht die Parteienverdrossenheit. Dieses Unbehagen wird noch dadurch gesteigert, dass es keine Alternative zur Parteienherrschaft gibt, wenn man nicht auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundlagen des politischen Systems verzichten will.¹

Das Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland wurde nach 1945 zu einem Erfolg. Es ermöglichte das Wirtschaftswunder, festigte den Rechtsstaat, bewältigte drei Machtwechsel und erweiterte sein Spektrum um die „Grünen“. In dem Maße, wie die Parteien erfolgreich waren, steigerten und überzogen sie ihren Machtanspruch. Sie setzten sich mit dem politischen System gleich.

1 Vgl. Jürgen Dittberner, „Sind die Parteien noch zu retten?“ Die deutschen Parteien: Entwicklungen, Defizite und Reformmodelle, Berlin 2004.

Die Parteien trugen weiter zu einer Minderung ihres Ansehens bei, weil sie sich bei der Finanzierung ihrer Arbeit bis an die Grenze des Rechts und öfter darüber hinaus bewegten. Ihre Abgeordneten strebten an der Öffentlichkeit vorbei lukrative Diätenregelungen an. Spätestens seit der deutschen Wiedervereinigung wuchsen obendrein die Zweifel an der Problemlösungskompetenz. Die Parteien schienen machtlos zu sein gegenüber mehr als vier Millionen Arbeitslosen und den Problemen, die aus der Globalisierung folgen. Die Parteien versuchten, das durch eine umfassende Mediatisierung der Politik zu kompensieren: Kandidaten, Duelle, Bilder traten an die Stelle von Worten, Argumenten und Entscheidungen. 2003 sahen sie sich so sehr in die Enge gedrängt, dass sie den als diskreten Ort politischer Sachentscheidungen gedachten Vermittlungsausschuss zur Bühne machten, um dort unter Aufmarsch der „Spitzen“-Politiker das Stück „Parteien reformieren das Land“ aufzuführen und die „Agenda 2010“ durchzusetzen.

Zwar wurden die Parteien nach 1945 in der Bundesrepublik von der Verfassung anerkannt und erfolgreiche Träger der politischen Willensbildung: Infolge ihrer schwachen Verankerung im Volk, ihrer überbordenden Machtlust, ihrer Finanztricks, vor allem wegen ihrer sinkenden Problemlösungskompetenz gerieten sie mehr und mehr in die Kritik. Es zeigt den Januskopfcharakter der politischen Parteien, dass sie Verdrossenheit erzeugen und doch gewählt werden.

Die erste moderne Partei war die SPD. Schon ihr wohnte das Dilemma späterer Parteien inne: Robert Michels diagnostizierte 1910 für die Frühphase der SPD den Widerspruch zwischen demokratischem Anspruch und oligarchischem Charakter. Es ist der Widerspruch zwischen dem Postulat der Willensbildung von unten nach oben und der Machtausübung von oben nach unten. Nicht die Mitglieder, sondern eine festgefügte, sich selbst rekrutierende Führungsschicht – die Oligarchie – beherrschten die moderne Partei, stellte Michels fest und sprach vom „ehernen Gesetz der Oligarchie“: Wer Organisation sage, sage Oligarchie.² Dass in den politischen Parteien wie in allen ande-

2 Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart 1925².

ren Organisationen die Oligarchien – heute sagen wir die Führungseliten, das Management oder die Cliques – den Ton angeben und die einfachen Mitglieder sich dagegen schwer durchsetzen können, wird von wissenschaftlichen Beobachtern seit Michels als Tatsache anerkannt. Viele Anstrengungen und Überlegungen richten sich darauf, wie man das Demokratieprinzip – die Willensbildung von unten nach oben – innerhalb der Parteien dennoch durchsetzen kann.

Ein Beispiel aus der Praxis liefert die Partei „Bündnis 90/Die Grünen“: In ihrer Entstehungsphase hatten die Grünen versucht, Oligarchien nicht aufkommen zu lassen. Das Rotationsprinzip, die Öffentlichkeit aller Zusammenkünfte, Gehälter nicht über Facharbeiterniveau waren Maßnahmen, mit denen man eine verfestigte Parteiführung verhindern wollte. Dennoch wurden die Grünen eine Partei mit etablierter Führungsschicht. Die Doppelspitzen bei Partei- und Fraktionsführungen sind Rudimente aus der bewegten Zeit dieser politischen Kraft.

Als Mittel gegen die Oligarchisierung gilt eine Konkurrenz der Eliten. Der Grundgedanke ist, dass innerparteilich und zwischen den Parteien mehrere Führungsgruppen platziert werden, um zu verhindern, dass eine Gruppe die ganze Macht erobert. Das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition, die Kompromisse in Koalitionen oder das sich in der starken Stellung des Bundesrates manifestierende Föderalismusprinzip begrenzen die Macht der ganz an der Spitze stehenden „Oligarchie“, den engeren Kreis um den Bundeskanzler. Diese einst so gelobte Konsensdemokratie wird mittlerweile als entscheidungshemmend kritisiert. Die moderne und populäre Polemik gegen den Föderalismus und gegen das angebliche Parteienpalaver erscheint gefährlich, weil sie die Macht weniger stärken und die Teilhabe vieler abbauen will.

Die Konkurrenz der Eliten kann auch innerparteilich funktionieren. Die politischen Parteien in der Bundesrepublik haben keine Führungsgruppen mit Monopolstellung. Zwar ist in allen Parteien der Bundespartei Vorstand, die Führung der Bundestagsfraktion oder der Bundesregierung die jeweils mächtigste Gruppe. Daneben jedoch gibt es Kreise, die deren Macht wiederum begrenzen: die Führungen der Landesverbände – so genannte „Provinzfürsten“ – die Spitzen von Suborganisationen der Parteien wie der Sozialausschüsse bei der CDU/CSU, der Jungsozialisten bei der SPD und die Sprecher von Flügeln innerhalb der Parteien, die um die politische Linie der Mutterparteien kämpfen. Bei der FDP gibt es einen linksliberalen „Freiburger Kreis“, der die wirtschaftsliberale Par-

teiführung begrenzen will. Bei der PDS ist die dogmatische „Kommunistische Plattform“ bekannt, die gegen die pragmatische Linie der Parteiführung arbeitet. Derartige Konkurrenzgruppen stärken die innerparteiliche Demokratie. Moderne Parteimanager jedoch sind bemüht, Konflikte nicht an die Öffentlichkeit dringen zu lassen. Das ist absurd, denn Flügelkämpfe gehören zu einer politischen Partei wie Tore zum Fußballspiel. Die Propheten der Mediatisierung allerdings halten Flügel für kampagnenuntauglich. Die Parteivorsitzenden und Medien haben diese Einschätzung übernommen und damit zur Regression der politischen Bildung beigetragen. Offene Parteien sind aber für die Demokratie unentbehrliche Organisationen, sie gilt es zu verbessern und nicht abzuschaffen. Die Mängel der politischen Parteien in Deutschland indes sind offensichtlich:

- Ihre Problemlösungskompetenz ist begrenzt. Immer mehr Bürger trauen den Parteien nicht zu, dass sie ihre sachlichen Aufgaben bewältigen können.
- Die Mitgliederbasis ist schwach und nimmt weiter ab.
- Die Parteienidentifikation in der Wählerschaft ist rückläufig.
- Innerorganisatorisch setzt sich eine Funktioniärsherrschaft durch, für die Machterhalt zum Maßstab der Politik wird.
- Die politischen Parteien sind immer häufiger in Filzskandale und Affären verstrickt.

Seit langem ist von einer „Legitimationskrise“ der politischen Parteien die Rede. Gleichzeitig wird deren „elektorale Stabilität“ konstatiert:³ die fortwährende Bestätigung der Herrschaft der Parteien durch allgemeine Wahlen. Zwar ist die Wahl einer Partei für einen zunehmenden Anteil der Bürger kein Bekenntnis, sondern eine notgedrungene Auswahl, aber den Parteien genügt das als Grundlage für ihre Macht. So entsteht der Widerspruch, dass die politischen Parteien bei der Bevölkerung unpopulär sind, zugleich aber von dieser regelmäßig bestätigt werden.

Wie lange sich mit diesem Widerspruch leben lässt, ist ungewiss. Die Mittel einer Therapie der Parteien sind in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wohlfeil, werden aber in der Praxis nur zögerlich angewandt. Das kommt daher, dass die Parteien und vor allem ihre führenden Oligarchien ihre Macht nicht einschränken wollen.

³ Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen, Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973.

1990, im Zuge der Wiedervereinigung, schienen Reformen möglich. Aus der Protestbewegung der DDR hatten sich „Runde Tische“ und direkte Demokratie als Ergänzungen zur westdeutschen Parteiendemokratie angeboten. Doch deren Macht und Verharrungsvermögen selbst im Umbruch waren zu groß, als dass sich Grundlegendes änderte. Als Therapiemöglichkeiten für die politischen Parteien bieten sich verschiedene Vorschläge an.

Reformen des Wahlrechts

Praxis in einigen Regionen sind Kumulieren und Panaschieren. Anhand dieser Möglichkeiten können Wähler die Listen der Parteien durch Veränderung der Reihenfolge der Kandidaten, mit Stimmenhäufung bei einzelnen Bewerbern oder das Streichen bestimmter Vorschläge verändern. Da diese Verfahren das Vorschlagsrecht der Parteifunktionäre für Wahlen relativieren, haben sie sich nicht flächendeckend durchgesetzt. Da, wo sie angewandt werden, haben sie das Vertrauen in die Parteien nicht grundlegend gestärkt, weil sie allein nicht genügend Wirkung entfalten können.

Nach 1945 wurde die Fünf-Prozent-Klausel eingeführt, um eine Zersplitterung der Parlamente wie beim Weimarer Reichstag zu verhindern. Seit einiger Zeit wird argumentiert, mittlerweile seien die Wähler so reif, dass diese Sperrgrenze ihren Sinn verloren habe. Immerhin haben diese Diskussionen an manchen Orten zum Wegfall dieser Sperrklausel auf kommunaler Ebene geführt. In den Bundesländern und auf Bundesebene gilt sie jedoch weiterhin. Die etablierten Parteien werden vor aufkeimender Konkurrenz geschützt und halten folglich an der Fünf-Prozent-Marke fest.⁴

Mittels der direkten Demokratie durch Befragung, Begehren und Entscheiden soll der Wille der Wähler ohne die Filter der Parteien unmittelbar zum Ausdruck gebracht werden.⁵ Das Grundgesetz favorisiert die repräsentative Demokratie. Nach den Erfahrungen mit der Weimarer Demokratie und der nationalsozialistischen Diktatur herrschte bei den Verfassungsgebern Misstrauen gegen jegliche Formen des Plebiszits. Dieses Misstrauen ist geschwunden. Auf kommunaler und auf Länderebene ist direkte Demokratie alltägliche Praxis, auf der Ebene des Bundes nicht. In den Gemein-

den und Ländern kommt es immer wieder zu Volksbegehren, über deren Petition die Gemeindevertretungen oder Landesparlamente abzustimmen haben. Volksentscheide werden vorwiegend auf kommunaler Ebene praktiziert. In vielen Gemeinden werden die Bürgermeister direkt gewählt. Im Bund gibt es eine Diskussion darüber, ob die Bevölkerung über die Neustrukturierung der Europäischen Union und deren Erweiterung – bezogen auf die Türkei – befragt werden sollte. Die Forderung nach der Direktwahl des Bundespräsidenten taucht regelmäßig auf, wenn die Amtszeit eines Präsidenten zu Ende geht. Die Formen der außerparteilichen direkten Demokratie lassen sich zur Therapie der politischen Parteien einsetzen. Sie reduzieren die von den Parteien angestrebte Machtfülle und mindern deren Dominanz bei der politischen Willensbildung. Die Parteien praktizieren darüber hinaus in ihrem Innern direkte Demokratie. Da die Mitgliederbasis aber schmal ist, lässt sich dadurch keine allgemein legitimationsfördernde Wirkung erzielen.⁶

In den USA werden Wahlen als Prozesse gesehen. Diese beginnen mit den Vorwahlen, den „Primaries“. Die Wähler können sich für die Vorwahlen in Listen der Parteien ihrer Wahl eintragen und die Auswahl des politischen Führungspersonals mitbestimmen. Dieses Modell könnte übernommen werden. Wenigstens in Vorwahlzeiten könnten die Parteien so ihre Basis verbreitern. Diejenigen Sympathisanten, die es wollen, könnten sich bei „ihren Parteien“ als Vorwähler einschreiben lassen, um in der ersten Phase am Prozess der Wahlen mitzuwirken.⁷

Es ist zu erwarten, dass „die Politik“ manchem unbefangenen Bürger näher rückt, wenn dieser sich frühzeitig an der Auswahl der Kandidaten für eine Wahl beteiligen könnte. Interessant wäre es allemal, wenn die Entscheidungen nicht in Hinterstübchen fielen, sondern offen unter Beteiligung jener, die sich in Listen der Parteien eintragen ließen. Dabei wäre nicht auszuschließen, dass am Ende andere Leute im Parlament saßen als die ungeliebten Funktionärstypen – farbige Charaktere womöglich.

Elemente von Vorwahlen gibt es bereits. So machte die SPD im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998 die Entscheidung, wer von den Konkurrenten – Gerhard Schröder und Oskar Lafontaine – Kanzlerkandidat werden sollte, von dem Ausgang der

4 Dass die Sperrgrenze aber kein sicherer Schutz gegen aufkommende Konkurrenz ist, hat das Eindringen der Grünen in das etablierte Parteiensystem ab 1982 gezeigt.

5 Vgl. Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002.

6 Vgl. Jürgen Dittberner, *Vom Irrweg des innerparteilichen Plebiszits*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, (1998) 2.

7 Vgl. Sven T. Siefken, *Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach U.S.-Vorbild*; in: *ZParl*, (2002) 3.

der Bundestagswahl vorausgegangenen Landtagswahl in Niedersachsen abhängig. Die Wähler in Niedersachsen nahmen der Partei eine Entscheidung ab, und die elektorale Eignung des Kandidaten Gerhard Schröder wurde belegt. Im Allgemeinen jedoch sind die Parteien nicht gewillt, sich auf Vorwahlen als durchgängiges Prinzip einzulassen. Sie würden ihr Monopol bei der Kandidatenaufstellung verlieren, und ihr Einfluss auf die Fraktionen ginge stark zurück. Genau das aber wäre wichtig für die Freiheit der Abgeordneten. Gerade diese Wirkungen könnten zu einer Belebung des politischen Systems beitragen, so dass der Druck zur Einführung von Vorwahlen außerhalb der Parteien aufgebaut werden müsste. Die Medien und die Wissenschaft könnten das tun.

Mandate für die „Partei der Nichtwähler“

Anfang des Jahres 2000 haben nur 56,7 Prozent der Wahlberechtigten Nordrhein-Westfalens bei der Landtagswahl ihren Stimmzettel abgegeben. 43,3 Prozent der Bürger verzichteten auf ihr Wahlrecht. Sie bildeten eine unsichtbare „Partei der Nichtwähler“. Diese Partei war stärker als jede andere, die nun in den Düsseldorfer Landtag einzog. In Zahlen ausgedrückt: Wäre die „Partei der Nichtwähler“ im Landtag vertreten, so verfügte sie dort über 100 von 231 Sitzen. Die SPD erhielte 58 Mandate, die CDU 50, die FDP 14 und die Grünen 10. Aber natürlich ist es unsinnig und unmöglich, Nichtwähler im Parlament zu repräsentieren. So wurden die 56,7 Prozent aktiver Wähler gleich 100 Prozent gesetzt, die SPD erhielt 102 statt 58 Mandate, die CDU 88 statt 50, die FDP 24 statt 14, die Grünen 17 statt 10. Die Repräsentation der Nichtwähler wurde von den gewählten politischen Parteien usurpiert.

So war das immer, ob in der Landes-, der Kommunal- oder der Bundespolitik. „Wenn Bürger auf ihre Staatsbürgerschaftsrechte verzichten, nehmen diese eben andere für sie wahr. Das ist recht und billig,“ lautet die Begründung für dieses Verfahren. Und doch lässt sich auch anders argumentieren. Dass es Nichtwähler gibt, ist kein Schaden für die Demokratie.⁸ Dem Recht zum Reden entspricht das Recht zum Schweigen. Wahlverzicht kann Ausdruck der Zufriedenheit mit den politischen Zuständen oder auch das Gegenteil sein. Tatsächlich setzt sich die „Partei der Nichtwähler“ aus den verschiedensten „Flügeln“ zusammen. Neben den Zufriedenen gibt

⁸ Vgl. Thomas Kleinhenz, Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, Opladen 1995.

es Unzufriedene, Unentschlossene, Anhänger einer richtigen Partei mit Denkkzetteln in der Hand, Freizeittetischisten sowie Wahlunfähige. Die Stimmen all derer übernehmen Repräsentanten von den Listen der gewählten Parteien. Das ist für diese bequem. Sie können sich in den Parlamenten mit der Repräsentation derjenigen brüsten, die nicht gewählt haben. Am Wahlabend wird bedauert, dass die Wahlbeteiligung gering gewesen sei. Anschließend werden die zusätzlichen Mandate eingeholst. Warum sollen sich die Parteien Mühe geben, etwas für eine höhere Wahlbeteiligung zu tun? Sie erhalten ihre Beute auch so.

Warum wurden in Düsseldorf alle 231 Landtagsmandate vergeben und nicht 132, wie es nach dem Wahlergebnis gerechtfertigt wäre? Aus der Sicht der Parteiorganisationen ist die Sache klar: Mehr Mandate bedeuten mehr Pfründe und Geld. Für die Effektivität des Parlamentes hingegen muss die volle Ausschöpfung der Mandatszahlen kein Vorteil sein: Es lässt sich gut vorstellen, dass Nordrhein-Westfalen von einem Parlament mit 132 Abgeordneten ebenso regiert wird wie von einem mit 231. Zöge man überall in Deutschland von den möglichen Mandatszahlen die Anteile der Nichtwähler ab, käme man auf angemessene Größen der Parlamente und würde zusätzlich erhebliche Mittel einsparen.

Mit einer an den Nichtwählern orientierten Brutto-Netto-Regelung bei den Parlamentssitzen würde obendrein erreicht, dass die Nichtwähler wenigstens eines bewirkten: Zwar könnten sie nicht den Gang der politischen Ereignisse beeinflussen – darauf haben sie ja verzichtet –, aber die Trägheit der Parteien könnten sie mindern. Diät statt Diäten bekäme den Parteien nicht schlecht. Das würde sie motivieren, mehr zu unternehmen, um möglichst nahe an allen Gruppen der Bevölkerung zu sein.

Die Politiker sollten nicht mehr Geld bekommen

Vielfach wird behauptet, der vermeintlich glattgeschliffene Funktionärscharakter der Politiker rühre daher, dass diese unterbezahlt seien. In der Tat: Im Vergleich zu überbezahlten Wirtschaftsmanagern sind die Politiker arm dran. Sie kassieren keine Millionengehälter, sie dürfen sich obendrein nicht einmal einen Kugelschreiber schenken lassen. Ihre Geburtstagsempfänge finanzieren sie aus ihrem Privateinkommen. Privilegien beim Erwerb und Verkauf von Aktien ihrer „Firma“ genießen sie auch nicht. Der Bundestrainer des DFB verdient mehr als der Bundeskanzler. Jeder Minister würde beim Gehalt gerne mit den Profifußballern tauschen.

