
Josef Schmid/Susanne Blancke

Die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung

Oder: I Can´t Get No Satisfaction?



Prof. Dr. Josef Schmid, geb. 1956 in Zoznegg (Krs. Konstanz), Studium der Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Konstanz, lehrt seit 1998 an der Universität Tübingen und war zuvor an den Universitäten Bochum, Hamburg, Konstanz und Osnabrück tätig.



Susanne Blancke, geb. 1965 in Wuppertal, Studium der Politikwissenschaft und Japanologie an der Ruhr-Universität Bochum, lehrt und forscht zurzeit an der Universität Tübingen.

Angesichts der Schwierigkeiten der Bewertung von vier Jahren rot-grüner Politik soll im Folgenden neben den Erwartungen der Wähler und der Öffentlichkeit vor allem auf ein politikwissenschaftliches Analyseraster zurückgegriffen werden, das die Herausforderungen, denen sich eine Bundesregierung gegenüber sieht, mit den Möglichkeiten und Grenzen ihres Handelns in Verbindung setzt. Das entmystifiziert den Glauben an die Machbarkeit von Politik und relativiert die mit dem - vorsichtshalber mit Fragezeichen versehenen – Rolling-Stones-Titel angedeutete Unzufriedenheit; freilich bleibt auch bei dieser Perspektive genügend politisches Potential übrig, an dessen teilweiser Nicht-Realisierung durchaus Kritik geübt werden kann.

Vom Reformstau zum Politikwechsel und retour? Oder: You Better Move on

Sechzehn Jahre Kohl sind genug - so und ähnlich lautete eine erste Botschaft im Wahlkampf 1998. Damit waren nicht nur die Person des Bundeskanzlers und seine lange Amtsdauer

gemeint, sondern zugleich das Unbehagen an der politischen Kultur und dem praktizierten Politikmuster des „Aussitzens“. Die zweite Botschaft war dementsprechend: Wir machen vieles besser, aber nicht alles anders. Vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, aber auch bei der Sozialen Sicherheit (besonders Rente und Gesundheit) sollte ein sozialdemokratischer Mehrwert in der Politik sichtbar werden, ergänzt um die Themen Ökologie, Nachhaltigkeit und Atomausstieg seitens der Grünen. Zugleich wurde ein kultureller Aufbruch, ein Generations- und Stilwechsel in der deutschen Politik angekündigt. Schließlich sollten drittens die „sozialpolitischen Grausamkeiten“ der bürgerlichen Regierung rückgängig gemacht werden. Kurzum: hohe Erwartungen und große Versprechungen.

Und nun? Sind wir wieder dahin gelangt, wo wir vor vier Jahren standen? Hat sich viel verändert, etwa am Arbeitsmarkt? Ist die Politik aktiver geworden und zeigen sich planvolle, effiziente Gestaltung und Lösung gesellschaftlicher Probleme? Die Antwort fällt unterschiedlich aus: herbe Kritik von der Opposition, die von den verlorenen Jahren spricht; Enttäuschung manch linker Gefährten, für die der dritte Weg zum falschen Weg geworden ist; aber auch regierungs- und parteiamtliche Erfolgsmeldungen nach dem Muster „Wir sind auf dem richtigen Weg - Schritt für Schritt“ oder „Versprochen - gehalten. Indikatoren rot-grüner Politik“ oder „Vor einem neuen Aufschwung - Verlässliche Wirtschafts- und Finanzpolitik fortsetzen“. So eine Auswahl an Broschüren der SPD, der SPD-Bundestagsfraktion und des Finanzministeriums.

Auch die Umfrageszenerie hilft nur begrenzt weiter: Zwar votieren zurzeit (Ende Juli 2002) rund 41 Prozent für die Regierungskoalition, aber die Zufriedenheit mit der Arbeit von Rot-Grün ist nicht besonders groß. Allerdings liegt Kanzler Schröder bei der „Kanzlerfrage“ weit vor seinem Herausforderer Stoiber und noch ist nicht aller Tage Abend, denn bis zu den Wahlen ist noch einiges möglich. Im Übrigen ist die deutsche Nationalelf im Fußball nach einer schlechten Qualifikation und gelegentlich mäßigem Spiel bei der Weltmeisterschaft noch sehr weit gekommen.

