

Gerhard Mercator Universität Duisburg

Fachbereich 1

Fach Politikwissenschaften

Diplomarbeit

Bedingungen und Auswirkungen ausgewählter Regierungsstile auf die Dimensionen Steuerungsfähigkeit, Akzeptanz und Demokratie am Beispiel der ersten Amtsperiode des Bundeskanzlers Gerhard Schröder

Themensteller: Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt

2. Gutachter: Prof. Dr. Karl-Heinz Korte

Vorgelegt von: Heiko Thomas

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Fragestellung, Forschungsdesign und Aufbau	4
3.	Theoretischer Rahmen	8
3.1	Bedingungen und Möglichkeiten modernen Regierens	8
3.1.1	Definition und Entwicklung politischer Steuerung	9
3.1.2	Konsequenzen der funktional- differenzierten Gesellschaft auf die politische Steuerungsfähigkeit	12
3.1.3	Ein methodologischer Ansatz zwischen Akteur und System	16
3.1.4	Steuerungsinstrumente: Netzwerke, Korporatismus, Hierarchie und Markt	18
3.1.5	Zwischenfazit: akteurzentrierter Institutionalismus	21
3.2	Funktion der (Massen-)Medien	27
3.2.1	Wechselwirkungen von (Massen-)Medien und PAS	28
3.2.2	Einfluss und Wirkung der Medien auf die Wähler	35
3.2.3	Entscheidungs- und Verhandlungslogik versus Medienlogik	38
3.3	Demokratie und modernes Regieren	44
4.	Bedingungen Schröders Regierungszeit: zwischen Zwängen und Handlungsspielräumen	49
4.1.1	Individualisierung	49
4.1.2	Globalisierung und europäische Mehrebenenverflechtung	51
4.1.3	Strukturelle Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland	53
4.1.4	Krise des Wohlfahrtsstaates	57

4.2	(Massen-)Medien	58
4.3	Demokratie	60
5.	Schröder: Zwischen Spontanität und Substanz	61
5.1.1	Konturen der ersten Regierungsperiode Schröders	65
5.1.1.1	„Neue Mitte“: Antwort auf die Probleme der Moderne?	65
5.1.2.2	Schröders Entscheidung: Kooperation, Markt oder Hierarchie	74
5.1.2	Schröder der Medienmann – Schröder Mann der Medien	80
5.1.3	Demokratie	85
5.2	Schröders Regierungsstil	86
5.3	Schröder konkret: ausgewählte Beispiele	92
5.3.1	Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb	94
5.3.2	Holzmann	96
5.3.3	Rentenkompromiss	98
5.3.4	Atomausstieg	99
5.3.5	Gentechnik	100
5.3.6	Greencard	101
5.3.7	Steuerreform	102
5.3.8	Agrarwende	103
6.	Fazit	105
7.	Literaturverzeichnis	111
8.	Webbibliographie	123
9.	Anhänge	125

1. Einleitung

Im Wahljahr 2002 war oft zu hören, die Politik habe sich radikal verändert. Politik sei von allen Seiten unter Anpassungsdruck geraten. Globalisierung, Mediengesellschaft, Individualisierung, Reformstau sind nur vier der oft mehr verblendenden als erhellenden, Kampfbegriffe, die diesen Prozess beschreiben sollen. Die Frage nach den Ursachen und Wirkungen, etwa wieweit die Politik beispielsweise die Prozesse verursacht oder zumindest beschleunigt hat, wird schon seltener gestellt. Es stellt sich deshalb zurecht die Frage, ist Politik überhaupt noch möglich? Auch nach vier Jahren Arbeit in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (die letzten zwei Jahre davon als persönlicher Referent der Fraktionsvorsitzenden Kerstin Müller) und einem Jahr als Büroleiter der Parteivorsitzenden Claudia Roth, kann ich diese Frage nicht mit einem einfachen Ja oder Nein beantworten. Wer sich dieser Frage nähern will, wer also das Wesen von Politik begreifen will, kommt nicht umhin, sich ihren Bedingungen, spezifischen Logiken und Wirkungen (Konsequenzen) in der ganzen Breite zu zuwenden. Politikwissenschaft, die der politischen Praxis gerecht werden will - so meine Überzeugung – muss die drei Dimensionen politische Steuerungsfähigkeit, Akzeptanz und Legitimation in seinen Wechselwirkungen untersuchen und diese mit großer Empathie für die politisch entscheidenden Akteure, quasi durch ihre Brille, zu verstehen versuchen. Diesem Anspruch versucht diese Arbeit gerecht zu werden. Wichtig ist deshalb zwischen präjudizierter Politik, etwa durch Verfassung oder ökonomische Rahmenbedingungen und zielgerichtetem politischen Handeln, hier als politische Steuerung verstanden, zu differenzieren. Ich folge deshalb der Definition von Marcinkowski, der „unter Politik (...) die Produktion und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen über die Gestaltung der Gesellschaft“ (Marcinkowski 1998: 165) versteht. Politik ist deshalb abzugrenzen von anarchistischer oder selbstregulierender Steuerung einzelner Subsysteme aber auch von Marktprozessen, die auf das freie Spiel der Kräfte setzen¹. Mit Voigt wird in dieser Arbeit unter politischer Steuerung, „eine multilaterale intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierter Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse“ (Voigt 1995: 13) verstanden.

Diese Vorstellung von Politik als Regelungsinstanz ist ein Produkt der Moderne. Deshalb verwundert es nicht, dass diese Idealvorstellung in dem Augenblick in Frage gestellt wurde, indem die Moderne selbst durch zahlreiche gesellschaftliche, ökonomische und politische

¹ Das bedeutet nicht, dass Markt und Selbstregulierung keine Steuerungsinstrumente sein können.

Veränderungen in die Krise kam (vgl. u.a. Beyme 1992a/ Habermas 1973), oft etwas verkürzend als Postmoderne- Gesellschaft bezeichnet. Beck, Giddens, Zürn u.a. (vgl. u.a. Suhrkamp Edition Zweite Moderne, Hrsg.: Ulrich Beck) versuchen diese Prozesse aufzuzeigen. Sie versuchen die „zentralen Säulen der Moderne zu retten“ (Zürn zum Thema: Zweite Moderne und Postmoderne). Auch wenn viele der Antworten dieser Autorinnen- und Autorengruppe zu hinterfragen sind, folge ich in dieser Arbeit ihrer Grundannahme, dass die nicht zu leugnenden gewaltigen Veränderungen, vor denen die Gesellschaft durch innere und äußere Entwicklungen gestellt wird, nicht dazu verleiten darf, dass politisch-administrative System (PAS) (vgl. zum PAS Schubert 1992: 727f.) „abzuschreiben“ oder es gar als demokratische Altlast anzusehen. Trotz der von vielen analysierten Postmoderne, die in Teilen tatsächlich längst Realität ist, bleiben wir vorerst alternativlos auf das PAS angewiesen. Dieses bedeutet jedoch keinen Freifahrtschein für die Politik – im Gegenteil. Das PAS muss sich aktiv um Wandel und Anpassung seiner Instrumente, Normen und politischen Kultur bemühen. Diese Arbeit geht daher von der Grundannahme aus, dass „modernes Regieren“ nach wie vor möglich und vor allem notwendig ist. Sie versucht Ansätze dafür zu formulieren, worauf Regierungen achten müssen, wenn sie am Beginn des 21 Jahrhunderts den Anspruch erheben wollen, „modern zu regieren“.

Was ist aber „modernes Regieren“? Zwar ist die Entwicklung der Moderne nicht mehr umkehrbar, es stellt sich jedoch die Frage, gibt es nur noch die Postmoderne, mit ihrem - zugespißt formuliert - „anything goes“ oder gibt es eine Möglichkeit, die Balance zu halten zwischen einerseits der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, Umweltzerstörung, zunehmenden Extremismus u.a. und einem zu weitgehenden Eingreifen in die verschiedenen Subsysteme andererseits, das wie Wilke zurecht anmahnt zur Zerstörung der Subsysteme und damit zu Autonomie- und Freiheitsverlusten sowie abnehmender Wirtschaftsleistung mit den negativen Auswirkungen auf den Sozialstaat führen würde (Wilke 1996, 131 ff.)? Eine Antwort kann weder in vorhandenen Tendenzen von planungseuphorischen Hierarchieanimationsversuchen (etwa Baring 2002) noch in selbstorganisationsvergessener Marktradikalität liegen. Die einen wollen den Prozess der Modernisierung umdrehen, die anderen flüchten in die Beliebigkeit der Postmoderne. Beides so soll gezeigt werden, entspricht nicht den Notwendigkeiten „modernen Regierens“. Mir ist bewusst, dass ich mich damit dem Vorwurf des Normativen aussetze. Diesem Vorwurf lässt sich erwidern, dass erstens über politische Steuerung in einer praxisorientierten Perspektive niemals wertfrei gesprochen werden kann (auch diejenigen, die ein weniger an Staat fordern, greifen

regulierend ein). Und zweitens, so soll gezeigt werden, lassen sich aus den Rahmenbedingungen unter denen Politik heute geschieht Schlussfolgerungen ableiten, die von jedem Regierenden zu beachten sind, wenn die freiheitlichen Grundwerte nicht gefährdet werden sollen.

Bewertungsmaßstab kann hierbei nicht ein einfaches Richtig oder Falsch der politischen Handlung sein. Wer so fragt, wird weder den gesellschaftlichen Realitäten noch der politischen Praxis gerecht. Ein solcher Versuch wird spätestens an der Frage danach ist, was eigentlich das zu erreichende objektive Ziel einer bestimmten Handlung scheitern. Entweder muss dieses Ziel so allgemein gehalten werden, dass es analytisch belanglos wird (z.B. Senkung der Arbeitslosenzahlen) oder es verliert sich in den Untiefen der Parteipolitik und Interessengruppen und büßt so jede Glaubwürdigkeit ein. Auch Voigt konstatiert deshalb, „klassischer Bezugspunkt für die staatliche Steuerungsfähigkeit, also die Fähigkeit des Staates zu einer konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt, ist das Gemeinwohl. (...) in einer modernen Gesellschaft „das“ Gemeinwohl jenseits oder oberhalb der Einzelinteressen festzustellen und ggf. auch durchzusetzen, muss jedoch als wenig erfolgversprechend erscheinen“ (Voigt 1995: 35). Deshalb ist auch nicht danach zu fragen, wie erfolgreich beispielsweise die Steuerreform von Bush oder die Rentenreform von Schröder waren². Es kann nur darum gehen, zu untersuchen, ob das Handeln einer Regierung, eines Staats- oder Regierungschef die politischen Handlungs- und Entscheidungsspielräume erweitert oder sie weiter einengt. Erweitert meint, eine verbesserte Einbeziehung, Vernetzung und Anbindung der anderen autonomen Subsysteme sowohl untereinander als auch im Verhältnis zum Gesamtsystem³. Denn hierin liegt der Schlüssel für „modernes Regieren“ in funktional differenzierten, sprich modernen Gesellschaften. Viele Politiker, Leitartikler und Wissenschaftler denken traditionellerweise in „Blockkonfrontationen“, in Ost und West, in Arbeit und Kapital oder in Links und Rechts. Diese Gegensätze sind jedoch immer seltener problemanalytisch adäquat. Politik bewegt sich zunehmend in ganz anderen inhaltlichen Spannungsverhältnissen, die sie berücksichtigen muss. Diese lassen sich immer weniger in Gegensätzen als vielmehr in sich aufeinander beziehenden Problemkreisen analysieren. So hat

² Dieses ist natürlich keine Ablehnung politikwissenschaftlicher Arbeit an einzelnen Sachthemen, sondern nur eine Kritik an der Vorstellung mit einer solchen Arbeit makropolitische Prozesse verstehen zu wollen oder sich gar ein Urteil über politische Praxis erlauben zu können.

³ Das Gesamtsystem eindeutig zu definieren ist nahezu unmöglich und muss offen bleiben, da Kategorisierungen, wie Staat, Nation oder ähnliches heute nicht mehr das Gesamtsystem adäquat charakterisieren. Auch der von mir teilweise verwendete Begriff Gesellschaft ist nicht zutreffend. Allerdings signalisiert am ehesten der Begriff, dass das Gesamtsystem als ein je nach Thema und Problem zu analysierender Prozess begriffen werden muss.

Ulrich Heyder versucht, drei Spannungspaare zu benennen, (1) Modernisierung/ Innovation versus soziale Gerechtigkeit; (2) Sozialstaatlichkeit versus Eigenvorsorge (Subsidiarität) und (3) Markteffizienz versus Nachhaltigkeit“ (Heyder 2002: 12). Natürlich lassen sich diesen Spannungspaaren (nicht Gegensatzpaaren) sofort Interessengruppen zuordnen. Aufgabe des PAS ist es aber, will es seiner Rolle und Funktion gerecht werden, durch die Anwendung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel (Kooperation, Hierarchie und Markt) diese Spannungspaare in problem- und situationsadäquate Lösungen münden zu lassen, die den Bedingungen des demokratischen Anspruchs auf Legitimation durch Verfahren gerecht werden.

Diese Erkenntnis und der Wunsch nach Reflektion der ersten vier Jahre rot-grüner Koalition im Bund – auch meiner eigenen Arbeit – bilden den Antrieb für die folgende Arbeit. Sie versucht mit Empathie für die politische Praxis aber nicht blind vor den Folgen dieser, am Beispiel des Bundeskanzlers Schröder Bedingungen, Logiken und Wirkungen von „modernem Regieren“ und dessen Methoden zu untersuchen.

2. Fragestellung, Forschungsdesign und Aufbau

Gute Ratschläge, wie die Regierung die offensichtlichen Probleme lösen könne, sind von allen Seiten zu hören. Viele dieser Vorschläge bleiben jedoch unbefriedigend, weil sie mit zuwenig Empathie für die politischen Prozesse oder schlicht mit zuwenig Kenntnis über die tatsächlichen Möglichkeiten von Politik verfasst wurden und so oft Unmögliches von der Politik erwarten. Die Mitverantwortung der Politik an diesem Dilemma soll nicht geleugnet werden, tut sie doch alles, um den Mythos vom starkem Staat aufrecht zu erhalten. Allerdings wird dieser Prozess im folgenden als Teil der spezifischen Situation von Politik begriffen, die sich tatsächlich substantiell gewandelt hat. Denn selbst diejenigen die sagen, dass vieles schon immer so war, leugnen nicht, dass die Bedingungen unter denen heute regiert wird, schneller und unübersichtlicher geworden sind. Zu nennen sind hier im wesentlichen drei zu beleuchtende Wirkungszusammenhänge, (1) Politik und die Steuerung anderer gesellschaftlicher Subsysteme, (2) Politik und Öffentlichkeit und (3) Politik und Legitimation. Das Verhältnis dieser drei Komplexe untereinander und ihre unterschiedlichen Wechselwirkungen und Voraussetzungen bilden deshalb den Kern dieser Arbeit. Operationalisiert werden soll dieses Verhältnis am Beispiel der ersten Regierungsperiode von

Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998-2002). Hierbei geht es nicht um die richtige oder falsche Form der Kapitalbesteuerung oder um Deutschlands Rolle in der Welt, sondern um die makropolitischen Wirkungen von Schröders individuellem „Regierungsstil“. Schröders Regieren wird deshalb vor der Frage diskutiert, gibt es „modernes Regieren“ oder genauer formuliert, war Schröders Regierungsstil problemadäquat, demokratiegerecht und - für jeden Politiker und jede Politikerin eine legitime Frage - hat es dem Machterhalt oder gar dem Machtausbau genutzt?

Die Arbeit versucht deshalb am Beispiel der ersten Amtsperiode des Bundeskanzlers Schröder die Fragen zu beantworten, welche Regierungsformen oder -stile hat er in welcher Form genutzt und (1) welche Wirkungen haben sie vermittelt durch die Medien auf die Wählerinnen und Wähler, (2) vergrößern oder verkleinern sie die Gestaltungs- und Handlungsspielräume des politisch- administrativen Systems (PAS) und (3) helfen sie die Normen und legitimen Verfahren des demokratischen Systems zu sichern oder gefährden sie diese.

Regierungsformen oder -stile meint die Art und Weise der Nutzung oder Nicht-Nutzung der verschiedenen Instrumente und Ressourcen, die einem Staats- oder Regierungschef institutionell (z.B. Richtlinienkompetenz), strukturell (z.B. Koalitionsbildungspotential) aber auch individuell (z.B. Medienkompetenz) zur Verfügung stehen. Die Auswahl und Kombination aus diesen Faktoren (z.B. mehr Kooperation oder mehr Macht), derer sich ein Staats- oder Regierungschef bedient, bildet den individuellen Regierungsstil (z.B. Schröder oder Kohl). Schröder dient hierbei als Beispiel, da sich an ihm Veränderungen besonders deutlich aufzeigen lassen. Nach sechzehn Jahren Kohl-Regierung fand nicht nur ein kompletter Wechsel der Regierungsparteien, sondern auch ein als solcher wahrgenommener Generationenwechsel statt. Darüber hinaus gilt Schröder als ein sehr pragmatisch regierender Bundeskanzler, der viele unterschiedliche Rollen, vor allem aber auch unterschiedliche Regierungsformen oder -stile ausprobiert hat.

Während zunächst im theoretischen Teil (Kap. 3) versucht werden soll, den allgemeinen Rahmen aufzuzeigen, in dem sich Politik heute bewegt, soll der zweite, eher empirisch-analytische Teil, den konkreten Rahmen Schröders zu Beginn seiner Amtszeit analysieren (Kap. 4) und die makropolitischen Wirkungen seines individuellen Regierungsstils, genauer formuliert, die Nutzung der verschiedenen Regierungsformen und deren Wirkung anhand verschiedener Politikbeispiele beschreiben und so versuchen Schröders individuellen Regierungsstil zu charakterisieren (Kap. 5). Hierbei ist es wichtig zu beachten, dass der

theoretische Teil der Arbeit eine Doppelfunktion erfüllt. Erstens wird traditionellerweise der methodische und der theoretische Forschungsrahmen dargestellt, zweitens versucht das Kapitel gleichzeitig den allgemeinen strukturellen und institutionellen Rahmen von Politik in modernen Gesellschaften zu umreißen, wie ihn Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf in ihrem akteurzentrierten Institutionalismus als wichtige Voraussetzung zur Erforschung von Akteurshandeln fördern (vgl. Mayntz 1996: 149/ Scharpf 2000: 74).

Diesem Ansatz folgend, beschreibt Kap. 3 deshalb, dass sich der Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Akteurs im PAS zwar erheblich reduziert hat, andererseits aber immer noch eine wichtige Funktion im Gesamtsystem besitzt und aufgrund seiner spezifischen Rolle innerhalb dieses Systems seine Aufgabe erfüllen muss und auch kann. Ausgehend von der Frage der Moderne wird gezeigt, dass der Akteur im PAS auch heute noch erfolgreich regieren kann, wenn er die strukturellen Beschränkungen annimmt und sein Handeln daran orientiert. Für die Beurteilung der politischen Steuerungsfähigkeit eines Akteurs muss seine Handlungsautonomie definiert und in den Systemzusammenhang gesetzt werden. Hierbei lässt sich feststellen, dass der Akteur zwar vom System präjudiziert wird, dass ihm aber ein erheblicher Handlungsspielraum bleibt. Dieser Handlungsspielraum hängt nicht unerheblich von der Wahl der Instrumente ab. Moderne funktional- differenzierte Gesellschaften lassen sich zunehmend weniger mit klassischen hierarchischen Instrumenten zu systemadäquatem Verhalten motivieren. Andererseits hat auch der Markt für das System erhebliche Nachteile. Kooperation und regieren in Netzwerken scheinen hingegen den größten Nutzen zu versprechen. Wie zu zeigen sein wird, muss ein Ansatz gewählt werden, der den Akteur in seinem systemischen Rahmen begreift. Der akteurzentrierte Institutionalismus von Mayntz und Scharpf leistet dieses. Innerhalb des institutionellen Rahmens lassen sich verschiedene Regierungsformen und -stile unterscheiden. Korte hat in vergleichender Perspektive sieben Formen oder Stile herausgearbeitet, die als eine Grundlage dieser Arbeit übernommen werden. Ein zentrales Bindeglied zwischen PAS und allen anderen Subsystemen sind die Medien. Modernes Regieren lässt sich deshalb nicht ohne die (Massen-)Medien analysieren. Die Wechselwirkungen der Medien mit der Politik spielen für den Machterhalt eine zentrale Rolle. Wähler werden durch die Medien stark beeinflusst. Ein politischer Akteur muss deshalb die Medienlogik begreifen und sie teilweise antizipieren. Medien spielen deshalb sowohl in der Politikformulierung als auch in der Politikvermittlung eine zunehmend wichtigere Bedeutung. Außerdem haben die Medien einen nicht unwesentlichen Anteil an der Art, wie Politik heute agiert. Die Kluft zwischen Medienlogik und Verhandlungslogik wächst

beständig an. Dieses verlangt einen Anpassungsprozeß des PAS. Jedoch darf dieser nicht zu einer rein inhaltslosen Politikvermittlung führen. Abgerundet wird Kap. 3 durch die Diskussion der Wirkungen der bis hierhin beschriebenen Prozesse auf das demokratische System. Hierbei geht es um die Auswirkungen der funktional differenzierten Gesellschaft auf die Demokratie, die Auswirkungen der Mediengesellschaft auf die Demokratie und um das sich verändernde Verhalten von Wählern.

Nach der Darstellung des allgemeinen Rahmens, wird in Kap. 4 der spezifische Rahmen Schröders entlang des Rasters aus Kap. 3 aufgespannt. Modernes Regieren ist heute vor einer Reihe von dominanten inneren und äußeren Trends vorpräjudiziert. Diese sind Individualisierung, Globalisierung und europäische Mehrebenenverflechtung und eine Krise des Wohlfahrtsstaates. Um den Rahmen abzurunden, müssen aber auch dominante strukturelle Entwicklungen, etwa die Entwicklung im Bereich des Bundesrates oder der Entwicklungen von Parteien mitberücksichtigt werden. Hieran anschließend wird die bundesrepublikanische Situation der Medien beleuchtet, die sich durch die Einführung des dualen Systems in den 1980er Jahren erheblich gewandelt hat und die Verfasstheit des demokratischen Systems sowie die Akzeptanz bei der Bevölkerung thematisiert.

Zu Beginn des Kap. 5 werden die Dimensionen politische Steuerung, Moderne, Kooperation, Markt und Hierarchie, Medien und Demokratie noch einmal anhand von Schröders Regierungsstils diskutiert. Im zweiten Schritt werden dann die sieben Regierungsformen oder -stile wieder aufgerufen und mit Schröder in Verbindung gesetzt. Abschließend werden dann anhand von acht Beispielen von der Agrarwende bis zur Steuerreform, diese Regierungsformen und -stile einem Praxistest ausgesetzt.

Dabei kann es natürlich nicht um ein komplettes Bild der ersten Regierungszeit Schröders gehen. Teils aus analytischen, teils aus Platzgründen werden deshalb mehrere Einschränkungen vorgenommen. Der gewählte Ansatz kann und soll (1) nicht zukünftige politische Resultate vorhersagen (vgl. Scharpf 2000: 85). Es geht nicht darum, einen Handwerkskasten für Regierungschefs zu finden. Vielmehr geht es um ein besseres Verständnis von Regierungshandeln und um einen Bewertungsversuch gewählter Regierungsformen und -stile. (2) werden auch alle enttäuscht, die einen kompletten Blick auf die Zeit Schröders erwarten. Anhand einiger ausgewählter Beispiele werden typische Muster beschrieben. Hierbei geht es weder um die Arbeit von Ministerinnen und Ministern seines

Kabinetts oder gar der ganzen Koalition, noch geht es um einen Vergleich mit seinem Vorgänger Kohl oder mit seinem ehemaligen Herausforderer Stoiber, sondern um das Handeln des Bundeskanzlers. Die spezifische Situation der Wiederwahl der rot-grünen Koalition am 22. September 2002 wird ebenfalls nicht behandelt. (3) sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es nicht um die inhaltliche Bewertung von Politik geht. Die Beispiele, soweit benutzt, dienen nur der Veranschaulichung von Regierungsformen und -stilen. Und noch eine letzte bedauerliche Einschränkung muss gemacht werden, (4) wird internationale oder europäische Politik hier nur in soweit mit berücksichtigt, sofern sie einen unmittelbaren Einfluss auf die Fragestellung hat. Eine eigene Analyse des außenpolitischen Regierungsstils Schröders würde den Rahmen der Arbeit sprengen und muss einer eigenen Arbeit vorbehalten bleiben. Dies ist sicherlich eine bedauerliche Einschränkung, zumal internationale und europäische Politik einerseits, wie zu zeigen sein wird, eine zunehmend wichtiger werdende Einschränkung staatlichen Handelns bedeutet, sie andererseits jedoch auch eine wachsende Ressource für den handelnden Akteur darstellen kann.