Andererseits: In der deutschen Hauptstadt Berlin leben etwa 13 Prozent der Menschen in Armut. Die Hälfte der alleinerziehenden Mütter sind auf staatliche Unterstützungen angewiesen. Familien mit drei und mehr Kindern können ihren Standard nicht halten. 43 500 Berliner haben im Monat weniger als 546 Euro zur Verfügung. Da beklagen Unternehmensberater, die Politiker seinen „tendenziell unterbezahlt“. Ein normaler Bundestagsabgeordneter hätte mit 7900 Euro Gehalt und 3417 Euro steuerfreier Kostenpauschale zu wenig. Mit diesem Einkommen sei er anfällig für Bestechungen, und er müsse sich minderwertig fühlen, weil kein anständiger Manager sein schlecht bezahltes Amt je haben wolle.

Solche Berater scheinen zu meinen, Politiker wären höchstens zweite Wahl. Denn die fähigen Leute gingen in die Wirtschaft. Andere Talente würden Fußballtrainer, Fernsehmoderatoren, Showmaster, PR-Berater oder Chefredakteure und entgingen dem Los, etwa als Landesminister nur 9762 Euro Grundgehalt zu bekommen. So gesehen seien die Politiker nicht zweite, sondern dritte Wahl. Wer das so sieht, für den ist unser Land eine Ständegesellschaft: Zuerst kommen die Bank- und Industriemanager; an zweiter Stelle die Trainer, Stars unter Sportlern oder Schauspielern, bestellte Journalisten, Professoren 1. Klasse und Lobbyisten; an dritter Stelle die Politiker, Ärzte, Rechtsanwälte mit Klienten und die echten Selbständigen; den vierten Stand bildet das große Heer der von 5000 bis 3000 Euro zu taxierenden Arbeiter, Angestellten, Beamten und Professoren 2. Klasse. Schließlich existieren am Ende der Pyramide als fünfter Stand die Armen, zu denen sich zunehmend arbeitslose Anwälte und Journalisten gesellen. Als Unternehmensberater sieht man offenbar in den Bestverdienten die Qualifiziertesten und in den Armen die Nichtsköner. Der soziale Rang wird mit der Qualifikation gleichgesetzt. Maßstab ist das Einkommen.

Während Millionen mit weniger als 546 Euro über die Runden kommen müssen – schlagen andere vor, die Offenlegungspflicht bei Einkommen von Politikern zu verschärfen. Offenbar gibt es noch immer nicht den „gläsernen Abgeordneten“, für den sich das Bundesverfassungsgericht seit Jahr und Tag einsetzt. Oppositionspolitiker im Deutschen Bundestag lehnen solche Verschärfungen ab. Es muss mithin mehr Abgeordnete geben als bekannt, denen ihre monatlichen 7900 Euro ebenso viele Sorgen machen wie den armen Armen ihre höchstens 546 Euro. Diese Abgeordneten würden es bestimmt begrüßen, folgte man den Beratern und rückte die Einkommenslage der Spitzenpolitiker derjenigen der Wirtschaftsbesse näher. Dadurch bekämen wir aber kaum andere

oder bessere Politiker. Die bestehende politische Klasse würde das zusätzliche Geld mitnehmen, aber deswegen ihre Plätze nicht räumen. Sie würde weder bessere noch schlechtere Politik machen. Die Manager würden bleiben, wo sie sind. Warum sollten sie sich auf den Präsentierteller begeben, sich der Kritik der Medien aussetzen und sich gleichzeitig im Ortsverband Hannover den Genossen Hinz und Kunz stellen?

Der Vorschlag, die Politiker mit Gehältern wie Manager auszustatten, beruht auf dem Irrglauben, dass wer viel hat, nicht korrumpierbar sei. Die Erfahrung lehrt jedoch: In allen Gehaltsklassen gibt es Bestechliche und Unbestechliche. Das ist eine Frage des Charakters, nicht des Geldes. Politiker haben die Aufgabe, Strategien zu entwickeln, um die Gesellschaft zusammenzuhalten. Wenn die Politiker nicht zu denen gehören, die üppig kassieren, können sie ihre Fürsorge eher dem unteren Ende der Pyramide zuwenden, und das ist für den Zusammenhalt dieser Gesellschaft dringend nötig.

Die Kandidaten müssen nicht „Spitze“ sein

Der Zwang zur Personalisierung beherrscht die politischen Parteien. Es ist fraglich, ob mit den ausgesuchten Personen eine Wählermobilisierung gelingt. In Berlin wurde 2001 das Abgeordnetenhaus aufgelöst. Die Empörung über den Skandal der Verschuldung der Landesbank machte sich in der Forderung nach Neuwahlen Luft. Über den Termin der Neuwahlen war noch nichts bekannt, da hatten sich alle Parteien schon für „Spitzenkandidaten“ entschieden. Es gab keinen einzigen wirklich aufgestellten Kandidaten für das Abgeordnetenhaus, da geisterten schon fünf Spitzenkandidaten durch die Medienlandschaft: Klaus Wowereit, der neue Regierende Bürgermeister mit dem Segen aus dem Kanzleramt, hatte den Kultspruch kreiert „und das ist gut so“. Frank Steffel, das Kennedy-Imitat der Berliner CDU, sah seine Stadt bereits in einer kommunistischen Reihe hinter Peking und Havanna. Gregor Gysi von der PDS zog einen tiefen mentalen Graben zwischen sich und den Dogmatikern seiner Partei. Sybill Klotz von den Grünen war die Unschuld aus dem Osten. Günter Rexrodt wurde von seinem Chef Guido Westerwelle auserkoren um den Münchhausen der FDP zu spielen und diese am Zopf seiner Bekanntheit als Ex-Minister Helmut Kohls wieder an die Oberfläche zu ziehen.

Die Rollen waren besetzt, das Stück konnte beginnen. „Wowi“, Gysi und die anderen waren die Pro-

tagonisten einer Wanderbühne, welche die Studios der Fernseh- und Rundfunkstationen abklapperte und unterm Volk Handzettel verteilte. Diese Wanderbühne würde am Wahltag ihre letzte Vorstellung haben. Die Veranstalter hofften, dass sich das Publikum für die Darsteller und weniger für die Texte des Stückes interessiere. Das Publikum schien mitzuspielen: Zwar hörte man in den Talkshows die Worte „Bankenkrise“, „Berliner Filz“, „Pleite“ und „PDS“. Aber gepackt wurden die Menschen von der Art und Weise, wie die Steffels und Klotzens sich beim Gebrauch dieser Begriffe gegenseitig ins Wort fielen, wie sie aneinander vorbei redeten, wie sie Simultansprechen für Diskussion ausgaben.

Es war geschafft: Größenwahn, Unfähigkeit und Selbstbedienung der Berliner Politik über die Jahre hinweg waren verdrängt, die Personalisierung und Problemverschiebung hatte funktioniert. Wen interessierten noch die Verstrickungen eben Abgewählter in den früheren „Antes-Skandal“⁹, wen die Steuergelder fressende Hybris der Olympiabewerbung, das Finassieren und Verschleiern politischer Handlungsunfähigkeit vergangener Tage? Auch an die Wertberichtigungen in Milliardenhöhe bei der Landesbank, die in den Tagträumen der gesamten Berliner Politik die Milchkuh der Stadt hätte sein sollen, hatte man sich gewöhnt. Vor allem, wie man Derartiges zukünftig vermeiden könne, wusste keiner.

Es war das alte Lied: Die Politik ist nicht durchschaubar – auch im Stadtstaat nicht. Sie kann in Sekundenstatements nicht vermittelt werden. Sie will auch nicht in ihrer ganzen Alltäglich- und Ratslosigkeit präsentiert werden. Deswegen haben Parteimanager und Werbestrategen die Personalisierung erfunden. Bei Bundestagswahlen wird – wie das Wort sagt – eigentlich der Bundestag gewählt. Aber für die großen Parteien ist vor allem eines spannend: Wer wird Kanzlerkandidat? Ganz Kecke meinten vorübergehend, auch die Kleinen müssten auf den Kanzler setzen, dann würden sie durch Eigensuggestion groß. Vor der Bundestagswahl 1961 reiste Klaus Schütz für die SPD in die USA und studierte die Kampagne von John F. Kennedy. Das Resultat war die in der deutschen Verfassung nicht bekannte Figur des „Kanzlerkandidaten“: Der junge Regierende Bürgermeister von Berlin, Willy Brandt, forderte den „Alten“ aus Rhöndorf, Konrad Adenauer, als Kanzlerkandidat heraus.

Für die Berliner Neuwahl waren die Spitzenrollen schnell besetzt. Welches Engagement die Darstel-

ler eingehen würden, wenn das Stück „Berliner Wahlen“ abgesetzt sein würde, wollte keiner wissen. Die Spitzenkandidaten waren nicht für eine vielleicht mühsame Wirklichkeit da, sondern für eine spritzige Show engagiert. Diese Show hieß Wahlkampf. Mittlerweile sind die Darsteller von einst in andere Rollen geschlüpft: Klaus Wowereit war Präsident des Bundesrates und als solcher der Öffentlichkeit aufgefallen, als er das Abstimmungsverhalten des Landes Brandenburg falsch gedeutet hatte. Gysi war kurzzeitig Senator, hatte aber plötzlich Hals über Kopf die Bühne verlassen, Klotz und Rexrodt versicherten sich in „Koalitionsverhandlungen“ ihrer gegenseitigen Abneigung. Die Show des Wahlkampfes war vergessen. Und ob es den politischen Parteien in Berlin je gelingen wird, ihr Land zu sanieren, ist völlig ungewiss. Das Publikum hat wieder einmal seine Machtlosigkeit erfahren.

Was wäre die Show ohne Spitzendarsteller gewesen? Man hätte Tausenden von Bibliothekaren, Erzieherinnen, Verwaltungsangestellten, Polizeibediensteten, Bankangestellten und vielen anderen sagen müssen, dass sie demnächst entlassen werden, weil die Stadt nicht weiter über ihre Verhältnisse leben will. Es hätte zugegeben werden müssen, dass drei Opernhäuser, zwei Zoologische Gärten und drei Universitäten so nicht am Leben gehalten werden könnten. Es hätte der Leerstand in der Stadt im Wohn- und Gewerbebereich präzisiert werden müssen. Der geplante Großflughafen hätte auf den Prüfstand gehört. Hätten diese eher spröden Themen im Mittelpunkt des Wahlkampfes gestanden und die Parteien dabei ehrlich argumentiert, wäre dem Volke zwar der Spaß verdorben worden, aber die Wahl hätte womöglich einen anderen Ausgang genommen.

Man sollte auf Spitzenkandidaten verzichten, wenn bei ihnen nur das Aussehen, der Kult, das Showtalent oder die Bekanntheit Spitze sind. Die Werbeprofis dagegen sagen: Personalisierung, Mediatisierung und Professionalisierung brächten Erfolge in der Mediengesellschaft. Versammlungen, Hausbesuche und Referate wären „Opas Wahlkampf“, einfach unprofessionell. Womöglich wären die Parteien mit „Opas Wahlkampf“ näher an den Problemen als mit ihren Schauspielern der zu „Events“ degenerierten Kampagnen.

Die Reduzierung der öffentlichen Zuschüsse für die Parteien

Seit Bestehen der Bundesrepublik vermochten es die Parteien, die finanziellen Zuschüsse aus öffent-

⁹ Der CDU-Stadtrat Antes gab einem Bauskandal seinen Namen.

lichen Kassen zu vermehren.¹⁰ Dies geschah im Wechselspiel mit dem Bundesverfassungsgericht, das den Zugriff der Parteien auf öffentliche Kassen einerseits regulieren und eindämmen, andererseits nicht gänzlich abschaffen will, um die Parteien gegen die Abhängigkeit von Spenden zu immunisieren. Das Ergebnis ist nicht eine Eindämmung des Finanzbedarfs der Parteien gewesen, sondern deren Ausweitung: Den Werbeberatern ergeben, leisten sich die Parteien immer teurere Wahlkämpfe, bei denen sie bestrebt sind, mit fernsehgerechten Inszenierungen präsent zu sein. Die wachsende Geldnot führt auch auf dem mittleren hohen Niveau der staatlichen Parteienfinanzierung zu stets neuen Finanzskandalen. Das Bekanntwerden solcher Skandale wird in der Regel von der Konkurrenz publizistisch ausgeschlachtet. Der Schaden für die „schuldige“ Partei ist jedoch zeitlich begrenzt, wie das Hoch der Union nach ihren Spendenskandalen im Bund und in Hessen zeigt. Aber es sinkt das Ansehen des Parteiensystems insgesamt.

Daher ist es an der Zeit, nicht fortwährend die Einkommenslage der Parteien zu regulieren, sondern diese zu veranlassen, ihre Ausgabenpolitik zu ändern. Es kann von den Parteien erwartet werden, dass sie ihre Wahlkämpfe bescheidener durchführen. Die Zuschüsse zu Fraktionen, Stiftungen und anderen parteinahen Einrichtungen können reduziert werden, ohne dass deren Arbeitsfähigkeit darunter leiden müsste.

Am Ende könnten die Parteien sich einigen oder durch öffentlichen Druck gezwungen werden, tatsächlich zu „Opas Wahlkampf“ zurückzukehren. Die Mitglieder könnten Plakate fertigen und kleben, Hausbesuche machen und Straßendiskussionen durchführen. Würden alle Parteien das tun, gäbe es keine Wettbewerbsverzerrungen. Das Publikum würde aufhorchen: Abgestumpft durch die Methoden der kommerziellen Medienwerbung würde ihm die Laienwerbung auffallen. Es könnte meinen, die Parteivertreter suchten das Gespräch mit ihnen wirklich aus Interesse. Die Parteien würden sich dem Volke annähern.

Auch innerparteilich würden mit „Opas Wahlkampf“ die Verhältnisse geändert. Für die Parteiführungen gewinnen die Mitglieder an Bedeutung. Sie könnten nicht mehr über deren Köpfe hinweg Kampagnen veranstalten. Das innerparteiliche Gespräch käme in Gang. Damit wäre eine Aufwertung der Rollen der Parteimitglieder verbunden, was wiederum wegen der gesteigerten Attraktivität Mitgliederzulauf bringen könnte. Die

¹⁰ Vgl. Thomas Drysch, *Parteienfinanzierung*. Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998; J. Dittberner/R. Ebbighausen (Anm. 3).

Parteien befänden sich auf dem Weg zu wirklichen Organisationen des ganzen Volkes. Sie müssen sich selber nur realistisch sehen, damit sie den Willen zu Reformen auch bei sich selber entwickeln können. Aus dem jeder Organisation immanenten Selbsterhaltungstrieb heraus werden sie nach und nach auch darauf kommen. So gesehen täten die Parteien etwas für ihre Zukunft, öffneten sie sich folgenden Reformvorschlägen:

- Überall bei Wahlkämpfen – auch auf der Bundesebene – wird das Kumulieren und Panaschieren eingeführt. So würde die Macht der Parteifunktionäre durch Partizipation der Wähler bei der Führungsauswahl und Konkurrenz gegen ihre Apparate begrenzt. Durch Wegfall der Sperrgrenze würde der Konkurrenzdruck auf die Parteiführung erhöht.

- Die repräsentative Demokratie wird systematisch auf allen Ebenen der Politik durch Elemente der plebiszitären Demokratie ergänzt. Die Dominanz der Parteien bei der politischen Willensbildung würde dadurch gemindert werden.

- In Vorwahlen werden Bürger, die nicht Parteimitglieder sind, an der Kandidatenauswahl beteiligt. Die Macht der Hinterstübchen würde dadurch reduziert werden.

- Bei der Zuweisung von Mandaten werden durch eine Netto-Brutto-Regelung anteilig nur so viele Mandate vergeben wie die Parteien Stimmenanteile erhalten haben. Die Parteien würden gezwungen, sich um die Nichtwähler zu kümmern.

- Da die Politikereinkommen mittlerweile auskömmlich sind, werden sie festgeschrieben. Die Politiker sollen nicht abheben vom Volk.

- In Wahlkämpfen wird das Gebot der Personalisierung aufgegeben. Mit an Sachthemen orientierten Wahlkämpfen gewinnen die Partei Vertrauen bei den Wählern zurück.

- Die öffentlichen Zuschüsse für die Parteien und ihre Umfelder werden abgebaut. So würden die Parteien gezwungen, auf die Ressourcen ihrer Mitglieder zurückzugreifen. Das Funktionärsdenken würde an Bedeutung verlieren, und die Mitgliedschaft in Parteien für mehr Bürger interessant werden.

Die Parteien müssen bei sich selber praktizieren, was sie von den Bürgern fordern: Einschränkungen hinnehmen, und dies als Reform begreifen. Die Beschränkungen bei den Parteien betreffen ihre Macht, ihre Präsentation und ihre Finanzen: Das ist bitter für sie. Aber so kommen sie dem Volke näher. Denn wer selber tut, was er von anderen verlangt, gewinnt Glaubwürdigkeit.

Parteien und die Politik der Zumutungen

Für die Parteien in Deutschland endet eine Epoche. Sie stand für einen Parteienwettbewerb, bei dem die Bevölkerung von Wahlperiode zu Wahlperiode mit einem stetigen Ausbau des Wohlfahrtsstaats und der sozialen Sicherungssysteme rechnen konnte. Diese Politik befand sich im Einklang mit dem tief verwurzelten Sozialstaatskonsens in Deutschland, und für die Parteien ging ihr Stimmenmaximierungskalkül auf, zumal sie für eine Politik sozialer Wohltaten mit elektoraler Erfolgsprämierung rechnen konnten. Infolgedessen geriet der Sozialstaat zum ureigensten Objekt parteipolitisch organisierter Interessenrepräsentation und Wählermobilisierung. Nun sind für den weiteren Erhalt des sozialstaatlichen Wohlfahrtsniveaus die Voraussetzungen weggefallen, was die Parteien zu einem Kurswechsel zwingt. Hierbei geht es nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Ausmaß und das Wie sowie um die Frage der Durchsetzung einer Politik der Zumutungen.

Der Gezeitenwechsel von einer Politik der Wohltaten zu einer Politik der Zumutungen stellt Parteien vor enorme Herausforderungen und Risiken, die im Folgenden untersucht werden. Herausgefunden werden soll, aus welchen Gründen und auf welche riskante Art und Weise Parteien in Deutschland einen sozialstaatlichen Kurswechsel vollziehen, und dies unter begrenzten externen und parteiinternen Handlungsspielräumen. Um Parteien als Schlüsselakteure einer sozialen Wendepolitik zu analysieren, ist der politikwissenschaftlich vorherrschende Blick auf die restriktiven institutionellen Arrangements und Veto-spieler-Barrieren, die für Reformblockaden in Deutschland verantwortlich gemacht werden,¹ eher hinderlich. Nützlicher ist es, Parteien aus der Akteursperspektive zu beleuchten. Dabei werden Struktur- und Handlungsanalyse kombiniert, um mit Blick auf die Intentionen und Vorgehensweisen von Spitzenvertretern der Parteien in Regierung und Opposition den eingeleiteten Prozess der sozialstaatlichen Politikwende zu rekonstruieren.

Zunächst wird auf die prekäre Lage eingegangen, mit der Parteien bei ihrem Wechsel hin zu einer Politik der Zumutungen konfrontiert werden. Danach sollen die Umstände und Handlungslogi-

ken der Parteispitzen skizziert werden, die den Reformen des Gesundheits- und Rentensystems sowie des Arbeitsmarktes zu Grunde liegen. Richtung und Vorgehensweise der Reformakteure werden diskutiert und in einen parteiendemokratischen Bewertungszusammenhang eingebettet. Am Ende werden problematische Folgen thematisiert, die sich aufgrund von Legitimationsschwächen und parteiendemokratischen Fehlsteuerungen der Reformen einstellen könnten.