Wie lässt sich angesichts dieser Vieldeutigkeit und Unübersichtlichkeit der artikulierten Erwartungen und Zielsetzungen Bilanz ziehen, was gerade Eindeutiges und Messbares voraussetzen würde? Innerhalb der Politikwissenschaft liegen einige Überlegungen und Vorschläge vor, wie mit dieser Problematik umzugehen ist.

Policy Change - Skizze eines analytischen Rahmens (Mother´s little Helper)

Wissenschaftliche Deutungen setzen weniger bei den Erwartungen und Versprechungen an, sondern betrachten vor allem zwei Faktoren, um „Policy Change“ bzw. das Ausbleiben desselben zu erklären.

Der erste Argumentationsstrang konzentriert sich auf die mit dem Machtwechsel verbundene Neuausrichtung des Regierungshandelns. Neben der Programmatik der Partei und dem Koalitionsvertrag und den dort benannten politische Prioritäten wird das Augenmerk dabei auch auf sachpolitische Konzepte und ihre Träger - sogenannte „Wissenskoalitionen“ - gerichtet. Hierbei zeigt sich, ob es neben der durch Wahlen erzeugten Neuverteilung der Macht und dem Revirement des Spitzenpersonals zusätzlich zu intelligenten Ideen und Problemlösungsstrategien gekommen ist bzw. ob sich die moderne Demokratie als lernfähig erweist. Kriterien dafür lassen sich vor allem - will man den politischen Streit nicht bloß wissenschaftlich reproduzieren - im Vergleich mit den Leistungen der vorangegangenen

Regierungen oder denjenigen anderer Länder gewinnen. Das setzt an Stelle des Wünschbaren bzw. des Versprochenen das Machbare als Maßstab.

Eine zweite Argumentationsrichtung setzt bei der Tiefenstruktur der Politik - bildlich gesprochen: dem Teil des Eisbergs, der unter Wasser liegt - an und analysiert das so genannte „Modell Deutschland“. Dabei sind zwei Varianten relevant:

- die Ebene der politischen Institutionen,
- die Ebene der politischen Ökonomie.

Deutschland bildet dabei ein Konglomerat aus Verhandlungsdemokratie und koordinierter Ökonomie. Hier liegt die eigentliche Herausforderung: Die Modernisierung des „rheinischen Kapitalismus“ und die Dynamisierung der „blockierten Gesellschaft“ - um zwei weitere Stichworte zu nennen - ist freilich weitaus schwerer zu bewerkstelligen als eine Steuersenkung oder eine Verschiebung von einigen hundert Millionen Euro im Staatshaushalt. Betrachtet man vor diesem Hintergrund einige Aspekte des Regierungshandelns, so wird eine bunte Mischung aus Erfolg, Unterlassung und Versagen sichtbar.

Politikstil und Machttechnik im System Schröder. Oder: Under My Thumb

Seit Machiavelli gilt Macht als die Essenz des Politischen. Mit dem Wechsel der Regierung 1998 hat sich zumindest die Art und Weise, in der politische Entscheidungen organisiert und kommuniziert werden, verändert. „Chefsache“ und „Kommissionen“ - wie jüngst die um Peter Hartz in der Arbeitsmarktpolitik oder das Bündnis für Arbeit - sind die Schlagworte, mit denen die Versuche umschrieben werden, die auf das Umgehen bzw. das By-Passing verkrusteter Strukturen des Policy-Making abzielen. Dabei gehört ein ausgedehntes Netz an Beiräten, die eine enge Verbindung und Koordination zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft (samt ihrer Wirtschaft) herstellen sollen, schon lange zum politischen System der Bundesrepublik.