3. Theoretischer Rahmen

3.1 Bedingungen und Möglichkeiten modernen Regierens

„Die Bundesrepublik kann sich eine inkompetente Regierung leisten, weil es letzten Endes auf die Leute, die uns in der Tagesschau langweilen, gar nicht ankommt“ (Enzensberger 1988: 228f⁴, zit. nach Giddens 1999: 65) hat Enzensberger 1988 geschrieben. Ob er diesen Satz vierzehn Jahre später noch einmal schreiben würde ist ungewiss. Sicher hingegen ist, dass er gerirrt hat. Spätestens der 11. September 2001 hat die Politik wieder in das Bewusstsein auch einer breiteren Öffentlichkeit gerückt. Die Bundesregierung hat reagiert, sie hat regiert und sie hat, vor allem durch die beiden sogenannten Sicherheitspakete des Bundesinnenminister Schily und durch die Beteiligung an dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, versucht politisch zu steuern. Welche Konsequenzen der 11. September 2001 für die gesellschaftliche Entwicklung und dessen Folgen haben wird, bleibt abzuwarten. Dass es nicht beliebig ist, wer regiert, wie also das PAS handelt, zeigen auch andere Beispiele. Ein ungewöhnliches Handeln war der Versuch Schröders, kurz vor dem 11. September 2001 bei einer anderen schweren Krise, der Massenarbeitslosigkeit, durch eine politische Symbolik

⁴ Hans Magnus Enzensberger: Mittelmaß und Wahn; Frankfurt, Suhrkamp 1988

Handeln zu suggerieren. Der Bundeskanzler hat durch sein Wort von der „ruhigen Hand“, mit der er Wirtschaftspolitik betreiben wolle, versucht, den Eindruck zu erwecken, er habe alles unter Kontrolle. Dass der Bundeskanzler in diesem Fall auf symbolische Politik setzte, verweist jedoch auf die Frage, welchen Einfluss hat ein Kanzler, welchen Einfluss hat Politik überhaupt noch und mit welchen Instrumenten können Politiker noch politisch steuern?

3.1.1 Definition und Entwicklung politischer Steuerung

Die Frage, wieweit Politik überhaupt noch planen, regeln – also systematisch steuernd in Gesellschaft und Wirtschaft eingreifen kann, ist mittlerweile in der Politik selbst angekommen⁵. So beschäftigte sich die Enquete Kommission Globalisierung des Bundestages (BT-Drs. 14/9200) genauso mit dieser Frage, wie zahlreiche Treffen zwischen Politik, Wissenschaft und Verbänden⁶. Auch Bundeskanzler Schröder hat sich in verschiedenen Zusammenhängen mit dieser Frage beschäftigt (z.B. sein Aufsatz zur Zivilgesellschaft (Schröder 2000a), das Schröder-Blair Papier (Schröder 1999) oder die Treffen der sozialdemokratischen Regierungschefs zum Regieren im 21. Jahrhundert). Gerade ein sozialdemokratischer Kanzler scheint einer solchen Frage verpflichtet, ist doch die Planungseuphorie der 1970er Jahre und deren oft konstatiertes Scheitern stark mit der sozialdemokratischen Ära Brandt verbunden. Doch beginnt staatliche Planung in der alten Bundesrepublik, das mag manche überraschen, schon direkt nach dem Ende des 2. Weltkrieges⁷. Aus dieser Zeit rührt für viele die Vorstellung vom Staat, der durch kluge Planung die Situation der Bürger ganz individuell verbessern könne. Es wurde für „(...) kurze Zeit das Gefühl erzeugt, die Menschen seien tatsächlich zur kollektiven Steuerung der nationalen und internationalen Entwicklung fähig. In der Bundesrepublik gehört dazu das >>Wirtschaftswunder<< das sehr schnell gerade nicht als Wunder, sondern als erfolgreich gemacht erschien“ (Mayntz 1997a: 193). Ludwig Erhard versuchte gezielt diesen Eindruck zu schüren. „Diese Wirtschaftspolitik hat in kürzester Frist eine geschichtlich einmalige Wiederaufbauarbeit zu vollbringen vermocht“ (Erhard 2000: 17). Ende der 60er Jahre setzte

⁵ vgl. Potsdamer Elitenstudie „Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich die Daten bei aller gebotenen Vorsicht also so interpretieren, dass einige der interviewten Bundestagseliten um die „Regierbarkeit“ der Bundesrepublik fürchten. Dies aber weniger auf Grund gestiegener Bevölkerungserwartungen, sondern mehr unter dem Eindruck wachsender Problemkomplexität, die teilweise kaum noch beherrschbar erscheint“ (Kaina 2001: 809).

⁶ vgl. Veranstaltung von Bergedorfer Gesprächskreise 21 und 22 April 2001 in Berlin.

⁷ Das bedeutet natürlich nicht das politische Steuerung in Deutschland nicht bereits früher begann. Allerdings ist die Beschreibung (z.B. der Bismarckschen Reformen) für diese Arbeit verzichtbar.

dann eine neue Epoche der staatlichen Steuerung ein, die „Entwicklungsplanung“. Hier sollten die Erfahrungen der 60er Jahre verarbeitet werden, dass gesellschaftliche Prozesse voraussetzungsvoller und stör anfälliger geworden sind. Es ging um besseres Regieren. Es ging darum, „(...) zielklar und konzeptionell fundiert, soziale Strukturen zukunftsorientiert zu gestalten“ (Heyder 2002: 11). Allerdings wurde den staatlichen Akteuren bald klar, dass eine Verbesserung der Regierungsorganisation und Planungsinstrumente allein nicht reichen würde, um andere Subsysteme wie Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zu „regieren“ (vgl. z.B. Beyme 1992a: / Siebel u.a. 2001: 526/ Heyder 2002: 11). Ende der 70 Jahre kam es deshalb zum bescheidenden Pragmatismus des „Inkrementalismus“, dessen Anspruch in den 90er Jahren noch weiter auf eine reine „Projektorientierung“ reduziert wurde (vgl. Siebel u.a. 2001: 526). Ein neuerer Ansatz spricht demgegenüber von neuen Steuerungsnotwendigkeiten, die sich durch den Wandel der Aufgaben des PAS ableiten lassen, „die Organisation von Innovationen“ (Siebel u.a. 2001: 526). Zusammenfassend kann man deshalb mit Siebel u.a. sagen, „die neuere Geschichte staatlicher Steuerung ist eine Abfolge euphorischer Aufbrüche, der Ernüchterung und erneuter Anläufe“ (Siebel u.a. 2001: 526). Noch pointierter zeichnet Beyme diese Entwicklung nach. „Die neue Bescheidenheit entwickelte sich in drei Stufen: (1) von der Planung zur Steuerung; (2) von der Steuerung zum korporativen Steuerungspragmatismus; (3) um schließlich bei einer Theorie gesellschaftlicher Selbststeuerung bei minimalen Funktionen des Staates zu enden“ (Beyme 1992a: 127).

Nicht unerwähnt bleiben dürfen, die beiden anderen Versuche des 20 Jahrhunderts, staatliche Planung und Steuerung zu organisieren: der Sozialismus, dessen vorläufiges Ende - das Scheitern des russischen Sozialismus - durch Glasnost und Perestroika eingeleitet worden war und das korporatistische Schwedische Modell des sogenannten Dritten Weges (vgl. Beyme 1992b/ Rothstein 2001), das seit der Wirtschaftskrise in den 70er und 80er Jahren jedoch nicht mehr so optimistisch gesehen wird.

Die kurze Exkursion in die Geschichte der politischen Steuerung macht deutlich, dass es keine klare Definition von politischer Steuerung und noch allgemeiner, von Politik gibt. Marcinkowski folgt Easton, Lehmbruch und Luhmann, wenn er Politik als „(...) die Produktion und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen über die Gestaltung der Gesellschaft“ definiert (Marcinkowski 1998: 165). Dabei ist es zunächst einmal wichtig zu betonen, dass, bevor das PAS ein Problem als politisch relevant anerkennt, es erst durch verschiedenen Filter muss. Neben der (1) Medienlogik die erheblichen Einfluss auf die

Problemartikulation (agenda-setting) und die Implementation von Gesetzen hat, gibt es (2) Probleme, die überhaupt nicht Gegenstand von Politik werden, weil nach Baratz und Brachrach, nur Ereignisse und Probleme sichtbar werden, die >>sozusagen bereits im nächsten Augenblick Gegenstand von reformistischer Politik sein könnten<< (zit. nach: Beyme 1992a: 119), weiterreichende Probleme werden durch „Nichtentscheidung“ gelöst. Das heißt, erst wenn ein politischer Akteur ein Problem als solches wahrnimmt und versucht eine Lösung zu finden, beginnt politische Steuerung⁸. Voigt definiert politische Steuerung dementsprechend als „multilaterale intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse“ (Voigt 1995: 13). Politische Steuerung benötigt ein Steuerungssubjekt (einen Steuerungsakteur). Dieses kann entweder eine Person oder das handlungsfähige soziale Kollektiv sein. Mayntz weist darauf hin, dass „>>der Markt<< oder >>die Solidarität<< kein Steuerungsakteur“ ist. Diese können zwar als Steuerungsinstrumente für Steuerungszwecke verwendet werden, sie sind aber eher eine Form der Selbstorganisation oder -steuerung, die scharf vom Begriff der politischen Steuerung zu trennen ist, da sie kein Objekt besitzt. „Die evolutive Herausbildung von Märkten oder Gemeinschaften wäre dagegen eine Form der Handlungskoordination, aber keine Steuerung“ (Mayntz 1997a: 190 f.) Denn neben dem Steuerungssubjekt bedarf es eines Steuerungsobjekt. Dieses Objekt ist der Adressat der Intention bzw. das Steuerungsziel. Vereinfacht: politische Steuerung braucht ein Steuerungssubjekt, ein Steuerungsobjekt und ein Steuerungsziel und abgeschwächt auch eine Wirkung. Mayntz trennt systematisch zwischen Steuerungshandeln und Steuerungswirkung. Für sie gehört ausdrücklich nicht das Erreichen des angestrebten Zielzustandes dazu (vgl. Mayntz 1997a: 192). Die Unterscheidung von Handlung und Wirkung ist angesichts der Komplexität des Themas sinnvoll und notwendig. Der Verzicht auf jegliche Betrachtung der Wirkung halbiert den Begriff der politischen Steuerung jedoch. Die Wirkung von politischer Steuerung darf nicht daran gemessen werden, ob die Ziele einer Reform erreicht werden, wohl aber an ihrer Wirkung in den Subsystemen.

Politische Steuerung in diesem Sinne stößt auf verschiedene Funktionsprobleme. Diese lassen sich analytisch voneinander trennen. Mayntz beschreibt drei Problembereiche, (1) das Ordnungsproblem, bei dem die Durchsetzung politischer Herrschaft, Konformitätsmängel und erodierende Folgebereitschaft im Zentrum stehen; (2) das Wohlfahrtssicherungsproblem, das demgegenüber eher als Krise des Finanz- und Steuerstaates erscheint und (3) das

⁸ zur Ideengeschichte des Begriffs politische Steuerung vgl. Mayntz (Mayntz 1997: 188 f.).

Gestaltungsproblem, das aufgrund inhärenter Schranken seines traditionellen Interventionsinstrumentariums zu Steuerungsversagen führt (Mayntz 1997a: 186 f.).

3.1.2 Konsequenzen der funktional differenzierten Gesellschaft auf die politische Steuerungsfähigkeit

Die wachsenden Steuerungsprobleme lassen sich nur unter Rückgriff auf die Entwicklung des Nationalstaates im Verhältnis zu technologisch- ökonomischen u.a. Teilsystemen der Gesellschaft begreifen. Gesellschaften sind heute funktional differenzierte Gesellschaften, d.h. sie organisieren sich anhand von Subsystemen mit jeweils unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen. Dieser Prozess der Moderne war Voraussetzung für die Entwicklung unserer Gesellschaft. Mit Wilke wird ein Subsystem dann zu einem eigenständigen System, wenn es (1) eine spezialisierte Kernrolle ausbildet; (2) spezialisierte Organisationen ausbildet; (3) eine eigene Speziessemantik entwickelt; (4) ein spezialisiertes Steuerungsmediums benutzt und (5) Leistungsbeziehungen zwischen den spezialisierten Funktionssystemen ausbildet (vgl. Wilke 1995:140).

Funktional- differenzierte Gesellschaften sind also von zwei wesentlichen Veränderungsprozessen geprägt, (1) der wachsenden Eigenständigkeit der Subsysteme mit eigenständigen Kommunikationsmedien und (2) der Orientierung an eigenen Regeln und Normen. Beides hat erhebliche Auswirkungen auf das PAS, - oder ungenauer aber häufig verwendet - den Staat. Welche Rolle hat das PAS und in welchem Verhältnis steht es zu diesen neuen Subsystemen? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass das PAS seine hervorgehobene Rolle verloren hat. Der Staat ist heute ein System unter vielen. Dies ist die weitestreichende Veränderung. Zwar wird dem PAS selbst von den größten Zweiflern nicht seine Exklusivität und Souveränität abgesprochen, allerdings stellt sich die Frage, wieweit es überhaupt noch in die anderen Teilsysteme eingreifen kann, um die ihm anvertrauten Aufgaben zu erfüllen. „Der eigentliche Streitpunkt ist denn auch nicht die Exklusivität der gesellschaftlichen Funktion oder die Souveränität des Machtanspruchs, sondern die Frage der Modellierung des internen Operationsmodus von Politik“ (Wilke 1996: 142). Mit anderen Worten, Wilke traut dem PAS nicht mehr zu, seine Aufgaben adäquat zu erledigen. „Die analytischen Prämissen einer Staatsvorstellung, demzufolge der Staat als gesellschaftliches Regelungszentrum fungiert, wurden so in dem Moment fragwürdig, in dem politische Steuerung praktisch gefragt und wissenschaftlich zum Thema wurde“ (Mayntz 1996: 150).

Um die Frage beantworten zu können, ob diese unterstellte Steuerungsunfähigkeit zutreffend ist, müssen die Veränderungen der funktional- differenzierten Gesellschaft genauer untersucht werden.

Kennzeichen der Wirtschaft im Prozess der Moderne ist es, die Risiken zu externalisieren. Das technologisch-ökonomische System hat mittlerweile eine weitreichende betriebswirtschaftliche Autonomie, so dass die Entscheidungen fast vollständig privatisiert sind. Demgegenüber sind die Funktionsdefizite des technologisch- ökonomischen Systems (Massenarbeitslosigkeit, Umweltverbrauch etc.) an das PAS delegiert und ihm zur Lösung vorgelegt worden. Dieses hat die Arbeitsteilung zeitweilig gerne akzeptiert, sie überhaupt erst ermöglicht, weil es glaubte, dadurch seine Vormachtstellung behalten (vgl. Habermas 1973) und seine Aufgaben erfüllen zu können. Es hat den Wohlfahrtsstaat auf- und ausgebaut und versucht, durch planerisches Eingreifen negative Entwicklungen zu minimieren und konnte so eine Zeitlang sehr gut mit dieser Arbeitsteilung leben. Das PAS hat sich sogar teilweise mit seiner ihm eingeräumten Staatsmacht gegen die Abweichler (z.B. Atomkraftgegner) durchgesetzt und beschleunigt, um genügend Verteilungsspielraum zu haben.

Nachdem diese Arbeitsteilung zwischen PAS und technologisch-ökonomischem System aufgrund des ökonomischen und sozialen Wandels (demographische Entwicklung, Individualisierung, Globalisierung/ betriebliche Rationalisierungsprozesse/ technologischer Fortschritt) zunehmend nicht mehr funktionierte, stand das PAS zwar mit den Nebenwirkungen und Risiken des technisch-ökonomischen Wandels da, verlor aber zunehmend die Fähigkeit, darauf zu reagieren. Weder konnte es aufgrund von Budgetproblemen die internalisierten Risiken durch den weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates ausgleichen, noch konnte es durch staatlichen Eingriff zumindest die ins öffentliche Bewusstsein gedungen Probleme minimieren. Trotzdem hat das PAS alles versucht, um diesen allgemeinen Grundkonsens von Fortschritt und Produktionsweise aufrecht zu erhalten. Insbesondere die jeweiligen Regierungen machten gute Mine zum bösen Spiel. Wollte eine Regierung (insbesondere eine konservativ-liberale Regierung in Deutschland mit erhöhter Affinität zu diesem Grundkonsens) wiedergewählt werden, musste sie versuchen von diesem zunehmenden Unvermögen der politischen Gestaltungsmacht abzulenken. Sie tat dies einerseits durch Staatsabbau (Flexibilisierung) und andererseits durch symbolische Handlungen (geistig-moralische Wende). Beck bezeichnet diesen Prozess als halbierte Moderne (vgl. Beck 1986). Wichtig hierbei festzuhalten ist demnach, dass ein in der

Geschichte immer weiter abnehmender „Teil der gesellschaftlichen Entscheidungskompetenzen“ (Beck 1986: 302) im PAS gebündelt werden. Dieses ist umso bedeutender, da dieser Prozess nicht nur für das technisch-ökonomische System, sondern ähnlich auch für das Wissenschaftssystem gilt, wie die Diskussion um die Rote Gentechnik gezeigt hat (vgl. u.a. Geyer 2001). Heute ist das PAS, aufgrund der „Denationalisierung“ verstärkt von außen unter Druck geraten. Allerdings hat es auch hier eine entscheidende Rolle gespielt. Es hat versucht - und versucht es weiter - durch internationale Zusammenarbeit den oben beschriebenen Prozess weiterzuführen. „Die ökonomische Globalisierung ist nämlich zumindest teilweise das Resultat vorausgegangener politischer Entscheidungen“ (Voelzkow 2000: 278), wie man an den internationalen Organisationen und Verhandlungsrunden um die WTO oder die EU aufzeigen kann.

Dies alles führte dazu, dass das PAS von vielen Seiten nicht nur rhetorisch unter Druck gerät. Kernforderung ist eine weitergehende Flexibilisierung und Liberalisierung⁹. Hierin wird ein Zusammenhang zwischen Globalisierung und Demokratie deutlich, wie Voelzkow schreibt, der darin besteht, „(...) dass die liberale beziehungsweise formale Demokratie durch die Internationalisierung der Wirtschaft gestärkt, die soziale oder substanzielle Demokratie aber eingeschränkt wird“ (Voelzkow 2000: 280). Mit anderen Worten, die Globalisierung stärkt die Kräfte, die den Wettbewerb als Ordnungsprinzip durchsetzen wollen. Voelzkow beschreibt diesen Prozess in Form einer zeitlichen Abfolge. „Am Anfang stand der demokratische Rechtsstaat in seiner liberalen Variante. Die konfliktreiche Transformation des liberalen Rechtsstaates in den demokratischen Wohlfahrtsstaat, also Phase 2, hat aus der liberalen Perspektive aber – gerade aus deren demokratietheoretischer Perspektive – bedrohliche Ausmaße angenommen. Mit der Globalisierung gewinnt der Staat in der dritten Phase die Stärke zurück, sich selbst als Interventionsinstrument in das Marktgeschehen zurückzunehmen. Aus der Perspektive der sozialen Demokratie hingegen dreht die Globalisierung den Spieß der Geschichte sozialer Errungenschaften wieder um; die Globalisierung stellt demnach die Demokratie in ihrer ursprünglichen, sprich liberalen Variante wieder her, allerdings nicht als alten >>Nachwächterstaat<<, sondern als neuen >>Wettbewerbsstaat<<, wie er in jüngeren regulationstheoretischen Analysen beschrieben wird“ (Voelzkow 2000: 280f). Giddens weist darauf hin, dass die Kritik am Staatsapparat deshalb wirkt, „weil er schwerfällig und ineffizient ist. Da die Unternehmen gegenwärtig rasch auf Veränderungen reagieren und äußerst beweglich agieren, hinkt der Staat häufig

hinterher“ (Giddens 1999: 90)¹⁰. Gleich wie man eine solche Strategie bewertet, eines ist sicher, Flexibilisierung heißt auch Umverteilung der Risiken vom Staat und von der Wirtschaft auf die Einzelnen (vgl. Beck 2002). In letzter Konsequenz bedeutet dieses, dass das PAS, nachdem es die Probleme nicht mehr ohne gravierende negative Rückwirkungen an das technologisch- ökonomische System zurückgeben kann, nun die Risiken an die Bürger weitergibt.

Dies alles geschieht vor dem Hintergrund der zweiten wichtigen Veränderung die mit einer funktional differenzierten Gesellschaft einhergeht, der zunehmenden Orientierung der Menschen an selbstbestimmten Regeln und Normen und der abnehmenden Bindewirkung von Verbänden und Institutionen. „Die Orientierung von Kommunikationen an externen umfassenden Regeln wie Tradition, Religion oder Moral wird schwächer und verschwindet im Prozess der Modernisierung zugunsten der Orientierung an selbstgesetzten Regeln, die zunehmend die Besonderheit, Eigenlogik und Eigen-Sinnigkeit eines ausdifferenzierten Bereichs reflektiert“ (Wilke 1996: 143). Oder wie Voigt es treffend zusammenfaßt, „vielmehr tendiere die Sozialstruktur „post-moderner“ Gesellschaften dazu, großflächige Gleichförmigkeiten der sozialen Lage und des soziokulturellen Milieus zu zersetzen und an dessen Stelle atomisierte, pluralisierte [...] soziale und kulturelle Formationen treten zu lassen, die sich noch dazu im ständigen Wandel befänden und daher wenig geeignet seien, sich in Organisationen zusammenzuschließen. (...) Die Aggregation und Kanalisierung von Einzelinteressen und damit jedes kollektive Handeln werde damit jedoch immer schwieriger und voraussetzungsvoller“ (Voigt 1995: 44). Berücksichtigt man die Bedeutung von Organisationen für die Bündelung und Artikulation von Interessen (vgl. z.B. Voigt 1995: 45), wird die Auswirkung auf den Staat deutlich. Im Zeichen der neuen „Unübersichtlichkeit“ (Jürgen Habermas) geht dem PAS zunehmend der Ansprechpartner, das Objekt verloren, das auf die Steuerungsmedien des Staates, insbesondere Geld und Recht, sensibel anspricht. Die Macht der Großorganisationen (z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen etc.) bröckelt zusehends, und an ihre Stelle tritt eine „organisationspolitisch amorphe, tendenziell populistische bzw. syndikalistische Vielfalt von Gruppen und Akteuren“ (Voigt 1995: 49). Es lässt sich also festhalten, dass das PAS weitreichenden - quasi von oben und unten - Veränderungsprozessen ausgesetzt ist, auf die es sich einstellen muss und die heute einen zentralen Bezugsrahmen für jegliches Regieren darstellen. Das PAS hat im Zuge der

⁹ vgl. etwa die problematische Privatisierung der Flugsicherheit in den USA, die mittlerweile wieder verstaatlicht wurde.

Modernisierung immer mehr Gewicht verloren und an die anderen Bereiche abgeben müssen und seine herausgehobene Stellung weitgehend verloren. Es ist somit zugleich Täter und Opfer der Moderne geworden ist.

3.1.3 Ein methodologischer Ansatz zwischen Akteur und System

Wie gezeigt sind moderne Gesellschaften funktional differenzierte Gesellschaft, die durch Subsysteme strukturiert werden. Es stellt sich nun die Frage, welche Rolle spielt das sozialwissenschaftliche methodologisch- analytische Pendant, der Akteur (vgl. u.a. Beyme 1992a) – hier der politisch-handelnde Akteur¹¹- in diesen Systemen? Zunächst ist es deshalb notwendig beim System zu verbleiben. Die weitestgehende Vorstellung von Systemen ist die Autopoiesis (Selbstorganisation) (Beyme 1992a: 204) von Luhmann (Luhmann 1984/ vgl. vor allem Luhmann: Politische Steuerung; in: PVS 4-9; 1989). In ihr wird das Verhältnis von System und Umwelt zueinander zugespitzt. Autopoietische Systeme werden in ihrer inneren Steuerungsstruktur als geschlossene Systeme verstanden (vgl. Wilke 1995: 136). Allerdings lässt selbst die Autopoietische Systemtheorie eine Hintertür offen. Wilke stellt zwar fest, „(...) eine Steuerung des systemspezifischen Operationsmodus von außen ist nicht möglich, es sei denn um den Preis der Zerstörung der autopoietischen Qualität des Systems.“ Er führt dann aber weiter aus. „Es ist allerdings wesentlich zu beachten, dass sich die operative Geschlossenheit eines autopoietischen Systems nur auf die basale Zirkularität der Selbststeuerung der eigenen Reproduktion bezieht, in anderen Hinsichten, insbesondere bezüglich der Aufnahme von Energie und Information (d.h. der Verarbeitung möglicher bedeutsamer Differenzen), ist es durchaus und notwendigerweise offen. (...) Und es wird deutlich, dass selbst noch die Art möglicher Umweltbeziehungen abhängt von der „innengeleiteten“ Operationsweise autopoietischer Systeme“ (Wilke 1995: 136). Luhmann

¹⁰ Leider ist hier nicht der Platz um auch die Seite der Wirtschaftsverbände und Unternehmer zu beleuchten. Oft drängt sich der Verdacht auf, dass ihre Kritik am Staat nur von eigenen Unfähigkeiten ablenken soll.