Parteien und Politikwende

Parteien haben sich generell mit einer hohen Erwartungshaltung ihrer Wählerschaft auseinandersetzen. Und jetzt sollen sie eine Politikwende organisieren, die mit Zumutungen für den größten Teil der Bevölkerung einhergeht. Geht es doch um die Beschneidung angestammter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sowie um Kostenzuzahlungen und den Abbau arbeitsmarktlicher Schutzrechte. Als Schlüsselakteuren des politischen Prozesses und Bindegliedern zwischen Staat und Gesellschaft fällt den Parteien die undankbare Rolle zu, eine Wende zu einer Politik der Zumutungen einzuleiten und durchzusetzen. Obgleich nicht gut dafür vorbereitet, haben sie dabei widerstreitende Erwartungen zu berücksichtigen und spannungsgeladene Funktionen miteinander zu kombinieren.²

Da sie die Schaltstellen staatlicher Macht besetzen und im Zentrum des parlamentarischen und gouvernementalen Entscheidungsprozesses stehen, wird von ihnen einerseits erwartet, dass sie problemgerechte und sachdienliche Vorschläge und Reformkonzepte formulieren und in effektive Entscheidungen umsetzen. Andererseits haben sie dafür Sorge zu tragen, dass im Reformprozess die Wünsche und Kollektivinteressen ihrer Mitglieder, Anhänger, Wähler, verbündeten Verbände und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen angemessen berücksichtigt und repräsentiert werden. Und last but not least ist es ihre Aufgabe, auch unter Reformstress den Parteienstaat mit der Gesell-

1 Vgl. Arthur Benz, Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 29–30/2003, S. 32 ff.

2 Vgl. Stefano Bartolini/Peter Mair, Challenges to Contemporary Political Parties, in: L. Diamond/R. Gunther (Hrsg.), Political Parties and Democracy, Baltimore–London 2001, S. 330 ff.

schaft in enger Verbindung zu halten. Hierzu müssen sie weitreichende Perspektiven aufzeigen, die Öffentlichkeit überzeugen und Gründe dafür nennen, warum, für welche Zwecke und wie sich die Dinge ändern sollten, um die Politikwende nachvollziehbar und akzeptabel zu machen.

Parteien können sich dem kritischen Wandel der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse nicht entziehen. Es ist ihnen verwehrt, auf bewährte Reaktionsmuster der Vergangenheit zurückzugreifen. Dies konfrontiert sie mit einem prekären Dilemma. In dem Maße nämlich, wie das bisher geltende sozialdemokratische Politikmodell, das auf sozialer Gleichheit, paritätischer Kostenteilung und einem starken Sozialstaat fußt,³ an seine ökonomischen und fiskalischen Grenzen stößt, wird dieser politischen Wohlfahrtslogik nun die Grundlage entzogen. Unter wachsendem Krisen- druck werden Parteien zu Getriebenen des Wandels, wobei sie sich nur zwischen Scylla und Charybdis entscheiden können. Sich dem Reformdruck zu verweigern hieße, von den ungelösten ökonomischen und sozialen Problemen überwältigt zu werden, würde ferner bedeuten, zu allererst die Verantwortung für die Reformunfähigkeit Deutschlands zu übernehmen. Stellen sich die Parteien aber umgekehrt aktiv an die Spitze der Reformbewegung, müssen sie sich notgedrungen auf eine unpopuläre Politik sozialer Zumutungen einlassen. Die Grundfesten ihrer Erfolgsbasis würden dadurch erschüttert. Schließlich bilden sie mit ihrer bisherigen Wettbewerbslogik der sozialen Wohltaten eine wesentliche Ursache für die Sozialstaatsprobleme, die gelöst werden müssen. Sie sitzen auf dem Ast, den sie zu beschneiden haben. Gehen sie den Weg der Sozialstaatsreform, haben sie mit der Abstrafung durch die Wähler zu rechnen. Hinzu tritt noch das Risiko, mit dem Reformkurs zu scheitern, weil für die Reformakteure ungewiss ist, ob sich durch die schmerzhaften Einschnitte wirklich eine Besserung der Lage einstellt.⁴

Politikwechsel als Durchmarsch

Seit der deutschen Einheit erlebt Deutschland einen gesellschaftlichen und ökonomischen Zeitenwechsel mit einem ungewissen Ausgang. Das

3 Vgl. Wolfgang Schröder, Ursprünge und Unterschiede sozialdemokratischer Reformstrategien. Großbritannien, Frankreich und Deutschland im Vergleich, in: ders. (Hrsg.), *Neue Balance zwischen Markt und Staat?*, Schwalbach 2001, S. 251.

4 Vgl. Claus Offe, *Perspektivloses Zappeln. Oder: Politik mit der Agenda 2010*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2003) 7, S. 807 ff.

Land hat mit chronischer Wachstumsschwäche, struktureller Massenarbeitslosigkeit, hohen Lohnkosten, wachsenden Sozialausgaben, Steuerausfällen, Haushaltsdefiziten und ungebremster Staatsverschuldung zu kämpfen. Diese dramatische Lage geht auf unterlassene politische Anpassungen zurück, die weit bis in die Kohl-Ära zurückreichen.

Spätestens seit 2003 hat ein Prozess des politischen Umsteuerns begonnen. Aus einer breiten gesellschaftlichen Aufbruch- und Reformbewegung ist dieser nicht hervorgegangen, ebensowenig konnte er an ein aufgeschlossenes gesellschaftliches Reformklima anknüpfen. Auch innovative programmatische Impulse der Parteien für die Reformagenda blieben aus, zumal der hierfür erforderliche innerparteiliche Programmenerneuerungsprozess sich erst noch mühsam an die gewandelte Wirklichkeit heranarbeitet. Infolgedessen stehen die eingeleiteten Sozialstaatsreformen im Kontrast zu den nach wie vor gültigen Programmpositionen der Parteien.

Bis zur Agenda 2010 konnte von einem strategischen Reformkurs der zweiten Schröder-Regierung keine Rede sein, was nahtlos an die Linienlosigkeit seines ersten Kabinetts 1998 bis 2002 anschloss.⁵ Erst der sich krisenhaft zuspitzende Problemstau, gescheiterte Konsensrunden und die elektorale Abwärtsspirale der SPD lösten im Kanzleramt einen strategischen Richtungswechsel aus, der zur Agenda 2010 führte. Sie kann als Schlüsselprojekt einer wohlfahrtsstaatlichen Politikwende begriffen werden. Als Kopfgeburt aus dem Kanzleramt liefert sie eine regierungslogisch determinierte Antwort auf eine sonst nicht mehr beherrschbare Notlage. Eine sozialdemokratische Handschrift ist dagegen nicht zu erkennen.

Der Sozialstaatsreform liegt inhaltlich eine Verschiebung des politischen Problemwahrnehmungsrahmens⁶ zugrunde. So atmen die Agenda 2010 und weitere von Spitzenvertretern der Union und FDP propagierte Reformschritte durchweg den Geist eines neoliberalen Elitenkonsens, von dem die öffentliche Reformdebatte beherrscht wird. Nicht von ungefähr sprechen sich führende Vertreter des ökonomischen, politischen und administrativen Elitesektors für radikale Sozialleistungskürzungen

5 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, *Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998–2002. Versuch einer Zwischenbilanz*, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003, S. 402 f.

6 Vgl. Helmut Wiesenthal, *Beyond Incrementalism – Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis*, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovation und Blockaden*, Frankfurt/M.–New York 2003, S. 38.

und die Deregulierung des Arbeitsmarktes aus.⁷ Für die politische Klasse ist diese Entwicklung allerdings neu, weil noch Mitte der neunziger Jahre Parteieliten hinsichtlich des gewünschten Ausmaßes, die Verantwortung des Sozialstaats für soziale Sicherheit zurückzuschrauben, deutlich differierten.⁸

Die gegenwärtige Hegemonie angebotstheoretischer, neoliberaler Reformideen ist auch auf das Fehlen attraktiver, alternativer, soziologischer und sozialphilosophischer Theorien der Gesellschaftsmo- dernisierung in Deutschland zurückzuführen. Infolgedessen sind die politische Linke und die Verteidiger des Sozialstaats aus den Arbeitnehmerflügeln der Parteien und aus dem Gewerkschafts- und Kirchenbereich an den Rand der gegenwärtigen Reformdebatte gedrängt worden.

Was im Reformjahr 2003 im Gesundheits-, Renten- und Arbeitsmarktsektor an Reformschritten in Gesetzesform gegossen wurde, dient der Kostenbegrenzung und -stabilisierung. Die Lohnkosten sollen durch Abwälzung des Arbeitgeberanteils an den Sozialabgaben auf die Beschäftigten gesenkt werden. Negative Anreize sollen Arbeitslose zur rascheren Arbeitswiederaufnahme bewegen. Zugleich sollen ältere Beschäftigte am frühzeitigen Verlassen des Arbeitsmarktes gehindert werden. Die Reformen zeigen zweifelsohne eine Schiefelage zu Ungunsten von Beitragszahlern, Kranken, Arbeitslosen und älteren Lohn- und Gehaltsempfängern. Dagegen sind die Interessen von Unternehmern und Selbstständigen sowie der Anbieter von Gesundheitsgütern aufgrund der Unterstützung von FDP und CDU/CSU weitgehend bei den Reformmaßnahmen verschont geblieben. Die grundlegende Sanierung des Sozialstaats steht weiterhin auf der Tagesordnung.

Dem mit der Agenda 2010 eingeleiteten Politikwechsel liegt ein strategisches Change-Management-Konzept zugrunde. Schon mit der Regierungserklärung vom 14. März 2003 wurde ein politischer Wandel des Führungsstils sichtbar. Der Kanzler beansprucht, Richtung und Schritte der Sozialreform aus eigener Machtvollkommenheit vorzugeben. Schröder war nicht bereit, die Verantwortung am Zustandekommen und Kurs der Agenda 2010 zu teilen. Diese strategische Linie personalisierter Entscheidungs- zentralisierung bricht in aller Form mit der eingebürgerten Konsenskultur in Deutschland. Mehr noch kommt der Kanzler als entschlossene Führungsgestalt mit der autokratischen Attitüde daher, dass das von ihm generierte Reformkonzept substanz- iell nicht

mehr verhandelbar sei. Mit seinen Worten: „Das, was jetzt noch zu geschehen habe“, sei „Politik- im- plementation und nicht Debatte“⁹. Und gegenüber Fraktion und Partei klagt er Gefolgschaft ein. Ihnen bleibe die Aufgabe, „der Politik des Kanzlers zuzustimmen oder es zu lassen“¹⁰.

Schröder entledigt sich der institutionellen Fesselung, um den Reformprozess von der Spitze her zu diktieren und top-down durchzusetzen. Die autoritative Chefrolle paart sich dabei mit der des seiner Sache absolut sicheren strategischen Akteurs,¹¹ der sich um der großen Reformsache willen über den sehr zähen parteiendemokratischen und verhandlungsdemokratischen Politikbetrieb erhebt. Alle Verantwortung für Erfolg oder Missgelingen der Sozialstaatsreform ist mit seinem Namen verbunden. Hat er Erfolg, geht er als staatsmännischer Reformkanzler in die Geschichte ein. Scheitert er, hat sein Untergang immerhin etwas Heroisches. Der resolute Ausbruch des Kanzlers aus der konsensdemokratischen Wagenburg beeindruckte so sehr, dass radikalreformerische Nachahmereffekte unter den konkurrierenden Spitzenpolitikern ausgelöst wurden. Hier ist die mutige, am 1. Oktober gehaltene Berliner Rede „Quo vadis Deutschland?“ von Angela Merkel zu nennen. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber nutzte seine Regierungserklärung vom 6. November 2003 für eine „paradigmatische“ sozialstaatliche Richtungs- wende. Und schließlich trumpfte die West- welle-FDP auf ihrem Parteitag vom 5. und 6. Juni 2004 programmatisch auf und erteilte dem „Wohl- fahrtsstaat an sich“ eine marktradikale Absage.

Legitimationsschwäche und Akzeptanzkrise der Politik

Idealiter meint Policymaking den Transfer von Bevölkerungswünschen in politische Entscheidungen. Dieses Ideal ist parteiendemokratisch mit der Prinzipal-Agent-Theorie vergleichbar. Die Wählerschaft als Prinzipal entwickelt Interessen und Präferenzen, und Parteien als Agenten versuchen, diese Anliegen aufzugreifen, zu bündeln und sie in den parlamentarischen und exekutiven Entscheidungsprozess einzuspeisen und umzusetzen. Die wahre strategische Herausforderung der Parteien besteht nun allerdings darin, die Spannung zu überbrücken, die sich aus dem Zusammenstoß von regierungslogischen Sachzwängen der Sozialstaats-

7 Vgl. Rainer Hübner, Aufbruchsignal. Capital-Elite-Panel, in: Capital, (2003) 15, S. 19.

8 Vgl. Viktoria Kaina, Elitenvertrauen und Demokratie, Wiesbaden 2002, S. 232 ff.

9 Süddeutsche Zeitung vom 18. 3. 2003.

10 Hamburger Abendblatt vom 15. 4. 2003.

11 Vgl. Peter Lösche, Bundeskanzler – Superman? Wie die Medien die politische Wirklichkeit auf den Kopf stellen, in: Universitas, 480 (2003), S. 160 ff.

reform mit den Sozialstaatspräferenzen der betroffenen Bürger ergeben. Hier offenbart sich eine eklatante Schwachstelle des Politikwechsels. Denn die sozialen Reformschritte stehen im krassen Widerspruch zum Gerechtigkeitsempfinden breiter Bevölkerungsschichten.

Der Grund hierfür besteht in der hohen Werthaf- tigkeit, den der Sozialstaat mit seinen sozialen Sicherungseinrichtungen in Deutschland findet.¹² 71 Prozent der Bundesbürger wollen in einem Land leben, in dem soziale Sicherheit zählt und nicht in einem Land, in dem die persönliche Risi- kovorsorge belohnt wird.¹³ Für 67 Prozent der Bevölkerung bedeutet soziale Gerechtigkeit, dass „alle Menschen die gleichen Lebensbedingungen haben“¹⁴. Weitergehend zählt die soziale Gerech- tigkeit zum Kernbestandteil der sozialen Frage. Dies ist der nach wie vor virulente klassenpoliti- sche Erfahrungshintergrund, warum die Menschen in Deutschland soziale Gerechtigkeit auf das Eng- ste mit dem aktiven Einsatz des Staates für mehr soziale Gleichheit durch Einkommensumvertei- lung und den Schutz sozialer Errungenschaften verbinden.¹⁵ Deshalb verlangt der Sozialstaatskon- sens in Deutschland nach dem staatlichen Schutz der Bürger vor individuellen Alters-, Gesundheits- und Beschäftigungslosigkeitsrisiken.¹⁶ Der sozial- staatliche Gewährleistungsanspruch geht dabei so weit, dass er als vom Staat zu garantierendes sozia- les Grundrecht begriffen wird.

Reformen werden keineswegs grundsätzlich abge- lehnt, zumal ein großer Teil der Deutschen den baldigen Kollaps des Gesundheits-, Alters- und Arbeitslosigkeitssystems erwartet.¹⁷ Befürchtet wird allerdings, dass die Reformagenda keine Beser- rung der sozialen Lage erzeugt, sondern nur neue Ungerechtigkeiten und soziale Ungleichhei- ten. Bereits jetzt halten über 80 Prozent der Bun- desbürger die Reformen für „sozial unausgewo- gen“¹⁸. Der stellvertretende Bundesvorsitzende der CDU, Christoph Böhr,¹⁹ hat in diesem Zusam-

menhang eine simple und zugleich aufschlussrei- che Erklärung für die Ängste und Widerstände der Menschen geliefert. Für sie bedeute nämlich jeder Reformschritt, „dass es am Ende (einige wenige) Gewinner und (sehr viele) Verlierer gibt“. Und: „Die sozialstaatlichen Leistungen sinken, während die finanziellen Belastungen steigen . . . und schon fühlt sich eine große Mehrheit als geschöpfte Ver- lierer der Einsparunde.“

Die Kluft zwischen Sozialstaatsreform und Sozial- staatspräferenzen der Bürger wäre leichter über- brückbar, wenn genügend Vertrauen in die Par- teien und politischen Entscheidungsträger beim Umbau des Sozialstaats gelegt würde. Hierfür bedürfte es aber größerer Anstrengungen der poli- tischen Klasse, ihre Politik der Zumutungen über- zeugend zu begründen und Verständigungsbrü- cken zur verängstigten und enttäuschten Wähler- schaft zu bauen. Doch noch nie wurde ein einschneidender politischer Richtungswechsel der Nachkriegszeit dermaßen wortkarg, begründungs- schwach und inspirationslos vermittelt. Keine Par- tei oder kein führender Politiker verfügt gegen- wärtig über ein irgendwie kreditwürdiges Konzept, um den tief verankerten Sozialstaatskonsens in der Bevölkerung aufbrechen zu können.

Auffallend ist zudem der Mangel an emotionaler Intelligenz, mit dem sich die politische Klasse der Aufgabe entzieht, zu einfühlsamen Wortführern der Ängste und Besorgnisse einer zutiefst verunsich- erten deutschen Bevölkerung zu werden. Mitt- lerweise hat sich dies zu einer kommunikativen Vertrauenskrise zwischen Spitzenpolitikern und Wählern ausgewachsen.

Erstere benutzen einen regierungslogisch-techno- kratischen Code, durch den Politik sprachlich zu einem Reparaturbetrieb von zu lösenden wirt- schaftlichen und sozialen Sachzwängen verküm- mert. So begründete Olaf Scholz, der ehemalige Generalsekretär der SPD, den SPD-Mitgliedern die Reformen damit, dass sie notwendig seien, „wenn wir den Wohlfahrtsstaat als Ganzes erhal- ten und modernisieren wollen. Wenn wir jetzt nicht handeln, dann sorgen wir dafür, dass die sozialen Sicherungssysteme kollabieren oder von den Kräften des Marktes weggefegt werden.“²⁰ Ähnlich verknüpft der damalige SPD-Frakti- onsvorsitzende Franz Müntefering mit den Reform- gesetzen die Erwartung, dass sie „den Sozialstaat in Deutschland in seiner Substanz dauerhaft sichern und Wohlstand in unserem Land heute, morgen und übermorgen ermöglichen“²¹. Dage-

12 Vgl. Elmar Rieger, Die sozialpolitische Gegenreforma- tion. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozial- politik seit 1998, in: APuZ, B 46–47/2002, S. 5.

13 Vgl. Edgar Piel, Sicherung defekt, in: Frankfurter All- gemeine Sonntagszeitung vom 15. 6. 2003, S. 29.

14 Nikolaus Piper, Gleiche Chancen und Leistungsanreize, Süddeutsche Zeitung vom 16. 10. 2003, S. 22.

15 Vgl. Hans-Jürgen Andreß/Thorsten Heien/Dirk Hof- acker, Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? Der deut- sche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger, Wiesbaden 2001, S. 122 f.

16 Vgl. ebd., S. 152 ff.

17 Vgl. Edgar Piel, Sicher ist sicher, in: Frankfurter All- gemeine Sonntagszeitung vom 7. 9. 2003, S. 29.

18 Ennid-Erhebung vom 17. 2. 2004, in: Umfrage & Ana- lyse, (2004) 3/4, S. 16.

19 Christoph Böhr, Verlierer und Gewinner, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20. 7. 2003, S. 2.

20 Olaf Scholz, Editorial, in: Vorwärts, (2003) 5, S. 3.

21 Franz Müntefering, Rede im Deutschen Bundestag, in: Das Parlament vom 20. 11. 2003, S. 17.

gen wollen die Wähler, dass über ihre gefährdeten Interessen geredet und Rücksicht auf ihre Verlustängste genommen wird. Sie wünschen sich Parteien und Politiker als Sprachrohre und Schutzmächte ihrer Interessen an ihrer Seite. Dieses elementare Repräsentationsverständnis ist aber durch die parteipolitisch instinktiv vermittelte Politikwende schwer beschädigt worden, und für die SPD ist viel historisch gewachsenes Vertrauenskapital zu Bruch gegangen. Sozialdemokratische Wähler und selbst Mitglieder werden nämlich den Verdacht nicht los, dass die Bundesregierung nach der Melodie der Wirtschaft tanzt und dadurch treulos gegenüber der eigenen Anhängerschaft wurde.