Da der alte Korporatismus aber als unbeweglich gilt, sollten die neuen Gremien anders funktionieren: stärker an Personen als an Funktionen orientiert, flexibler und zielführender. Das Bündnis für Arbeit belegt freilich, dass es mit den neuen Handlungs- und Konsensspielräumen nicht allzu weit her ist. Die Runden sind schnell zu groß geworden, viele Interessenkonflikte unüberbrückbar geblieben, und die politische „Tauschmasse“, die die Bundesregierung einbringen konnte, war gering bzw. unmittelbar nach dem Regierungswechsel in einer Reihe von Vorschaltgesetzen verbraucht. Interessante Vorstöße der Wissenschaftler in der Benchmarking-Gruppe blieben mehr Provokation als politische Innovation, die mit neuen Instrumenten und Strategien der Problembewältigung hätte umgesetzt werden können. An guten Ideen mangelt es offensichtlich in diesem Land nicht, aber an ihrer Umsetzung. Dafür gibt es mindestens ebenso viele systemische Gründe wie es „Pleiten, Pech und Pannen“ der politischen Akteure gibt.

Nicht, dass das Bündnis für Arbeit komplett gescheitert wäre. Im Bereich der Qualifizierung etwa oder bei der Erprobung von Niedriglohnmodellen sind durchaus materielle Ergebnisse erzielt worden. Auch förderte das Bündnis eine allgemein kooperative Haltung der Gewerkschaften im Lohnbereich. Aber die weitgesteckten Erwartungen der Öffentlichkeit hat es nicht erreicht, ebenso wenig das Niveau an Konsensmobilisierung wie im holländischen „Polder-Modell“. Kooperation und Verhandlungen spielen jedoch in einer modifizierten Form eine wichtige Rolle im Instrumentarium der Bundesregierung, die man als

„privatisierten Korporatismus“ charakterisieren könnte. Weniger Verbände als große Unternehmen agieren hierbei und Ergebnis ist ein weitgehend privatrechtlicher Vertrag mit der Wirtschaft oder mit einzelnen Branchen. So hat der Ausstieg aus der Atomenergie oder das „Notopfer“ der Pharmaindustrie für die Sanierung des Gesundheitswesens funktioniert. Korporatismus hat dann mehr mit „Modern Corporations“ - den erfolgreichen Konzernen (samt ihren Chefs) als mit (verbandlicher) Korporation oder hoheitlicher Organisation zu tun. Bei allen Ambivalenzen solcher weichen Regierungsformen weisen sie einen wesentlichen taktischen Vorzug auf: Mangels formaler Politisierung - schließlich verläuft vieles auf privatrechtlicher Arena - tut sich jedwede Opposition (im Parlament, im Bundesrat oder in der eigenen Partei) mit dem Blockieren schwer.

Zum Politikstil der rot-grünen Regierungsjahre gehört darüber hinaus das Phänomen des „Medienkanzlers“. Hierin manifestiert sich zum einen die spezifische Stärke Gerhard Schröders, d. h. dessen Fähigkeit, vor allem über das Medium Fernsehen Sympathien zu mobilisieren. Bis heute liegt er in seinen persönlichen Werten sehr hoch; Ähnliches erreicht im übrigen Vize(medien)kanzler Joschka Fischer. Angesichts der Komplexität der modernen Politik tut Vereinfachung häufig Not, und wenn ein offensiver Pragmatismus hinzu kommt, kann die persönliche Ausstrahlung positiv zum Tragen kommen. Zum anderen existiert ebenfalls eine Nachfrage nach einer Personalisierung von Politik durch die Medien. Vor allem das Fernsehen spielt dabei eine prominente Rolle und der aktuelle Streit darüber, wer in der Runde der Spitzenkandidaten den politischen Diskurs repräsentativ führt, belegt dieses Phänomen mehr als alle durchaus korrekten wissenschaftlichen Arbeiten zum Strukturwandel der Politik in der Mediengesellschaft.