¹¹ Der Begriff ist nur schwer spezifischer zu fassen. Einen für diese Arbeit brauchbaren Versuch hat Beyme 1993 versucht. Er arbeitet mit einer Unterscheidung zwischen politischer Elite und Klasse. „Elite erscheint als der weiteste Begriff, da er auch wirtschaftliche, kulturelle und Medieneliten umfassen kann. Die Spezifikation >>politische Elite<< ist andererseits enger als der Begriff der politischen Klasse. Zu dieser gehören allen Politiker, soweit sie *an Privilegienstruktur teilhaben*, selbst wenn sie in der Entscheidungshierarchie der Elite keine große Bedeutung erlangen. Zur politischen Elite werden vielfach auch die Akteure gerechnet, die Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, die Verwaltungselite, die Wirtschaftseliten und die Führungsgruppen wichtiger Interessengruppen. Selten hingegen wird unterstellt, dass auch die Medien direkten Einfluss auf Schlüsselentscheidungen im System haben. Die Medieneliten sind gelegentlich zur politischen Klasse gezählt worden. Die Kontakte werden auch zunehmend enger. Aber in wichtigen Merkmalen – Einkommen, Arbeitsweise und Organisationshintergrund – gehören die Medieneliten kaum zur politischen Klasse“ (Beyme 1993: 30). Im folgenden steht Akteur eher für politische Elite als für politische Klasse.

radikalisiert damit die Vorstellungen von der Steuerungsunfähigkeit von Politik. Zwar bleibt somit „der akteursfremdeste Ansatz (Luhmann) aller nachmodernen Denkmöglichkeiten für die Politikwissenschaft eine der stärksten Herausforderungen“ (Beyme 1992a: 251), er endet aber oft genau an der Stelle, an der Politikwissenschaft zu forschen beginnt. „Die autopoietische Variante der Systemtheorie konnte jedoch lediglich den vermeintlichen Rückzug des Staates erklären, vermochte aber der politikwissenschaftlichen Diskussion keine positiven Impulse zu geben. Der Grund hierfür liegt darin, dass zentrale politische Steuerung im systemtheoretischen Modell nicht nur unmöglich ist, sondern dass es dafür im Grunde auch keinen Bedarf gibt“ (Mayntz 1996: 154). Eine inhaltliche Funktionsbeschreibung von Regieren kann diese Theorie nicht leisten (vgl. Pfetsch 1998: 236). Beyme geht einen Schritt weiter, wenn er schreibt, „wir werden mit dem Paradoxon entlassen, dass die List der Gesellschaft zwar zur Entzauberung des Staates geführt habe. Der Staat aber entwickelte Gegenlisten in Form von Verhandlungssystemen. Politik wurde der Ökonomie immer ähnlicher. Die Theorie der Macht als oberstes Steuerungsmittel der Politik wurde abgelöst durch die *Theorie des politischen Tausches* [Hervorhebung im Original HT]. (...) Politischer Tausch ist langfristig angelegt. Das Gemeinwohl ist nicht – wie im Marktmodell – Resultat einer >>unsichtbaren Hand<, als nicht beabsichtigtes Nebenresultat von zweckgerichtetem Handeln. Politischer Tausch ist intendiertes Resultat von kollektiver strukturierter Politik“ (Beyme 1992a: 143). Politisches Handeln bleibt deshalb notwendig, da die funktional-differenzierte Spezialisierung nicht nur ein erhebliches Maß an wechselseitigen Abhängigkeiten schafft, sondern auch negative Nebenwirkungen für das Gesamtsystem und für die verschiedenen Subsystem untereinander produziert (vgl. Mayntz 1996: 154f).

„Genauer könnte man sagen, dass das Management der gesellschaftlichen Interdependenz sowohl die negative wie die positive Koordination der verschiedenen Subsysteme verlangt, d.h. sowohl die Verhinderung oder zumindest Begrenzung negativer Externalitäten wie die kooperative Lösung von Problemen des übergeordneten Systems“ (Mayntz 1996: 155). Mayntz konstatiert deshalb, „Steuerung“ im Sinne einer absichtsvollen Beeinflussung sozialer Prozesse bleibt damit dem Anspruch nach die besondere Funktion des politisch-administrativen Systems. Was sich geändert hat, ist die Art, wie der Staat seine Aufgaben zu erfüllen versucht“ (Mayntz 1996: 156).

Es bleibt also festzuhalten, dass die unbestrittene Resistenz gesellschaftlicher Regelungsfelder gegen staatliche Steuerung durch die gewachsenen Machtressourcen und die kollektive Handlungsfähigkeit der institutionalisierten und organisierten sozialen Subsysteme, nicht aber

an ihrer selbstreferentiellen Geschlossenheit liegen. Der direkte Einfluss auf die im Subsystem handelnden Akteure wird durch die mediale Inkompatibilität erschwert (vgl. Mayntz 1997a: 200). Das heißt, „dass von der überholten Gleichsetzung von politischem Steuerungshandeln und Gesellschaftsteuerung Abschied zu nehmen ist. Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel. Das bedeutet, dass es zwar Steuerung in funktionell differenzierten Gesellschaften gibt, aber keine politische Steuerung der Gesellschaft“ (Mayntz 1996: 165).

3.1.4 Steuerungsinstrumente: Netzwerke, Korporatismus, Hierarchie und Markt

Wie gezeigt, müssen heute politische Akteure, die Handeln wollen, ganz andere Qualitäten haben als noch vor 30 Jahren. Voigt hat deshalb die Realisierung von Reformvorhaben als „Schachspiel für Großmeister“ (Voigt 1995: 33) bezeichnet. Die funktional differenzierte Gesellschaft verlangt von dem Akteur ein Höchstmaß an Wissen über Verhandlungen, über die Interessen der am Verhandlungsprozess bzw. an der Implementierung beteiligten Akteure oder Akteurskonstellationen, großes fachliches Wissen über das zu lösende Problem und nicht zu letzt die Fähigkeit politische Führung wahrzunehmen. Typisch für Verhandlungssituation sind heute Mehrebenenverflechtungen (vgl. früh Scharpf 1985 und 2002/ Jachtenfuchs; Kohler–Koch 1996). Dieses sind Konstellationen, an denen verschiedene Ebenen öffentlicher (Kommune, Land, Staat, EU) aber auch privater Akteure beteiligt sind. Mayntz hat drei typische Gefahren des Regierens in Mehrebenenverflechtungen¹² herauskristallisiert, (1) die Gefahr der Entscheidungsblockade durch Akteurskonstellationen, die eine Einigung erschweren (z.B. eine Vetoposition; (2) die Gefahr der Einigung auf suboptimale Kompromisslösungen beziehungsweise der Einigung zu Lasten Dritter und (3) die Gefahr der fehlenden Bindungswirkung getroffener Entscheidungen in die jeweilige Organisation, Partei oder Regierung hinein (vgl. Mayntz 1996: 164/ Benz 2000: 99). Diese drei Gefahren sind eng miteinander verbunden. Blockaden können meistens nur dadurch vermieden werden, „(...) dass die handelnden Akteure auf Blockadegefahren reagieren und pragmatische Verfahren

¹² „Steuerungsprobleme von Mehrebenensystemen sind primär institutionell geprägt. (...) Genau genommen ist es allerdings nicht die Tatsache der Verbindung unterschiedlicher Handlungskontexte, sondern ihre institutionelle Struktur und die Art und Weise ihrer Verbindung, die ausschlaggebend dafür sind, ob die Steuerungsfähigkeit hoch oder gering ist.“ (Benz 2000: 102)

entwickeln, um sie zu vermeiden“ (Benz 2000: 106). Hieraus resultieren jedoch häufig entweder suboptimale Kompromisse oder Implementationsprobleme (vgl. Benz 2000: 106f.).

Um diese negativen Resultate zu minimieren, ist es hilfreich die vier verschiedenen Formen von politischer Steuerung auf ihre Funktionalität hin zu untersuchen. Diese sind Hierarchie, Markt, Korporatismus (Tripartismus) oder das agieren in Netzwerkstrukturen.

Hierarchie ist sicherlich die einer funktional differenzierten Gesellschaft am wenigsten entsprechende Form der politischen Steuerung, „denn Hierarchie stößt als Steuerungsmodus bekanntlich überall dort an Grenzen, wo wirtschaftlich, gesellschaftlich und/oder politisch mächtige Interessen einer direkten Umsetzung staatlicher Steuerungsintentionen entgegenstehen“ (Voigt 1995: 14). Wichtig ist auch, dass Gesetze prinzipiell kein Verhalten motivieren können, bei dem es auf Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement ankommt (vgl. Mayntz 1997a: 196). Allerdings gilt auch „Ziele wie Ordnung und Gerechtigkeit setzen den starken, zentralistischen Interventionsstaat voraus. Im Bereich der Ökologie und der Sozialpolitik wie auch bei harten Konflikten um die Nutzung bestimmter Flächen stößt Planung als weiche, kooperative Verhandlungsstrategie schnell an ihre Grenzen“ (Siebel u.a. 2001: 538). Der Marktmodus, der in Kategorien politischer Steuerung eigentlich nur ein Programm zur „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein kann, muss hingegen aufpassen, dass er nicht nur die Risiken und Nebenwirkungen von an anderer Stelle entstandenen Problemen auf die Bevölkerung abwälzt. Dieses würde nicht nur eine Rückkehr zum liberalistischen Laissez-faire –Staat bedeuten, sondern bedeutet für die zentrale politische Instanz allemal einen Steuerungsverzicht (vgl. Mayntz 1997a: 197). Sowohl Markt als auch Hierarchie sind damit in bestimmten Zusammenhängen adäquate Steuerungsinstrumente, die auf ihre jeweilige Tauglichkeit für das Problem und vor allem für die Akteurskonstellation getestet werden müssen (vgl. Wiesenthal 2000). Beide stoßen jedoch schnell an Grenzen, das eine an die Motivationsgrenze, das andere an die Steuerungsgrenze.

Neben den klassischen korporatistischen Strukturen (Staat, Arbeitgeber, Gewerkschaften), die traditionell in Deutschland stark ausgeprägt sind, gibt es immer mehr Policy Netzwerke, die in bestimmten Politikfeldern (z.B. Umweltpolitik) neue Akteurskonstellationen ermöglicht haben und damit neuen Handlungsspielraum geschaffen haben. „Auch die Tatsache, dass Organisationen infolge entsprechender struktureller und prozeduraler Vorkehrungen in ihrem Handeln tendenziell rationaler und damit auch berechenbarer sind als das Ergebnis

kumulierender bzw. aggregierter Individualhandlungen, erhöht die Steuerungsmöglichkeiten. Wichtig sind vor allem auch die besseren Artikulationschancen, die Organisationen im Vergleich zu einem Massenpublikum von Individuen besitzen und die ganz wesentlich mit ihrer Größe, Macht und geringen Zahl zusammenhängen“ (Mayntz 1997a: 201). Insbesondere große Organisationen und Verbände, die in korporatistische Verhandlungen eingebunden sind, stärken wie Benz herausgearbeitet hat, oft die Autonomie der Verbandspitze gegenüber ihren Mitgliedern (vgl. Benz 2000: 104). Dieses erhöht die Fähigkeit des PAS zu steuern, da hierdurch ein Steuerungsobjekt vorhanden ist. Die Gefahr die hierin besteht, ist neben der Überregelung und Bürokratisierung, die „Informalisierung der Politik“ (Czada 2000: 38), die steigende Zahl von Organisationen mit quasi Vetoposition. Das PAS erhofft sich von korporatistischen oder netzwerkischen Verhandlungen aber auch ein Plus an Informationen, die es alleine nicht mehr erbringen kann (Beispiel: technologische Innovation) (Voigt 1995: 23). „Nun besitzen jedoch keineswegs alle Politiksektoren den Charakter mehr oder weniger stark durchorganisierter Subsysteme. Im Vergleich zu den relativ festgefühten neokorporatistischen Strukturen oder den >>iron triangles<< ist die Konsens- und Entscheidungsfähigkeit bereits in den als offene und fragmentierte >>issue networks<< darstellbaren Regelungsfeldern geringer, obwohl auch hier noch - mehr oder weniger große – Organisationen als hauptsächliche Akteure auftreten (...). Angesichts dessen ist es ganz folgerichtig, wenn zentrale politische Instanzen den gezielten Aufbau besser strukturierter Policy-Netzwerke aus öffentlichen und privaten Organisationen geradezu als Steuerungsstrategie einsetzen“ (Mayntz 1997a: 202)¹³. Die jüngeren Policy-Netzwerke sind gegenüber den korporatistischen Strukturen offener und flexibler. In korporatistischen Strukturen sind die Konfliktlinien oft seit langen die gleichen und teilweise sogar gesetzlich geregelt (Tarifgesetz). Demgegenüber entstehen in Policy- Netzwerken tendenziell wechselnde Koalitionen. „Die Existenz von Policy- Netzwerken ist deshalb nicht nur ein Indikator einer bestimmten, auf der Dimension politischer Herrschaft eingeschränkten Rolle des Staates, sondern gleichzeitig auch ein Indikator gesellschaftlicher Modernisierung“ (Mayntz 1997b: 245). Die Logik, quasi der Code, von Verhandlungen in Korporatistischen und Netzwerk Strukturen ist der Tausch und das Aushandeln (bargaining). Sowohl der Markt (negative Externalitäten) als auch Hierarchie (Protest) können dysfunktional sein. „Demgegenüber scheint das Netzwerk zumindest potentiell in der Lage zu sein, beide Dysfunktionen zu vermeiden, indem es die Marktteilnehmer typische Autonomie mit der

¹³ Beispiele hierfür sind die Gründung von VENRO (Verband Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen) auf Betreiben schon der Regierung Kohl oder der Dachverband der Ökolandbauverbände auf Betreiben der Verbraucher- und Landwirtschaftsministerin Künast.

Fähigkeit von Hierarchien kombiniert, bewusst Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewusst zu kontrollieren“ (Mayntz 1997b: 246 f.).

3.1.5 Zwischenfazit: akteurzentrierter Institutionalismus

Mit Mayntz lässt sich zusammenfassen, „dass die unbestreitbaren Steuerbarkeitsprobleme weniger mit dem grundsätzlich autopoietischen Charakter sozialer Teilsysteme als (1) mit der besonderen Dynamik komplex strukturierter Gesellschaften und (2) mit der Widerstandsfähigkeit durchorganisierter Regelungsfelder zusammenhängen – dass aber gerade die organisierte Handlungsfähigkeit gesellschaftliche Akteure unter bestimmten Voraussetzungen eine politische Steuerung wie auch die Lösung der aus der sozialen Komplexität erwachsenden Realprobleme begünstigen kann“ (Mayntz 1997a: 204).

Das Feld der politischen Steuerung ist daher der Bereich, bei dem die Systemtheorien und die Akteurstheorien sich am meisten gegenseitig befruchten können (vgl. Wilke 1995: 144). Allerdings scheint hier noch ein langer Verständigungsprozess vor der Wissenschaft zu liegen. „Zum einen scheint die akteursorientierten Policy-Forschung nicht gewillt zu sein, sich auf die soziologisch geprägte Autopoiese-Debatte einzulassen, zum anderen ist die deutsche Systemtheorie offenbar nicht bereit, sich um Anschlussfähigkeit für die Politikwissenschaft zu bemühen“ (Voigt 1995: 17). Im gleichen Jahr, in dem Voigt dieses schrieb, näherten sich Renate Mayntz und Fritz Scharpf einigen Annahmen der Systemtheorie an, wenn auch nicht Luhmannscher Pervinace. Gemeint ist der Ansatz¹⁴ des akteursorientierten Institutionalismus (vgl. Scharpf 2000).

„Ganz allgemein gesprochen brauchen wir also einen Ansatz, der politische Prozesse erfassen kann, die von Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit spezifischen kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt werden und die in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Bedingungen der Politik-Umwelt stattfinden“ (Scharpf 2000: 75). Mit anderen Worten, will man den politischen Akteur und sein Handeln verstehen, muss man (1) den institutionellen Rahmen, in dem er interagiert, genau verstehen, (2) seine spezifische Politik-Umwelt betrachten und (3) seine eigenen Fähigkeiten, Ziele und Normen kennen lernen. Es geht also um die „Zusammenführung von handlungstheoretischen und institutionalistischen oder strukturalistischen Paradigmen“ (Scharpf 2000: 73). D.h., dass

Akteure einerseits nicht nur von Strukturen dominiert und es beliebig ist, wer regiert, dass das politische Handeln andererseits aber stark durch äußere Zwänge und Regeln vorgegeben ist. „Wir können daher, anders als in bestimmten soziologischen Theorien, nicht davon ausgehen, dass sie lediglich kulturellen Normen oder institutionellen Regeln folgen. Wir können aber auch nicht annehmen, wie dies in der klassischen Ökonomie oder der neorealistischen Theorie der internationalen Beziehungen der Fall ist, dass die verfolgten Ziele und Interessen immer und für alle Akteure gleich sind. Vielmehr wissen wir, dass Akteure unterschiedlich auf Drohungen, Beschränkungen und Möglichkeiten von außen reagieren, weil sie sich in ihren Wahrnehmungen und Präferenzen sehr stark durch den jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie Interagieren, beeinflusst werden“ (Scharpf 2000: 74). Bevor man also einen politischen Akteur und sein Handeln näher betrachtet, muss sein Handlungsrahmen untersucht werden. „Wenn wir einmal den institutionellen Kontext der Interaktionen kennen, wissen wir eine ganze Menge über die beteiligten Akteure, ihre Optionen und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen.“ (Scharpf 2000: 81) „Wie dieser Rahmen ausgefüllt wird, hängt u.a. von politischer Kultur, verbreiteten Interaktionsorientierungen und auch von persönlichen Merkmalen politischer Führer ab“ (Mayntz 1996: 149). Unter Merkmalen politischer Führung (zumindest wenn es sich um Staats- und Regierungschefs handelt) lassen sich, neben den individuellen Persönlichkeitsmustern, auch Führungs- und Regierungsstile fassen.

In der Bundesrepublik ist die Untersuchung von Regierungsstilen allerdings immer noch eher selten. Deshalb wird im folgenden eine erste Annäherung versucht. „Wenn Politiker nichts mehr zu entscheiden haben, macht auch deren Auswahl durch das entscheidungsbetroffene Volk nicht mehr viel Sinn. Effektiver als öffentliche Wahlen wären dann wohl auch in der Firma Deutschland die in der übrigen Wirtschaft üblichen Personalauswahlmethoden für Führungskräfte, z.B. durch assesment centers“ (Zeuner 2000: 1185). Hat Zeuner Recht, wenn er die Situation von Politikern in diesen wenig schmeichelhaften Vergleich fasst? Selbst viele Bundestagsabgeordneten würden ihm wahrscheinlich erst mal Recht geben. In der Tat hat sich im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik seit 1949 vieles verändert. Trotzdem hat insbesondere der Bundeskanzler aufgrund seines Verfassungsranges (Richtlinienkompetenz GG. Art. 65) nach wie vor eine wichtige Rolle. Seine Rolle insbesondere in der Politikvermittlung, wie der die Rolle der Spitzenpolitiker insgesamt, hat eher zugenommen.

¹⁴ Es handelt sich nicht um eine Theorie, sondern um einen Ansatz; „Ansätze dagegen liefern nur Hinweise für die Suche nach Erklärungen“ (Scharpf 2000: 75).

Das liegt an der spezifischen Medienlogik (hier insbesondere die Personalisierung¹⁵) und an der abnehmenden Fähigkeit der Wähler die zunehmend komplexer werdenden Abläufe in der Politik nachzuvollziehen. Hinzu kommt ein Verlust an Traditionen, sinkende Bindewirkung von Institutionen wie Parteienbindung (vgl. Gabriel 2001: 230f.) und allgemeinverbindlichen Normen und Gesellschaft vorstrukturierende Ideologien. „Die ökonomische Achse, entlang deren sich einst Wähler aus >>sozialistische<< und >>kapitalistische<< Positionen verteilten, hat nun eine geringere Bedeutung, (...). Andere, eher kontingente Einflüsse – wie Führungsstil – sind heute wichtiger als früher“ (Giddens 1999: 35). Dieses alles führt, gerade auch durch die beschriebene abnehmende Steuerungskompetenz des PAS, zu einer zunehmenden Bedeutung des politischen Führungspersonals. „Während die Erfindung und praktische Umsetzung der Gewaltenteilung in ideengeschichtlicher wie staatspraktischer Hinsicht in der freiheitlich-westlichen Hemisphäre zu einer schrittweisen Abkehr von der Konzentration auf die Führungseigenschaften einzelner politischer (Allein-)Herrscher führte, hat diese Perspektive vor dem Hintergrund einer sich herausbildenden, hochkomplexen Mediengesellschaft und des daraus resultierenden „Personalisierungsschubs“ in der Politik der westlichen Demokratien seit einiger Zeit erneut an Brisanz gewonnen“ (Steffens 2001: 411). Deshalb ist es heute, ob man dieses demokratiethoretisch bedenklich findet oder nicht, notwendig, dem politischen Spitzenpersonal mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Steffens fordert deshalb eine „interaktionistisch orientierte Forschungsperspektive, welche sowohl institutionelle, gesellschaftlichen, personellen und politisch-situativen Faktoren als auch demokratiethoretisch-normativen Erwägungen Rechnung trägt¹⁶“ (Steffens 2001: 411). Grande meint sogar, dass selbst der akteursorientierte Institutionalismus individuelle Akteure zu weit ausblendet. „Denn in dessen Zentrum stehen in der Regel nicht individuelle Akteure, sondern verschiedenste Varianten von >>zusammengesetzten<< (composite) Akteuren, also <<kollektive und korporative Akteure<<“ (Grande 2000: 300 f.). Gleichzeitig sei bei bereits hier vor einer Überzeichnung der Rolle eines Einzelnen gewarnt. Die Fehler der Geschichtsschreibung, die Geschichte als Geschichte großer Männer und ihrer Taten beschrieben hat, „... gilt heute zu Recht als reduktionistisch“ (Steffens 2001: 416).

¹⁵ „Wie im Falle der Themenorientierungen müsste der Kandidatenfaktor im Wahlprozess mit dem Rückgang der Parteienidentifikation an Gewicht gewinnen. Möglicherweise fällt dieser Effekt infolge der personalisierten Berichterstattung in den elektronischen Medien sogar besonders deutlich aus. Allerdings lässt sich der in der Literatur gelegentlich unterstellte Trend zur Aufwertung persönlicher Kandidateneigenschaften zulasten der leistungsbezogenen Merkmale (Personalisierung) in Deutschland bislang nicht nachweisen.“ (Gabriel 2001: 235)

¹⁶ Unterschiedliche Hintergründe der Führer: (1) Denken in Netzwerken; (2) Verständnis der „Kontextbedingungen“; (3) Differenzierung politischer Akteure nach deren Ressourcen; „Wichtig erscheint

Damit bietet sich der akteursorientierte Institutionalismus als möglicher Rahmen für die Erforschung von politischer Führung als aussichtsreichster Ansatz an. Denn für den akteursorientierten Institutionalismus ist diese Perspektive sehr wohl möglich, da handelnde Personen sich durchaus von ihrem strukturellen Rahmen lösen und eigenen Handlungsspielraum haben. „Spezifische Handlungsorientierungen (...) werden durch den Stimulus eines bestimmten Problems aktiviert und spezifiziert, und sie beziehen sich auf die Bewertung des Status quo, auf die möglichen Ursachen des Problems, auf die Wirksamkeiten und Wünschbarkeit möglicher Handlungsoptionen und der damit verbundenen Ereignissen.“ (Scharpf 2000: 86 f.). Korte nennt dieses „elastische Wände“ (Korte 2002a: 23). Insbesondere bei besonderen situativ bedingten politischen Umständen (als deutlichstes Beispiel sie hier die Wiedervereinigung genannt) ist der Handlungsspielraum für politische Führung groß „windows of opportunity“. „Eine kohärente empirische Theorie politischer Führung, die auch nur annähernd alle möglichen intervenierenden Variablen berücksichtigen könnte, muss [jedoch H.T.] unerreichbar bleiben“ (Steffens 2001: 42).