Die Loyalitäts- oder Vertrauensreserven in der Wählerschaft für die Sozialstaatsreformen sind auch deshalb verbraucht, weil die Parteien und die aus ihnen hervorgegangenen Spitzenakteure mittlerweile von einem Umfeld des Misstrauens und emotionaler Entfremdung umgeben sind. Nach dem goldenen Zeitalter intakter Verbindung und hoher emotionaler Übereinstimmung zwischen Gesellschaft und Parteiensystem in den siebziger Jahren haben sich in den achtziger Jahren die Verhältnisse umgekehrt.²² Gegenwärtig erreichen die Vertrauenswerte für Parteien und Politiker einen kaum noch zu unterbietenden Tiefststand.²³ 89 Prozent der Bevölkerung glauben, dass Politiker sich nicht im Einklang mit den Problemen des Landes befinden.²⁴

Die gegenwärtige Repräsentationslücke des Parteiensystems geht so weit, dass eine Wählermehrheit auch der CDU/CSU die Bewältigung der Sozialstaatskrise nicht zutraut. Die Wählerinnen und Wähler lassen jedoch ihre Unzufriedenheit und Frustration allein an der SPD als Regierungspartei aus. Dieses elektorale Abstrafen der SPD hat den paradoxen Effekt, dass gerade die Union im Zustimmungshoch überwältigende Wahlsiege einführt, obgleich ihre Reformvorstellungen im Zumutungscharakter weit über das hinausgehen, was mit der Agenda 2010 umgesetzt wird. Für das bestehende Parteiensystem hat die elektorale Kanalisation des Unmuts und Protests auf die Mühlen der CDU/CSU immerhin einen

stabilisierenden Effekt. Mit der Union an der Regierung könnte sich dies allerdings ändern. Denn die von der SPD abgestoßen und gegenwärtig bei der Union angedockten Fliehkräfte in der Wählerschaft müssen nicht zu einer oppositionellen SPD zurückkehren. Dafür halten die schon seit der ersten Schröder-Regierung entstandenen Bruchstellen im Beziehungsverhältnis der SPD zu ihrer alten Stammwählerklientel bereits zu lange an²⁵ und sind für zahlreiche Abtrünnige mittlerweile irreparabel. Vieles spricht dafür, dass sich größere Teile des sozialdemokratischen Wählerlagers wegen des Repräsentationsversagens der SPD in einem politisch heimatlosen Protestlager sammeln.

Parteiorganisationen als Hindernisse des Politikwechsels

Die Wendepolitik ist ein Elitenprodukt und nicht aus einem innerparteilichen Willensbildungsprozess von unten nach oben hervorgegangen. Gerade bei Veränderungen bleibt die Rolle von *Change Agents* und Reformpromotoren Parteieliten und Spitzenpolitikern in öffentlichen Ämtern vorbehalten.²⁶ Parteipolitiker können allerdings die reformungünstigen Einflüsse der Parteiideologie und den möglichen Widerstand der Parteiaktiven nicht außer Acht lassen. Potentielle Konflikte sind schon deshalb angezeigt, weil sich die Weltsicht der Parteispitzen und die der Ehrenamtlichen und Aktiven an der Basis deutlich voneinander unterscheiden. Der sachzwanglogische Entscheidungsdruck, der auf den Parteivertretern in Parlament und Regierung lastet, differiert stark mit den Wünschen der Parteimitglieder, die originäre Politikvorstellungen entwickeln und zur Parteilinie machen wollen. So wünschen sich 64 Prozent der SPD-Mitglieder, dass die Partei zu ihren Prinzipien steht und nicht zu einem bloßen Instrument des Regierungserhalts verkommt.²⁷ Parteilaktive im Denken und Fühlen auf einen neuen Reformkurs einzuschwören, wird dadurch erschwert, dass diese größtenteils in den späten sechziger Jahren und dem goldenen Zeitalter des Sozialstaatsausbaus in den siebziger Jahren politisiert und für eine Parteimitgliedschaft rekrui-

22 Vgl. Elmar Wiesendahl, Überhitzung und Abkühlung: Parteien und Gesellschaft im Zeitenwechsel der siebziger und achtziger Jahre, in: Axel Schildt/Barbara Vogel (Hrsg.), Auf dem Weg zur Parteiendemokratie. Beiträge zum deutschen Parteiensystem 1848–1989, Hamburg 2002, S. 138 ff.

23 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage November 2003, Mannheim 2004, S. 57 ff.

24 Vgl. Klaus-Peter Schöppner, Mehrheit der Bürger will Reformen, in: Die Welt vom 30. 7. 2003, S. 2.

25 Vgl. Richard Hilmer, Die SPD im Spannungsfeld von Reformpolitik und Wählerinteressen, in: Franz Müntefering/Matthias Machnig (Hrsg.), Sicherheit im Wandel, Berlin 2001, S. 108 ff.

26 Vgl. Joachim Raschke, „So kann man nicht regieren“. Die Zukunft der Grünen, Frankfurt/M.–New York 2001, S. 25.

27 Vgl. Andreas Hoidn-Borchers/Lorenz Wolf-Doettinchem, So denkt die SPD wirklich, Herr Schröder, in: Stern, (2003) 47, S. 54.

tiert wurden. Viele unter ihnen sind Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes und Angehörige der Wohlfahrtsstaatsbürokratien mit einem Eigeninteresse am Erhalt des Sozialstaats.

Der abrupte Politikwechsel Schröders musste vor diesem Hintergrund Konflikte mit der SPD auslösen. Deshalb nahm der Streit um die Agenda 2010 auch die Form eines innerparteilichen Grundsatzkonflikts an, bei dem beide Seiten verständigungslos blieben. Der Regierungsflügel sprach über die unabwendbare Notwendigkeit von Sozialreformen, während die große Mehrheit der Parteibasis sich an den Parteiprinzipien festbiss. Dies erklärt, warum 2003 sechs von zehn SPD-Mitgliedern die Reformpolitik ihrer eigenen Regierung für sozial unausgewogen und für falsch hielten.²⁸ Die Widerstände vorausahnend gaben die Reformer an der Parteispitze und in der Regierung nicht viel auf die obstruktive SPD und wollten sie anfangs als Mitbeteiligte am Reformprozess grundsätzlich ausschließen. Diese naive taktische Absicht scheiterte aber am unterschätzten Protest der Parteibasis. Gleichzeitig missglückte der Versuch von Generalsekretär Scholz, der Partei von oben eine Revision ihres altehrwürdigen Gerechtigkeitsbegriffs aufzudrücken. Die von Parteirebellen initiierte Initiative für eine Mitgliederabstimmung über die neue Parteilinie zwangen Kanzler und Parteispitze zu einer Kurskorrektur, so dass ein Sonderparteitag am 2. Juni 2003 abgehalten wurde. Die vier zuvor veranstalteten Regionalkonferenzen im Beisein von Schröder verliefen feindselig und konfrontativ, zumal von vornherein durch die herrische Rücktrittsdrohung des Kanzlers feststand, dass an der Agenda 2010 nichts mehr zu ändern war. Höchste Priorität genoss das Machterhaltungsargument, wobei Schröder die Agenda warnend zum „Testfall für die Regierungsfähigkeit der Partei mindestens für dieses Jahrzehnt“ erhob.²⁹

Der rücksichtslose Umgang mit der Partei nach der „Vogel friss oder stirb“-Devisen ist wohl singular für die SPD-Nachkriegsgeschichte. Gleichwohl folgten die Delegierten auf dem Sonderparteitag im Juni und dem nachfolgenden regulären Parteitag am 18. und 19. November 2003 der Parteiräson und stellten sich mit überwältigender Mehrheit hinter die Agenda 2010 und den Kanzler als Parteichef. Der Scheinerfolg Schröders konnte aber die Demütigung und Demoralisierung der Partei nicht überdecken. So war die Übergabe des Parteivorsitzes an Franz Müntefering nur konsequent, um die Partei vom Leiden an Schröder zu erlösen und sich wieder aufrichten zu lassen. Auch Angela

28 Vgl. ebd., S. 53.

29 Gerhard Schröder, Spiegel-Gespräch, in: Der Spiegel, (2003) 17, S. 50.

Merkel erzielte auf dem CDU-Parteitag vom 1. bis 2. Dezember 2003 für ihr einschneidendes sozialstaatliches Wendekonzept einen berauschenden Zustimmungserfolg, ohne sich des Rückhalts der Parteimitglieder wirklich sicher sein zu können. Denn die Mitgliedschafts- und Identitätslogik von Programmparteien erweist sich als tief verwurzelte Barriere gegen identitätsbelastende politische Kursänderungen durch die Parteispitze oder Regierungsvertreter.

Fazit

Eingeleitet mit der Agenda 2010 ist der Reformstau in Deutschland aufgebrochen worden. Dies glückte durch die personalisierte Entscheidungs-zentralisierung der Politikwende auf eine exklusive Handvoll von Spitzenpolitikern. Regierungsapparate und kleine Beraterstäbe bildeten hermetische Schaltzentralen des Kurswechsels. Die von oben initiierte Durchmarsch-Strategie wurde durch den autoritativen Führungsanspruch des Kanzlers und – ihm nacheifernd – der Oppositionsspitzen untermauert. Diese Linie konnte verhandlungs- und konsensdemokratische Entscheidungsblokkaden durchkreuzen. Auch Parlamentsfraktionen und Parteitage wurden zur Akklamation gegenüber einer als alternativlos bezeichneten und nicht mehr disponiblen Wendepolitik verpflichtet.

Wenn sich auch die materiellen Folgen der Politik der Zumutungen in Grenzen halten, haben die Reformakteure darin versagt, die an Parteien gerichteten Erwartungen auszubalancieren. Entsprechend hoch sind die symbolischen Wunden, die aufgerissen wurden. So fehlt dem eingeleiteten Reformprozess ein klares demokratisches Mandat und die Zustimmung der Wähler. Die Veränderungen stehen quer zu den Sozialstaatspräferenzen der Bevölkerung. Zwischen Parteiensystem und Bevölkerung klappt eine Interessenrepräsentationslücke. Die Betreiber der Wende verhalten sich gegenüber den ökonomischen Reformimperativen servil, während sie die Sorgen und Verlustängste der Betroffenen vernachlässigen. Im politischen Entscheidungsbereich hat sich ein reformerischen Elitenkartell etabliert, das sich über das parteien-demokratische Prinzipal-Agent-Verhältnis hinwegsetzt. Parteien als Willensbildungsinstanzen haben gleichzeitig einen eklatanten Einflussverlust zu verzeichnen. Ob die neoliberal inspirierte Wende die erhofften Früchte trägt, ist noch ungewiss. Mit einer weiteren Entkopplung von Parteienstaat und Gesellschaft ist zu rechnen.

Rot-grüne Zwischenbilanz

Der dramatische Zerfall der SPD verlangt nach einer Erklärung: unausweichliche Strukturkrise oder handlungsbedingtes Führungsversagen? Strukturkrise hieße, dass man Ursachen der Sozial- und Problemstruktur konstatiert, bei denen eine Führung, wie immer sie es anstellt, mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern muss. Führungsversagen würde bedeuten, die Führung ist unfähig zu prinzipiell möglicher, in nachweisbaren Fällen erfolgreicher Bewältigung von strukturellem Stress. Eine Partei muss mitspielen, aber erst einmal braucht es eine Parteiführung mit dem Willen und der Fähigkeit zum Aufbau von Strategiefähigkeit und der Kunst strategischer Steuerung. In deren Fehlen liegt heute eine wesentliche Erklärung, warum die SPD in einem scheinbar ausweglosen Tief steckt, in deren Vorhandensein, warum die Grünen derzeit einen Höhenflug erleben.

Drei Mehrheiten: Chancen struktureller Mehrheit

Die Bundestagswahl 2002 zeigte drei Mehrheiten, über die sich zuletzt die Machtverteilung auf der Bundesebene entschied: eine soziale und kulturelle als rot-grüne, eine ökonomische als schwarzgelbe Mehrheit. In Fragen sozialer Gerechtigkeit und kultureller Modernisierung gab es damals in allen Alterskohorten bis zu den 60-Jährigen rot-grüne Mehrheiten, CDU/CSU und FDP dominierten mit ihrer ökonomischen Monothematisierung (und ihrer „materialistischen“ Wertorientierung) bei den über 60-Jährigen Wählern. Optimistisch betrachtet, konnte man aus der Bundestagswahl schlussfolgern: Mehrheiten sind mehr denn je von Themen abhängig. Jedes der beiden Lager hat insofern eine strukturelle Mehrheitschance – je nach Großthemen, welche die Bürger bei einer Wahl bewegen. Mindestleistungen im Regierungsprozess und die Verfügbarkeit plausibler Mobilisierungsthemen gehören zu den notwendigen Bedingungen solcher Wahlerfolge. Skeptischer betrachtet, verdankt die SPD zwei Ausnahmewahlen ihre Macht: 1998 der Abwahlkonstellation der Kohl-Regierung, die nach 16 Jahren durch offenkundigen Verschleiß und Überdruß gekennzeichnet war, 2002 den Zufällen Irak und Flutkatastrophe, aus denen Rot-Grün Vorteile ziehen konnte.

In das Wählermandat für die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung flossen 1998 drei Einschätzungen ein, die vor allem auf Erwartungen beruhten: Schröder als der bessere Kanzler, die SPD als die Partei, welche die Wirtschaft ankurbelt und die Arbeitslosigkeit verringert, nicht zuletzt ein Abbau der Gerechtigkeitslücke durch die SPD. Seither hat die SPD in allen drei Punkten ihre Wähler enttäuscht. Ausdruck dieser Enttäuschung waren die Abstürze 1999 und 2002 gleich nach der Wahl, wobei sie sich 2000/2001 wegen der Krise der CDU und einer günstigen Konjunktur vorübergehend erholen konnte. Diese externe Hilfe blieb nach dem Absturz im Herbst 2002 aus, so dass sich die SPD seither in einem Dauertief befindet. Die Enttäuschung der Wähler resultierte aus dem ausbleibenden wirtschaftlichen Aufschwung und der sozialen Gerechtigkeitslücke. Seit Herbst 2002 kommt zur inhaltlichen die personelle Enttäuschung hinzu. Hatte Schröder am Wiederaufstieg der SPD seit Anfang 2000 seinen Anteil, scheint sein politisches Kapital bei vielen Wählern seit Ende 2002 verbraucht. Nun ist er Teil des Abstiegs der SPD geworden.

Der Spagat zwischen Modernisierungsgewinnern und -verlierern, der die SPD seit den frühen achtziger Jahren gehemmt hatte und der 1998 im Zeichen einer scheinbar harmonischen Einheit von „Innovation und Gerechtigkeit“ überdeckt worden war, brach schon 1999 wieder auf und begleitete die SPD im Regierungsprozess. Viele Wähler der neuen Mitte kehrten zu den bürgerlichen Parteien zurück, eigene Anhänger gingen vor allem wegen Enttäuschung in Gerechtigkeitsfragen auf Distanz. Die größten Verluste bei der Bundestagswahl 2002 und den nachfolgenden Zwischenwahlen erfuhr die SPD bei den Arbeitern – die Unionsparteien erlebten genau hier ihre größten Zugewinne.

Werte sind biegsam. Auch die rot-grüne Wertemehrheit ist nicht auf Dauer stabil. Die Ökonomisierung des Bewusstseins, forciert durch die mehrjährige Malaise, und die Verstärkung des Sicherheitsdenkens, nicht zuletzt durch den weltweiten Terrorismus, zehren an der Substanz des stattgefundenen Wertwandels. Der Atom- und Zuwanderungskonsens vergangener Jahre – Mehrheiten von über 50 Prozent – kommen ins Rutschen. Nun gibt es eine deutliche Mehrheit für eine Verlängerung der Laufzeit bestehender

Atomkraftwerke, und die auf Verschärfung setzende Mehrheitstendenz bei der Zuwanderung findet nun bei der Union den Akteur, dem die größte Kompetenz zugetraut wird.

Niedergang der SPD: selbst verschuldet

Dafür, dass der Niedergang der SPD selbstverschuldet war, gibt es zwei Belege: der kontextvergessene Absturz nach der Wahl 2002 und das völlig unvermittelte, harte Sozialprogramm der Agenda 2010. Demoskopisch verlor die SPD in den sechs Wochen nach dem 22. September 2002 zehn Prozentpunkte, in den Monaten nach der Ankündigung der Sozialreformen im März 2003, vor allem im Herbst desselben Jahres, als die Kritik aus Fraktion und Gewerkschaften ihren Höhepunkt erreichte, noch einmal etwa fünf Prozent. Im September 2002 lag sie bei 38,5 und erreichte im Juli 2004 gerade noch 23 Prozent.

Die größere Enttäuschung lag in den nicht erfüllten Erwartungen nach der Bundestagswahl. Eine weitere Desillusionierung von Kernwählern über die Agenda 2010, die in deren Augen Parteiprinzipien verletzt, kam noch hinzu. Beide stabilisierten sich nicht nur in den Landtagswahlen und der Europawahl 2003/4, sie verstärkten sich zu einer Abwärtsspirale individualisiert-entfremdeter Wähler. Dabei kam es zu Wanderungsbewegungen in Richtung anderer Parteien (vor allem zu CDU/CSU), sie waren aber geringer als die Zahl der Wahlenthaltungen. Viele sozialdemokratische Wähler blieben ratlos oder verbittert zu Hause.

Aus der Wählerwanderung allein kann die SPD schon aus einem Grund nicht lernen: Sie verliert in alle Richtungen gleichzeitig. Nach Rechts und nach Links, im Westen wie im Osten (vor allem zur PDS), bei Gewerkschafts- wie bei Nichtmitgliedern. „Mehr Gerechtigkeit, weniger Modernisierung“ wäre in solcher Lage einer allseitigen Diffusion ebenso falsch wie das Gegenteil. Auch von den Wählern her gesehen, kann die SPD nur mit einer integrierten Botschaft erfolgreich sein.

Es gibt zwei Möglichkeiten: Wie bei den Grünen zwischen 1999 und 2002 will jeder der SPD persönlich sagen, dass er enttäuscht ist. Dazu bieten sich Zwischenwahlen geradezu an. Danach erst werden die Karten für die Bundestagswahl neu gemischt. Oder, wahrscheinlicher: Wie bei den Erfolgen des Rechtspopulismus und dem gleichzeitigen Abschmelzen der Wahlbeteiligung seit den achtziger Jahren – Protest und Rückzug unterer Schichten, die vorzugsweise aus sozialdemokrati-

schen Wählerpotentialen gespeist wurden – verliert die SPD dauerhafter beim „neuen Unten“, den Verlierern von Globalisierung und Modernisierung. Ein Ausscheiden dieses unteren Fünftels aus dem normalen Politikprozess, ihr Rückfall in anhaltende politische Apathie, eine solche „Amerikanisierung von unten“ würde die Integrations- und Mobilisierungsaufgaben der SPD vergrößern. Allerdings würde sie – ebenso wenig wie durch den ständig rückläufigen Anteil der Arbeiter an der Erwerbsbevölkerung – allein dadurch zum geborenen Verlierer gestempelt. Neue Programmsynthesen, Links-Populismus, eine kompensierende Mittelschicht-Strategie – der Parteiakteur ist erst dann Opfer von Strukturwandel, wenn ihm nichts mehr einfällt.