Reformfelder Rente und Arbeitsmarktpolitik. Oder: Break The Spell

Sichere Renten und Arbeit für alle waren die wichtigsten Versprechungen im Wahlkampf und für die Regierungsperiode gleichermaßen von enormer politischer Bedeutung. Dem politikwissenschaftlichen Beobachter zeigen sich in beiden Bereichen einige interessante Aspekte rot-grüner Reformpolitik, denn es deutet sich ein partielles Verlassen des für das deutsche Sozialstaatsmodell typischen Entwicklungspfades an. Rentenpolitik wurde nach dem Regierungswechsel weniger als Nullsummenspiel zwischen Einnahmen und Ausgaben betrachtet, sondern funktional auf den Arbeitsmarkt bezogen. Die Senkung bzw. Stabilisierung der Beitragssätze ist nicht in erster Linie zur Deckelung von Ausgaben - und konsequenterweise der Senkung von Ausgaben - gedacht, sondern zur Belebung der Arbeitsmärkte durch sinkende Lohnnebenkosten. Ebenfalls neu ist die Entwicklung eines privaten Standbeins, der so genannten „Riester-Rente“. Neben dem Entlastungseffekt für die Sozialversicherungsrente weist diese Reform einige Implikationen auf, die für die zukünftige Politik noch bedeutsam sein werden: Erstens steigt die Attraktivität von Betriebsrenten, was neue tarifpolitische Arrangements und Tauschprozesse ermöglicht und Gewerkschaften wie Arbeitgeber auf eine neue Art und Weise in das Rentensystem einbindet. Zweitens gewinnen, wie in angelsächsischen Ländern, Pensionsfonds und Versicherungen an Bedeutung, deren ökonomische und politische Integration in das deutsche Modell als neue Herausforderung angenommen werden muss.

Für die Arbeitsmarktpolitik lässt sich ansatzweise ebenfalls ein Paradigmenwechsel beobachten, der sich als Wechsel von aktiv zu aktivierend zuspitzen lässt. Angesichts der anhaltenden Krise am Arbeitsmarkt, der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und der

mangelnden Effizienz von Arbeitsmarktmaßnahmen und anderen traditionellen Instrumenten sind mit dem Job-Aktiv-Gesetz neue Wege in Richtung Fördern und Fordern beschritten worden, was im Rahmen der Hartz-Kommission nun fortgeführt wird. Dabei geht es um schnellere, individuelle Vermittlung, Einführung von Zeitarbeit, Job-Rotation und Unterstützung von Unternehmensgründungen sowie um den Umbau des Arbeitsamtes in eine moderne Serviceorganisation. Freilich ist vieles erst in der politischen Diskussion oder wird gerade umgesetzt, so dass über die tatsächlichen Wirkungen und Erfolge wenig gesagt werden kann - dafür bedarf es aus der Sicht der Politikwissenschaft längerer Zeiträume von etwa zehn Jahren.

Politikfelder Gesundheit, Frauen, Bildung und Wissenschaft.

Oder: You Can´t Always Get What You Want

Ebenso wie es Ansätze einer Reorientierung, eines politischen Lernens, gibt, zeigt sich aber auch ein beachtliches Maß an Reformstau. Im Gesundheitswesen schiebt man die Probleme weiter vor sich her; eingeklemt zwischen Wahlversprechen und wahltaktischen Überlegungen, der machtvollen Ärzte- und Pharmalobby, den Folgen des medizintechnischen und demographischen Wandels bewegt sich hier wenig. Oder, um ein Bild aus dem Politikfeld zu verwenden: Die Gesundheitsministerin erscheint manchmal wie eine Krankenschwester, die mit dem Patienten seit Jahren auf eine schwere Operation wartet - aber keinen Termin bekommt.

Immer schon schwierig war das Feld „Frauen und Familie“, weil hier kontroverse politische Programmatiken und soziokulturelle Milieus aufeinander stoßen und zugleich strukturelle Grenzen der staatlichen Steuerung sichtbar werden. Darüber hinaus handelt es sich um ein typisches Querschnittsthema. Aber es gilt: Wenn alles mit allem zusammenhängt, geht meist nicht viel. So verwundert es nicht, dass Gleichstellungsrechte vage bleiben, Gender Mainstreaming als ein exotisches Fremdwort gilt, und angesichts der Arbeitsmarktlage die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf von der allgemeinen ökonomischen Entwicklung abhängt.