Politische Führung heißt heute Verhandlungen unter der besonderen Berücksichtigung der Medien mit induzierten Rückwirkungen auf das demokratische System zu führen. „Freilich wäre es unangemessen, Regierungen und Regierungschefs ausschließlich als gleichberechtigte, moderierende Akteure innerhalb eines gesellschaftlich offenen Entscheidungssystems zu sehen. Zwar hat sich die Anzahl entscheidungsrelevanter Akteure in den letzten Jahrzehnten zweifelsohne drastisch erhöht, doch werden Verhandlungen regelmäßig „im Schatten der Hierarchie“ (...) geführt, da nach wie vor nur die Regierung bzw. die Regierungsmehrheit über die Möglichkeit verfügt, politische Entscheidungsprozesse in einen rechtlich verbindlichen Gesetzbeschluss münden zu lassen“ (Steffens 2001: Anmerkung 429). Politik funktioniert damit quasi als Moderation zwischen den verschiedenen Subsystemen, als Management von Interdependenzen (vgl. Pfetsch 1998: 237). Die damit hervorgehobene Stellung kann das PAS nur dadurch dauerhaft sichern, in dem seine Ordnung und seine politischen Herrschaftsträger auf Legitimation beruhen. Notwendig hierzu ist ein hohes Maß Responsivität – Kompetenz (vgl. Beyme 1993a: 189/ Pfetsch 1998: 239). Hierzu braucht jede politische Führung die Medien, insbesondere die Massenmedien. „Das Phänomen der politischen Führung kann heute nicht mehr sinnvoll ohne den expliziten Bezug

hingegen der Hinweis, dass Ressourcen nicht gleichbedeutend sind mit politischer Macht im eigentlichen Sinne, sondern erst einen Teil von deren Voraussetzungen bilden (Dowding 1991)“ (Steffens 2001: 421)

auf die Massenmedien studiert werden“¹⁷ (Steffens 2001: 426). Dieses bedeutet aber auch, dass sich der politische Akteur dieser beiden unterschiedlichen Realitätsebenen (Entscheidungs- und Medienebene) bedienen muss, die oft nur schwer vereinbar scheinen und unterschiedliche Fähigkeiten verlangen. „Erfordert die >>Verhandlungsdemokratie<< von ihren Akteuren Diskretion, Konsensfähigkeit und Kompromissbereitschaft, verlangt die >>Mediendemokratie<< die öffentliche Zuspitzung von Konflikten in einem von den Medien produzierten >>Schema von Gut und Böse<< (...) Aufgrund der Koexistenz von >>Verhandlungsdemokratie<< und >>Mediendemokratie<< steht damit >>heute die Fähigkeit, parteipolitisch-demokratische Macht zu gewinnen, in keiner Beziehung zu der Fähigkeit, dann auch erfolgreich zu regieren<< (Schelsky¹⁸ 1983: 338; zit. nach Grande 2000: 304).“

Um sich der politischen Führung weiter zu nähern, sollen im folgenden unterschiedliche Führungsstile modernen Regierens untersucht werden. Das sicherlich erste mal, dass die technischen Grundlagen politischer Führung beschrieben wurden, ist Machiavelli „Fürst“. Sein Ziel war der Erhalt des Systems, was sich insbesondere im Schlusskapitel (Machiavelli 1978: 106 – 111) mit der Aufforderung an den Fürsten doch bitte endlich zu handeln, um zu retten sichtbar wird. Schon er hatte zahlreiche Ratschläge für die Machterlangung, den Machterhalt und den Machtausbau, also die drei wesentlichen Ziele eines jeden Politikers bis heute auch in demokratischen Systemen. Max Weber listet im „Politiker als Beruf“ die drei zentralen Qualitäten eines Politikers auf: Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß (Weber 1999: 67). Um so überraschender ist es, dass moderne Politiklexika den Begriff politische Führung und Führungsstil nicht aufnehmen. Die Soziologie unterscheidet drei Führungsstile: den autoritären (autokratischer, vorgesetztenorientierter, strafender) Führungsstil, den demokratischen (auch kooperativer, partizipatorischer, gruppen- oder untergebenenorientierter) Führungsstil und den laissez-faire (permissiver, nicht direkter abdikativer) Führungsstil (vgl. Lexikon zur Soziologie 1994: 218). Damit lassen sich typische Muster der Entscheidungsfindung zur jeweiligen Problembewältigung von Regierungschefs herausbilden.

¹⁷ „Eine Analyse der Erfolgskarriere einzelner Spitzenpolitiker bei den Machtkämpfen um die obersten Rangplätze in ihren Parteien – wie Gerhard Schröder in Deutschland, Bill Clinton in den USA oder Tony Blair in Großbritannien – lässt deutlich erkennen, dass die vermittels persönlicher Inszenierungskompetenz angesammelte mediale Macht eine der wichtigsten, wenn nicht die ausschlaggebende Ressource beim Kampf um Führungsämter geworden ist.“ (Meyer 2000: 185)

¹⁸ Schelsky, Helmut, 1983 Der >>Begriff des Politischen<< und die Erfahrung der Gegenwart. Überlegungen zur Aktualität von von Carl Schmitt. In: Der Staat 22, 351-345

Korte hat durch komperative internationale Studien sieben Stile modernes Regieren heraus kristallisiert: (1) „Machtzentralisierung“: „Führen, Koordinieren, Strippen ziehen“; (2) „Stilles Regieren“ Informalisierung, „positive Anreize bieten, moderieren „Verflüssigung der Richtlinienkompetenz“; (3) „Netzwerk-Pflege“; (4) „Chefsachen-Mythos“ „Die Chefsache macht Hierarchie wieder möglich und sprengt die Zwänge der Politikverflechtung, verschafft somit Optionen, um den Handlungskorridor offen zu halten“; (5) „Telepolitik“ oder „telekratischer Führungsstil“ (Sarcinelli 2002: 64): politische Entscheidungen sollen über mediengesteuerte Stimmungen herbeigeführt werden, a.durch einen offenen Politikstil und medienwirksame Darstellung der Politik – vor allem medienadressierte Personalisierung – sowie b. durch Regieren im Wahlkampfstil als permanente Kampagne mit extremer Demoskopiefixierung und Plebiszitasierungs-Tendenzen (6) „Policy- Akzentuierung“: der Charme der Ressource Außenpolitik und (7) „Ideen Management“: Ideen reduzieren die Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit; das gilt auch für Entscheidungsfindungen in Verhandlungssituationen (vgl. Korte 2002a: 26 - 36).

Die ersten 6 Regierungsstile sind evident. Der 7 Regierungsstil ist es wert bereits jetzt näher betrachtet zu werden. Siebel u.a. gehen davon aus, das aufgrund des Wandels der Staatsaufgaben¹⁹ für die politische Klasse eine „(...) qualitativ neue Aufgabe getreten [ist H.T.]: die Organisation von Innovationen²⁰“ (Siebel u.a. 2001: 526). „Es geht nicht mehr um Beschleunigung auf einer vorgegebenen Bahn, sondern um (...) „die Veränderung der Bahn“. Qualitative Veränderungen gewinnen an Bedeutung gegenüber einem bloßen Mehr des Vorhandenen“ (Siebel u.a. 2001: 527). Innovation kann gerade in innovationsfeindlichen Milieus, wie z.B. das politisch-administrative System häufig alte festgefahrene Strukturen aufbrechen. „Neues entsteht in außeralltäglichen Situationen. Feste, Bühne, Sonderaktion und Befristung sind Elemente des Außeralltäglichen. Subjekt-Subjekt-Beziehungen, Erweiterung der Verhaltensheterogenität und die Organisation von Fremdheit sind Voraussetzung für das Gelingen von Lernprozessen. Alle diese Elemente finden sich in projektorientierter Planung“ (Siebel u.a. 2001: 537f.). Die Individuen müssen hierbei gar nicht innovativ sein, entscheidend für die strukturändernden Lernprozesse ist die Intensität und die andere Form der Interaktion untereinander (vgl. Siebel u.a. 2001: 535). Siebel u.a. sehen fünf Risiken und Nebenfolgen innovationsorientierter Planungen, „Pleiten, Einbettung, Verstetigung, Selektivität, Demokratiedefizit“ (Siebel u.a. 2001: 538). „Die Legitimation dieser Projekte

¹⁹ Ähnlich wie schon der Wandel von Entwicklungsplanung zur Stückwerkstechnik eng mit dem Wandel der Aufgaben von der Stadterweiterung zu, Stadtumbau zusammenhing, so sind auch die heutigen Veränderungen aus einem Wandel der Aufgaben zu erklären. (vgl. Siebel u.a. 2001)

geschieht nicht mehr über Verfahren, sondern über Personen. Und nachträglich über den Erfolg. Das bedeutet, dass der immer schon existierende Konflikt zwischen Fachverwaltung und Politik noch ausgeprägter zu Tage tritt“ (Siebel u.a. 2001: 542).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Ansatz des akteursorientierten Institutionalismus sehr gut geeignet scheint, politische Führung und modernes Regieren zu untersuchen. Modernes Regieren lässt sich kategorisieren. Die Kategorien von Korte sind für die Untersuchung des Regierungsstils gut geeignet und zeigen, welche Möglichkeiten Regierungen heute besitzen. Deshalb lässt sich mit Korte sagen, „wie, also in welchem Mischungsverhältnis, sie [Regierungschefs H.T.] diese sieben Varianten nutzen, kann als der persönliche Regierungsstil des Amtsinhabers charakterisiert werden“ (Korte 2002a:)

3.2 Funktion der (Massen-)Medien

Auch wenn Korte einen Regierungsstil explizit „Telepolitik“ nennt, bedeutet dieses nicht, dass Medien nicht bei allen Regierungsstilen eine herausgehobene Stellung haben. Heute bedarf jedes politisches Handeln mehr denn je der Vermittlung eines mediäres Systems (Medium). Dieses Medium hat für das PAS verschiedene Funktionen, (1) Problemartikulation (agenda Setting); (2) Kommunikationsinstrument zwischen der politisch Handelnden und (3) Brücke zwischen politisch Handelnden und Wählern. Dieses ist erstens zur Information über die Politik (Gesetze etc.) notwendig, um so auch die hinreichende Stimulanz zu erzeugen (Politikvermittlung) und zweitens zum Machterhalt. Dieses mediäre System bilden die Medien, insbesondere die Massenmedien. Es lässt sich also sagen, dass die Medien und die Demokratie heute untrennbar miteinander verbunden sind. „Aus Legitimationsgründen ist demokratische Politik unvermeidlich auf die öffentliche Darstellung ihres Vollzugs und ihrer Ergebnisse angewiesen. In den schier unüberschaubar komplexen Gesellschaften der Gegenwart benötigt sie dazu die Massenmedien. Diese folgen indessen bei jeglicher Darstellung von Politik gleichermaßen unvermeidlich ihrer eigenen Logik, wenn sie ihrem gesellschaftlichen Funktionszweck der Erzeugung von Aufmerksamkeit für gemeinsame Themen gerecht werden wollen“ (Meyer 2000: 177). Kommunikation ist also eine zentrale Ressource politischer Führung. Damit ist das zentrale Spannungsverhältnis zwischen Medien und Politik umrissen. Beide, Medien und Politik, funktionieren nach unterschiedlichen

²⁰ Als Beispiele nennen sie die IBA in Ruhrgebiet (z.B. Gasometer in Oberhausen) und die Expo.

Logiken. Dieses Spannungsverhältnis hat, wie zu zeigen sein wird, erhebliche Auswirkungen auf die Politik. Schicha und Brosda unterscheiden zwei verschiedenen Richtungen, aus denen die Besonderheiten politischer Vermittlungsprozesse betrachtet werden können. Während (1) systemtheoretische Modellierungen sich auf die Interaktion des politischen und des massenmedialen Systems und ihre unterschiedlichen Vollzugslogiken fokussieren, thematisieren (2) eher öffentlichkeitstheoretische Annäherungen die Differenz zwischen Entscheidungs- und Darstellungspolitik (vgl. Brosda/ Schicha 2002: 42). Beide legen verschiedene Schichten der wechselseitigen Beziehungen von Medien, Politik und Wählerinnen und Wählern bloß. Deshalb soll im folgenden sowohl das Verhältnis von Medien und Politik sowie das Verhältnis von Medien und Wählern als auch das Spannungsfeld von Verhandlungs- versus Medienlogik und die damit einhergehende Medialisierung oder wie Meyer sagt >>Kolonisierung<< (Meyer 2000: 183) der Politik untersucht werden.

3.2.1 Wechselwirkungen von (Massen-)Medien und PAS

Ohne hochentwickelte Kommunikationsinstrumente und -formen sind moderne Gesellschaften nicht lebensfähig. Die rasante Vermehrung, Beschleunigung, Verdichtung und Globalisierung von Kommunikation hat die Autonomie des Mediensystems erhöht. Gesellschaften werden damit zunehmend nach der Funktionslogik der Medien ausgerichtet. Medien verlassen damit ihre traditionell dienende Funktion und werden zum eigenen System, das in Konkurrenz zu den anderen Systemen tritt (vgl. Jarren 1998: 91f.). „Medien sind nicht nur nicht wegzudenken aus organisierenden Strukturen, sondern bestimmen zunehmend selbst die Art und Weise der Organisation“ (Kloock/ Spahr 2000: 7). Spahr formuliert in Anlehnung an Walter Benjamin die Logik der insbesondere elektronischen Medien, „sie ersetzt „Ferne“ durch „Nähe“, „Unnahbarkeit“ durch „Entgegenkommen“, „Einmaligkeit“ durch „Masse“, „Dauer“ durch „Flüchtigkeit“ und „Tradition“ durch „Aktualität“. Dies bedeutet nichts weniger als eine auf die technischen Medien zurückgehende historische Zäsur“ (Spahr 2000: 22). Deshalb lässt sich zurecht von „Mediengesellschaften“, als eine Kategorisierung moderner Gesellschaften sprechen. Laut Saxer sind Mediengesellschaften Gesellschaften, „(...) in denen Medienkommunikation, also technische Hilfsmittel realisierte Bedeutungsvermittlung, eine allgegenwärtige und alle Sphären des gesellschaftlichen Seins durchwirkende Prägekraft entfaltet“ (Saxer 1998: 53). Festzuhalten ist allerdings, dass

Kommunikation nie nur in eine Richtung fließt, sondern das Zusammenwirken von Kommunikator- und Rezipientenabsichten darstellen. Bei diesem transaktionalen Modell laufen unzählige Selektionsvorgänge bei allen am Kommunikationsprozess beteiligten ab. „Dabei wird oft auch der situative und soziale Kontext mit einbezogen, etwa soziales Umfeld, Bezugsgruppen, Öffentlichkeit; das alles wird in einer dynamischen Perspektive gesehen mit zeitverzögerten Beziehungen, Kumulationen und Rückkoppelungsschleifen“ (Schulz 1997: 45). Damit hat jede Veränderung des ausdifferenzierten Mediensystems Rückwirkungen auf die anderen gesellschaftlichen Subsysteme, insbesondere natürlich auf das PAS, da dieses verstärkt auf die Vermittlungsleistung der Medien angewiesen ist (vgl. Kaase 1998: 50). Medien haben aber nicht nur in der Politikvermittlung wichtige Funktionen, sondern gleichfalls auch in der Themensetzung >>Agenda setting<<. Medien setzen Themen auf die Tagesordnung und lassen sie auch wieder von ihr verschwinden. „In dieser Sichtweise sind Themen Strukturierungselemente von Kommunikation, die die Funktion haben, Aufmerksamkeit einzufangen. Themen strukturieren die öffentliche Meinung und signalisieren den gesellschaftlichen Problemlösungsbedarf“ (Pfetsch 1994: 11). Medien reagieren im Unterschied zu anderen Systemen schneller auf neue Themen, die sie nach der ihr eigenen Medienlogik aufgreifen und senden (vgl. Jarren 1994: 27). Die wichtigsten Nachrichtenfaktoren sind Personalisierung, Negativismus und Prominenz (vgl. Pfetsch 1994: 17/ Meyer 2002:). Was die Medien nicht aufgreifen, bleibt den Wählern, oft aber auch den politischen Akteuren fremd (vgl. Saxer 1998: 63). „So ist es nicht verwunderlich, dass es vor allem die elektronischen Medien sind, die den Wertewandel in der modernen Gesellschaft vorantreiben und beschleunigen und damit zugleich auch einen Anstieg an Orientierungen in Teilen der Gesellschaft auszulösen vermögen“ (Jarren 1994: 27). Medien sind somit Motor von gesellschaftlichen Trends mit all den damit impliziten Problemen für den Zusammenhalt der Gesellschaft. Sie leisten aber auch als „Scharnier“ zwischen den auseinanderfallenden gesellschaftlichen Gruppen einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration²¹ (vgl. Bürklin 1997: 56). Wie beschrieben wird ein Thema allerdings erst dann zu einem „politischen“ Thema, wenn das PAS dieses aufgreift und es zum Gegenstand öffentlicher programmatischer Auseinandersetzung wird. „Dies mag damit zusammenhängen, dass die politischen Institutionen nicht unendlich viele Themen nebeneinander behandeln können. Auch Regierungen, Parlamente und Parteien verfügen über knappe Ressourcen und können nur über eine begrenzte Zahl von Themen diskutieren und entscheiden“ (Pfetsch 1994: 12). Politische Aufmerksamkeit ist knapp (vgl. Saxer 1998: 57).

²¹ Vgl. die Studie von Bürklin zum Verhalten von Medieneliten (1997).

Bisher wurde unbelegt angenommen, dass das PAS zugunsten des Mediensystems an Einfluss verliert und in die teilweise Abhängigkeit der Medien gerät. Wissenschaft wäre nicht Wissenschaft, wenn es zu dieser Position nicht mindestens zwei abweichende Thesen gäbe. Deshalb soll im folgenden aufgezeigt werden, dass das PAS zwar auch weiterhin unabhängig und nach seiner eigenen Logik agiert, dass es aber tatsächlich an Einfluss verloren hat und sich zumindest in bestimmten Bereichen der Medienlogik anpassen musste. Grundsätzlich lassen sich mit Jarren drei Paradigmen unterscheiden, „(1) während Vertreter des Autonomie-Paradigmas (zumeist normativ) an der Unabhängigkeit der Medien gegenüber der Politik orientiert sind, (2) gehen Vertreter des Instrumentalisierungs-Paradigmas von einseitigen Indienstnahmen durch die eine oder die andere Seite aus. (3) Für das Symbiose-Paradigma stehen dagegen die wechselseitigen Abhängigkeiten von politischen Akteuren und Massenmedien im Mittelpunkt des Interesses“ (Jarren u.a. 1996: 22). Hieran schließt sich die Unterscheidung in Dependenzthese und Instrumentalisierungstheorie an. Während die Dependenzthese behauptet, die Politik sei in die Abhängigkeit der Massenmedien geraten, geht die Instrumentalisierungstheorie dagegen von der Abhängigkeit der Medien von der Politik aus (vgl. Schulz 1997: 24f.). In der politischen Theorie und Praxis lassen sich für all diese Thesen denn auch hinreichend Anhaltspunkte finden (vgl. Schulz 1997: 26). Deshalb kann auch nur der dominante Trend beschrieben werden. Meyer weist darauf hin, dass die Medien nicht nur die Darstellung und den Anteil am Geschehen von Politik bestimmen, „(...) sondern auch den politischen Prozess auf der Herstellungsebene teilweise neu [strukturieren H.T.]. Sie überformen die konstitutiven Faktoren der politischen Logik, verteilen in vielen Fällen die Akzente zwischen ihnen neu, fügen neue Elemente aus dem Bereich der medialen Wirkungsgesetze hinzu, aber sie schmelzen die Logik der Politik keineswegs vollständig in die des Mediensystems“ (Meyer 2000: 183). Ähnlich äußern sich Jarren (vgl. Jarren 1998) und Pfetsch (vgl. Pfetsch 1998). Pfetsch schreibt „angesichts ihrer Status als Umweltbeobachtungssystemen und als Vermittlungssystemen schaffen die Medien eine symbolische Umwelt der politischen Partizipation und Kommunikation. Sie konstruieren die politische Realität, die für Bürger und politische Akteure gleichermaßen sichtbar ist und den täglichen Kontakt mit Politik prägt. Zudem lernen Politiker, Bürokraten und Interessenvertreter übereinander durch die Medien, so dass diese über weite Strecken auch ein Forum des Elitendiskurses sind“ (Pfetsch 1998: 240). Der Einfluss der Medien lässt sich mit drei These zusammenfassen. (1) findet die Auswahl des Führungspersonals zunehmend über

die Medien statt; (2) findet der deliberale Diskurs²² zwar immer noch in Parteien und anderen Organisationen statt, hinzugekommen ist jedoch und zwar oftmals prägend der politische Diskurs in den Medien und (3) besteht die Gefahr einer Überforderung des einzelnen Akteurs im PAS durch die Masse an Information in den Medien.

Inhaltsanalysen ergeben, dass politischen Akteuren, insbesondere denen, die politisch verantwortlich handeln können, in den Medien besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird: Stathöhe und prominente Akteure prägen die gesamte Medienberichterstattung. In den aktuellen Sendungen nehmen Auftritte von prominenten Akteuren mit und ohne Originalton zu“ (Jarren 1998: 88/ vgl. auch Meyer 2000: 185). Nieland spricht deshalb nicht zu Unrecht von einer `Mutation` zur medienfixierten Politik-Prominenz. „Die Medien übernehmen die Elitenauswahl: Beifall nach Auswahl scheint das neue Prinzip zu sein“ (Nieland 2002: 166). Gravierend wird dieses Phänomen dadurch, dass dieser Prozess Rückwirkungen auf die Führungsauswahl innerhalb der Parteien hat. Gerhard Schröder hat sich über die Auseinandersetzung mit anderen Parteimitgliedern in den Medien in seiner Partei durchgesetzt (vgl. Hofgreffe 2002). Umgekehrt wirkt dieses Phänomen ebenfalls. Medien können auch unliebsame Politiker solange unter medialen Dauerbeschuss stellen, bis sie endlich gehen, wie die Beispiele der Parteivorsitzenden Lafontaine, Röstel und Radcke zeigen (vgl. Zeuner 2000: 1192). Hierbei geht es oft nicht einmal mehr um die objektiven Qualitäten der Personen, sondern teilweise nur das Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein von Medienkompetenz. Das hierbei auch jeweils von den Parteifreunden nachgeholfen wurde, ändert an der Grundaussage nichts.

Der Fall Joschka Fischer zeigt aber, dass mit Hilfe der Medien nicht nur Personalpolitik, sondern auch Programmveränderungen vorgenommen werden können. Er hatte bis 2000 kein offizielles Amt in der Partei inne gehabt. Erst mit der Wahl in den Parteirat (in anderen Parteien das Präsidium) änderte sich dieses. Trotzdem hat er sich beispielsweise in der Auseinandersetzung um Bosnien und SFOR gegen den Willen der Mehrheit der Partei durchgesetzt. Im Frühjahr 1998 (also noch zu Oppositionszeiten) hat die Mehrheit der Fraktion der Verlängerung des Einsatzes von SFOR II zugestimmt (vgl. Stenographischer

²² Diese Entwicklung könnte, so wird seit einigen Jahren befürchtet, zu einer Fragmentierung des Publikums führen. Die über Medien hergestellte Öffentlichkeit werde womöglich in viele Teilöffentlichkeiten zerfallen, was wiederum die Integrationsfunktion gefährde: „Weil jeder etwas anderes hört, sieht oder liest, nimmt der gesamtgesellschaftliche Diskurs Schaden“ Wenn sich das Publikum tatsächlich „verstreut“ (Uwe Hesebrink), kann selbst symbolische Politik nicht mehr funktionales Äquivalent nachlassender Bindungen sein. Eine neue medial angestoßene Normenvielfalt würde zur Ausweitung von Normenkonflikten führen und langfristig die gesellschaftliche Stabilität gefährden.“ (Hoffmann/ Sarcinelli 1999: 737)

Bericht des Bundestag). Dieses ist kein Unfall grün interner Auseinandersetzung, sondern folgt der veränderten Diskurskultur. Abstrahiert lässt sich mit Sarcinelli festhalten, „wenn aber der institutionelle Loyalitätspuffer schwächer wird, wenn in einer Welt zunehmender Optionen und Wahlmöglichkeiten traditionelle kollektive Sinnproduzenten an Wirkungsmacht verlieren, wenn die Erosion und Mutation traditioneller Wert- und Orientierungsbindungen die Meinungen zu aktuellen politischen Fragen freisetzt, dann verleiht dies alles dem politisch-publizistischen Prozess ein größeres Gewicht“ (Sarcinelli 2002: 63). Wenn also traditionelle Bindungen abnehmen, werden situative Faktoren, teilweise entlang der gerade aktuellen Themenkarrieren, für die Wahlentscheidung wichtiger. In der Literatur wird darunter vor allem die Wahlkampfthemen, das Image der Spitzenkandidaten und die allgemeine politische Stimmung verstanden, die alle „ganz wesentlich vom Politikbild und der Darstellung des Wahlkampfes in den Massenmedien bestimmt“ (vgl. Hoffmann/ Sarcinelli 1999: 732) werden.