Nach-Wahl-Malaise

Die Koalitionsverhandlungen im Herbst 2002 waren ein Politik- und Kommunikationsdebakel erster Klasse. Von Schröder genährte hohe Erwartungen auf einen bevorstehenden wirtschaftlichen Aufschwung, das Propagieren schneller, positiver Wirkungen der Hartz-Reformen, das Reklamieren sozialer Gerechtigkeit für die SPD verschafften Schröder und der SPD noch einmal Vertrauen. Nach der Wahl kam die massive Enttäuschung über die Verschlechterung der wirtschaftlichen und Haushaltslage, der weithin „gefühlte“ Wahlbetrug auch hinsichtlich des Schuldenrekords, die Ankündigung von Steuern- und Abgabenerhöhungen. Das alles führte in wenigen Wochen zu einer tiefgehenden Glaubwürdigkeits- und Vertrauenskrise, die der SPD, Kanzler Schröder und Finanzminister Hans Eichel, nicht aber den Grünen zugechnet wurde.

Agenda 2010

Die Agenda 2010 ist ein komplexes Gesamtprojekt aus mehreren Teilprogrammen in verschiedenen Politikfeldern (Haushalt, Konjunktur, Arbeit, Wirtschaft, Gesundheit, Rente, Bildung, Forschung), das schon sachlich schwer auf den Begriff zu bringen ist. Eine inhaltliche Vereinfachung wäre durch Zuspitzung der Ziele möglich gewesen. Aber auch hier findet sich ein Potpourri von weit mehr als fünf beliebig zu wählenden statt zwei verbindlich kommunizierten Zielen. Jeder hatte und hat bei der Agenda 2010 etwas anderes im Kopf. Das Fehlen einer kommunikativen Linienführung bewirkte, dass die Agenda von einer breiten Öffentlichkeit mit den Augen der schärfsten Kritiker wahrgenommen wird, definiert durch die zwei, drei „schlimmsten“ Punkte.

Dass bei offensiver Begründung und geduldiger Erläuterung darin auch Elemente des künftigen,

mehr aktivierenden und qualifizierenden statt des nachträglich kompensierenden Sozialstaats enthalten sind, ging weitgehend unter. Dazu trug erheblich bei, dass schon innerhalb des rot-grünen Lagers das Verhältnis der Agenda zur sozialen Gerechtigkeit unklar blieb.

War das Reformprojekt *in sich* gerecht, etwa im Sinne eines „Alles, was Arbeit schafft, ist gerecht“? Oder war sie nur *perspektivisch*, das heißt auf längere Sicht gerecht? Etwa dadurch, dass sie den bedrohten Sozialstaat erhält, zukunftsorientierte Handlungsfähigkeit sichert (zum Beispiel durch Umschichtung von Mitteln des Sozial-etats für Forschung und Bildung) oder späteres Wirtschaftswachstum ermöglicht? Oder war die Agenda nur *kompensatorisch* gerecht? Durch das Gegengewicht eines „richtigen“ Projekts sozialer Gerechtigkeit – das es nicht gab. Alle Positionen wurden vertreten, so dass auch in dieser wichtigen Frage Unklarheit bestand.

Die Agenda 2010 polarisierte die Öffentlichkeit zwischen gleich großen Lagern, die meinten, die Sozialreformen „Gehen zu weit“ oder „Gehen nicht weit genug“. Nur wenige fanden die von der Regierung gewählte Dosierung richtig. Mehr als zwei Drittel der Bürger meinten im Juli 2004, die SPD kümmerge sich „zu wenig um Ausgleich zwischen Arm und Reich“, vor allem die abgewanderten Wähler hatten die SPD als Partei der sozialen Gerechtigkeit abgeschrieben (Infratest dimap).

Die Agenda 2010 wurde in der wirtschaftlichen Krise platziert, dadurch konnten die restriktiven Eingriffe nicht durch einen günstigen Arbeitsmarkt aufgefangen werden. Vielmehr kumulierten die Negativeffekte, so dass mindestens kurz- und mittelfristig Enttäuschung geschaffen wurde. Unter den Experten herrschte Ungewissheit über die ökonomischen Effekte dieser Rosskur, bei der Bevölkerung massive Skepsis. Programmatisch und diskursiv völlig unvorbereitet, war die Agenda ein Tabubruch in einem zentralen Identitätsbereich der SPD, vergleichbar einer Empfehlung der Union für den Schwangerschaftsabbruch. Politisch schwierig, aber in großen Teilen zukunftsorientiert und auch unter Gerechtigkeitsaspekten begründbar, war sie eine kommunikative Katastrophe, die auch durch „nachgeschobene“, immer noch nicht einheitliche Argumente nicht aufgefangen werden kann. Drei Viertel der Bürger kritisierten noch im Juli 2004, die SPD habe „den Bürgern nicht genug erklärt, warum die Reformen notwendig sind“. Dabei zählt vor allem, was die politische Spitze an überzeugenden Begründungen beizutragen hat, nicht was insgesamt geredet wird.

Führungsschwäche

In der Systematik von *strategy making* gibt es drei Erklärungsfaktoren für die anhaltende Schwäche der SPD. Es sah nur so aus, als seien mit dem Abgang Oskar Lafontaines im März 1999 die Führungsprobleme der SPD behoben. Tatsächlich war die Balance in der heterogenen Partei massiv gestört. Die kollektive Führung Schröder/Lafontaine, die auf Scheinklärungen aufbaute, hätte durch eine neue kollektive Führung ersetzt werden müssen. Wofür Schröder richtungspolitisch stand, konnte niemand sagen – auch er selbst nicht. Die Einzelführung durch den Parteivorsitzenden Schröder war zum Scheitern verurteilt. Seine Schwächen wurden zwischen 1999 und 2002 durch Franz Müntefering in der Funktion des Generalsekretärs teilweise aufgefangen. Aber es war ein Notbehelf, der Schröder aus seiner Hauptverantwortung für die richtige Weichenstellung nicht entlassen konnte. Ein Grundzug Schröderschen Regierens blieb: Er konnte weder die Partei mitnehmen noch ein Äquivalent für die Gerechtigkeitspositionen Lafontaines aufbauen.

Als Müntefering im Herbst 2002 den Fraktionsvorsitz übernahm, brach die Partei definitiv weg. Der von Schröder ausgewählte Nachfolger Olaf Scholz brachte die Partei mehr gegen sich auf, als dass er sie hinter sich vereinigen konnte. Die Abschaffung von „Sozialismus“ als Parteiziel – irrelevant für die Praxis – war genau das, worauf die Partei als Begleitung der Agenda 2010 gewartet hatte! Der Rückzug Schröders vom Parteivorsitz im Januar 2004 war das Eingeständnis seines Scheiterns bei der Integration der SPD. Gleichzeitig war sie Ausdruck einer grundlegenden Schwäche der Partei, die, will sie erfolgreich sein, wegen ihrer inneren Widersprüchlichkeit auf kollektive Führung angewiesen ist – wie schon in ihren 16 Regierungsjahren mit Willy Brandt, Helmut Schmidt und Herbert Wehner.

Müntefering, der nicht Kanzler werden will, sitzt, wie damals Wehner, am längeren Hebel – nur, dass er niemanden mehr hat, um Schröder auszutauschen. So wird er immer die längerfristigen Interessen der SPD im Auge behalten – für die Zeit nach der Regierung Schröder. Das Nebeneinander zweier Perspektiven ist aber noch keine kollektive Führung. Schröders „Reform für das Land“ – auch wenn die Partei dabei kaputt geht. Münteferings „Überleben der SPD“ – weil sie später noch einmal für das Land gebraucht wird.

Der Kanzler versagt auch in dem unmittelbar von ihm zu verantwortenden Bereich der Regierungssteuerung. Zwar ist die Politiksteuerung im Kanzleramt mit Frank-Walter Steinmeier gut besetzt, dagegen sind die Kompetenzbereiche strategische

Kommunikation und gesamtstrategische Linienführung unbesetzt. Ein Regierungschef muss nicht alles selbst können, aber er muss wissen, was er braucht und was er nicht kann. Das ist bei Gerhard Schröder nicht der Fall.

Richtungsschwäche

Eine Lehre hat die SPD aus ihrer Regierungstätigkeit von 1966 bis 1982 gezogen, in ihrem Berliner Grundsatzprogramm von 1989 festgeschrieben und dann doch unter Schröder sträflich vernachlässigt: „Reformarbeit vollzieht sich oft in kleinen Schritten. Mehr noch als auf die Größe der Schritte achten wir auf die Erkennbarkeit der Richtung.“ Diese „Erkennbarkeit der Richtung“ setzt eine Policy-Linie voraus, welche die Projekte inhaltlich verknüpft, und eine Kommunikationslinie, die sie für Orientierung und Argumentation anschlussfähig macht. Das Fehlen von beidem hat die Regierung noch nicht einmal als Problem beschwert – aber die Wähler.

Jahrelang hatte der Kanzler keinen nachvollziehbaren Kurs sozialdemokratischer Regierungarbeit. Jetzt, wo er erleichtert ist, mit der Agenda 2010 eine Richtung gefunden zu haben, und sich freut, wenn auch von der falschen Seite, als prinzipienfest gelobt zu werden, können viele seine Politik nicht mehr als sozialdemokratische erkennen. Mit der ökologisch-libertären Koordinate, auf der Kernprojekte der Grünen platziert sind, konnte Schröder nie viel anfangen: Er sah sie als Randthemen, hat die grünen Forderungen mächtig zurechtgestutzt, um sie anschließend – zum Beispiel im Wahlkampf 2002 – als eigene Erfolge zu verkaufen.

Auf der Koordinate, die zwischen Markt/Wachstum und Gerechtigkeit aufgespannt ist, und auf der die sozialdemokratischen Kernthemen liegen, ist er herumgeirrt. „Innovation und Gerechtigkeit“, der sozialdemokratische Versuch, die Gegensätze zusammenzuspannen, war als Kompass, der den Weg zur Macht zeigte, erfolgreich – beim Regieren ging er verloren. Eine konzeptionelle Ausgestaltung hat nie stattgefunden, das erhebliche Kommunikationspotential des Begriffspaares wurde nie entfaltet. Jetzt gibt es eine „Innovationsoffensive“ (2004), von der bestenfalls, wenn auch nicht zur Freude vieler Sozialdemokraten, „Eliteuniversitäten“ hängen geblieben sind, und eine Agenda 2010, die viele Sozialdemokraten nicht als „sozial gerecht“ nachvollziehen können.

Seit sich 1999 zeigte, dass es zuvor zwischen Lafontaine und Schröder nur Formelkompromisse gegeben hatte, war die Partei außerstande, die verschleppte Neudefinition nachzuholen. Neuer Sozialstaat, neuer Gerechtigkeitsbegriff, neues

Freiheitsverständnis, gestärkte Eigenverantwortung – bis heute symbolisieren diese Begriffe ungeklärte Richtungsfragen. In der größten Not soll nun doch noch das lange aufgeschobene neue Grundsatzprogramm entstehen – unwahrscheinlich, dass die Partei in einem Jahr schafft, was sie zehn Jahre lang vor sich her geschoben hat.

Strategieschwäche

Richtungsunsicherheit kann durch starke Strategiekompetenz nicht ausgeglichen werden, durch Strategieschwäche aber wird sie potenziert. Kommunikation, Bündnispflege, Parteisteuerung sind drei Anwendungsfelder von Strategiekompetenz – für die regierende SPD sind es Schwächezeichen. Strategische Kommunikation lässt sich nur im Zusammenspiel mit politischer Linienführung entfalten. Eine Reformpolitik, der die Begriffe fehlen, die dem gegnerischen Lager zugeordnet wird, von den eigenen Leuten an Podiumstischen, in Betrieben und auf Marktplätzen nicht erklärt werden kann, ist – ob richtig oder falsch – kommunikativ ein Desaster.

Die Bündnispflege versagte hinsichtlich der Gewerkschaften, mit denen allein die SPD noch nicht gewinnt, aber gegen die sie bei Wahlen verloren ist. Die Differenz zwischen „Umbau“ (SPD) und „Abbau“ des Sozialstaats (Gewerkschaften) beschreibt die zwei Welten, in denen die Akteure leben. Entfremdung und Entkopplung bestimmen das Verhältnis, und typische Gewerkschafter zählen nicht mehr zu den Aktiven der SPD, die Parteiführung hat, freundlich formuliert, ein distanziert-taktisches Verhältnis zu den Gewerkschaften. Dabei hätten wesentliche Anstöße für ein politisches Umdenken der Gewerkschaften von der SPD kommen müssen.

Parteisteuerung gelingt nie mit der Brechstange, mit häufig wiederholten Drohungen des Rücktritts, Regierungsverlusts oder einer angeblich alternativlosen Realität. Generalsekretär Scholz, der ja wenigstens als Frühwarnsystem hätte dienen müssen, wurde 2003 zusammen mit der Parteiführung von der innerparteilichen Kampagne für ein Mitgliederbegehren überrascht – ein früherer Vorläufer der Bewegung für die Neugründung einer Linkspartei 2004. Abspaltung ist immer auch ein Schwächezeichen für die Mutterorganisation. Starke Mehrheiten für die Agenda 2010 auf Parteitagen (Berlin, Bochum) zeigten nur die Fassade von Geschlossenheit – dahinter fehlte es an Überzeugung. Sichtbar wird eine Parteispitze, die über Identitätskerne der Partei erst wieder von außen durch Demoskopie und Wahlergebnisse informiert werden muss. Die dabei versagt, durch Diskussion

und Programmarbeit, Führung und Responsivität Partei und Wähler „mit zu nehmen“.

Stabilisierung der Grünen: selbst gemacht

Die Grünen haben mit einem Zuwachs von 1,9 Prozent bei der letzten Bundestagswahl Rot-Grün gerettet. Hatten sie vor dem September 2002 vier Jahre lang alle 17 Wahlen verloren, so gab es danach nur Zuwächse. Die Grünen waren nicht betroffen von der Basisenttäuschung über die SPD nach der Bundestagswahl 2002, und sie haben eine Klientel von Bessergebildeten und Gutverdienenden, die von den Sozialreformen weniger betroffen sind. Grundlegender ist aber, dass ihnen der „nachholende Aufbau“ von Strategiefähigkeit in der Regierung seit ihrem Parteitag in Münster (Juni 2000) gelang. Dafür lassen sich fünf Erklärungsfaktoren hervorheben:

– *Strukturreform*: Die Strukturreform, mit dem machtkonzentrierenden Parteirat, jetzt auch der Vereinbarkeit von Amt und Mandat für die Parteispitze, förderte die verantwortliche Vernetzung der Führung. Die Vorsitzenden haben nun die reale Chance politischer Führung, und im Parteirat werden folgenreiche Strategiefragen erörtert.

– *Versickern der Strömungen/Mitgliederaustausch*: Das Versickern der Strömungen integrierte die Partei und machte, im Zusammenspiel mit einem Mitgliederaustausch, Parteitage zustimmungsbereit und berechenbar. Die Spaltung der Linken in eine Regierungs- und eine Basis-Linke, der Austritt radikalerer Mitglieder, ein inhaltlicher Substanzverlust der Differenzen angesichts der Zwänge und des schmalen Handlungskorridors von Regierungspolitik ließen Strömungen nur noch eine begrenzte Funktion bei der Stellenpolitik. Bestimmend blieb die Konvergenz von Realos und Regierungslinken. Dazu kommt der Eintritt jüngerer, pragmatischer, für die alten Strömungsspiele nicht mehr zu gewinnender Mitglieder. Nur noch ein Drittel der heutigen Mitglieder stammt aus der Gründungs-, Konflikt- und Suchphase der Grünen, zwei Drittel kamen seit den ruhigeren neunziger Jahren zu ihnen, über ein Drittel sogar erst seit dem Regierungsbeginn 1998. Das kumulative Ergebnis von Strömungserosion und Mitgliederaustausch führte zu gezähmten Parteitagen.

– *Strategische Platzierung strategiefähiger Personen*: Die absichtsvolle Platzierung strategiefähiger Personen brachte die richtigen Leute an den richtigen Platz. Dieser Personenfaktor ist selbst unter

widrigen Rahmenbedingungen eine notwendige Voraussetzung für kollektive Strategiefähigkeit. Die Wende wurde mit der Platzierung von Fritz Kuhn und Renate Künast als Parteivorsitzenden im Jahr 2000 eingeleitet. Sie hatten zwar auch den Segen Joschka Fischers, waren aber zwei erfahrene, kluge, mandatsbewährte Politiker, die sich auf eigenständiges, strategisches Steuern verstanden. Reinhard Bütikofer auf der Partei-, Katrin Göring-Eckardt und Krista Sager auf der Fraktionsebene stehen in dieser Kontinuität eines umsichtigen Politik- und Kommunikationsmanagements.

– *Erledigung grün-kritischer Themen*: Die Erledigung grün-kritischer Themen (zum Beispiel Atomausstieg) schuf Voraussetzungen „normalisierender“ Anpassung. Die Erwartungssteuerung gelang erst, als die Partei begriff, welche Themen grünen Wählern die wichtigsten waren (mit Abstand: Ökologie und soziale Gerechtigkeit), und dabei Kurs hielt.

– *Regierungslernen*: Anpassendes Lernen, das wesentlich durch Regierungserfahrungen bestimmt wurde, gab dem Überlebenswillen eine Richtung. Regieren auf Bundesebene hat durch zugespitzte Formen von Komplexität, Machtbeziehungen, Öffentlichkeit, Erwartungsdruck und vieles andere eine besondere Qualität. Das beschleunigte – unter erhöhtem Risiko des Scheiterns – Lerndruck und Lernprozesse.

Insgesamt hat sich der unverkennbare Wandel der Grünen von oben und von unten vollzogen. Von oben durch strategische Personensteuerung (und deren Steuerungsleistungen), von unten durch den Austausch von Mitgliedern, von oben wie von unten durch Organisationsreform, das Versickern von Strömungen und gemeinsame Lernprozesse.

Führung

Trotz klarer Verbesserungen bleibt die Führungsfrage ungesichert. Das liegt an der Doppelherrschaft der formell-demokratischen Normalstruktur und des informell-autokratischen Fischerschen Bonapartismus. Die fast normale Parteidemokratie der Grünen und Fischers Ausnahmeherrschaft, die er seit Mitte der neunziger Jahre auf- und seit 1998 in der Regierung ausgebaut hat, sind im Parteirat repräsentativ-demokratisch, auf Parteitagen plebiszitär-demokratisch verflochten. Gegen Fischer ist aber keine wesentliche Richtungs- und Personalentscheidung durchzusetzen – und, soweit er Interesse hat, weniger wichtige auch nicht.

Die Führung bewundert nicht nur seine Brillanz, sie ächzt auch unter seiner Penetration und Penetranz – aber sie braucht ihn. Die wirkliche Belas-

tungsprobe fände erst bei Abgang Fischers statt – Ausgang ungewiss. Ob sein Bonapartismus ein Übergangsregime von der selbstzerstörerischen Basisdemokratie zu einer ganz normalen innerparteilichen Demokratie ist oder ob er dem Unglück der Basisdemokratie ein zweites Unglück hinzugefügt hat, nach dem die Partei neu beginnen muss, wird sich nach seinem Abgang zeigen. Dann wird man wissen, wie sehr die Partielite inzwischen die Bedeutung der Führungsfrage für einen erfolgreichen Kollektivakteur internalisiert hat.