Ebenfalls unbefriedigend sind die Darbietungen in der Bildungs- und Hochschulpolitik. Die PISA-Studie hat bestätigt, was Untersuchungen zu den Staatsausgaben und der Typik des Wohlfahrtsstaats schon lange konstatiert haben: dass nämlich in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich wenig für diesen Bereich getan wird. Und wenn nur wenig Geld hineingegeben wird, darf man sich nicht wundern, wenn nur geringe schulische Leistungen herauskommen. Für die Hochschulpolitik gilt ähnliches, wobei hier der strukturelle Konservatismus der Institution und die Konsensorientierung der Politik sowie die Unklarheit darüber, wer was bekommen (bzw. bezahlen) soll, eher bildungspolitisches Mittelmaß als Fitness für das 21. Jahrhundert dokumentieren.

Strukturelle Widerstände und politische Defizite des Regierens. Oder: It´s Not Easy

Es wäre einfach zu behaupten, dass die Leistungen der Bundesregierung unbefriedigend sind, weil die angestrebten Ziele und Erwartungen nicht erfüllt wurden. Dies gilt gerade für

den deutschen Fall, wo es wirkungsvolle Hindernisse des Regierens und der Umsetzung von programmatischen Ambitionen gibt. Im Bildungsbereich stellen beispielsweise die föderalen Strukturen ein Hindernis für zentralstaatliche Eingriffe zur Effizienzsteigerung dar. Im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik wirken wiederum die Restriktionen des europäischen Währungsregimes, und nicht alle restriktive Sparpolitik ist hierzulande der Liebe zum Sparen, sondern auch dem Zwang der Einhaltung der Maastricht-Kriterien geschuldet. Nachteilig wirkt sich ferner aus, dass einige Einschnitte in Sozialleistungen bzw. Grenzen des Wachstums von den Vorgängern im Amt nicht umgesetzt worden sind; hier hatte es Blair in Großbritannien einfacher, da die Konservativen diese Aufgabe erledigt hatten. Und schließlich hat sich auch die internationale Agenda mit nachhaltigen Auswirkungen auf die Innen- und Sozialpolitik verschoben. Friedenssichernde Missionen der Bundeswehr, Global Governance oder weltweite Abwehr des Terrorismus verbrauchen - unabhängig, wie man dazu in der Sache stehen mag - Ressourcen, die an anderer Stelle fehlen.

Die gleichen Einschränkungen gelten für alle Regierungen, ungeachtet der politischen Couleur - dies zeigt sich unter anderem auch im Vergleich der Erfolge und Leistungen unter Kohl und Schröder (s. Schaubild) - die Daten indizieren keine großen Sprünge.

	Rot-Grün	CDU/CSU-FDP	
Wirtschaftswachstum Prognose der Bundesregierung für 2002: 0,75 Prozent	1,5 Prozent Durchschnitt 1999-2002	1,5 Prozent Durchschnitt 1995-1998	
Arbeitslose Arbeitslosenquote	3,95 Mio. 9,5 Prozent Juni 2002	4,10 Mio. 10,5 Prozent Juni 1998	
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	27,9 Mio. Juni 2002	27,3 Mio. Juni 1997	
Anteil an der Bevölkerung	33,8 Prozent 2001	33,2 Prozent 1997	
Teilzeitbeschäftigte	4,12 Mio. Juni 2001	3,62 Mio. Juni 1997	
Steuer- und Soziallast (Volkswirtschaftliche Einkommensbelastungsquote)	56,6 Prozent 2002	55,1 Prozent 1998	
Beiträge zur Rentenversicherung	19,1 Prozent 2002	20,3 Prozent 1998	
Beiträge zur Krankenversicherung	14,0 Prozent 2002	13,6 Prozent alte Länder	14,0 Prozent neue Länder 1998
Mineralölsteuer incl. Ökosteuer je Liter Benzin bleifrei	0,62 € 2002	0,50 € 1998	

Quelle: Der Spiegel Nr. 39/2002, S. 27.