Abschließend soll auf die These der Gefahr einer Überforderung der Politik durch das Mediensystem eingegangen werden. (1) verliert der einzelne Akteur die Steuerungsmöglichkeit über die Medien²³; wichtiger jedoch ist (2) eine einsetzende Überlastung der Politiker durch die Informationsflut und das Tempo der Berichterstattung einerseits und die zunehmenden Anforderungen der Politikvermittlung andererseits. Das PAS geht klassischerweise davon aus, dass es eine bevorzugte Stellung besitzt und besondere Aufmerksamkeit genießt und das „(...) Politik eine Art Vermittlungsprivileg in der medialen Kommunikation beanspruchen könne und genieße“ (Jarren 1998: 93) Dieses ist aufgrund der spezifischen Medienlogik und der gewachsenen Autonomie des Mediensystems jedoch immer weniger der Fall. Vielmehr sind die Adressaten politischer Informationsangebote selbstbestimmter und schwerer zu erreichen, da Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit rapide zugenommen hat (vgl. Jarren 1998: 93). Das Paradoxum besteht nun darin, das gleichzeitig „(...) die Wahrnehmung der Politik und ihrer Leistungen durch die Bevölkerung zudem in die wachsende Abhängigkeit massenmedialer Informationsvermittlung und Politikdarstellung“ gerät (Kaina 2001: 797). Analysen der Entwicklung des sogenannten

²³ „Diese Schnelligkeit verschärft das strukturelle Dilemma der Regierungskommunikation, dass nämlich die Zeithorizonte von Politik und die Zeithorizonte von Informationsmedien immer stärker auseinander klaffen. Studien zu Thematisierungsprozessen verdeutlichen, dass die Aufmerksamkeitszyklen für politische Sachfragen im Mediensystem bereits unter konventionellen Bedingungen relativ kurzfristig ablaufen, obwohl meist jahrelang auf der Agenda der politischen Institutionen stehen und langwierige Entscheidungsprozesse durchlaufen. Eine nochmalige Beschleunigung des Tempos der Medienberichterstattung stellt daher eine aktuellere Information der Bürger und Eliten dar, sondern verstärkt den Handlungs- und Entscheidungsdruck in

dualen System in Deutschland zeigen, dass es zwar mehr aktuelle politische Berichterstattung gibt, die aber auf die Zunahme an Sendern und auf die >>Rund-um-die-Uhr-Berichterstattung<< zurückzuführen ist. „Gleichzeitig aber wird das inhaltliche Handeln und Entscheiden politischer Akteure immer seltener zum Auslöser für die Berichterstattung. Konflikt- und Personenorientierung und die Möglichkeiten zur Visualisierung haben wesentlichen Einfluss darauf, ob überhaupt über (Entscheidungs-)Politik berichtet wird. Die Medienakteure kalkulieren die Darstellung politischer Sachverhalte zunehmend auf ihre Attraktivität für ein möglichst breites oder sehr spezielles Publikum hin, und die oberflächliche Buntheit des Angebots suggeriert eher ein Spektrum an Wahlmöglichkeiten als eine real vorhandene Vielfalt“ (Jarren 1998: 87). Für das PAS bedeutet dies einen erschwerten Zugang zu den Medien bei gleichzeitig nachlassenden Chancen der Rezeption ihrer Botschaften (vgl. Sarcinelli 2002: 64). Berücksichtigt man nun noch, dass der politische Akteur in Politikvermittlungsprozessen nicht nur Kommunikator, sondern auch Rezipient ist (vgl. Jarren u.a. 1996: 25), wird die Schere in der sich der Akteur in seiner täglichen Praxis bewegt offenbar²⁴. Giddens drückt dieses so aus, „eine der größten Veränderungen für die Politik ergibt sich daraus, dass Regierungen und Bürger heute zunehmend in einem einheitlichen Informationsumfeld leben“ (Giddens 1999: 89). Deshalb gibt es keine Begründung dafür, warum das was für die Wähler gilt (abnehmende Fähigkeit der Aufnahme von komplexen Zusammenhängen) nicht auch teilweise für die Politiker gilt. Damit kann es zu einer durch die Medien verursachten strukturellen Unfähigkeit kommen, Interessen der Menschen überhaupt noch adäquat aufzunehmen. Dieses erhöht das Problem der Selektion von Wissen und damit die Beeinflussbarkeit von Politikern durch gut organisierte Interessenverbänden und Beratern. Außerdem erhöht es die Abhängigkeit (insbesondere der Parlamentarier) von Verwaltung und Meinungsumfragen weiter, statt sie durch bessere Information durch die Medien zu senken. Kaina weist deshalb auf einen interessanten Punkt hin, wenn sie schreibt, „die Vereinfachung politischer Problemzusammenhänge, symbolische Politik und Ereignisinszenierung, die tendenzielle Angleichung programmatischer Inhalte zwischen den politischen Parteien und der Ersatz von Argumenten durch plakative Losungen könnten auch Folgen terminlicher Überforderung sein“ (Kaina 2001: 802). Die Medien treiben jeden politischen Akteur, will er im innerparteilichen und zwischenparteilichen Wettkampf bestehen zu einer „am-gleichen-Tag-Politik. Reagiert wird heute innerhalb von Stunden. Eine Reaktion auf ein Ereignis und sei es räumlich noch soweit entfernt oder die

der Politik auf nicht immer angemessene Weise“ (vgl. Pfetsch 1998: 247), was eine adäquate politische Steuerung nicht erleichtert

Äußerung eines politischen Gegners, erfordert eine sofortige Reaktion. Eine Reaktion am Tag danach ist keine Meldung mehr wert. Oft wird der Politiker bereits von Journalisten nach einer Reaktion befragt²⁵, bevor er überhaupt von dem Ereignis weiß. Allerdings ist wichtig festzuhalten, dass „die Abhängigkeit der politischen Akteure vom Ergebnis journalistischen Handelns nicht bedeutet, dass Politiker den Medien ausgeliefert sind: Journalisten glauben vielmehr, dass ihnen der Konkurrenzkampf der Medien nicht erlaubt, einzelne Politiker und Ergebnisse zu ignorieren, während politische Akteure Journalisten den Zugang zu Informationen verweigern können. Studien der politischen Öffentlichkeitsarbeit weisen nach, dass Regierungen und Parteien die Medienagenda in hohem Maße beeinflussen, indem sie sowohl die Themen als auch den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmen. Umgekehrt können sie aber auch als „Informationsverhinderungsinstanzen“ fungieren, wenn es aus sachlichen oder politischen Gründen opportun erscheint. Thematisierungen können dann schlicht daran scheitern, dass sich die politischen Akteure nicht zum Thema äußern“ (Pfetsch 1994: 18). Deshalb geht es bei dem beschriebenen nicht um Medienkritik oder um Kulturpessimismus, sondern um eine nüchterne Beschreibung des Rahmens von Handelnden des PAS. Deshalb scheint es wichtig festzuhalten „Der Bedeutungszuwachs der Massenmedien ist jedoch nicht allein auf Veränderungen im Mediensystem (Ausdifferenzierung) und dem gestiegenen Publikumsinteresse (Nutzungsdauer, Zuwendungszeiten etc.) zurückzuführen, sondern vorrangig und dominant auf Veränderungen im gesamten gesellschaftlichen Institutionengefüge, insbesondere im intermediären System“ (Jarren 1994: 24).

Zusammenfassend lässt sich also bereits sagen, dass wir Zeugen einer sich immer mehr ausbreitenden „Mediendemokratie“ sind. Allerdings scheint der Standpunkt von Meyer, dass „die Parteiendemokratie klassischen Zuschnitts zur Mediendemokratie“ (Meyer 2002: 7) wird, zu reduktionistisch. Eher ist mit Schatz und Sarcinelli festzuhalten, dass das PAS lernfähig ist und sich zwar den Medien öffnet, eine völlige Übernahme der Medienlogik aber nicht zulässt (vgl. Schatz/ Sarcinelli 2002) „Man kann nur staunen, welche Lernfähigkeit Politik und Gesellschaft unter dem Druck der Ereignisse entwickeln und wie dann durchaus auch Institutionen und Entscheidungsverfahren wieder eine Rolle spielen. Mit geschickter Inszenierung allein lässt sich das nicht erklären. Politische Führung ist eben mehr als

²⁴ Es scheint, dass als zu gering befundene politische Einflussmöglichkeiten das Selbstbewusstsein von Eliten erschüttern und Resignation hervorrufen können. (vgl. Kaina 2002: 801)

²⁵ zumindest du wichtigeren Journalisten kennen die Handy- oder gar Privatnummer der Politiker oder den Politikern wird vor den Sitzungsräumen „aufgelauert“ (einen Eindruck vermittelt die Dokumentikon „die Meute“)

Darstellungskompetenz“ (Sarcinelli 2002: 66). Auch zukünftig wird der Akteur nicht ohne Fach- und Sachkompetenz auskommen. Ohne Medienkompetenz erweisen sich diese jedoch mehr denn je als „halbierte Kompetenz“ (Hoffmann/ Sarcinelli 1999: 734). „Politik und Politikvermittlung werden sich professionalisieren müssen, und die Akteure haben sich auf ein aktives Prozessmanagement durch Informations- und Kommunikationsleistungen einzustellen“ (Jarren 1998: 94).

3.2.2 Einfluss und Wirkung der Medien auf die Wähler

Da wie gezeigt Politikvermittlung fast immer über die Medien stattfindet, muss, wer die Wirkung von Regierungsstilen untersuchen will, auch die Frage der Wirkung der Medien auf die Wähler oder allgemein auf die Bevölkerung verstehen. Wichtig ist hierbei zu verstehen, (1) was den Wähler interessiert, (2) welchen Einfluss die Medien auf ihn haben und (3) wonach sie bei der Wahl entscheidet.

Ob das Interesse an Politik und damit die Beeinflussbarkeit zu- oder abgenommen hat, wird sehr uneinheitlich beurteilt. Die Antwort hängt stark vom Forschungsdesign ab. Während Saxer eine schrumpfende Aufmerksamkeit für „überprivate, also öffentliche Belange“ aufgrund individualisierter Lebensstile²⁶ und privatisierte Mentalitäten zu beobachten glaubt (vgl. Saxer 1998: 68) sieht beispielsweise Bürklin keinen Grund dafür, „(...) ein (medienbedingtes) Desinteresse der Wähler zu konstatieren“ (Bürklin 1997: 61f). Im Gegenteil könne eher ein gestiegenes Interesse an Politik beobachtet werden. Ein wahrscheinlich wichtiger Grund für die diametral unterschiedlichen Aussagen liegt in der Definition von „politisch“. Für viele Menschen ist heute kaum noch klar, was überhaupt noch öffentlich und was privat ist. Marcinkowski weist deshalb darauf hin, dass „je politischer unsere gesellschaftliche Umwelt wird, desto weniger ist sie offenbar als politisch >>gemachte<< Welt erkennbar. Die langwierigen Prozesse, die komplexen Institutionen, die vielschichtigen Interessen, die hinter den augenfälligen Zuständen stehen, sind für den einzelnen immer schwieriger sicht- und nachvollziehbar. Die Gesellschaftswissenschaften bezeichnen diesen Umstand als zunehmende <<Komplexität<< der Gesellschaft und folgern daraus, dass auch die Mechanismen der Komplexitätsreduktion, also diejenigen Instrumente, die sicherstellen, dass die Gesellschaft für den einzelnen durchschaubar bleibt,

leistungsfähiger werden müssen“ (Marcinkowski 1998: 166). Mit anderen Worten, die Bedeutung von Wechselwählern für die politischen Akteure wächst. „Während parteigebundene Wählerinnen oder Wähler politische Komplexität vertrauensvoll durch Rückgriff auf ihre Parteienidentifikation reduzieren, sind kognitiv mobilisierte Wähler kritischer“ (Bürklin 1997: 61f). Aber nicht nur die Komplexität bringt Entscheidungsprobleme. Hinzu kommt, dass der Wähler nur eine vermittelte Wirklichkeit via Satellit oder Kabel nach Hause geliefert bekommt. Diese Wirklichkeit kann sich nicht einmal virtuell nennen – sie ist oft frei erfunden. „Die subjektive Überzeugung des regelmäßigen Fernsehzuschauers, von diesem Medium wirklichkeitsgetreu über die laufende Ereignisse der Politik unterrichtet zu werden, gerät zur objektiven Desinformation, weil die Komplexität des Politischen bis zur Verfälschung verkürzt wird“ (Bergsdorf 2002: 274). Trotzdem bleibt festzuhalten, „dass dies alles dem politisch-publizistischen Prozess ein größeres Gewicht“ (Sarcinelli 2002: 63) verleiht. Deshalb muss den Massenmedien eine wichtige Funktion bei der Setzung von politischen Themen zugeschrieben werden, über die in der Gesellschaft gesprochen wird (Agenda-Setting-Funktion). Den gegenüber analysiert Marcinkowski „(...) eher eine geringe meinungsbildende Funktion. Politische Themen werden häufig aus den Medien übernommen, interpretiert und bewertet werden sie aber im persönlichen Umfeld“ (Marcinkowski 1998: 180). Auch Kaase weist darauf hin, dass sich Medien und Politikstrategen immer auch gegen die persönlichen Netzwerke (Familie, Firma etc.) durchsetzen müssen (vgl. Kaase 1998: 48). Auch eine Allensbachstudie scheint dieses zu bestätigen. Zwar ist die erste Informationsquelle mit mittlerweile 73 Prozent das Fernsehen, aber schon an zweiter Stelle steht mit 71 Prozent schon bei der Informationsquelle das private Gespräch (vgl. Allensbach August 2002: Nr. 16). Hierbei spielen zunehmend auch eher unpolitische Fragen eine größere Rolle. Dies gilt besonders in der Beurteilung wichtiger Spitzenpolitiker. Dabei muss direkt davor gewarnt werden, dass Personalisierung nicht immer gleich Trivialisierung bedeutet, solange Leistungsbewertungen im Mittelpunkt stehen (vgl. Kaase 1998: 48)²⁷. Ohr und Klein haben diesen Zusammenhang empirisch untersucht. „Dabei fanden sich für die letzten vier Jahrzehnte klare Indizien, die in der Tat einen wachsenden

²⁶ Beck erkennt in der Individualisierung eher eine Zunahme an politischen Interesse, wenn auch nicht an Parteipolitik.

²⁷ Im US Wahlkampf kam etwas völlig Neues hinzu: AOL bot ein Programm namens „presidentmatch“ an, basierend auf einem Software-Programm aus der Automobilwirtschaft. Damit suchen Kunden nach dem für sie passendem Auto. Man gibt seine Wünsche über Größe, Farbe, Motorausstattung, Preis usw. ein und heraus kommt das für mich perfekte Auto, egal von welchem Hersteller. Bei „presidentmatch“ ist es der Kandidat, der meinen politischen Ansichten am nächsten kommt. Die Folge: Ausstrahlung im Fernsehen, rhetorische Fähigkeiten, parteipolitische Zugehörigkeiten spielen keine Rolle mehr. Man wählt den Präsidenten genauso aus wie die günstigste Versicherung. (Reitze 2001: 23)

Einfluss der Wahrnehmung politischer Kandidaten auf die Wahlentscheidung nahe legen. (...) Ebenso fanden sich in Analysen der jüngsten Wahlen Belege dafür, dass die Wahrnehmung von zunächst unpolitisch erscheinenden, persönlichen Politikereigenschaften einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen eine politische Partei ausübt“ (Ohr/ Klein 2001: 16).

Damit ist die für das PAS spannenste Frage, wonach entscheidet der Wähler schon teilweise beantwortet. Zunächst einmal ist wichtig festzuhalten, dass Sehgewohnheiten (Medienlogik), die sich im Wechselspiel zwischen Medien und Zuschauern entwickelt haben, nicht unbedingt gleichzeitig die Wahlentscheidung präjudizieren oder auf die Beurteilung von Politik übertragbar sind. Allerdings lassen sich doch laut Kaase Unterschiede entlang der Mediennutzung festmachen. „In der einschlägigen Literatur gilt inzwischen als gesichert, dass in der Kombination von dominanten Nachrichtenfaktoren (wie etwa Negativismus), die erst eine Nachricht zur öffentlichen Nachricht machen, und der Eigenlogik der elektronischen Medien politische Weltbilder entstehen, die ohne die ergänzende Tiefeninformation von Tageszeitungen der Differenziertheit und Komplexität demokratischer Politik in zeitgenössischen Gesellschaften nicht gerecht werden. (...) Dabei zeigte sich, dass in einem komplexen Beziehungsgeflecht von unabhängigen Variablen die Nutzung der privaten Fernsehprogramme allgemein, eine Unterhaltungsorientierung der Zuschauer und auch die Informationsnutzung im privaten Fernsehen die Einstellungen zur Politik negativ beeinflussen“ (Kaase 1998: 44). Mit anderen Worten, wer viel Unterhaltungsprogramm und/ oder viel privates Fernsehen schaut, hat eine eher negativere Einstellung zum PAS und zur aktuellen politischen Situation. Dieses Ergebnis überrascht angesichts der beschriebenen Medienlogik (hier insbesondere Negativismus) nicht, da diese Logik im privaten Fernsehen aufgrund des noch schärferen Wettbewerbs (noch) ausgeprägter ist als im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dieses schadet im allgemeinen eher der amtierenden Regierung, da es ihrer Regierungsrolle entspricht, allgemeines Vertrauen und Zustimmungsbereitschaft zu schaffen (vgl. Pfetsch 1994: 15). Vergegenwärtigt man sich abschließend noch einmal die drei Faktoren, die für die persönliche Wahlentscheidung, insbesondere für Wechselwähler, ausschlaggebend sind, nämlich Wahlkampfthemen, das Image der Spitzenkandidaten und die allgemeine politische Stimmung, wird in der Tat deutlich, dass sie hauptsächlich von den Medien bestimmt werden (Hoffmann/ Sarcinelli 1999: 732).

3.2.3 Entscheidungs- und Verhandlungslogik versus Medienlogik

Wie bereits gesehen, operieren Medien und das PAS nach unterschiedlichen Logiken. Eine weitverbreitete These besagt, dass der Unterschied zwischen Herstellung von Politik im Entscheidungsprozeß und der Darstellung im Vermittlungsprozess immer weiter auseinander klafft und die immer weiter auseinandergelungene Schere negative Konsequenzen für das demokratische System insgesamt hat (vgl. Jarren u.a. 1996: 10). Diese sogenannte Scherenthese differenziert also das Verhalten von Akteuren im PAS nach innengerichtetem Handeln und nach außenorientierter Wirkung. Sie konstatiert also ein Spannungsfeld zwischen Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik oder Entscheidungsregeln und Aufmerksamkeitsregeln. Und offensichtlich handelt es sich tatsächlich um sehr unterschiedliche Regeln, die nur schwer kompatibel zu sein scheinen. „Während politische Ereignisse komplex und aus einem offenen Wechselverhältnis vieler Faktoren bestehen (wie Interesse, Akteure, Programme, Legitimation, Konflikt, Konsens, soziale und kommunikative Macht, Institutionen, rechte, Machtressourcen etc.), resultiert ihre mediale Repräsentation aus einem Prozess der Auswahl nach medialen Aufmerksamkeitskriterien (Prominenz, Personenbezug, Überraschungswert, kurze Geschehdauer, personalisierter Konflikt, Schaden, Leistung etc.) sowie aus der Inszenierung dieses Materials unter dem Gesichtspunkt der Aufmerksamkeitsmaximierung (Dramatisierung, Erzählung, Unterhaltungsartistik, Personifikation, Mythologisierung, Ritualisierung etc.)“ (Meyer 2002: 8). Das heißt auch, dass für Konkurrenz- und Verhandlungsdemokratien andere kommunikative Fähigkeiten gebraucht werden, als für „(...) oft dualistischen – weil primär nach Regierungs- Oppositionsschema verlaufenden – medienzentrierten und deshalb oft spektakularisierten Wettbewerbsmustern“ (Sarcinelli 1998: 280f.). Erfordert die Verhandlungsdemokratie von ihren Akteuren Diskretion, Konsensfähigkeit und Kompromissbereitschaft, verlangt die Mediendemokratie die öffentliche Zuspitzung von Konflikten in einem von den Medien produzierten Schema von Gut und Böse. „Diese Ausdifferenzierung ist deshalb höchst brisant für die Funktionsweise moderner Demokratien, weil diese beiden Entwicklungen – die Personalisierung der Politik einerseits, der Machtverlust politischer Eliten andererseits – nicht nur gegenläufig verlaufen, sondern weil sie sich sogar noch gegenseitig verstärken. Kurz gesagt: Die Logik des politischen Machterwerbs erfordert zunehmend die charismatische Persönlichkeit, während die Logik der politischen Machtausübung den richtigen Umgang mit den sachlichen, organisatorischen und institutionellen Komplexitäten von Politikprozessen verlangt“ (Grande 2000: 299). Es besteht also die Gefahr, dass Strategien politischer Führung,

die ausschließlich oder zumindest ganz überwiegend an den Wirkungen in den Massenmedien orientiert sind und die für den Machterwerb oder –erhalt zentral scheinen, von dem Verzicht auf die eigentlichen Funktion und Aufgabe und vor allem vom abnehmenden politischen Handlungsspielraum ablenken. Die Folge davon ist unweigerlich, dass die Kommunikation sehr häufig über eine virtuelle Scheinpolitik stattfindet. Die Interaktion zwischen Regierenden und Regierten ist deshalb ein „Scheindialog“ (vgl. Steffens 2001: 427). „So argumentiert Münch, dass der >>Triumph der Kommunikationspolitik über die Sachpolitik<< auch in den eingeschränkten Handlungsspielräumen der Politik selbst begründet sei“ (Pfetsch 1998: 249). Eine so verstandene Politikvermittlung enthält in der Tat ein hohes Maß an destruktiven Wirkungen auf das demokratische System. Im Folgenden werden kurz ein paar Probleme skizziert. (1) besteht die Gefahr, dass gerade die verbleibenden Strukturen der Entscheidungspolitik weiter beschädigt werden, die sich über die Institutionalisierung von Systemoffenheit und Kreativität als besonders leistungsfähig gezeigt haben (vgl. Kaase 1998: 49); (2) besteht die Gefahr eines weiteren Glaubwürdigkeitsverlust, da versprochene Leistungen nicht erbracht werden (können) (vgl. Hoffmann/ Sarcinelli 1999: 749); die Bereitschaft zur sog Gefälligkeitsdemokratie wächst (vgl. Saxer 1998: 62) und mangelnde Transparenz, die den Vorwurf von Kungeleien und Selbstbereicherung aufkommen lässt, werden erhöht (Saxer 1998: 63); (3) findet, wie bereits beschrieben, eine Überformung der Rolle der Parteien (jedoch aber auch der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit allgemein) in der Personalauswahl und dem Programmdiskurs statt, in dem das persönliche Mediencharisma, das durch professionalisierte Inszenierungskunst akkumuliert und strategisch eingesetzt werden kann dominiert (vgl. Meyer 2000: 186) und (4) wird es schwieriger sachlich „gute“ Politik überhaupt noch als solche zu erkennen, da es immer schwerer wird zwischen Schein und Sein zu unterscheiden (vgl. Meyer 2002: 13).