Richtung

Aus der Opposition heraus wäre eine Legitimierung von Krieg und deutscher Kriegsbeteiligung (unter welchen Bedingungen auch immer) für die Grünen nicht möglich gewesen. In der Regierung war die Kriegsfrage dann verknüpft mit der Frage des Weiterregierens oder des schnellen Gangs zurück in die Opposition, möglicherweise des Endes der Grünen. Die Härte des Regierens hat den grünen Richtungswechsel hin zu einer Kriegsbeteiligung möglich gemacht. Die Zustimmung zur Kosovo-Intervention (1999) hat das Afghanistan-Engagement (2001) erleichtert, beide haben den Widerstand beim Irakkrieg (2003/2004) erst ermöglicht.

Nach der Abschleifung des durch Bewegungsherkunft und Opposition überdimensionierten Erwartungshorizonts vor allem in den grün-kritischen Themenfeldern ist die verbliebene programmatische Spannweite kompatibel mit einer normalen Regierungspartei. Auch *ihr* Godesberger Programm, das Grundsatzprogramm von 2002, haben die Grünen, entgegen verbreiteter Skepsis (auch meiner eigenen), in der Regierung zustande gebracht. Es hat die konstruktive Beschäftigung von Aktiven und kooperativen Strömungseliten in kritischen Regierungszeiten eingebunden, ist in seiner Grundanlage inklusiv und integrierend, nimmt den Regierungspragmatismus mit auf und geht dennoch über den Horizont dieser Regierung hinaus. So hat es zur Beruhigung von Richtungsfragen, zur Integration und Orientierung der Partei erheblich beigetragen.

Erst die Themen- und Programmsteuerung der Partei seit 2001 hat eine gewisse Verbindlichkeit in das Koordinatensystem und Priorisierungsschema der Partei gebracht. Danach gibt es zwar immer wieder Streit über den richtigen Weg vor allem in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, aber kaum mehr über deren insgesamt begrenzten Stellenwert für grüne Politik. Wenn Regierungsvertreter der Grünen im eigenen Kernbereich – zum Beispiel beim möglichen Verkauf der Atomfabrik Hanau an China – zu nachgiebig sind, weiß die

Parteiführung, dass sie gegensteuern muss, ohne ihre Regierungsmitglieder zu desavouieren.

Strategiekompetenz

Die gewachsene strategische Manövrierfähigkeit zeigte sich deutlich beim Bundestagswahlkampf 2002. Anders als 1998 waren die Programm-, Personen- und Kampagnensteuerung, die enge, konstruktive Kooperation mit einer professionellen Agentur und die öffentliche Kommunikation fest in der Hand einer integrierten Parteiführung. Dies muss hier nicht in allen Dimensionen der Strategiekompetenz ausgeführt werden. Immer war es aber ein Ineinandergreifen von – wachsendem – Strategiewissen und der Fähigkeit zu strategisch orientiertem Handeln. So kommt es zu einer bewussteren Themensteuerung, die thematische Kernkompetenzen in den Mittelpunkt rückt, gleichzeitig Themeninnovationen forciert (zum Beispiel Frauen/Familien/Kinder-Thema, ökologische Landwirtschaft, Verbraucherschutz), die Themen der eigenen Minister in der Partei verankert (zum Beispiel Europapolitik) und Negativthemen herunterspielt (zum Beispiel die Dethematisierung, das *agenda cutting* deutscher Rüstungsexporte).

Die Geschlossenheit der Grünen, eine von den Wählern hoch bewertete, früher für die Grünen untypische Eigenschaft, profitiert zwar von den verbesserten Strukturen und Personalentscheidungen, ohne ein permanentes, sehr aufwendiges, nach innen und außen gerichtetes Kommunikationsmanagement kommt sie nicht zustande. Es gibt heute eine kommunikative Linienführung der Grünen, über Botschaften, Profil- und Imagesteuerung. Gleichzeitig wurden interne Telefonkonferenzen, SMS und das ewige Telefonieren zu wichtigen Instrumenten interner Kommunikationssteuerung: Sie bieten frühzeitig Sprachregelungen und Informationen, kanalisieren Unzufriedenheit und stärken den Konsens, sie erhöhen – durch wechselseitigen Austausch und Einflussmöglichkeiten – die Bereitschaft zur anschließenden Kommunikationsdisziplin.

Aufkündigung von Rot-Grün durch SPD-Wähler

Die SPD-Wählerschaft ist in der Koalitionsfrage so gespalten wie keine andere. Die Funktionsträger und dann auch die Führung wollten Rot-Grün, 1998 und 2002 hatten sie auch keine andere Wahl. Rückblickend mag sich die Partei fragen, ob sie bei den Sozialreformen besser abgeschnitten hätte,

wenn sie in einer Großen Koalition gewesen wäre. Sicherlich gibt es einen Reiz der gemeinsamen Verantwortung für das Unangenehme. Sicher ist jedenfalls, dass es nicht die Grünen waren, die den Niedergang der SPD (mit) zu verantworten haben. Im Gegenteil, die Kanzlerschaft Schröders wurde im September 2002 durch die Zugewinne der Grünen gerettet. Und dennoch stellt sich die Frage, ob das Fundament nicht von Anfang an brüchig war.

Die anspruchsvollste grüne Selbstbeschreibung von Rot-Grün hieß „sozial-ökologisches Projekt“. Die schlechter gestellten Sozialschichten sollten den ökologischen Umbau mittragen, weil er von einer kompensierenden materiellen Ausgleichspolitik begleitet war. Im Zeichen sozialer Sicherungspolitik kam es tatsächlich zu einer Akzeptanz postmaterialistischer Ziele (Ökologie, offene Gesellschaft etc.), soweit diese in der Politik von Rot-Grün eine moderate Realisierung fanden. Die Abwanderung der unteren Sozialschichten setzte nicht wegen der grünen, sondern wegen der sozialdemokratischen Reformpolitik ein. Dabei wurde aber sichtbar, dass die postmaterialistischen Wertorientierungen im unteren Sozialbereich eine nur schwache Verankerung gefunden hatten. Sie hielten – im Zeichen der Sozialkrise – Arbeiter, kleine Angestellte und Arbeitslose nicht davon ab, Rot-Grün die Unterstützung zu entziehen, auch ins bürgerliche Lager zu wechseln. Gleichzeitig schwächen die Mittelschichten, unter Hinweis auf „objektive Zwänge“ wie Globalisierung, Alterung der Gesellschaft, Finanzkrise des Staates, ihre Solidarbereitschaft ab. Im Ergebnis ist somit der sozial-ökologische Gesellschaftsvertrag en miniature, an dem Rot-Grün gearbeitet hat, aufgeklärt.

Sollte Rot-Grün scheitern, werden insbesondere die Grünen die Frage einer Neuorientierung prüfen – ein Prozess, der schon 2004 mit der schweren Krise der SPD begonnen hat. Von einer Priorisierung und der wünschenswerten Kontinuität ökolo-

gischer Politik ausgehend, könnte der Klassen/Werte-Kompromiss nun mit dem bürgerlichen Lager gesucht werden. In die Farbenlehre der Parteien übersetzt, hieße dies Schwarz-Grün als Rettungsversuch insbesondere für eine ökologische Politik und für kulturelle Modernisierung. Der große Kompromiss zwischen der ökonomischen und der kulturellen Hegemonie.

Ausblick

Die nähere Zukunft umfasst immer noch mehrere reale Möglichkeiten:

- Ein vorzeitiges Scheitern von Rot-Grün nach einer verlorenen Wahl in NRW.
- Das Anhalten der ökonomischen Malaise und der Schwäche der SPD beschert dem bürgerlichen Lager 2006 einen Wahlsieg, getragen von einer Mischung aus Milieu-Erwartungen, Skepsis und Zwangsoptimismus.
- Eine Reaktivierung „ihrer“ beiden Mehrheiten und eine gewisse Entdramatisierung des ökonomischen Themas verschafft Rot-Grün, vor allem wegen anhaltender kultureller Schwäche des bürgerlichen Lagers und dessen Unglaubwürdigkeit bei sozialen Versprechungen, noch einmal die Mehrheit.
- Die Erosion der SPD bringt die PDS wieder zurück in den Bundestag. Die Grünen verweigern sich einer rot-rot-grünen Koalition mit zwei „ungeklärten“ Parteien. Es kommt zur Bildung einer Großen Koalition.

Die Szenarien ließen sich vermehren. Wer glaubt, den Ausgang heute schon zu wissen, bereitet wahrscheinlich seinen nächsten Irrtum vor.

Zurück zum alten Bürgertum: CDU/CSU und FDP

Es hat schon schlimmere Zeiten für die weithin als „bürgerlich“ bezeichneten Parteien gegeben. In den neunziger Jahren war vom „Ende der christdemokratischen Ära“ die Rede.¹ Völlig unplausibel schien dies nicht. Schließlich war zu Beginn des Jahrzehnts erst die „Democrazia Christiana“ implodiert, waren große christdemokratische Volksparteien wie in Österreich, Belgien, den Niederlanden und in der Schweiz stark dezimiert worden.² Die Wahlniederlage der CDU/CSU in Deutschland 1998 komplettierte das Bild. Offenkundig war dies eine Zeit der sozialdemokratischen Renaissance in Europa. Wenn sich 1999 die europäischen Staatschefs zu Gipfeltreffen versammelten, dann blickte man auf beinahe rein sozialdemokratische Zusammenkünfte.³

Auch in Deutschland hielten die Sozialdemokraten die politische Macht ziemlich fest in ihren Händen: Elf Ministerpräsidenten, der Kanzler, der Bundespräsident und die Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts waren Mitglied der Sozialdemokratie. Die CDU schien strukturell in der Minderheit; die FDP galt spöttisch vielen Interpreten als „Partei ohne Unterleib“, da sie in den meisten Bundesländern nicht einmal im Parlament und kaum noch in einer Länderregierung vertreten war. Als die Union bei der Bundestagswahl 2002 zum zweiten Mal hintereinander – und damit erstmals in ihrer Geschichte – hinter den Sozialdemokraten blieb, war ihre jahrzehntelange Aura als gleichsam natürliche Mehrheits- und Regierungspartei unzweifelhaft gebrochen. Die Symbiose der altbürgerlichen Bonner Republik mit den bürgerlichen Parteien schien mit dem zweiten Wahlsieg Schröders unwiderruflich zerstört.

Spektakuläre Erfolge

So düster wirkte es jedenfalls auf den ersten Blick in den frühen Herbstwochen des Jahres 2002. Im

1 Vgl. Franz Walter/Frank Bösch, Das Ende des christdemokratischen Zeitalters?, in: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt, Die CDU nach Kohl, Frankfurt/M. 1998, S. 46 ff.

2 Vgl. David Hanley, Die Zukunft der europäischen Christdemokratie, in: Michael Minkenberg/Ulrich Willems (Hrsg.), Politik und Religion (PVS-Sonderheft 33), Wiesbaden 2003, S. 231 ff.

3 Vgl. Franz Walter, Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder, Wiesbaden 2004, S. 102 f.

Sommer 2004 sah dagegen schon alles sehr viel freundlicher aus, für die FDP, für die CDU/CSU, für das „bürgerliche Lager“ insgesamt. Bei der Europawahl im Juni übertrafen die Unionsparteien den sozialdemokratischen Konkurrenten um 23 Prozentpunkte; insgesamt lag Schwarz-Gelb 17,2 Prozentpunkte vor Rot-Grün. Wäre die Europawahl ein verlässlicher Indikator, dann müsste man ziemlich sicher mit einem Regierungswechsel 2006 rechnen. Dafür spräche auch der Ausgang der meisten Landtagswahlen seit 2002. Während die Sozialdemokraten – außer in Bremen – all diese Wahlen geradezu verheerend verloren,⁴ errang die CDU im Gegenzug spektakuläre Erfolge. Sie gewann in der klassisch sozialdemokratischen Hochburg Hamburg mit einem Zuwachs von 21 Prozentpunkten die absolute Mehrheit. In Hessen und in Thüringen kam die CDU ebenfalls auf eine absolute Majorität. In Niedersachsen verzeichnete sie ein Plus von über zehn Prozentpunkten und löste, mit der FDP, die sozialdemokratische Alleinregierung ab. In Bayern verfügt die CSU seit September 2003 über eine Zweidrittelmehrheit der Mandate. Und im Mai 2005 schaut das politisch interessierte Deutschland auf die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen, bei der den Christdemokraten ebenfalls ein deutlicher Vorsprung vor den hier seit nunmehr 38 Jahren regierenden Sozialdemokraten vorausgesagt wird.

Auch die Freien Demokraten haben gewissermaßen an Unterleib gewonnen. Ihre parlamentarische Repräsentanz in den Ländern und ihre Beteiligung an Länderregierungen hat sich in den letzten Jahren jeweils verdoppelt. Beachtlich waren in den Jahren 2001/2002 ihre Mitgliedererfolge. Allein die CSU meldete 2002 ebenfalls einen leichten Mitgliederzuwachs. Insgesamt hat die CSU seit 1993/94 ihren Bestand halten können. Ihre christdemokratische Schwesterpartei hat demgegenüber in den letzten zehn Jahren einen Mitgliederverlust von rund 100 000 hinnehmen müssen⁵ und steht doch weit besser da als die Sozialdemokratie, die für den gleichen Zeitraum ein Defizit von über 200 000 Mitgliedern auswies.

4 Vgl. hierzu und im Folgenden <http://www.wahlrecht.de>.

5 Vgl. Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahr 2003, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (2004) 2, S. 314 ff.

Rückschläge und Erosion

Auf den zweiten Blick also scheint dann doch alles gut zu werden für das „bürgerliche Lager“. Indes, wirft man noch einen dritten, etwas schärferen Blick auf die Anatomie von Union und FDP, dann erkennt man, wie labil die Parteien des bürgerlichen Lagers in Zukunft sein mögen. Auch hier können wir wieder mit der Europawahl 2004 beginnen. Gewiss, der Vorsprung der CDU/CSU vor den Sozialdemokraten war eklatant. Dennoch hatte die Union 1,2 Millionen Stimmen abgeben müssen und verlor 4,2 Prozentpunkte.⁶ Bei den Kommunalwahlen büßte die CDU in Baden-Württemberg bis zu sechs, in Sachsen über neun Prozentpunkte ein, und die Landtagswahl in Thüringen ging mit einem Verlust von acht Prozentpunkten zu Ende. In der Demoskopie Mitte 2004 fiel die Union zurück, nicht so dramatisch wie die SPD, aber doch signifikant. Im Winter 2003/04 war die CDU/CSU bei der „Sonntagsfrage“ auf 51 % gekommen. Im Juli 2004 stand sie durchweg bei 44 % – ein Verlust von sieben Prozentpunkten. Die FDP kompensierte die Einbußen kaum und bewegt sich im Bereich ihres Bundestagswahlergebnisses. Zwar haben sich die Freien Demokraten aus der schlimmsten Depression der neunziger Jahre herausgelöst, aber eine durchweg brillante Bilanz vermögen sie nicht vorzulegen. Auch 2003/04 verfehlten sie in vier Fällen das parlamentarische Quorum. Der Mitgliederzuwachs setzte sich ebenfalls nicht fort. Die Partei verlor vielmehr 2,1 % ihrer bisher Zugehörigen. Auch in der Union sank 2003 die Zahl der Mitglieder, in der CSU um 0,4, in der CDU um 1,2 %.

Insgesamt spiegelt sich in der Mitgliederstruktur, vor allem der Union, mehr Vergangenheit als Zukunft. Die FDP steht, relativ, ein wenig günstiger da, doch haben die Liberalen gerade in der beruflich aktiven Kohorte der 40- bis 60-jährigen Defizite.⁷ Auch Frauen fühlen sich von den Liberalen nicht angezogen. Lediglich 23,3 % der Freidemokraten sind weiblichen Geschlechts.⁸ Die Partei ist in den Funktionen männlich dominiert. Dem Bundestagsabgeordneten Daniel Bahr fiel zu dieser Malaise nur die Empfehlung ein, „sich von außen beraten zu lassen, was die Frauen abschreckt“⁹.

6 Vgl. Karl Feldmeyer, Wasser im Wein der CDU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 15. 6. 2004.

7 Vgl. Klaus Wallbaum, Der FDP fehlen die 40- bis 60-jährigen, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 2. 3. 2004.

8 Vgl. Maja Zehrt, FDP wirbt mit Kampagne um weibliche Mitglieder, in: Leipziger Volkszeitung vom 4. 7. 2003.

9 Daniel Bahr im Interview, in: die tageszeitung (taz) vom 19. 5. 2003.

In der Union sieht es nicht besser aus. Hier sind drei von vier Mitgliedern männlichen Geschlechts. Das durchschnittliche Mitglied der CDU ist – so eine Erhebung in Nordrhein-Westfalen – männlich, 56 Jahre alt, wohnt auf dem Land, geht sonntags zur Kirche.¹⁰ Insgesamt jedenfalls ist der Mitgliederkern der Union soziologisch und kulturell außerordentlich traditional. Dies sicherte bisher Loyalität der Mitglieder und Anhänger und garantierte die Stabilität der Partei. Doch der Anteil der kirchengebundenen und kirchennahen Menschen in Deutschland beginnt in der Generationenfolge erdrutschartig zu sinken. Bei den unter 30-jährigen Katholiken ordnen sich nur 18 % dem Lager der mindestens mittelbar Kirchenverbundenen zu. Bislang aber liegt in der Gesamtbevölkerung der Durchschnitt bei ca. 55 % – was ziemlich exakt dem Wähleranteil der christlichen Union in diesem Teil des Elektorats entspricht. Schon in der Ära Kohl ging der Anteil der dezidiert kirchentreuen Katholiken an den Wahlberechtigten in Westdeutschland von 17 auf 10 % zurück – was auch zum Machtverlust der Union 1998 beitrug.¹¹ Die westdeutsche Gesellschaft insgesamt hat sich entkirchlicht; der Anteil der Konfessionslosen stieg um weit mehr als das Doppelte. In Ostdeutschland liegt die Quote kirchenabständiger Bürger bei etwa Zweidrittel der Bevölkerung – weshalb sich die CDU nach 1990 dort nicht fest verankern konnte.

Die christdemokratischen Wurzeln sind dünner geworden. Die CDU-Generalsekretäre der letzten zwei Jahrzehnte registrierten das, sprachen daher gerne von neuen Vernetzungen, von einer reformierten Bürgerpartei,¹² aber sie richteten doch wenig aus, um die Parteioorganisation zu öffnen. Insofern droht auch die Union zu erodieren. Schon im Bundestagswahlkampf 2002 fiel auf, dass die Union in der Zeit der günstigsten Umfrageergebnisse nicht viel Vertrauen in ihre eigene Regierungskompetenz mobilisieren konnte.¹³ Das setzt sich bis heute fort. Eine große Mehrheit der Bürger hadert zwar verbittert mit den Sozialdemokraten, aber eine ebenso große Mehrheit von konstant etwa Zweidrittel der Bevölkerung traut der christdemokratischen Opposition keine besseren Leis-

10 Vgl. Theo Schumacher, Männlich, ländlich, katholisch, alt, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 27. 2. 2003.

11 Vgl. Franz Urban Pappi/Susumu Shikano, Die politisierte Sozialstruktur als mittelfristige stabile Basis einer deutschen Normalwahl, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (2002) 3, S. 453.

12 Vgl. Peter Siebenmorgen, Bürgerpartei – nein danke, in: Der Tagesspiegel vom 21. 6. 2003; Ansgar Graw, Alle gegen Meyer, in: Die Welt vom 20. 6. 2003.