Doch es geht neben Geld auch um Aufmerksamkeit und Ideen bzw. um Wissen für Problemlösungen. Wie schwierig gerade die nicht-monetären Ressourcen zu handhaben und zu bewerten sind, zeigt sich etwa an der Behandlung der Renten- und Arbeitsmarktpolitik – hier als Beispiel für Innovations- und Reformaktivitäten: Obwohl sie von oberster Priorität waren, ist es dem zuständigen Ministerium nicht gelungen, beides pannenfrei oder gar parallel zu

prozessieren. Sollten hier wirklich mangelnde Planungs- und Verwaltungskapazitäten Ursache sein? Oder liegt es an fehlender politischer Führung bzw. am mangelnden Wollen? Man weiß es nicht genau. Noch schlimmere Missstände haben sich bei der Umsetzung des beschäftigungspolitischen EQUAL-Programms der EU ergeben, die von Verstößen gegen Vergaberichtlinien über den Aufbau bürokratischer Hürden reichen.

Politikwissenschaftlich interessanter als die schwer zu beantwortende Schuldfrage ist jedoch der Aspekt des mit Reformen verbundenen Lernens und des Aufbaus entsprechender Wissenskoalitionen. Hier gewinnt man den Eindruck, dass diese sehr instabil und schwach geblieben sind - weite Teile der zuständigen Apparate haben nur wenig neues Wissen an den Tag gelegt. Im Gegenteil, Routineverfahren dominieren immer noch die politische Umsetzung und statt kognitiver Veränderungen und dynamischer Lernprozesse herrscht wohl eher Halbwissen vor. Vor allem im Bezug auf die komplexen Zusammenhänge der politisch-ökonomischen Grundstruktur des Modells Deutschland ist in den vergangenen vier Jahren politisch-konzeptionell wenig vorangetrieben worden. Mehr als ein Bekenntnis zur Notwendigkeit einer Modernisierung und der Abgrenzung von amerikanischem Weg des Marktliberalismus ist nicht herausgekommen. Dabei würden gerade Reformprozesse in diesem Bereich - auf der Grundlage des Verstehens und Lernens komplexer Gemengelagen - die Grundlage für materielle Veränderungen in den Policies und für Verbesserungen der Leistungsdaten bilden.

Gleiches gilt im Übrigen auch für die politisch-institutionelle Reform der Bundesrepublik: Obwohl die Ineffizienzen des föderalen Systems, wie zum Beispiel die geringe Autonomie der Länder und die mangelnden Möglichkeiten zum föderalen Wettbewerb, hinreichend bekannt sind, wurden bisher keine ernsthaften Versuche unternommen, Reformen in Angriff zu nehmen. Beklagt wurden die Verhältnisse dagegen auf allen politischen Ebenen hinreichend, und die Bekenntnisse zur Dringlichkeit von Reformen sind zahlreich. Aber reichen folgenlose Versicherungen, die Modernisierung vorantreiben zu wollen, um Probleme zu lösen und Wähler zu gewinnen? Vertreter eines Theorems der funktionalen Ignoranz könnten hier vielleicht optimistischer urteilen, aber ewig kann man den Kopf in einem Land wohl nicht in den Sand stecken.

Diese Probleme hängen mit einem weiteren Kennzeichen der rot-grünen Koalition zusammen: dem Fehlen eines gemeinsamen Projektes und einer über den Tag und den Fernsehauftritt hinaus reichenden politischen Vision. Auch hier ist es allerdings einfacher als Beobachter zu klagen als brauchbare Konzepte und Optionen anzubieten. Vielleicht ist es ja wie mit den Rolling Stones: auch die sind bekanntlich nicht jedermanns Sache.