Allerdings darf nicht jede Form von Politikvermittlung, die sich der Logik der Medien bedient gleichgesetzt werden mit dieser negativen Ausprägung. Nur Politikvermittlung, die sich ausschließlich im virtuellen Raum bewegt, also quasi frei von Programmatik ist, lässt sich hierunter subsumieren. Denn „politische Öffentlichkeit muss in einem Prozess immer wieder hergestellt werden. (...) Die Kooperations- und Austauschbeziehungen werden nämlich sowohl zwischen politischen Akteuren und den Medien als auch zwischen den gesellschaftlichen weniger stabil und dauerhaft sein als bislang. (...) Politik und Politikvermittlung werden sich professionalisieren müssen, und die Akteure haben sich auf ein aktives Prozessmanagement durch Informations- und Kommunikationsleistungen

einzustellen“ (Jarren 1998: 94). Wie bereits gesehen bleibt „politische Kompetenz ohne Medienkompetenz (..) in der modernen Mediengesellschaft halbierte Kompetenz. Umgekehrt gilt aber auch: Ohne Problemlösungskompetenz ist Medienkompetenz auch in der Mediengesellschaft halbierte Kompetenz“ (Sarcinelli 2002: 402 f.).

Nach der Betrachtung der Wirkungen soll nun ein Blick auf die Form der Politikvermittlung (Öffentlichkeitsarbeit des PAS) einerseits und die Präsentationsform („Politainment“) der Medien andererseits geworfen werden. Dabei geht es im folgenden um den äußeren Rand, quasi um die Spitze des Eisbergs der jeweiligen Perspektive, um die derzeitige Situation charakterisieren zu können. Dabei muss in Erinnerung bleiben, das immer auch die traditionellen Formen wie zum Beispiel Wahlberichterstattung, TV-Magazine wie Panorama etc. für den Bereich der Medien und zum Beispiel Pressekonferenzen, Arbeits- und Programmparteitage, klassische Wahlveranstaltung „im Lande“ etc. auf Seiten der klassischen Öffentlichkeitsarbeit der Akteure im PAS, weiterhin die Hauptaufgabe der Akteure des PAS darstellen. Erinnert sei deshalb an die vier Kriterien, die Politikvermittlung in Demokratien leisten muss, Zugangspluralität und -offenheit, richtungspolitische Pluralität, Pluralität von Komplexitätsgraden und kommunikative Rückkoppelung (vgl. Sarcinelli 1998: 12).

Doch nun zu den neuen Entwicklungen. Luhmann hat fünf Kriterien aufgestellt, anhand dessen sich Aufmerksamkeit messen lassen, (1) überragende Priorität; (2) Krisensignale und Krisensymptome; (3) Neuheitsgrad; (4) politischer Erfolg (z.B. bei Wahlen) und (5) den Status des Absenders (vgl. ausführlicher Bergsdorf 2002: 272). Meyer unterscheidet im Anschluss hieran zwischen (a) Nachrichtenfaktoren „kurze Dauer des Geschehens, räumliche, politische und kulturelle Nähe zum Betrachter, Überraschungswert im Rahmen eingeführter Großthemen, Konflikthaftigkeit, Schaden, ungewöhnliche Erfolge und Leistungen, Kriminalität, Personalisierung, Prominenz der handelnden Personen“ (Meyer 2000: 177) und (b) Präsentationslogik „Personifikation, Mythisierender Heldenkonflikt, Drama, Archetypische Erzählung, Wortgefecht, Sozialrollendrama, Symbolische Handlung, Unterhaltungsartistik, Sozialintegratives Nachrichtenritual“ (Meyer 2000: 178). Das heißt, bevor eine Nachricht den Zuschauer via Satellit oder Kabel erreichen darf, muss sie zwei Hürden überspringen, die erste ist die Auswahl berichtenswerter Ereignisse nach Maßgabe ihrer Nachrichtenwerte. „Das zweite Regelsystem (Präsentationslogik) besteht aus einem Kanon von attraktionssteigernden Inszenierungsformen für das so ausgewählte Nachrichtenmaterial, um die Maximierung eines anhaltenden Publikumsinteresses zu

sichern.“ (Meyer 2002: 7) Um die erste Hürde zu überwinden, muss der Journalist und meistens der Chefredakteur die Nachricht für berichtenswert halten. Hierbei sind die institutionellen Strukturen in den einzelnen Redaktionen von Bedeutung. Dieses gilt nicht nur für Inhalt und Form publizistischer Produkte, sondern auch für die publizistische Qualität (vgl. Jarren 1998: 90). Während in den großen überregionalen Zeitungen feste Redakteure für einzelne Themen, oft sogar für einzelne Parteien verantwortlich sind und sich damit zwar der parteilichen Nähe aussetzen, allerdings auch einen tiefen Einblick in Themen und Parteien erhalten, sind bei den privaten Sendern zum Teil Redakteure „Redakteure für Alles und Nichts“. Die größten Veränderungen haben sich in den letzten Jahren im Bereich der Präsentationslogik ergeben. Dörner fasst dieses etwas provokativ mit dem Begriff des Politainment zusammen. „Dieser Begriff, der hier in Anlehnung an den mittlerweile gebräuchlichen des >>Infotainment<< eingeführt wird, soll darauf aufmerksam machen, dass sich in den 90er Jahren eine enge Koppelung zwischen Politik und Entertainment, politischer und unterhaltender Kommunikation herausgebildet hat, die es so vorher nicht gab. Politainment bezeichnet eine bestimmte Form der öffentlichen, massenmedial vermittelten Kommunikation, in der politische Themen, Akteure, Prozesse, Deutungsmuster, Identitäten und Sinnentwürfe im Modus der Unterhaltung zu einer neuen Realität des Politischen montiert werden. Diese neue Realität konstituiert den Erfahrungsraum, in dem Bürger heutzutage typische Politik zugänglich wird“ (Dörner 2001: 31). Diese reagiert auf die Sehgewohnheiten des Zuschauers – insbesondere der jüngeren Generation – und versucht Politik in einem Rahmen zu präsentieren, der diesen ähnelt, um den Zuschauer vom weiterzappen abzuhalten.

Es lassen sich vier Formate oder Logiken unterscheiden. (1) das Serienformat ausgebildet an der daily soap. Neben den bisher immer noch Ausnahmefälle gebliebenen Auftritten von Politikern in daily soap²⁸ handelt es sich vor allem um die Dauersendungen von Christiansen (ARD), Illner (ZDF), Maischberger (ntv) oder Friedman (ebenfalls ARD), die immer regelmäßig zu besten Sendezeiten immer die selben Gäste zu Gast haben. „Die entscheidenden Muster sind dabei Personalisierung, Privatisierung und Intimisierung, letzteres zu verstehen als Konzentration auf die emotionale Ebene des Geschehens“ (Dörner 2001: 171). (2) das Format Sieg. Brauck hat dies am Tag nach dem WM-Finale wie folgt treffend zusammengefasst. „Stattdessen wird alles auf Sieg oder Niederlage inszeniert. Kantig und echt ist ganz schön, erfolgreich ist wichtiger. Was sich nicht in die Fernsehschablone von

Sieger und Verlierer einordnen lässt, findet nicht statt. Kein Wunder, dass Kompromisshaftes wie eine Haushaltssanierung oder ein Konsens beim Atomausstieg in dieser Sieger-Atmosphäre nicht durchkommt. Eine klare Niederlage wie das Patzen beim angekündigten Sieg über die Arbeitslosigkeit (Schröder) passt in dieses Schema ebenso gut wie ein verhaspelter Auftritt (Stoiber) bei „Sabine Christiansen“ (Brauck 2002: 14) (vgl. auch Meng 2002: 75); (3) das Format des Entertainment. Hierbei geht es darum Politik im „Modus des *Feel Goods* darzubieten und dadurch eine positive Grundstimmung zu produzieren“ (Dörner 2001: 240). So treten heute Politiker aller Parteien gerne bei Wohltätigkeitsgalas etwa zu Gunsten der Flutopfer auf und (4) hat das Format Live-Berichterstattung noch erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. Jarren 1998: 87)²⁹. Hier haben insbesondere der Sender Phönix neue Maßstäbe gesetzt. So werden heute neben Pressekonferenzen, Parteitagungen sogar einzelne ausgewählte Fachanhörungen live übertragen.

Es ist „deutlich geworden, dass Politik im Unterhaltungsformat immer eine personalisierte und eine einfache Grundkonstellation reduzierte Wirklichkeit darstellt. Einfache Erzählungen, Anekdoten und pointiert zugespitzte Aussagen konstituieren hier den Normalmodus des Politischen“ (Dörner 2001: 239) Allerdings muss davor gewarnt werden, dieses als etwas grundsätzlich Neues anzusehen. Allenfalls die Betonung hat zugenommen. So gilt z.B. seit eh und je beim SPIEGEL die Regel, eine Story muss immer an Personen entlang entwickelt werden.

Auf diese neuen Formate versucht sich logischerweise die Öffentlichkeitsarbeit des PAS einzustellen. Tenscher schreibt, „dabei beschränkt sich Politikvermittlung offensichtlich nicht mehr bei nur auf Öffentlichkeitsarbeit als das ausschlaggebende Vermittlungsinstrument zur Sicherung eines informellen Angebots (...). Vielmehr schöpft moderne Politikvermittlung, soweit dies in der deutschen Parteiendemokratie rechtlich und politisch möglich ist, aus der gesamten Kommunikationspalette des politischen Marketings“ (Tenscher 2000: 9). Der Bundesgeschäftsführer der FDP Hans-Jürgen Beerfletz, die mit ihrer Kampagne 8 % in NRW sicherlich Maßstäbe gesetzt hat, formuliert seine Sichtweise, „wenn das Fernsehen das dominante Medium ist, dann braucht man bunte Bilder und keinen Haufen grauer Leute im grauen Raum, die graue Sachen tragen“ (zit. nach Lotze 2002: 52). Allerdings wird in diesem

²⁸ Engholm in der Landarzt; Schröder in Gute Zeiten, Schlechte Zeiten auf RTL und viel diskutiert Westerwelle im big-brother container auf RTL II

²⁹ Als abschreckenstes Beispiel darf wohl der Fall der sächsischen Kleinstadt Sebnitz gelten, in dem eine Stadt Tagelang unter Generalverdacht stand vgl. hierzu: Emotainment, Journalismus am Scheideweg, Der Fall Sebnitz und die Folgen; Lit Verlag, Münster/ Hamburg/ London, 2001

Bereich bisher mehr spekuliert als das fundiertes, überzeugendes angeboten wird. Was ist neu, was sind nur des Kaisers neue Kleider³⁰. So ranken sich beispielsweise, um den aus den USA importierten Begriff des „Spin doctors (vgl. zum Begriff Esser 2000) mittlerweile viele überzogene Vorstellungen. Klocks merkt denn auch in einem Vortrag vor PR-Experten an, „ursächlich für die vielgeschmähten bunten Luftballons im amerikanischen Wahlkampf sind nicht wirklich ominöse spin-doctors, sondern zahlreiche TV-Stationen, die eben diese Bilder und nur eben diese Bilder an zahllose Zuschauer senden, die sie offensichtlich sehen wollen und die trotz ihrer, aus Sicht der Tageszeitungskommentatoren, profanen Mediennutzungsgewohnheiten uneingeschränkt wahlberechtigt sind“ (Kocks 1998: 18). Ein nicht unerheblicher Teil des Interesses erhält dieses Thema durch den Umstand, das sich politische Öffentlichkeitsarbeit selbst zum Thema macht³¹. Hierzu noch einmal Kocks „klassisch gehört es zur Wirkungsweise von PR, sicher aber von Politischer PR, dass es möglicherweise stattfindet oder auch nicht stattfindet, aber nicht als PR gegenüber der Zielgruppe thematisiert wird. Jedenfalls war es Usus, dass die Wahlkampfstrategie nicht auf dem offenen Markt gehandelt wurde. Berater berieten in Hinterzimmern, aber nicht vor laufenden Kameras. Dies ist ganz anders geworden. Das spin-doctoring selbst ist eine Wahlkampfthema. Die spin-doctors treten als Stars auf“ (Kocks 1998: 18). Und auch Sarcinelli schreibt „neu sind jedoch Umfang und Intensität des Medienspektakels und neu ist auch, dass das Mediate selbst zum Thema, zum Gegenstand der Debatte wird“ (Sarcinelli 1999: 399). Hier bleibt in den nächsten Jahren noch wissenschaftlicher Forschungsbedarf. Nach wie vor bleibt Politikvermittlung eine wichtige Voraussetzung in demokratischer Staaten. „Information und (Selbst-)Legitimation, so kann man schlussfolgern, sind die beiden Wurzeln der Politikvermittlung und zugleich ihre zentralen Aufgaben in der demokratischen Gesellschaft“ (Marcinkowski 1998: 167). Dies gilt aber zusammenfassend wie gesehen nur für die Politikvermittlung, die nicht nur sich selbst zum Thema hat, sondern die versucht, Programmatik entlang der neuen Medienfaktoren zu vermitteln.

3.3 Demokratie und modernes Regieren

³⁰ Dieses Thema ist mittlerweile sogar schon zum Thema von Spielfilmen „Wag the dog“ 1997 (Robert De Niro) Dieser Film soll eine Anspielung auf Clinton sein (allerdings vor der Lewinsky Affäre gedreht); es handelt sich um einen fiktionalen Krieg gegen Albanien, um die Präsidentschaft zu behalten. Vgl. auch das Buch mit aller Macht (Ananyus 1996)

³¹ Begonnen hat diese Entwicklung mit dem Film war-room, in dem sich die Kampagnenmacher von Clinton bei der Arbeit haben filmen lassen, um so Aufmerksamkeit beim Wähler zu erzielen.

Bisher ist deutlich geworden, dass sowohl die abnehmende Steuerungsfähigkeit des PAS in funktional differenzierten Gesellschaften als auch die sich hierdurch ergebenden Veränderungen der (Massen-)Medien weitreichende Konsequenzen auf das demokratische System haben. Es ist deshalb notwendig Konsequenzen auf das demokratische System näher zu analysieren, da es hierbei um nichts weniger als um den inneren Zusammenhalt und die Funktionsvorsetzungen unseres Gesamtsystems geht, da sie die Funktionsvoraussetzungen stabiler Demokratien gefährden (vgl. Schmidt 2001: 251).

Wie gesehen wird die liberale beziehungsweise formale Demokratie durch die Internationalisierung der Wirtschaft gestärkt und die soziale Demokratie eingeschränkt. Beck beschreibt diesen Zusammenhang folgenderweise, „diese politische Ökonomie der Unsicherheit beschreibt einen Dominoeffekt: Was sich in guten Zeiten wechselseitig ergänzt und gestärkt hat – Vollbeschäftigung, gesicherte Renten, höheres Staatsaufkommen, Spielräume staatlicher Politik -, gefährdet sich nun wechselseitig. Erwerbsarbeit wird prekär, die Grundlagen des Sozialstaates zerfallen, die Normalbiographie wird brüchig, Altersarmut ist programmiert, und die ohnehin schon leer gefegten Kassen der Kommunen sind dem Sturm auf die Sozialhilfe nicht mehr gewachsen“ (Beck 2002: 7). Das heißt, der Staat ist in der Zange zwischen Wettbewerbsstaat (vgl. z.B. Kohler-Koch) und abnehmender Steuerungsfähigkeit und wachsenden Ansprüchen an den Wohlfahrtsstaat (demographische Entwicklung, hohe Arbeitslosigkeit, bessere Medizin und in der BRD durch die Wiedervereinigung). Damit ist das PAS an die Grenzen seiner Funktionsfähigkeit geraten. Das PAS ist also zum Handeln aufgefordert, um den beschriebenen Herausforderungen zu begegnen. „Die Funktionstüchtigkeit einer repräsentativen Partnerschaft verlangt politischen Repräsentanten daher die Bereitschaft ab, im alltäglichen Normalfall inkompatibler oder auch nur unterschiedlicher Wünsche und Forderungen Entscheidungen zu treffen, die sich am Gesamtinteresse orientieren. Politische Eliten haben insoweit die Pflicht zur Führung. Angesichts grenzüberschreitender Gegenwarts- und Zukunftsprobleme ist professionelle (repräsentative) Politik mehr denn je gefordert. Repräsentative Demokratie lässt sich nur als kommunikative Demokratie realisieren“ (Kaina 2001, S. 795). Jeder handelnde Akteur³² (hier die Regierung) steckt aber in einer besonderen Zwickmühle, soll er den Wählern die Risiken vorenthalten und versuchen sich so leichter über die nächsten Wahlen zu retten? Beck schreibt zwar, politisches Handeln gewinnt „(...) mit der Aufdeckung und Wahrnehmung von

³² Auch der, der nur auf Markt setzen möchte. Denn dieses würde weiteren Abbau von Subventionen, Liberalisierung weitere Bereiche (etwa die soziale Daseinsfürsorge) oder auch Abbau von Arbeitnehmerrechten bedeuten. Alles Beispiele, die offensichtlich nicht ohne heftige Gegenwehr der Betroffenen ablaufen würden.

Risikopotentialen an Einfluss“ (Beck 1986: 363) Und zurecht weist er darauf hin, dass nicht rechtzeitiges Aufzeigen der Risiken zu Unsicherheit und Radikalisierung und so den Ruf nach dem „politischer Führerschaft“ wiederbelebt (Beck 1986: 364), wie wir in Deutschland, zur Zeit vor allem aber in anderen europäischen Staaten, wie Italien, Österreich, Niederland oder Dänemark sehen können. Assheuer beruft sich auf Darendorf, wenn er analysiert, (...) dass Demokratien unter dem Globalisierungsdruck auf die Krise des Zusammenhalts tendenziell autoritär reagieren. Die hohe Zeit des Liberalismus scheint vorüber“ (Assheuer 2002: 33). Doch ist das noch keine Antwort für den politischen Praktiker, der, will er denn weiter regieren, nicht umhinkommt in vier Jahreszyklen zu denken. Der Sammelbegriff für dieses Dilemma heißt Reformstau. Miegel, der Vordenker Biedenkopfs, versucht dem Akteur des PAS die Entscheidung ein bisschen leichter zu machen, in dem er die Wähler zu klaren Entscheidungen versucht zu motivieren. „In der Demokratie muss das Volk entscheiden, welche dieser Alternativen es wünscht. Bisher hat es eindeutig für erstere [Volk nach dem Mund Redner H.T.]vorgezogen und ihre Vertreter politisch belohnt. Die Folge war Stagnation. Soll diese überwunden werden, sind Beziehungen zwischen Prinzipal und leitenden Angestellten [Bundeskanzler Schmidt über sich H.T.] neu zu ordnen. Sie müssen rationaler und nüchterner werden. Das darf nicht mehr politische Showeffekte honorieren, sondern nur politisches Können“ (Miegel 1999: 130). Und in der Tat liegt die Chance ausschließlich in einem neuen Umgang zwischen Staat und Gesellschaft. Beck hat bereits 1986 auf ein merkwürdiges Phänomen hingewiesen, das bisher immer noch nicht ausreichend berücksichtigt worden ist. „Die wissenschaftliche und öffentliche Debatte um Einflusspotentiale der Politik gegenüber dem technisch-ökonomischen Wandel ist von einer eigentümlichen Ambivalenz durchzogen. Einerseits wird auf vielfältige Weise auf die begrenzten Steuerungs- und Interventionskapazitäten des Staates gegenüber den Akteuren der Modernisierung in Industrie und Forschung verwiesen. Andererseits bleibt bei aller Kritik der systemnotwendige oder vermeidbaren Beschränkungen des politischen Handlungsspielraums die Fixierung auf das politische System als exklusives Zentrum der Politik bestehen (Beck 1986: 306 f.). Das PAS kann die Probleme nur angehen, wenn es stärker als bisher in bedingenden Gegensätzen denkt, die es in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in all ihren Facetten aufzulösen gilt (vgl. Heyder 2002: 12). Dabei muss jeder Akteur des PAS, will er seine Wiederwahl nicht gefährden, mit dem Paradoxum leben, in das Beck ihn stürzt, wenn er zurecht darauf hinweist, dass „in keiner Demokratie der Welt, erst recht nicht in Deutschland, (...) die Wähler für ihren kollektiven Abstieg votieren – es sei denn, man glaubt an einen demokratischen Masochismus des mündigen Bürgers. Wir stehen deshalb vor der

Herausforderung, den Weg in die Zukunft nicht nur technisch und ökonomisch, sondern auch menschlich zu gestalten“ (Beck 2002: 7).

Wie kann also das PAS adäquat reagieren? Im Kern gibt es drei Möglichkeiten, mehr Markt, mehr Etatismus (Hierarchie) oder den „Verhandelnden Staat“ (Netzwerk und Kooperatismus). Alle drei bergen funktionale Chancen und Risiken in sich. Deshalb erscheint es richtig, sich die Konsequenzen für die Demokratie anzuschauen. Dass der Markt ein effizientes Mittel gesellschaftlicher Organisation ist, bestreitet kaum noch jemand. Für viele bedingen sich Demokratie und Marktwirtschaft gegenseitig. Dementsprechend ließe sich eine Abkehr von der Marktwirtschaft in unseren westlichen Demokratien kaum ohne erheblichen Widerstand bewerkstelligen. Dass die Marktwirtschaft jedoch auch erhebliche Gefahren für die Demokratie hat, wurde aufgezeigt. Die Verbindung zwischen PAS und technologisch-ökonomischem System führt aber nicht nur zu einer potentiellen Überforderung des PAS, vielmehr produziert der Markt zu viele eindeutige Gewinner und Verlierer. Gerade die reine Marktwirtschaft bedeutet nicht Wohlstand für alle, sondern im Gegenteil krasse soziale, ökologische und menschenrechtliche Probleme. Nicht umsonst war deshalb zentrales Ziel von Ludwig Erhard „(...) endlich das Ressentiment zwischen „arm“ und „reich“ zu überwinden (Erhard 2000, 7). Mit anderen Worten die negativen Externalitäten der Marktwirtschaft zu begrenzen. Deshalb müssen in der Demokratie sich Staat und Markt ergänzen. Wenn dieses Verhältnis zugunsten der einen Seite kippt, wie zur Zeit zugunsten des Marktes, ist dauerhaft der innere Zusammenhalt der demokratischen Gesellschaft bedroht. Hierzu lassen sich viele Beispiele in anderen Ländern³³ finden. Deshalb wurde dem PAS zur Durchsetzung des Gemeinwohles ein Gewaltmonopol eingeräumt. Wie wir gesehen haben, ist das durchsetzen mit Hilfe des Gewaltmonopols (normalerweise durch Gesetze) aber in modernen funktional differenzierten Gesellschaften häufig dysfunktional. Nicht selten wird deshalb das Gewaltmonopol eher als Drohkulisse in Verhandlungen benutzt, um den beteiligten Akteuren zu signalisieren, wenn es keine Einigung gibt können wir euch auch zwingen (vgl. Voelzkow 2000: 275). Dass aber dieses Gewaltmonopol nicht nur durch die Gewaltenteilung begrenzt ist, ist evident. Die nationalen Regierungen müssen deshalb mit den Akteuren des eigenen Systems und mit Akteuren anderer Subsysteme verhandeln und oft schwierige Kompromisse schließen. Grimm mahnt jedoch, „wenn der Staat zu solchen Mitteln greift, muss er sich darüber im Klaren sein, dass er auf die spezifische Ausübung von Herrschaft verzichtet, die ihm im Gemeinwohlinteresse zugestanden worden ist, und sich auf eine Stufe mit den

³³ Insbesondere in den Demokratien Lateinamerikas z.B. Peru lässt sich dieses beobachten (vgl. Floer 2002).