13 Vgl. Elisabeth Noelle, Ein dramatischer Wahlkampf, in: FAZ vom 26. 9. 2002.

tungen zu.¹⁴ Nicht zuletzt in diesem Misstrauen der Wähler gegen die politische Klasse insgesamt liegt das Missvergnügen, die Apathie und Depression, die sich seit Oktober 2002 über die Republik gelegt hat, begründet. Die Reformforderungen der Union waren so unpopulär wie die der Regierung. Bestenfalls ein Viertel der Deutschen unterstützte, was die Union in der Renten- und in der Gesundheitspolitik vorschlug. Die Union profitierte 2003/04 allein von den Verdrossenen der SPD-Politik. Eine begeisterte Zustimmung zu einem bürgerlichen, gar radikal neoliberalen Reformprojekt spiegelte sich in der demoskopischen Hausse der Union dagegen keineswegs.

Generation Golf und männliches Jungproletariat

Wo also steht das bürgerliche Lager? Schauen wir auf die Wähler und Wahlen der letzten zwei Jahre: Den größten Sprung nach vorne haben die Parteien des altbürgerlichen Lagers bei den 25- bis 34-Jährigen gemacht, also bei den Wählern, die in der zweiten Hälfte der sechziger und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre geboren wurden.¹⁵ Diese Altersjahrgänge befinden sich mithin zu großen Teilen im Berufseintrittsalter, mögen wegen der Krise auf dem Arbeitsmarkt also besonders enttäuscht über Rot-Grün sein. Doch spricht einiges dafür, dass diese Gruppe nicht nur konjunkturrell bürgerliche Optionen präferiert. Florian Illies hat diese, seine eigene Geburtskohorte, als „Generation Golf“ beschrieben,¹⁶ und der Sozialforscher Markus Klein hat datengesättigt die lebensweltlichen Beobachtungen und flotten Deutungen von Illies bestätigt.¹⁷ In dieser Altersgruppe hat sich eine markante Abkehr vollzogen von den postmaterialistischen Werten der Vorgängergeneration, der 1957 bis 1966 Geborenen, welche in ihrer politischen Sozialisation bemerkenswert anhaltend durch die Kultur der Neuen Sozialen Bewegungen geprägt worden sind.

Die Ausgänge der letzten Landtagswahlen bestätigen den Befund von Illies und Klein. Die Union und die FDP reüssierten signifikant bei den 25- bis

14 Hierzu mit weiteren Nachweisen Franz Walter, Zielloses Missvergnügen. Über das Elend deutscher Politik, in: Internationale Politik, (2004) 5, S. 11 ff.

15 Vgl. CDU punktet bei jungen Männern, in: Frankfurter Rundschau vom 20. 2. 2003.

16 Florian Illies, Generation Golf. Eine Inspektion, Berlin 2000.

17 Vgl. Markus Klein, Gibt es die Generation Golf?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (2003) 1, S. 99 ff.

34-Jährigen und finden den geringsten Zuspruch bei der Alterkohorte danach, der klassischen Partizipationsgeneration. Hier, in der letzten geburtenstarken Kohorte der Bundesrepublik, hat das altbürgerliche Lager ganze Segmente der nachwachsenden akademischen Schicht an die Neubürgerliche Formation der Grünen abgeben müssen. Besonders Frauen dieser Generation mit hohen Bildungszertifikaten haben sich vom altbürgerlichen Lager abgewandt. So ist dieses Lager nicht nur von der Zusammensetzung der Mitglieder und Aktivisten, sondern auch vom Elektorat nunmehr eindeutig männerdominiert. Lange Jahrzehnte galt anderes für christlich-konservative Parteien.¹⁸ Bis in die späten sechziger Jahre waren gerade Frauen die entscheidende Wahlreserve des bürgerlichen Konservatismus. Auch danach waren die weiblichen Geburtskohorten der 1920er und 1930er Jahrgänge eine zentrale Ressource für die Hegemonie der Kohl-CDU. Doch ein beachtlicher Teil der neuen, überwiegend nun besser ausgebildeten, allmählich entkirchlichten, selbstbewusster auftretenden Frauenkohorten, die durch die sechziger und siebziger Jahre geprägt worden waren, haben die Seiten offenkundig nachhaltig gewechselt. Die Abwahl von Rot-Grün scheiterte 2002 jedenfalls an den Frauen. Die Wählerschaft der Union setzte sich zu 54 % aus Männern, zu 46 % aus Frauen zusammen.¹⁹

Vor allem die ganz jungen Männer haben in den letzten Jahren ihre Zuneigung für die Union entdeckt, noch präziser: Die jungen Männer mit geringer Qualifikation und Beschäftigung im sekundären Sektor. Das ist neben der Konversion der Frauen die zweite Revolution der deutschen Wahlgeschichte. Die bürgerliche Union hat sich seit etwa zwei Jahren verproletarisiert, hat dem durchaus weiterhin existierenden bürgerlichen Kern ihrer Anhängerschaft das klassische Muster sozialdemokratischer Sozialstruktur hinzugefügt. So ist mittlerweile das „altbürgerliche Lager“ in seiner Wählerschaft „proletarischer“ als das der SPD, auch als das von Rot-Grün insgesamt. Zumindes ist die Anhängerschaft von Schwarz-Gelb derzeit eindeutig weniger gebildet als die von Rot-Grün. Bei der Bundestagswahl 2002 erreichten Union und FDP bei den sogenannten Hochgebildeten eine Quote von 42 %. Die Parteien links von der Mitte kamen auf Werte von 55 %. Bei den Landtagswahlen in Niedersachsen und in Bayern

18 Vgl. Frank Bösch, Die Mitte ist weiblich, in: Berliner Republik, (2001) 5, S. 68 ff.

19 Vgl. Dieter Roth, Das rot-grüne Projekt an der Wahlurne: Eine Analyse der Bundestagswahl vom 22. September 2002, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden 2003, S. 29 ff.

erzielte die Union ihre kräftigsten Zuwächse ebenfalls bei den „gering Gebildeten“. Die CSU kam bei der Landtagswahl in Bayern bei den niedrig gebildeten Wählern auf 67 % der Stimmen, bei den Hochgebildeten lediglich auf 47 %. Auch berufssoziologisch ist die CSU in Deutschland die proletarische Partei schlechthin. Bei Arbeitern hatte die Stoiber-Partei im September 2003 einen Anteil von 65 % erreicht.²⁰ Insgesamt ist die Union zu Beginn dieses Jahrhunderts zur Mehrheitspartei der deutschen Arbeiter geworden. Groß ist ihre Resonanz vor allem bei den jungen großstädtischen „Frust-Arbeitern“, die von den gebildeten und anspruchsvollen Frauen ihrer Generation, wie es in einer Zeitgeiststudie heißt, nicht mehr „abgeholt“ werden.²¹ Insofern ist der feministische Postmaterialismus von Rot-Grün gerade in der jungen männlichen Arbeiterschaft verhasst. Er hat die SPD entproletarisiert, dem altbürgerlichen Lager aber eine keineswegs unpräkäre und sicher auch nicht vorbehaltlos loyale neue Gruppe zugeführt.

Besonders modern ist der neue christdemokratische Zuwachs jedenfalls nicht. Modern war auch nicht die Wählermehrheit in Hamburg. Zwar feierte die CDU den Sieg von Ole von Beust als Ausdruck einer modernisierten Metropolenpartei. Doch die ausschlaggebenden Stimmen brachten die Rentner der Stadt. Bei den Hamburgern im Alter von 18 bis 44 Jahren hatte Rot-Grün eine sichere Mehrheit. Ihren Wahlerfolg verdankte die CDU den über 60-jährigen. Vor allem waren es – im Unterschied bezeichnenderweise zu den Bundestagswahlen – die älteren Frauen, die mehrheitlich und stärker als die Männer die CDU wählten.²² Einen ähnlich gewaltigen Zuspruch bei den Frauen über 60 hatte im Jahr zuvor Henning Scherf in Bremen erfahren. Vielleicht ist das überhaupt das Geheimnis von Wahlerfolgen in der ergrauenden Republik: Man wird die älteren Wählerinnen überzeugen müssen. Schneidige Polarisierer und kalte Konfliktpolitiker aber haben es in dieser Wählergruppe schwer.

Fassen wir zusammen: Die Union hat ihren bürgerlich-konservativen Kern nicht verloren, aber ihr Elektorat hat doch erheblich den Charakter verändert. Ein fester Posten sind die neu dazugestoßenen Wählerschichten nicht. Ein Teil davon dürfte sich im Sommer 2004, wie die Ergebnisse der „Sonntagsfragen“ zeigten, schon wieder abge-

setzt haben. Insgesamt oszillieren organisatorisch und soziokulturell nicht mehr gebundene Arbeiter schon seit Jahren unbeständig zwischen den Parteien. Ebenfalls aus eher materialistischen Quellen speist sich die Orientierung der „Generation Golf“ an der Union. Nicht auszuschließen ist jedenfalls, dass auch diese Generation die Seiten wieder wechselt, wenn das materialistische Versprechen der Union nicht eingelöst werden sollte. Überraschend wenig Resonanz findet die Union bei den 18- bis 24-jährigen. Auch bei der Europawahl verlor sie in dieser Gruppe am stärksten.²³ Doch kommt es in den nächsten Jahren sicher mehr auf die Unterstützung der über 60-Jährigen an. Die letzten beiden Bundestagswahlen haben gezeigt, dass die „Alten“ keine sichere Bastion mehr für die christlichen Parteien sind, zumal die 68er Kohorten allmählich in diesen Lebensabschnitt hineinwachsen. Eine feste Größe für die CDU sind dagegen weiterhin die Selbstständigen und die kirchentreuen Katholiken. Mit diesen Kerngruppen wird die CDU allein Wahlen nicht gewinnen können. Aber sie besitzt mit ihnen doch für alle Wahlkämpfe ein stabiles Fundament, über das der sozialdemokratische Konkurrent durch die Auflösung der Beziehungen zu den Gewerkschaften und den Zerfall der Bindungen an die Arbeiterklasse seit einiger Zeit nicht mehr verfügt.

Einiges ist bei den Freien Demokraten ähnlich. Sie sahen sich zuletzt am stärksten von der „Generation Golf“ getragen. Doch neigen überdies die Erstwähler, die 18- bis 24-Jährigen, überproportional stark zur FDP. Ganz vergebens also waren die Spaßkampagnen der Westerwelle-Möllemann-Partei nicht. Seit der Landtagswahl von Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 ist die Wählerschaft der FDP juveniler und ebenfalls männerdominiert. Bei den 18- bis 24-jährigen jungen Männern in Ostdeutschland übertraf die FDP sogar mit 12,4 % der Stimmen die PDS, die lediglich auf 11,8 % kam.²⁴ Mit dem freidemokratischen Populismus drang die Partei in neue, keineswegs unproblematische Wählerschichten ein. Der Anteil der Arbeiter an den FDP-Wählern stieg von 3,5 % auf 6,5 %; die Quote der Arbeitslosen verdreifachte sich gar. Ein Viertel der neu gewonnenen Wähler hatte zuvor extrem rechts gewählt. Im Gegenzug verlor die FDP die meisten Stimmen an die Grünen.²⁵ Vor allem die Selbstständigen, die tragende Säule des

20 Vgl. <http://www.statistik.bayern.de/frame4.html>; Landtagswahlen Bayern. Kurzfassung des Infratest-dimap-Berichts für die SPD, o. O. o. J., S. 8.

21 Vgl. www.zukunftsinstitut.de. Future Living 1. Die großen Trends des sozialen Wandels, S. 50.

22 Vgl. <http://typo3.statistik-nord.de/nord/pdf/wahlanalyse2004.pdf>.

23 Vgl. Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 13. Juni 2004. Sonderheft. Erste Ergebnisse aus der Repräsentativen Wahlstatistik für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2004.

24 Vgl. Eckhard Jesse, Junge Frauen wählen lieber SPD, in: Die Welt vom 19. 11. 2003.

25 Vgl. FDP profitiert deutlich von rechten Wählern, in: Handelsblatt vom 11. 10. 2002.

Liberalismus seit jeher, waren vom spaßgesellschaftlichen Populismus in ernsten Zeiten eher abgestoßen. In der postmaterialistischen Generation der 35- bis 44-Jährigen – also ausgerechnet der Generation des Parteivorsitzenden Westerwelle – fand die FDP, anders als die Grünen, wenig Anklang. Noch geringer hingegen ist der Zuspruch bei den über 60-Jährigen. Insofern hat sich die FDP in den letzten Jahren elektoral wirklich gewandelt. Sie ist erheblich jünger, auch östlicher, partiell proletarischer, weniger libertär und urban geworden.²⁶ Auf der nationalen Ebene hat sie an Selbstständigkeit gewonnen, da auch ihr Erstwählervolumen über 5 % liegt. Indes hat die FDP bei den Bundestagswahlen erlebt, dass ihr ein souveränes Erststimmenpotenzial von über 5 % machtpolitisch wenig nutzte. Im bürgerlichen Lager reduzierte sich durch den freidemokratischen Verzicht auf eine Koalitionsaussage das Stimmensplitting. Umkämpfte Wahlkreise fielen infolgedessen an die SPD. Der Eigenständigkeitskurs der FDP hatte die Niederlage des altbürgerlichen Lagers 2002 mitverursacht.²⁷

Scharnier statt Tabubruch

Mit der Politik der Äquidistanz, die vor allem auf den Parteivorsitzenden Westerwelle zurückging, war es dann auch rasch vorbei. Spätestens als Schröder und Fischer für 2006 neuerlich einen gemeinsamen Wahlkampf ankündigten, ging Westerwelle auf Merkel zu. Das altbürgerliche Lager stand im Frühjahr 2004 bei der Bundespräsidentenwahl wieder zusammen. Aus freidemokratischer Perspektive aber bedeutete das einen Bruch mit allen Strategien der letzten Jahre. Denn der Kurs der Selbstständigkeit und des gleichen Abstandes stand im Zentrum der „neuen“ FDP, die das „Projekt 18“ im Visier hatte und „Partei für das ganze Volk“ sein wollte. Das agitatorische Mittel dafür war – bei Möllemann wie bei Westerwelle – bekanntermaßen die Methode der Provokation, des Tabubruches. Doch dieses Instrumentarium ist hoch problematisch und für eine im Kern honoratiorenhafte Partei schwer anzuwenden. Denn die Politik der Provokation erfordert eiserne Härte und zynische Konsequenz. Eine Politik des Tabubruchs wirkt schließlich nur, wenn sie sich permanent verschärft, dynamisiert, weitertreibt. Die jeweils nächste Provokation muss immer noch ein

Stück unverschämter und maßloser ausfallen, sonst trivialisiert sie, verpufft somit.²⁸ Eben das aber entgrenzt Politik, enthemmt und radikalisiert ihre Akteure. Extremistisch-populistische Parteien mit verwegenen Außenseitern und unbürgerlichen Existenzen halten das aus. Aber Establishmentparteien des Bürgertums sind dazu kaum in der Lage. Deswegen rückte die FDP von diesem Kurs erschrocken wieder ab, als sie realisierte, wohin dies führte. Das freidemokratische Bürgertum war am Wahlabend 2002 jäh ernüchtert und mochte sich auch nicht der neu hinzugewonnenen Wählerschichten erfreuen. „In gutbürgerlichen Wohngebieten haben wir Stimmen verloren, in Arbeiterhochburgen zugelegt“, klagte der frühere Generalsekretär Werner Hoyer, „dieser Austausch ist lebensgefährlich.“²⁹

Insofern operierte die FDP erst gar nicht strategisch mit den neuproletarischen Schichten. Sie ließ sie gleichsam rechts liegen, fürchtete nun das Feuer der Protestpartei, das Möllemann und Westerwelle lustvoll entfacht hatten. Die FDP fiel daher im Winter 2002/03 aus, als aus der Mitte der Gesellschaft eine wirkliche Protestwelle der Empörung über die wiedergewählte rot-grüne Regierung spülte. Erst allmählich lösten sich die Liberalen aus ihrer Erstarrung – und mutierten sodann zur alten FDP. Die FDP suchte ihr Glück wieder in der Funktionspartei und als Mehrheitsbeschafferin, sah sich bescheiden nur noch als „Scharnier der Vernunft“. In früheren Zeiten hielten Freidemokraten dafür die Sentenz der „Partei von Maß und Mitte“ bereit. Indes war eine solche Position im Parteienspektrum in den Jahren von Franz-Josef Strauß und Herbert Wehner einfacher und plausibler, da SPD und Union noch scharfe politisch-ideologische Flügel in sich trugen, von denen sich eine besonnene Partei der Mitte sinnfällig abheben konnte. Doch derzeit gibt es in der Union und in der SPD noch nicht einmal neue Blüms oder Dreßlers. Im Gegenteil, die beiden Volksparteien sind in die Mitte gerückt, haben sich liberaler Deutungen bedient – und den Liberalismus dabei thematisch weitgehend enteignet.

So wirken die Liberalen ein wenig konzeptionsarm. Viel Farbe und Kraft bringen sie jedenfalls in die aktuellen Kontroversen nicht ein. Und doch scheint die FDP sicherer im deutschen Parlamentarismus platziert zu sein als noch vor Jahren. Die Deutschen haben sich daran gewöhnt, dass die Liberalen dazugehören.³⁰ Überdies hat die FDP

26 Vgl. Manfred Güllner, Die FDP: Zwischen Renaissance des Liberalen und rechtspopulistischen Anfeindungen, in: Forschungsjournal NSB, (2003) 1, S. 94.

27 Vgl. Patrick Horst, Wahljahr 2002 – eine Bilanz, in: ZParl, (2003) 1, S. 239 ff.

28 Vgl. hierzu die Überlegungen von Rainer Paris, Stachel und Speer. Machtstudien, Frankfurt/M. 1998, S. 57 ff.

29 In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 29. 9. 2002.

30 Vgl. Elisabeth Noelle, Vor der Europa-Wahl, in: FAZ vom 19. 5. 2004.

neue, vor allem jüngere Gruppen hinzubekommen. Darin liegen Möglichkeiten. Doch ist derzeit verblüffend, wie wenig die FDP ihre Gelegenheiten ausschöpft. In der modernen Gesellschaft schwinden die Voraussetzungen für Großorganisationen. Es weitet sich der Raum für kleine, bewegliche, individuellere politische Projekte. Allerdings braucht man dazu auch einige kreative und originäre Köpfe. Vielleicht fehlt es den Freien Demokraten daran, so dass sie die gebotenen Chancen gegenwärtig nicht besser nutzen können.

Abschied von der alten Union

Im Grunde weiß auch die Union nicht, was sie mit ihren neu akquirierten Wählern anfangen soll. Sie sind ihr erkennbar fremd, waren jedenfalls bislang nie ein Thema der strategischen Diskussion. Die männliche Unterschicht ist der christdemokratischen Partei fast beiläufig zugeflossen. Explizit geworben hatte die Union um die mit niedriger formaler Bildung und materialistisch disponierten jungen Männer der Unterklasse nicht. Sie hat sich auch keinerlei Gedanken gemacht, wie sie diese binden kann. Eher weist in der deutschen Politik der letzten Monate alles darauf hin, dass die Allianz von alter bürgerlicher Mitte und neuem sozialen Unten nicht lange halten wird.