privaten Akteuren begibt. Das bedeutet aber zugleich, dass die Verwirklichung der Staatsziele davon abhängt, inwieweit die privaten Akteure bereit sind, ihnen Folge zu leisten. Sie gelangen auf diese Weise gegenüber dem Staat in eine Vetoposition, aus der heraus sie ihre partikular Interessen gegenüber Gemeinwohlbelangen mit einer höheren Aussicht auf Erfolg behaupten können“ (Grimm 2001: 10). Auch Voelzkow merkt kritisch an, „wenn organisierte Interessen im Rahmen von korporatistischen Arrangements faktisch über die Kompetenz der Produktion verbindlicher Entscheidungen verfügen und zugleich Zugriff auf die Steuermittel und die staatliche Zwangsgewalt gewinnen, die eigentlich den Instanzen des demokratischen Staates vorbehalten sind, dann verschwimmen die Grenzen zwischen den Institutionen der parlamentarisch-territorialen Repräsentation und den korporatistischen Arrangements, die letztlich die funktionale Differenzierung der Gesellschaft organisatorisch widerspiegeln: Das >>private interest government<< (...) wird im Zuge der funktionalen Differenzierung zu einer >>Nebenregierung<< der demokratischen Institutionen“ (Voelzkow 2000: 272). Und in der Tat gibt es nicht nur Effizienzprobleme, wie Vetopositionen, Einigung zu Lasten Dritter u.a. in Verhandlungen, sondern auch erhebliche Demokratieprobleme, insbesondere für die Parlamente. Verhandlungen zwischen Nationalregierungen und anderen Gebietskörperschaften (vor allem in bundesstaatlichen Strukturen, wie der Bundesrepublik), zwischen Regierung und Verbänden und vor allem aber zwischen Staaten präjudizieren die Entscheidungen der Parlamente. Nein zu sagen ist dann kaum noch möglich. (vgl. Benz 2001: 264). Grimm spricht von einer „Ratifikationssituation“ des Parlamentes (Grimm 2001: 11). Hieraus ergibt sich ein weiterer Kritikpunkt. Verhandlungsergebnisse hätten nicht mehr den Grad an Legitimität, wie Entscheidungen des Parlamentes (vgl. Grimm 2001: 12). Leicht hat dieses schon 1996 auf die griffige Formel „die Politik wandert immer mehr aus der Verfassung aus“ gebracht (zit. nach Schuett-Wetschky 2001: 4). Ein weiteres Problem besteht in der geringeren Legitimität, da nie alle Betroffenen mit am Tisch sitzen, sondern meistens nur die starken gut organisierten Interessen. „Interessen der Bürgerinnen und Bürger würden nicht mehr allein von direkt gewählten Abgeordneten repräsentiert, die Vertreter aller Menschen in einem Gebiet sind, sondern auch von Vertretern spezifischer Interessen, die in unterschiedlichen Funktionsbereichen organisiert sind,“ schreibt Benz und stellt weiter fest, „die Qualität der Demokratie hinge daher davon ab, ob alle relevanten Interessen der Bürgerinnen und Bürger in Organisationen repräsentiert sind, ob diese Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben und ob zugleich Verhandlungsergebnisse eine effektive Lösung gesellschaftlicher Probleme ermöglichen“ (Benz 2001: 272). Aufgrund dieser und ähnlicher Kritikpunkte wird sowohl in der Wissenschaft wie auch unter Praktikern ein Abbau der

„Politikverflechtung“ und eine „Entfernung“ der vielfältigen Zusammenarbeits- und Koordinationsgremien gefordert. Allerdings dürfen bei dieser notwendigen Kompetenzflechtung nicht die positiven Aspekte des „Verhandlungsstaates“ gleich mit beseitigt werden. Böhret u.a. weisen den auch zurecht darauf hin, „... dass diese Vorstellungen oft parallel laufen zu generellen Forderungen nach Einschränkung staatlicher Leistungen, wie sie in der veränderten Interpretation des Sozialstaates besonders deutlich werden“ (Böhret u.a. 1988: 101). Denn diesen sicherlich nicht zu leugnenden Politikverflechtungsproblemen, lässt sich entgegen, „(...) dass diese Formen funktionaler Repräsentation mit dem bekannten Modell der parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie in einer Weise >>verschränkt<< bleiben, die korrigierende Eingriffe der territorialen Repräsentation in das System funktionaler Repräsentation institutionell absichert“ (Voelzkow 2000: 273). Schuett-Wetschky konstatiert „das Prinzip Legitimation durch Verfahren ist also keineswegs suspendiert. Es wird nur anders praktiziert, als es vom Parlamentarischen Rat intendiert war und bis heute weithin von der Öffentlichkeit und auch in der Wissenschaft vorausgesetzt bzw. gewollt wird“ (Schuett-Wetschky 2001: 16). Er geht aber noch einen Schritt weiter und führt die Kritik auf ein eingeschränktes Demokratieverständnis zurück, nämlich auf das des Parlamentarischen Rates. Wichtig sei, dass die Beratungen und Verhandlungen zwar – praktisch unumgänglich – nichtöffentlich statt finden, wichtiger sei jedoch erstens, dass die Wähler von den Medien weitgehend informiert werde und das zweitens die Öffentlichkeitsfunktion des Plenarverfahrens grundgesetzlich gewährleistet bleibe, da Gesetze ja immer noch beraten und verabschiedet würden (vgl. Schuett-Wetschky 2001: 20). Außerdem würden normalerweise ja Parteien, also Gruppen kandidieren und nicht frei schwebende Abgeordnete, die völlig frei entscheiden würden. (vgl. Schuett-Wetschky 2001: 11). Auch wenn diese Argumentation vernachlässigt, dass die Öffentlichkeit oft erst zu spät von Verhandlungsergebnisse erfährt und so kaum noch Möglichkeit zum Einfluss hat und sie die Bedeutung von Nebenvereinbarungen gerade in Konsensrunden verkennt, von der die Öffentlichkeit, wenn überhaupt erst später erfährt, bleibt es trotzdem richtig, dass die Politikwissenschaft und das PAS vor der Aufgabe steht, „(...) jenem Politikmodell aus der Mitte des vorigen Jahrhunderts ein realistisches, auf geschlossen handelnden Parteien und Fraktionen basierendes Politikmodell entgegenzusetzen. Nur so wird es möglich sein, die Legitimation von Parteiendemokratie nachhaltig zu begründen und ungerechtfertigter Politikverdrossenheit entgegenzuwirken“ (Schuett-Wetschky 2001: 2). Denn wenn es stimmt, dass das PAS vor großen Herausforderungen steht, muss es auch über neue Wege nachdenken. Ansonsten verliert es Ansehen aufgrund von Ineffizienz. Voigt sieht sogar im

Zwang zum Kompromiss letztlich die Legitimation des kooperativen modernen Staates (vgl. Voigt 1995: 76). Auch Giddens verfolgt diesen Ansatz, wenn er schreibt, „eine Vertiefung der Demokratie ist nötig, weil die alten Mechanismen des Regierens in einer Gesellschaft, in der die Bürger in derselben Informationsumwelt leben wie jene, die Macht über sie ausüben, nicht mehr funktionieren“ (Giddens 2001: 95). Denn negativen Auswirkungen des kooperativen Staates stehen auch positive legitimatorische Wirkungen entgegen, (1) erzielt ein Staat nicht nur durch Verfahren Legitimation, sondern auch durch output, somit gibt es auch eine Legitimation durch Verhandlungserfolge (vgl. Kleger 1995: 103) und (2) ermöglichen Verhandlungen in Policy-Netzwerken, innovativen Minderheiten größeren Einfluss zu nehmen (vgl. Kleger 1995:104).

4. Bedingungen von Schröders Regierungszeit: zwischen Zwängen und Handlungsspielräumen

Dem Forschungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf folgend, soll im folgenden analog zum theoretischen Teil der strukturelle Rahmen der Regierung Schröder untersucht werden.

4.1.1 Individualisierung

Eine nicht nur für die Soziologie relevante Erscheinung moderner Gesellschaften ist der Trend zur Individualisierung der Gesellschaft. Die Soziologie hat für diese unterschiedlichen Prozesse eine Reihe von charakterisierenden Begriffen formuliert. Saxer hat dieses schön zusammengefasst. Unser Leben ist geprägt, durch die „(...) vermehrte Freizeit (>>Freizeitgesellschaft<<: Horst W. Opaschowski) der daraus resultierenden neuen Erlebnismöglichkeiten (>>Erlebnisgesellschaft<<: Gerhard Schulz), ihre erhöhte Risikoträchtigkeit (>>Risikogesellschaft<<: Ulrich Beck) oder auch ihren gesteigerten Informations- bzw. Kommunikationsbedarf (Informationsgesellschaft<<, >>Kommunikationsgesellschaft<<)“ Mediengesellschaft“ (Saxer 1998: 52f). Im folgenden kann aufgrund fehlenden Platzes nicht jede Entwicklung aufgezeigt werden (vgl. stellvertretend Beck 1986/ Giddens 2001/ Enquete Bericht des BT zum Demographischen Wandel 2002 und zum Bürgerschaftlichen Engagement 2002). Deshalb soll hier nur der Wertewandel kurz skizziert werden. Giddens beschreibt ihn wie folgt, „die wichtigste der

gegenwärtigen globalen Veränderungen betrifft unser Privatleben – Sexualität, Beziehungen, Ehe und Familie. Unsere Einstellung zu uns selbst und zu der Art und Weise, wie wir Bindungen und Beziehungen mit anderen gestalten, unterliegt überall auf der Welt einer revolutionären Umwälzung“ (Giddens 2001: 69). Noelle Neumann hat erstmals 1975 den Wertewandel in der deutschen Gesellschaft nachgezeichnet. Traditionelle Werte verlören unter Jugendlichen an Bedeutung, während neue Werte größere Bedeutung gewinnen würden. „Dieser Vorgang ist von verschiedenen Autoren mit gutem Grund als „stille Revolution“ bezeichnet worden –es war eine gesellschaftliche Revolution. Es war weit mehr als die Ablösung einiger traditioneller Erziehungsziele durch Neue. Es änderten sich nicht nur einige Werte, sondern der gesamte Zeitgeist“ (Noelle-Neumann/ Peterson 2001: 16). Allerdings ist der Trend zu postmateriellen Werten kein Selbstläufer. Insbesondere bei Jugendlichen werden die beschriebenen neuen Werte zunehmend durch alte Werte, wie Ordnung, Sicherheit und Fleiß ergänzt. Dies führt nicht zu einer Aufgabe der neu erworbenen Werte, wohl aber zu einer Neujustierung. Diese ergibt sich aus ihrer wahrgenommenen Rolle im System, die eher Pragmatismus als Ideologie verlangt. Jugendliche betreiben heute ein aktives >>Umweltmonitoring<<, „das heißt sie überprüfen ihre soziale Umwelt aufmerksam auf Chancen und Risiken, wobei sie Chancen ergreifen und Risiken minimieren wollen.“ (Shell-Jugendstudie Kap. Individuum 2002). Auch Neulle-Neumann bestätigt diesen noch relativ jungen Trend (vgl. Noelle-Neumann/ Peterson 2001: 19), der aber bereits von der Politik aufmerksam beobachtet wird (vgl. etwa die entbrannte Diskussion um die Familienpolitik). Schlagworte hierfür sind die Generation Berlin (Heinz Bude 2001) und Generation Golf (Florian Illies 2000)³⁴. Der Pragmatismus ist für Jugendliche der neue Grundgeist geworden. Moral und ideologische Schlachten sind „out“. „Denn die Abgrenzung gegen die Vorgängergeneration mit ihrer Moralhoheit war für uns früh eine entscheidende Lebensmaxime.(...) Nicht wofür jemand eintritt, ist wichtig, sondern was er anhat. Das Problem der Generation Golf ist dabei natürlich, dass sie sich tatsächlich mehr Gedanken macht über die Anzüge der Politiker als über deren Taten, politisch also völlig indifferent ist“, so Illies (zit. nach Steffens 2001: 744). Und auch Noelle-Neumann und Peterson fassen zusammen, „das ist vielleicht der Grundton des kommenden Zeitgeistes: Die Verbissenheit ist verschwunden, neue Werte bestehen neben alten, der Weltuntergang findet nicht statt“ (Noelle-Neumann/ Peterson 2001: 22). Es bleibt abzuwarten, ob die aktuelle Krise im Bereich der Neuen Medien, die gerade für viele Jüngere den sozialen und finanziellen Aufstieg

³⁴ Neu erschienen ist ein vergleichbare Arbeit für Jugendliche im Osten (Sonnenkinder; 2002). Hier ergibt sich aber innerhalb der Jugend eine starke Kluft zwischen denjenigen, die die DDR noch bewusst wahrgenommen haben und denjenigen, die 1989 noch Kinder waren.

begründete und ein wichtiger Motor für diese Generation war und ist, nicht wieder zu einer Rückbesinnung auf grundsätzlichere Fragen, wie wirtschaftliche Sicherheit, Lebensplanung oder gewerkschaftliche Vertretung, führen wird³⁵. Außerdem, so lassen erste Untersuchungen schließen, führt der Terroranschlag vom 11. September 2001 in den USA zu einer teilweisen Neuorientierung der Lebensstile (vgl. Allensbach März 2002b: Nr. 6).

4.1.2 Globalisierung und europäische Mehrebenenverflechtung

Es ist heute schon zu einem Allgemeinplatz geworden, dass die Globalisierung³⁶ oder in unserem Zusammenhang besser Denationalisierung³⁷ (Zürn 1998) zahlreiche Chancen aber auch viele Risiken birgt (vgl. u.a. Enquete-Bericht des BT Globalisierung/ Nuscheler 2001: 173f). Welche Facette betont wird, hängt nicht zuletzt von der Positionierung in der Auseinandersetzung zwischen welfare-state und liberalem Staat ab. Während sich Roman Herzog in einer Ansprache vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos über den Siegeszug der Globalisierung erfreut, „heute sprechen wir schon von Globalität. Der Prozess hat sich zum Zustand entwickelt“ (Herzog 1999), spricht sein Nachfolger im Amt Johannes Rau in seiner Berliner Rede zur Globalisierung sehr viel kritischer, „wir können den Markt niemals allein von seinen beeindruckenden Ergebnissen für die Gewinner her beurteilen“ (Rau 2002: 8). Ganz gleich, welcher Position man sich anschließt, für den politischen Akteur hat die Denationalisierung erhebliche Auswirkungen. Zwar bleibt für viele „der Nationalstaat (...) weiterhin Dreh- und Angelpunkt unseres politischen Koordinatensystem“ (Messner 1998: 16). Allerdings ist heute kaum eine politische Entscheidung ohne Einfluss von und Wirkungen auf die Denationalisierung, ganz zu schweigen von der Mehrebenenverflechtung innerhalb der Europäischen Union (vgl. Scharpf 2002). „Die Trennlinien zwischen Innen- und Außenpolitik werden unschärfer. Über transnationale Beziehungen mischen sich Akteure von außen in die >>inneren Angelegenheiten<< der Nationen ein; aufgrund ökonomischer Verflechtungen lassen sich Krisen kaum mehr auf ein Land beschränken“ (Messner 1998: 17). Der Nationalstaat wird durch die von ihm selbst beschleunigten Prozesse zum Wettbewerbsstaat (Kohler-Koch 1998: 16) um die besseren Standortbedingungen, was die

³⁵ ein Indiz hierfür könnte der sprunghafte Anstieg von Betriebsräte in Computerfirmen sein.

³⁶ „Der Terminus >>Globalisierung<< taucht 1961 erstmals in einem englischsprachigen Lexikon auf“ (Messner 1998: 14)

³⁷ Dieser Begriff weist zum einen darauf, dass die vonstatten gehenden Prozesse nicht nur die Wirtschaft, sondern viele Bereiche umfasst, Migration, Telekommunikation oder internationale Sicherheit. Gesellschaftliche Denationalisierung hebt generell die Kongruenz der sozialen und politischen Räume auf (vgl. Zürn 1998: 10)

Krise des Wohlfahrtsstaates erhöht. Unternehmen sind in der Lage, im Zweifel die heimischen Produktionsstätten ins Ausland zu verlegen und so das Drohpotential auf die nationalen Regierungen zu verstärken. Insbesondere den größeren transnationalen Konzernen gelingt es durch geschicktes vermarkten und gezieltem Lobbying direkten Einfluss auf die Gesetzgebung von Regierungen zu nehmen und so nicht nur einen Markt mit den sehr unterschiedlichen DIN Normen zu erobern, sondern sogar zum Teil weltweite einheitliche Standards zu erreichen, die ihnen eine weltumspannende Produktion und Vermarktung ermöglicht (vgl. Engelhard/ Hein 2001: 27ff). Allerdings, und das ist die Kehrseite für die Unternehmen, werden sie heute leicht zu Opfern von feindlichen Übernahmen. Dieses wird durch die unvorstellbare explosionsartige Vergrößerung der Börsentransaktionen ermöglicht. 1989 wurden noch 93 Prozent der weltweiten Unternehmensübernahmen und Fusionen mit Bargeld bezahlt. Zehn Jahre später, 1999, bildete Bargeld nur noch 21 Prozent des Transaktionsvolumens; 70 Prozent der Unternehmen wechselten durch Aktientausch ihre Eigentümer, und in weiteren neun Prozent war Aktientausch maßgeblich beteiligt (vgl. Czada 2000: 21). Das dieser Prozess immer mehr unter Kritik gerät, ist deshalb nicht überraschend³⁸, da er nicht nur ökonomische, soziale und ökologische Probleme aufwirft, sondern auch den Fundamentalismus bestärkt (vgl. Rau 2002, Giddens 2001: 65f.). Kohler-Koch beschreibt das Dilemma folgendermaßen, „der globale Kontext bietet einen höchst ambivalenten Rahmen, weil zwar fortschreitende Demokratisierung ein für die internationale Verständigung förderliches Umfeld bietet, aber die gerade aus der wachsenden Verflechtung resultierenden asymmetrischen Interdependenzen es erlauben, die gesellschaftlichen Kosten auf andere abzuwälzen“ (Kohler-Koch 1998: 22).

Insbesondere im europäischen Kontext lässt sich deshalb festhalten, dass der Nationalstaat immer mehr Souveränitätsrechte abgegeben hat, die bisher aber nur teilweise durch EU, WTO oder UNO ersetzt werden konnten. Für die EU bilden die Maastrichter Verträge (erweitert durch die Vereinbarungen von Amsterdam und Nizza) sicherlich eine neue Dimension. Die Mitgliedstaaten der EU sind „(...) nicht länger die einzigen Träger von Souveränität in ihrem Staatsgebiet“ (Kleger 1995: 102). Kanzler Schröder spricht davon, dass 50 % seiner Arbeit Außenpolitik ist (Hogrefe 2002: 196). Die EU bietet deshalb auch für viele den Versuch einer Antwort auf die Denationalisierung. Spätestens mit dem Zusammenbruch des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahre 1992 infolge der deutschen Wiedervereinigung, ist vielen

³⁸ Beispielsweise durch Attacke oder durch NGO's wie WEED. Das das paS auf solchen Protest noch keine Antwort gefunden hat, zeigt eine völlig verzerrende Studie der Konrad Adenauer Stiftung (Bau/ Wilamowitz-Moellendorff 2002).

klar geworden, dass Deutschland alleine zukünftig die Probleme nicht lösen können wird. Die Regierungen versuchen etwa durch das Konzept der Global Governance auch international wieder ihren Handlungsspielraum zu erweitern. „Das Konzept von *Global Governance* geht vom Verlust nationalstaatlicher Steuerungskapazitäten aus und bezieht sich auf neue politische Ordnungsstrukturen für die Lösung grenzüberschreitender Probleme. Diese neuen Ordnungsstrukturen sollen durch formelle und informelle Regelungen miteinander vernetzter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure von lokalen bis zur globalen Ebene geschaffen werden“ (Hummel 2001: 26). Mit einem griffigen Slogan lässt sich dieses auf den Punkt bringen „Belohnen, Beschämen, Bestrafen“ (Tanja Brühl u.a. 1999). „Insofern bleibt ein Projekt komplexes Weltregieren der Moderne verpflichtet und steht für den Versuch, sie vor den Relativierungen der Postmoderne zu schützen. Es ist ein Projekt, das die Transformation des Regierens impliziert, um die Krise bei der Zielerreichung des Regierens zu überwinden“ (Zürn 1998: 30).

4.1.3 Strukturelle Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland

Peter Glotz behauptet, die Bundesrepublik hat „(...) die langsamste Verfassung EuroPAS“ (Glotz 1999: 63). Die Bundesrepublik kennt im internationalen Vergleich eine verhältnismäßig hohe Zahl an Gegengewichten zur Gewaltkontrolle und Begrenzung von Mehrheitsherrschaft (vgl. Kaina 2001: 797/ Ismayr 1997). Dieses gilt auch, trotz Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, wie Steffens in einem Vergleich Deutschland, USA und Großbritannien hervorhebt, „(...) wo der Kanzler zwar innerhalb der Regierung über ansehnliche verfassungsrechtliche Ressourcen verfügt (...), jedoch im weiter gefassten politischen System auf überdurchschnittlich zahlreiche „checks and balances“ stößt“ (Steffens 2001: 422/ zum allgemeinen Staatsaufbau vgl. stellvertretend Hesse/ Ellwein 1997 oder Beyme 1993b). Die Bundesrepublik ist nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen ein föderativer Staat, also schon in seinem Staatsaufbau ein auf Kooperation ausgerichtetes System³⁹. Zudem hat sich in den letzten Jahrzehnten die Judikative – insbesondere das Bundesverfassungsgericht – zu einer hoch politischen Korrelationsinstanz durch die Anwendung der sogenannten objektiven Methode entwickelt. „Für den Gesetzgeber hat dies zur Konsequenz: Er findet sich immer häufiger vor der Anklagebank wieder“ (Beck 1986: 319). Dieses führt in der Praxis zu einer weiteren Stärkung des administrativen Bereiches gegenüber dem politischen Bereich. „Das wird das Bundesverfassungsgericht ablehnen“, ist

ein oft zu hörendes „Totschlagargument“ jeder Ministerialverwaltung gegenüber den politischen Entscheidungsträgern⁴⁰ in den Fraktionen.

In den letzten zwei Jahrzehnten scheint sich daher eine eher skeptische Grundhaltung - aufgrund von immanenten Blockaden - gegenüber diesem System etabliert zu haben. Der politische Kampfbegriff hierfür lautet Reformstau⁴¹. „Die BRD ist in Wahrheit die KRD, die >>Korporative Republik Deutschland<<. Was ist das, eine >>korporative Republik? (...) Das geheime Grundgesetz der KRD besteht aus zwei Teilen. Erstens, es darf sich nichts verändern. Zweitens: Wenn doch, müssen die Verlierer des Wandels reichlich kompensiert werden“ (Joffe 1999: 80). Das Wort vom Ruck, der durchs Land gehen müsse (Herzog), machte in der letzten Amtszeit von Kohl die Runde. Hierfür werden zwei Ursachen gesehen, (1) die wachsende Bereitschaft der jeweiligen Opposition, die oft die Mehrheit im Bundesrat erobern konnte, Gesetze im Bundesrat scheitern zu lassen (dies gilt insbesondere für die wichtigen Steuerreformen) und (2) „(...) die dem Korporatismus eigentümliche Teilung der wirtschaftspolitischen Verantwortung mit Interessengruppen“ (Beirat 2000: 3). „Die Beschwörung des Mythos >>Gemeinsam können wir es schaffen<< wird da leicht zur allgemeinverbindlichen Ausrede, zum gemeinsamen Nenner derer, die – wie die Arbeitsgeberverbände – die Realität mit Blick auf das gute Verhältnis zu ihren Verhandlungspartner lieber nicht so genau beschreiben, sowie derer, die – wie die Gewerkschaften – die Realität mit Blick auf ihre Mitglieder nicht wahrhaben wollen. (...) so hält die Bündnis-Republik Deutschland den Konsens hoch – und die Arbeitslosigkeit“ (Müller-Vogg 1999: 136). Die Arenen der Politikentwicklung sind überlastet, weil sie internen Wandlungsprozessen unterliegen und dabei zunehmend ihre Fähigkeit verlieren, einzelne Politikfelder aufeinander abzustimmen, um auf diese Weise integrierte Problemlösungen zu entwickeln und umzusetzen (vgl. Czada 2000: 25f.). „Dies alles spräche für eine korporatistische Krisenlösung, wie sie andere Länder erfolgreich praktizieren konnten und wie sie nach allem, was wir über die politischen Konfliktregelungsmechanismen der alten Bundesrepublik wissen, auch hierzu Lande längst zu erwarten wäre“ (Czada 2000, S. 27). Ein Beispiel hierfür ist das Wassenaar Abkommen in den Niederlande (vgl. Beirat 2000: 14). Allerdings bleibt das Problem der Mitentscheidung des Bundesrates, der gerade im letzten Jahrzehnt seine Mitentscheidungsrechte ausbauen konnte (vgl. Czada 2000: 16 f). Die

³⁹ Hugo Müller-Vogg spricht im von der KRD, die Konsens-Republik Deutschland. (Müller-Vogg 1999: 131)

⁴⁰ Ein Paradebeispiel hierfür liefert die Auseinandersetzung um den Atomausstieg, in dem es um die Frage ging, nach wieviel Übergangsjahren der Staat entschädigungsfrei eine Stilllegung verordnen darf. An dieser Frage wäre beinahe die Zustimmung von Bündnis 90/ Die Grünen gescheitert.

⁴¹ Das Wort Reformstau wurde 1997 sogar zum Wort des Jahres.