Die organisatorisch unbehauste Arbeiterklasse wählt die CDU seit zwei Jahren, aber sie begegnet ihr in der politischen Alltagsrealität nicht. So weiß die politische Elite der CDU wenig von der sozialen Wirklichkeit dieses Teils ihrer Wählerschaft. Auf Parteiversammlungen der Union dominieren nach wie vor allein die mittelständisch-selbstständigen Lebenswelten. CDU-Parlamentarier stoßen daher in ihren Wahlkreisen auf eine Mentalität besitzbürgerlicher Interessen und Vorurteile, auf Bitterkeit über den Steuerstaat, auf Wut über das vermeintlich bequeme Leben von Sozialhilfeempfängern.³¹ Auf die Sorgen und Ängste der Sozialhilfegruppen selbst aber, denen einige christdemokratische Abgeordnete ihr Mandat zu verdanken haben, stoßen sie in der christdemokratischen Kleinbürgerlichkeit nicht. Dafür ist der Druck der rigider gewordenen ökonomischen Eliten auf die Union erheblich angewachsen. Das hat die Union ebenfalls besitzbürgerlicher gemacht – und das zu einem Zeitpunkt, als sich ihre Wählerbasis proletariert hat.

31 Vgl. Stefan Braun, CDU-Mittelstand für radikales Streichkonzert, in: Stuttgarter Zeitung vom 22. 5. 2003.

Der alten CDU hätte eine solche Entwicklung Sorge bereitet. Adenauer und Kohl hörten nicht bevorzugt auf die ökonomischen Eliten, wenn die Substanz ihres politischen Projekts dadurch konstant von rund 75 % der Bevölkerung abgelehnt worden wäre. Die alte CDU war stolz auf ihre osmotische Beziehung zum Volk. Die alte CDU lebte davon, Ängste ernst zu nehmen und Sicherheit zu vermitteln. Die alte CDU sah sich als Spiegel von Befindlichkeiten einer breiten kleinbürgerlichen Vorsicht und Assekuranzneigung. Als die frühere Sozialdemokratie die Verhältnisse, wie sie waren und in die sich eine Mehrheit der Bundesdeutschen recht zufrieden eingerichtet hatte, kühn in Frage stellte, forsch auf einschneidende Veränderung von Gewohnheiten und Strukturen drang, wählte die verunsicherte Mitte CDU – eben weil die Christdemokraten Stabilität und Ordnung versprachen.

Die neue CDU ist anders. Das mag mit dem Rückgang des sozialen Katholizismus zu tun haben. Diese CDU ist durch die deutsche Einigung protestantischer geworden: Der Anteil der evangelischen Mitglieder hat sich deutlich vermehrt.³² Die politische Mentalität der letzten beiden – protestantischen – Parteivorsitzenden unterscheidet sich markant von derjenigen Adenauers und Kohls. Die politische Achse hat sich infolgedessen verschoben.³³ Im Zentrum christdemokratischer Reden stehen nun das „Individuum“ und die „Freiheit“. Die Union ist dadurch an den Liberalismus herangerückt. Der klassische Konservatismus und der traditionelle Katholizismus hatten in dieser Hinsicht weit größere Skepsis³⁴ und erkannten scharf auch die negativen Folgen entgrenzter individueller Freiheit für die gesellschaftlichen Bindekräfte sozialer Netzwerke. Katholiken und Konservative misstrauten zutiefst dem Pathos der Modernität. Ein durchkonzipiertes Reformprogramm wäre für sie schon anthropologisch Unsinn gewesen, da sich Gesellschaften und Menschen nicht nach fertigen Bauplänen modellieren, ja „machen“ ließen. Das galt ihnen als hybrid, musste erst in die Despotie, dann ins Chaos führen. Katholiken und Konservative glaubten nicht daran, dass es Menschen nach Weltverbesserung und Reformen drängte. Sie waren sich sicher, dass es ihnen vielmehr um Ruhe und Wohlfahrt zu tun war. Und entscheidend war für Konservative und Katholiken der Halt der Institutionen.

32 Vgl. Markus Reder, In Wirklichkeit ein kleiner Religionskrieg?, in: Die Tagespost vom 21. 10. 2003.

33 Vgl. Alexander Gauland, Der Furor der Reformen, in: taz vom 31. 10. 2003.

34 Vgl. Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat, München 1983, S. 313 ff.

Insofern sind Friedrich Merz und Angela Merkel weniger konservativ als liberal. Und damit haben sie die CDU wirklich verändert. So misstrauisch sie sich auch gegenseitig beobachten, so einte doch beide in den letzten Monaten die Leitidee, mit einem Masterplan der wirtschaftlichen und sozialen Reform die altbundesrepublikanische Gesellschaft von Grund auf zu ändern. Mit diesem Transformationsfuror hat sich die CDU von den katholisch-konservativen Traditionen gelöst. Die alten, erfahrenen Anführer der klassischen christdemokratischen Volksparteien haben sich niemals ernsthaft eingebildet, konzise Großentwürfe des Politischen im Innern einer komplexen Gesellschaft stringent durchsetzen zu können. Sie wussten, dass man sich damit nur blamierte, dass der ambitionierte Masterplan unweigerlich im Geflecht der unzähligen Interessen klein geteilt, zerrieben, zerlegt und zerstückelt wurde. Eben das musste die CDU seit Ende 2003 mit dem Merkel-Herzog-Merz-Reformismus erleben.

Die klassische CDU hätte das nicht überrascht. Sie wusste, wie wichtig eine Balance war zwischen Individuum und Gemeinschaft, zwischen Markt und Staat, zwischen Freiheit und Bindung, das durchaus widersprüchliche Management der Heterogenitäten also, am Ende der ganz unkohärente Konsens. Diese Balance hat die Union verloren. Man konnte das beobachten, als Norbert Blüm im Herbst 2003 auf Parteiversammlungen höhnisch ausgelacht wurde. Blüm war Konsenspolitiker. Über Jahrzehnte war der Konsens die Ausprägung christdemokratischer Volksparteipolitik schlechthin. Sozialdemokraten waren historisch zunächst alles andere als Konsenspolitiker, da sie auf die Prerogative allein der Arbeiterklasse zielten. Der Konsens ist eine christdemokratische Errungenschaft. Mit dem verächtlichen Abschied von der Konsensgesellschaft hat sich die CDU dadurch durchaus nicht, wie oft zu lesen ist, „entsozialdemokratisiert“,³⁵ sie hat sich vielmehr auch in diesem zentralen Punkt von einem konstitutiven Teil ihrer selbst verabschiedet. Dabei hat sie keineswegs, als Ausgleich, eine neue, bessere Vorstellung vom Staat, vom Sozialen, von der Gemeinschaft, vom Zusammenhang der Individuen, von einer intakten Gesellschaft hervorgebracht. Und doch erwartet es ein großer Teil der Wählerschaft gerade von ihr. Man verbindet die neue CDU immer noch mit dem Erfolgsmodell der alten CDU. Das ist ihr Kredit; daraus kann in Zukunft aber auch bittere Enttäuschung und elektorale Erosion erwachsen.

35 So etwa Dieter Rulff, Merkels Moderne, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (2004) 6, S. 8.

Bürgerliche Selbstgewissheit

In ihrer Wählerschaft also ist die Union antibürgerlicher denn je. Im Milieu ihrer Parteiaktivisten, in ihrer programmatischen Orientierung ist sie indessen bürgerlicher als je zuvor. Auch die Nachwuchskader von CDU/CSU sind deutlicher als zu den Zeiten des Sozialkatholizismus die „Kinder der Eliten“³⁶. Aus dieser Schere zwischen Anhängerschaft und Parteikern werden sich in nächster Zeit noch beträchtliche Spannungen ergeben. Doch ob wir damit eine Kopie der sozialdemokratischen Krise erleben werden, ist fraglich. Denn während die Sozialdemokratie im Laufe der neunziger Jahre allmählich ihren sozialen, kulturellen und politischen Ort verlor, hat die Christdemokratie ihren Fixpunkt auf all diesen drei Ebenen im „Bürgerlichen“ fest gefunden. Christdemokratische Aktivisten zählen sich von der sozialen Herkunft, dem Habitus und der politisch-ökonomischen Orientierung zum deutschen Bürgertum. Der christdemokratische Aktivist weiß mithin, wohin er gehört, was für den sozialdemokratischen Funktionär – Proletarier ist er nicht mehr; zum Bürgertum mag er sich nicht rechnen; auch „neue Mitte“ hat ihm nie recht gefallen – längst keineswegs mehr feststeht.

Der geringe Zuspruch zu ihrem Reformprogramm illustriert, dass die Union in Zukunft einige Probleme bekommen wird. Dies wird sich schon bald auch negativ auf die Wahlergebnisse auswirken. Aber die Union wird dennoch aller Wahrscheinlichkeit nach nicht das gleiche Drama wie die SPD durchleben, da eine bürgerliche Politik der CDU an der Regierung mit den Ansprüchen und Erwartungen des bürgerlichen Kerns der CDU übereinstimmt. Die Agenda-Politik Schröders hat die politisch anders sozialisierten sozialdemokratischen Anhänger verwirrt und gelähmt. Eine bürgerliche Wirtschafts- und Sozialreform einer Kanzlerin Merkel aber wird den bürgerlichen Kern der CDU nicht irritieren, sondern aktivieren. Insofern wird die CDU nicht in die gleiche Identitätskrise geraten wie die SPD. Doch ihr Status als Volkspartei ist gefährdet. Die bürgerliche Bornierung wird den Wähleranteil der Union schrumpfen lassen. Eben das mag das bürgerliche Lager dann doch aufscheuchen. Denn die einseitige Verbürgerlichung gefährdet die Macht. Auf nichts aber reagiert das deutsche Bürgertum empfindlicher als auf den Verlust von Macht und Einfluss.

36 Esther Kogelboom, Die jungen Mildten, in: Der Tagespiegel vom 20. 10. 2003.

Alexander Krafft

Dr. rer. pol., geb. 1939; Professor für Sozialwissenschaft mit dem Schwerpunkt Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung am Institut für Soziologie der Universität Oldenburg.

Anschrift: Universität Oldenburg, Institut für Soziologie, Postfach 2503, 26111 Oldenburg.

E-Mail: alexander.krafft@uni-oldenburg.de

Veröffentlichungen zu Fragen des Arbeitsmarktes und der Bildungsforschung.

Günter Ulrich

Dr. rer. pol., geb. 1949; Lehrbeauftragter und Mitglied der Arbeitsgruppe „Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik“ am Institut für Soziologie der Universität Oldenburg.

Anschrift: Haareneschstr. 41, 26121 Oldenburg.

E-Mail: guenter.ulrich@uni-oldenburg.de

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit A. Krafft) Kultur, Kontingenz, Innovation, in: Forschungsgruppe Unternehmen und gesellschaftliche Organisation, Perspektiven einer kulturwissenschaftlichen Theorie der Unternehmung, Marburg 2004.

Hans Jörg Hennecke

Dr. phil. habil., Privatdozent, geb. 1971; Studium in Bonn und Wien; seit 1999 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock.

Anschrift: Universität Rostock, Ulmenstr. 69, 18051 Rostock.

E-Mail: hans-joerg.hennecke@wisofak.uni-rostock.de

Veröffentlichungen u. a.: Friedrich August von Hayek. Die Tradition der Freiheit, Düsseldorf 2000; Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München 2000; (Hrsg. zus. mit Nikolaus Werz) Die dritte Republik. Aufbruch und Ernüchterung, München 2003.

Jürgen Dittberner

Dr. rer. pol., geb. 1939; 1975–1986 für die FDP Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin; 1986–1993 Staatssekretär in Berlin und Brandenburg; seit 1993 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Potsdam.

Anschrift: Universität Potsdam, Karl Marx Str. 67, 14482 Potsdam. E-Mail: jdittb@rz.uni-potsdam.de

Veröffentlichungen u. a.: Neuer Staat mit alten Parteien? Die deutschen Parteien nach der Wiedervereinigung, Opladen–Wiesbaden 1997; „Sind die Parteien noch zu retten?“ Die deutschen Parteien: Entwicklungen, Defizite und Reformmodelle, Berlin 2004.

Elmar Wiesendahl

Dr. rer. pol., geb. 1945; Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr München.

Anschrift: Universität der Bundeswehr München, Fachbereich Betriebswirtschaft, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg.

E-Mail: Wiesendahl@unibw-muenchen.de

Veröffentlichungen u. a.: Elitenrekrutierung in der Parteidemokratie. Wer sind die Besten und setzen sie sich in den Parteien durch?, in: Konjunktur der Köpfe? Eliten in der modernen Wissensgesellschaft, hrsg. von Oscar W. Gabriel/Beate Neuss/Günther Rüter, Düsseldorf 2004.

Joachim Raschke

Dr. phil., geb. 1938; 1975–2001 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg.

Anschrift: Flemingstr. 9, 22299 Hamburg.

E-Mail: joachimraschke@t-online.de

Veröffentlichungen u. a.: „So kann man nicht regieren“. Die Zukunft der Grünen, Frankfurt/M.–New York 2001.

Franz Walter

Dr. disc. pol., geb. 1956; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Göttingen.

Anschrift: Arbeitsgruppe Parteienforschung am Seminar für Politikwissenschaft, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen.

E-Mail: fwalter1@gwdg.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Heimatlosigkeit der Macht, Berlin 2000; Politik in Zeiten der Neuen Mitte, Frankfurt/M. u. a. 2002; Die SPD, Berlin 2002; Abschied von der Toskana, Wiesbaden 2004.

Nächste Ausgabe

Tobias Hollitzer *Essay*

15 Jahre Friedliche Revolution

Reinhard Bernhof

Leipziger Protokoll

Thomas Ahbe

Die Konstruktion der Ostdeutschen

Katharina Gajdukowa

Opfer-Täter-Gesprächskreise nach dem Ende der DDR

Ulrich Arnswald

Zum Stellenwert der DDR-Geschichte in schulischen Lehrplänen

Michael Gehler

Die Umstürzbewegungen 1989 in Mittel- und Osteuropa

Alexander Krafft/Günter Ulrich *Essay*

Vom Elend des Reformierens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/2004, S. 3–5

■ Die mit der Agenda 2010 eingeleitete Reform der sozialen Sicherungssysteme wird nur dann Akzeptanz finden, wenn den betroffenen Bürgern plausibel gemacht werden kann, dass sie längerfristige Vorteile davon zu erwarten haben. Genau an dieser Stelle gibt es aber eine Lücke im Reformdiskurs: Das Argument, die deutsche Wirtschaft könne durch Reduzierung der Lohnnebenkosten wieder international konkurrenzfähig gemacht werden, zielt weit an der durch Qualitätswettbewerb gekennzeichneten Realität der globalisierten Wissensgesellschaft vorbei. Aufgrund der akuten Finanzierungsprobleme des Staates und der sozialen Sicherungssysteme fehlt zudem der finanzielle Spielraum für kurzfristige Entlastungen, um die Bürger zumindest symbolisch von der Sinnhaftigkeit der Sozialreformen zu überzeugen.

Hans Jörg Hennecke

Regieren ohne inneren Kompass

Eine Zwischenbilanz der zweiten Regierung Schröder

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/2004, S. 6–11

■ Nach einer turbulenten ersten Amtszeit, einem Wimpernschlag-Wahlsieg im Herbst 2002 und einem vielfach enttäuschenden Koalitionsvertrag nahm die Regierung Schröder im März 2003 mit der Agenda 2010 einen beachtlichen Kurswechsel vor. Ernsthafter als je zuvor versuchte die Regierung, Antworten auf drängende ökonomische, demographische und soziale Herausforderungen zu geben. So bemerkenswert einzelne Maßnahmen auch sind, so durchwachsen fällt die Gesamtbilanz der „Agenda“ aus. Der Regierung mangelt es nach wie vor an einem ordnungspolitischen Kompass, auf den sie ihr Handeln verlässlich ausrichten könnte. Positive Ansätze werden nach wie vor durch einen kurzatmigen Interventionismus konterkariert, der an den strukturellen Problemen der Arbeitslosigkeit, der Staatsverschuldung und der sozialen Sicherung vorbei zielt.

Jürgen Dittberner

Die deutschen Parteien: Defizite und Reformideen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/2004, S. 12–18

■ Die Problemlösungskompetenz der Parteien schwindet. Die Parteien werden beherrscht von machtorientierten Funktionären und sind immer häufiger in Finanz- und Filzskandale verstrickt. Um Glaubwürdigkeit zu gewinnen, muss sich das Parteiensystem reformieren. Notwendige Reformschritte sind u. a.: Kumulieren und Panaschieren bei allen Wahlen; Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Elemente der direkten Demokratie; Beteiligung von Nichtmitgliedern an Vorwahlen bei der Auswahl der Kandidaten; Zurücknahme der Personalisierung zugunsten von Sachthemen; Mandatszuweisung aufgrund des errungenen Stimmenanteils; Abbau von staatlichen Zuschüssen für die Parteien. Die Umsetzung dieser Maßnahmen würde die Glaubwürdigkeit der Parteien stärken.

Elmar Wiesendahl

Parteien und die Politik der Zumutungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/2004, S. 19–24

■ Veränderte Rahmenbedingungen zwingen Parteien dazu, ihrer langjährigen Politik sozialer Wohltaten nun eine Politik der Zumutungen folgen zu lassen. Dieser Richtungswechsel konfrontiert sie mit widersprechenden Erwartungen an ihre sachpolitische Problemlösungs- und Entscheidungskompetenz einerseits sowie an Interessenrepräsentations- und Bindegliederverwartungen andererseits, um die Verbindung zwischen Parteienstaat und Gesellschaft intakt zu halten. Die Rekonstruktion der sozialstaatlichen Wende in Deutschland aus der Akteursperspektive ergibt, dass der Reformprozess nach dem Muster personalisierter Entscheidungs-zentralisierung eingeleitet und durchgesetzt wurde, um konsensdemokratische Entscheidungsblockaden zu überwinden. Dabei wurde gegen das parteiendemokratische Prinzipal-Agent-Leitprinzip verstoßen. In Mitleidenschaft geriet auch die Repräsentationsfunktion des Parteiensystems, und die Parteien als Willensbildungsinstanzen hatten sich mit einer Akklamationsrolle abzufinden.

Joachim Raschke

Rot-grüne Zwischenbilanz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/2004, S. 25–31

■ Der Niedergang der SPD ist nicht „Schicksal“, sondern selbstverschuldet und kann, ebenso wie der Höhenflug der Grünen, im Rahmen einer strategischen Parteienanalyse erklärt werden. Die Trias von Führung, Richtung und Strategiekompetenz zeigt, was die SPD „falsch“, die Grünen „richtig“ gemacht haben. Rot-Grün, das noch 2002 von einer kulturellen und einer sozialen Mehrheit gestützt wurde, erfährt die Abschwächung beider Mehrheiten und einen Ausbau der dritten, ökonomischen Mehrheit, der eigentlichen Domäne des bürgerlichen Lagers. Eine Regeneration der SPD in der Regierung bleibt unwahrscheinlich, der Druck auf eine Neuorientierung der Grünen wächst. Dennoch ist, wegen der inneren Schwäche beider Lager und der unterschiedlichen Zuordnung inhaltlicher Mehrheiten mit situativen Mobilisierungschancen, Rot-Grün noch nicht am Ende.

Franz Walter

Zurück zum alten Bürgertum: CDU/CSU und FDP

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/2004, S. 32–38

■ Die ganz große Zeit des bürgerlichen Lagers in Deutschland ist sicher vorüber. Der zweite Wahlsieg von Rot-Grün in Folge hat das pointiert aufgezeigt. Doch stehen CDU/CSU und FDP in der Gunst der Wähler seither gut da. Vor allem in der so genannten „Generation Golf“ erfahren sie viel Zuspruch. Auch sonst hat sich ihr Wählerspektrum im Vergleich zu früheren Jahren erheblich verändert: Es ist männlicher, vor allem proletarischer geworden. Das „bürgerliche Lager“ ist heute das Lager der weniger gebildeten und jungen Arbeiter. Politisch und programmatisch, in der Soziologie und Kultur ihrer Eliten aber sind Union und FDP indessen bürgerlicher denn je seit 1945. Zumindest für die Union werden daraus in nächster Zeit erhebliche Probleme erwachsen. ■