Landesparlamente haben im Laufe der Jahre an Gewicht verloren, hingegen konnten die Landeregierungen zum Teil ihre Kompetenzen durch die Ausweitung der Mitwirkungsrechte im Bundesrat und durch den Ausbau von horizontalen Strukturen vermehren (vgl. Hartmann 1994). Zwar hat Dästner darauf hingewiesen, dass der Anteil an Zustimmungsgesetzen⁴² nur unwesentlich zwischen 1949 und der 13 WP gewachsen sei⁴³ und damit der formale Grad an Politikverflechtung dem hohen Anteil der Ausgangssituation von vor 50 Jahren entspreche (vgl. Dästner 2001: 292). Trotzdem überzeugt seine Argumentation nicht, da er die qualitative Dimension des Verhaltens der Opposition nicht thematisiert hat. Eher schon ist der Beobachtung von Renzsch zuzufolgen, der darauf hinweist, dass der bundesstaatlichen Orientierung und Koordinierung der Parteien ein stabilisierender Faktor innewohnt, die das Verhalten von Regierung und Opposition dominieren (vgl. Renzsch 2000: 54). Nur seine These, dass ein Scheitern im Bundesrat der Opposition mehr schadet als der Regierung, ist angesichts der zentralen Konfliktfelder des letzten Jahrzehnts, Rente und Steuern, nicht nachzuvollziehen. Ohne den Blockadekurs der SPD hätte sie 1998 nicht den starken Wechseldruck in der Bevölkerung erzielen können. Erfolg oder Misserfolg einer Strategie im Bundesrat entscheidet sich immer weniger am Ergebnis, sondern mehr an der Performance der Hauptakteure. Das die Oppositionsparteien heute eher geneigt sind, sich im Bundesrat mit der Regierung zu streiten, hat sicherlich mit den Veränderungen im Parteienstaat insgesamt zu tun. Hier lassen sich folgende Veränderungen beobachten, (1) ist die Bindung an Parteien (sowohl bei Mitglied- und Stammwählerschaft) insgesamt stark rückläufig (Gabriel 2001: 239 und Falter/ Rattinger 2001); (2) hat sich damit das Wählerverhalten verändert, heute stehen Kandidaten- und Themenorientierung weit vor der Parteienidentifikation (vgl. Gabriel 2001: 228), so dass den Wechselwählern größere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss (vgl. Gabriel 2001: 249); dieses führt (3) zu Anpassung an die Medienlogik (Personalisierung, Veränderung der Organisations- und Veranstaltungskultur; Mitgliederbeteiligung bei Sach- und Personalentscheidungen (vgl. Sarcinelli 1998: 288ff.); höheren Wahletats⁴⁴; größerer

⁴² neu hinzugekommene Tatbestände:

Artikel 109 Abs. 3 GG: Regelung der Haushaltsgrundsätze,
 Artikel 91a Abs. 2 Satz 1 GG: Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben,
 Artikel 74a GG: Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst,
 Artikel 23 GG: Angelegenheiten der Europäischen Union und
 Artikel 74 Abs. 2 GG: Staatshaftungsrecht
 (Dästner 2001: 305)

⁴³ Anteil Zustimmungsgesetze:

1 WP	41,8 %
2 WP	49,8 %
13 WP	59,5 %

(Dästner 2001: 293)

⁴⁴ „Der Sieger des Präsidentschaftswahl, der Republikaner George W. Bush, hat für seine Wahlkampagne 1999 und 2000 insgesamt etwa 193 Mio. Dollar durch Fundraising (Beschaffen von Spenden) und öffentliche

Berücksichtigung der Medien bei der Auswahl des Spitzenpersonals und (4) hat sich – insbesondere für die SPD – der Parteienwettbewerb durch die Etablierung der Grünen in den 80er Jahren und der PDS nach der Wiedervereinigung in den 90er Jahren (vgl. Czada 2000: 37) erhöht. Dieses bedeutet zwar nicht unbedingt, dass die inhaltlichen Unterschiede gewachsen sind, gewachsen ist aber der Druck zur Unterscheidung. „Diese Polarisierung muss nicht notwendigerweise bedeuten, dass die inhaltlichen Positionen entsprechend auseinander treiben, sondern kann sich auch auf eine rhetorische Zuspitzung marginaler Differenzen beziehen, die dennoch den diffusen Eindruck der Zerstrittenheit hinterlassen und Einigungsprozesse erschweren“ (Jarren 1998: 92). „Unter dem Druck der ultraschnellen Medienzeit mit ihrem Zwang zur jederzeitigen Sofortreaktion und zum professionell inszenierten, spontanen Akzeptanztest für Positionen, Konzepte und Posen der politischen Spitzenrepräsentanten ergibt sich die Verdrängung von Mitgliederpartei und Mitgliederdiskurs aus dem Zentrum der Politik, jedenfalls auf deren überörtlicher Ebene, fast von selbst“ (Meyer 2002: 13). Dies alles hat natürlich auch Auswirkungen auf die Abgeordneten im Bundestag. Hier hat die Potsdamer Elitenstudie von 1995⁴⁵ interessantes hervorgebracht. Mittlerweile hat sich unter den Abgeordneten eine wachsende Unzufriedenheit über ihren Einfluss breit gemacht. Es herrscht Pessimismus darüber vor, ob sie „(...) Politik überhaupt noch aktiv gestalten (...) können und für entsprechende Leistungen von den Wählerinnen und Wählern gewürdigt (...) werden“ (Kaina 2001: 809). So wächst denn auch das Bedürfnis, „(...) sich dem Wähler gegenüber mit dem Argument enger Handlungskorridore zu erklären und auf die Schwierigkeiten moderner Politik aufmerksam zu machen“ (vgl. Kaina 2001: 807). Ob damit wirklich die Gefahr wächst, „(...) die Zumutungen politischer Führung und des Einstehens für etwas, wie es Giovanni Sartori nennt, gegen öffentliche Zuneigung einzutauschen“ (Kaina 2001: 811), muss jedoch noch weiter erforscht werden. Genauso plausibel ist es, dass die politische Klasse mehr als bisher versucht, den Vorwurf von sozialer Abgehobenheit, der sich aufgrund von Etatisierung, Kommerzialisierung und Professionalisierung (vgl. Beyme 1993a: 189) zwischen Bevölkerung und Politik geschoben hat zu reduzieren und so die Responsivität zu verbessern. „In der Summe kann man immerhin feststellen, dass sich in den Wahrnehmungen der Politiker eine Reihe von Problemen widerspiegelt, deren Ursache in der akademischen

Zuwendungen eingesammelt und etwa 186 Mio. Dollar ausgegeben. Der unterlegene Demokratische Kandidat Al Gore nahm knapp 133 Mio. Dollar ein und verwendete davon 120 Mio. Dollar. (...) Nicht nur die Kandidaten selbst, sondern auch die Parteien haben 1999 und 2000 Rekordsummen eingenommen und ausgegeben: Das Republican National Committee (RNC) sammelte insgesamt 379 Mio. Dollar ein und verwendete 251 Mio. Dollar, beim Democratic Nationale Committee (DNC) waren es 261 bzw. 257 Mio. Dollar.“ (Brunner 2002: 3)

⁴⁵ Primärforscher Wilhelm Bürklin hat mehr als 2300 Eliten aus allen Bereichen befragt (ZA Nr. 2881).

Debatte auf veränderte Rahmenbedingungen politischen Handelns in modernen Demokratien zurückgeführt wird“ (Kaina 2001: 800).

4.1.4 Krise des Wohlfahrtsstaates

Das Geheimnis des Erfolges des Modells Bundesrepublik Deutschland ist der Wohlfahrtsstaates. Dieses gilt nicht zuletzt auch nach der Wiedervereinigung. Ohne den inneren Kitt des Renten-, Kranken- und Gesundheitssystems (später auch des Pflegesystems) wäre es keiner Regierung gelungen die Nachkriegszeit und später die Wiedervereinigung ohne dramatische Verwerfungen zu bewältigen. Dieses gilt bis heute, auch wenn durch bestimmte innersystemische Weichenstellungen viele Probleme in die Zukunft – auf nachfolgende Generationen – verschoben wurden. Das gilt für das umlagefinanzierte und dynamisierte Rentensystem aus dem Jahr 1957 (vgl. Lampert 1998: 91) genauso wie für die größtenteils sozialversicherungsfinanzierte Wiedervereinigung. Das heißt, dass die Krise des Sozialstaates zu einem nicht unwesentlichen Teil eine verschobene Krise darstellt. So lassen sich gravierende Unterschiede in der Entwicklung Deutschlands im Verhältnis zu anderen westlichen Industrienationen seit der Vereinigung, insbesondere in der Wirtschaft und den Sozialversicherungen aufzeigen. „Sie umfassen im Kern den Abbau quantitativer Staatlichkeit in allen Industrieländern außer Deutschland, eine weltweit unbehinderte Kapitalmobilität und eine seit den frühen Achtzigerjahren vor allem in den Vereinigten Staaten ungebrochenen Kapitalvermehrung aufgrund des explosiven Wachstums der Börsenwerte von Unternehmen“ (Czada 2000: 20), konstatiert Czada. Czada geht denn auch davon aus, dass die auch ohne Wiedervereinigung notwendigen Veränderungen (steigende Arbeitslosigkeit, demographische Entwicklung, Verbesserte medizinische Versorgung etc.), wesentlich leichter hätten vorgenommen werden können, da „der Konsens der Tarifparteien für eine Wohlfahrtsstaatsreform leichter erreichbar gewesen [wäre H.T.] und hätte zudem aus dem Staatshaushalt nach herkömmlicher Praxis neo-korporatistischer Tauschpolitik finanziert werden können“ (Czada 2000: 35). Dadurch sanken die Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Politik. Denn Regierungen in Bund und Ländern können auf die entstandene verschärfte Krise des Wohlfahrtsstaates nicht mehr mit der kompensatorischen, auf Gruppensolidarität und sozialen Ausgleich angelegten Politik nach dem alten Modells des „rheinischen Kapitalismus“ reagieren. Der Staat sitzt in der Schuldenfalle. Bei Amtsantritt Schröders gab der Bund jede vierte Steuermark alleine für die Schuldentilgung aus.

Verbunden mit dem Ausbau des Sozialsystems seit 1945 (die Sozialausgaben sind allein in den letzten drei Jahrzehnten von 151 Mrd. auf 1300 Mrd. Mark gestiegen) ist die Staatsverschuldung zu dem Hauptproblem in der Bundesrepublik geworden, das in einigen Bundesländern mittlerweile zu Verfassungskrisen (Bremen, Saarland und aktuell Berlin) führt. Allerdings waren die 90er Jahre auch ein „Jahrzehnt der Vermögenden“ (Czada 2000: 22). Diese Entwicklung hat jedoch nicht nur finanzielle Folgen. Im Gegensatz zu den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik, in dem nahezu alle großen Sozialreformen im parteiübergreifenden Konsens verabschiedet wurden (vgl. Schmidt 1998: 78 ff.), ist diese Phase vorerst vorbei, da es für die Opposition lohnenswerter erscheint, nicht mit den notwendigen sozialen Einschnitten, die die Regierung vorschlägt verbunden zu werden. Zustimmung gibt es nur dann, wenn die Regierung das Sozialsystem ausbaut. Vor diesem Hintergrund erscheint es für keine Regierung leicht, Reformen am Sozialversicherungssystem durchzusetzen. Rau hat es als die Aufgabe der Zukunft für die Politik zusammengefasst, „ganz gewiss brauchen wir Reformen bei den sozialen Sicherungssystemen. Wir müssen über Bismarck hinaus, aber nicht hinter Bismarck zurück“ (Rau 2002: 18).

4.2 Medien

Der Feuilletonist stellt sich die Auseinandersetzungen hinter den Kulissen um die beiden Fernsehduelle zwischen Kanzler und Herausforderer als Großkampftag zwischen sagemunwobenen spin-doctoren und den Wesiren des Politainment vor. Hier wird Politik entschieden. Wer vor einem Millionenpublikum die besseren Karten, die bessere Ausstrahlung und am Ende die besseren Umfragewerte hat gewinnt die Wahl und Macht und Prestige⁴⁶. Findet also die „(...) Kolonisierung durch das Mediensystem“ statt (Meyer 2000: 183)? In der Tat ist wie gezeigt, „politische Kompetenz ohne Medienkompetenz (...) in der modernen Mediengesellschaft⁴⁷ halbierte Kompetenz. Umgekehrt gilt aber auch: Ohne Problemlösungskompetenz ist Medienkompetenz auch in der Mediengesellschaft halbierte Kompetenz“ (Sarcinelli 2002: 402 f.). Manche Politiker können kaum noch zwischen einem Auftritt in einer Talkshow und realer Politik unterscheiden. Die Dialektik ist auch nur schwer zu beschreiben. Neue Programmatik entsteht heute immer in einem Abwägen des

⁴⁶ Dabei ist mit Sarcinelli und Schatz darauf hinzuweisen, das „(...) die Wahlkämpfe nicht nur besondere Herausforderungen für das politische System und seine zentralen Akteure im Wettbewerb um Stimmen sind. Sie sind auch Bewährungsproben für das Funktionieren eines freien Mediensystems“ (Sarcinelli/ Schatz 2002: 9).

⁴⁷ „Der Tatbestand, dass Medien in den Vermittlungsprozessen moderner Gesellschaften eine Schlüsselrolle einnehmen, rechtfertigt es, von einer >>Mediengesellschaft<< zu sprechen.“ (Sarcinelli 1998: 11)

Spannungsfeldes von „reiner Lehre“ und erkannten objektiven Notwendigkeiten einerseits und Medienlogik und damit Wählerzuspruch andererseits. Diese beiden Seiten sind nicht einmal mehr zwei Seiten einer Brust, sondern so sehr verinnerlicht, das ein Sezieren im nachhinein kaum erfolversprechend scheint. Eine Politik die keine Zustimmung findet ist eine schlechte Politik, ganz gleich, wie gut oder schlecht sie ansonsten erscheint. „In der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland sind politisches Handeln und politische Akteure weit weniger handlungssouverän, als der mediale Anschein lässt“ stellt den auch Sarcinelli völlig zu recht fest. Wir erleben den Übergang von „(...) >>einem parlamentarisch- repräsentativen System<< hin zu einem >>medial- präsentativen System<<“ (Sarcinelli 1998: 14). Deshalb ist die Geschichte der deutschen (Massen-)Medien und ihre Wirkung von besondere Bedeutung (zur deutschen Mediengeschichte vgl. Hoffmann/ Sarcinelli 1999). 1969 wurde der erste kommerziellen Zwecken dienende Satellit in die Umlaufbahn geschossen. Heute befinden sich mehr als 200 solcher Satelliten im Orbit der Erde, deren jeder eine enorme Bandbreite von Informationen überträgt. Hierdurch wurde es möglich, dass das quasi Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das nicht zuletzt aufgrund fehlender technischer Möglichkeiten bestand, aufgebrochen und das sogenannte duale System in Deutschland etabliert wurde⁴⁸. Dieses hatte unter anderem zur Folge, dass der direkte Einfluss der Parteien auf die Medien abgenommen hat. „Während der Anteil von Parteimitgliedern (in den Massenmedien) in den 1970er Jahren auf 33 Prozent angestiegen war und noch 1981 auf derselben Höhe lag, gab 1995 nur noch jedes vierte Mitglied der Medienelite an, Mitglied einer Partei zu sein“ (Bürklin 1997: 64). „Darüber hinaus zeigt sich, dass die Medieneliten deutlich seltener als die politischen Eliten dazu tendieren, in dieser Wertedimension Extrempositionen einzunehmen. (...) So sind etwa die SPD-nahen Medieneliten den Medieneliten aus dem Unions-Lager näher als die SPD-Politiker den CDU-Politikern“ (Bürklin 1997: 72). „Aus diesen Ergebnissen lässt sich das Fazit ziehen, dass das herausragende Charakteristikum der Medienelite in der Mediendemokratie nicht die Verschärfung, sondern die Moderation und Integration gesellschaftlicher Konflikte ist“ (Bürklin 1997: 74).

4.3 Demokratie

⁴⁸ Stoiber hat die Medienlandschaft erheblich mitverändert, weil ihm die Berichterstattung (insbesondere des WDR) nicht gefiel. Wohlwissens, dass diese Veränderung nicht mehr Qualität bringen wird, hat er sich

Wie gesehen befindet sich das demokratische System in eine Umbruchphase. Die Dilemmata der Moderne (Steuerungsverlust des PAS, Reformstau) und als Begleiterscheinung die Entwicklung hin zur Mediengesellschaft (Spannungsverhältnis zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik) bedürfen eines neuen Verhältnis zwischen Gesellschaft und PAS. Deshalb ist es notwendig zu wissen, wie die Bevölkerung insbesondere über die Fragen Opferbereitschaft und Regierungsstile denkt. Es ist zu fragen, wie reformwillig sind die Wähler. Zwar genießt die Demokratie in Deutschland immer noch hohe Sympathie, doch steigt die Unzufriedenheit mit der demokratischen Regierungsform der Bundesrepublik. Das Ansehen der Politiker sinkt jedoch (vgl. Kaina 2001: 794 und Falter/ Gabriel/ Rattinger 2000) und je nach Untersuchung wird auch ein abnehmendes Interesse an Politik festgestellt (für abnehmendes Interesse vgl. schell Jugendstudie⁴⁹). Insbesondere für Ostdeutschland lässt sich dieser Trend beobachten. Lag das politische Interesse 1990 in West wie Ost fast gleich auf und war angesichts der Politisierung im Verhältnis zu 1980 überdurchschnittlich hoch, hat sich 10 Jahre später der Abstand um 10 % vergrößert. Im Westen liegt damit heute das Interesse leicht über dem Stand von 1980, im Osten deutlich unter dem Stand von 1980 (vgl. BzfpB 2002: 598f.). Besonders auffallend ist eine größere Spreizung zwischen den 18-29 jährigen und dem Rest im Jahr 2000, als dieses in den Jahrzehnten zuvor der Fall war (BzfpB: 2002: 599). Wird differenzierter nachgefragt, wie jüngst in der Shell- Jugendstudie ergibt sich eine zwar relativ hohe Zustimmung zum Grundprinzip Demokratie bei gleichzeitig sinkenden Werten für die aktuelle Politik⁵⁰. Hieran schließt sich die Frage an, ob denn die Menschen zu Reformen bereit und fähig sind. Das Forschungsinstitut Forsa hat festgestellt, dass 69 Prozent für Reformen; 21 Prozent eher gegen Reformen und immerhin 10 Prozent nicht wissen, ob sie für oder gegen Reformen sind (vgl. Güllner 1999: 217). Damit lässt sich feststellen, das weit mehr als die „(...) Hälfte aller Bürgerinnen und Bürger im wiedervereinigten Deutschland bereit wären, z.B. im Sozial- und Gesundheitssystem Einschränkungen bisheriger Leitungen hinzunehmen. Zwei Fünftel aller Bürger sind dazu konkret nicht bereit“ (Güllner 1999: 222f.). Bei der individuellen Verzichtsbereitschaft sieht das Verhältnis schon trüber aus. 51 Prozent geben an persönlich Opfer erbringen zu können, 40 Prozent sagen klar Nein und 9 Prozent

nachhaltig für die Privatisierung des Fernsehens eingesetzt und er hat versucht, dass Gemeinschaftsprogramm des Landesanstalten (ARD) abzuschaffen (vgl. Köpf 2001: 1203ff.).

⁴⁹ „Danach ist der Anteil der politisch interessierten Jugendlichen von 55 % im Jahre 1984 bzw. sogar 57 % in 1991 inzwischen auf 34 % gesunken.“ (shell Politik)

⁵⁰ „Die überwiegende Mehrheit der Jugendlichen hält die Demokratie in Deutschland für eine gute Staatsform. Nur 8 % der Jugendlichen in den alten und 17 % in den neuen Ländern sind anderer Meinung. (...) Dennoch sind in den neuen Bundesländern immerhin 52 % der Jugendlichen, in den alten und 27 % kritisch gegenüber der demokratischen Praxis, so wie sie in Deutschland besteht, eingestellt. (...) bei diesen Jugendlichen als Kritik an den Lebensverhältnissen sowie als persönliche Reaktion auf fehlende Chancen in Beruf und Gesellschaft. (shell Jugendstudie Kapitel: Demokratie)

wissen es nicht (vgl. Güllner 1999: 223). Zu beachten ist hierbei, dass die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Rentner die geringsten Einsparmöglichkeiten sehen, deren Bezüge in der Regel unter denen der Erwerbstätigen liegen (vgl. Güllner 1999: 225). Abschließend soll nun gefragt werden, welchen Regierungsstil (konsensual oder konfliktorisch) bevorzugen die Bundesbürger. Der Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft geht davon aus, dass sich Konsensrunden beim Wähler großer Beliebtheit erfreuen, weil sie eine konfliktfreie Lösung von Problemen zu versprechen scheinen. Außerdem böten „(...) korporatistische Verhandlungen die Möglichkeit, den Wählern den Eindruck von Aktivität zu vermitteln, ohne echte Problemlösungen in die Wege zu leiten“ (Beirat 2000: 8). Und in der Tat wird diese Behauptung durch den Direktor von Forsa Güllner bestätigt. Modernisierung durch Konsens wollen 62 Prozent und durch Konflikt nur 21 Prozent⁵¹ (vgl. Güllner 1999: 229).

5. Schröder: Zwischen Spontanität und Substanz

„Der Machtwechsel am 27. Oktober 1998, dem Tag, an dem Gerhard Schröder zum Bundeskanzler gewählt wurde, ging nicht einher mit Blitz und Donner, er war wie ein Spaziergang an einem milden Oktobertag: mit einer Selbstverständlichkeit, wie man sie sich für eine Demokratie nur Wünschen kann“ (Prantl 1999: 9), beschreibt der Chef des Innenressorts der Süddeutschen Zeitung Prantl die Wahl des neuen Bundeskanzlers. Und trotzdem war die Aufregung im politischen Bonn am Tag nach der Wahl groß. Nach sechzehn Regierungsjahren von Helmut Kohl gab es nicht nur zum ersten mal in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik einen kompletten Wechsel der Regierungsparteien durch Wahlen, vielmehr trat auch eine neue Generation in die politische Verantwortung, die zu Beginn ihrer politischen Sozialisation gegen das Establishment gekämpft hatte und von denen einige zumindest verbal ein anderes System in Deutschland etablieren wollten - die 68er Generation⁵². Diesem Wechsel waren aufregende Monate vorweg gegangen. Insbesondere für Bündnis 90/Die Grünen ging es bei dieser Wahl vor allem um den Wiedereinzug in den Bundestag. Die Krise um den Beschluss zum Einsatz in Bosnien und vor allem der sogenannte „Fünf-Mark-Beschluss“ hatten die Partei ins Mark getroffen⁵³. Der

⁵¹ Erhebung August 1999 1077 wahlberechtigte Bürger (Güllner 1999: 230).

⁵² zur 68er Generation und der Machtübernahme (vgl. Lucke 1998)

⁵³ Das diese Beschlüsse aber eher den Trend für die Partei bestätigte, als eine neue Entwicklung darstellte, wurde sowohl innerparteilich als auch in der medialen Öffentlichkeit nicht wahrgenommen und dürfte wohl als

danach ausbrechende Medienzauber gegen diese Parteitagsbeschlüsse erweckte den Eindruck, dass die Medien zwar das alte Personal, nicht aber die alte Politik austauschen wollten. „Die öffentliche Kritik an den programmatischen Aussagen auf dem Parteitag der Grünen deutet darauf hin: Rot-grün findet eine Menge Sympathien in den Medien, sofern es nur darum geht, die rot-grünen Galionsfiguren ans alte Schiff mit bekanntem Kurs zu nageln; doch wehe, wenn Ernst mit grünen Forderungen gemacht und eine Kursänderung eingeleitet oder gar Umsteigen auf ein anderes Boot erwartet wird“ (Altvater 1998: 428) schrieb Altvater kurz vor der Wahl. In diesen Sätzen schwingt eine Hoffnung mit, die viele schon zu Beginn der Koalition nicht mehr recht teilen wollten oder gar nie geteilt haben, nämlich die Idee vom rot-grünen Projekt, das die Gesellschaft reformieren und modernisieren sollte. Schmidt fasst dies zusammen, wenn er in der Zeit der größten Krise von rot-grün, der Vertrauensfrage zum Einsatz von Soldaten in Afghanistan schreibt, „wenn die kleine politische Mythologie, unter der Rot-Grün angetreten war – eine freche, schlagkräftige Avantgarde mit einer neuen politischen Agenda, die sich in die bewährte Schlachtordnung der Sozialdemokratie einfügt, um links von der Mitte große Siege zu erringen, diese Mythologie war 1998 bereits Erinnerung, ein Ideal“ (Schmidt 2001: 41). Auch der neue Bundeskanzler sieht dieses ähnlich. Schröder antwortete, noch als Ministerpräsident von Niedersachsen, auf die Frage nach dem rot-grünen Projekt lapidar, „ich habe nie verstanden, was das sein sollte (...) ein rotgrünes Projekt ist für diejenigen, die das empfehlen, doch nicht mehr als eine Monstranz, die sie vor sich hertragen“ (Schröder 1997a: 3). Für Schröder war und ist eine engere Bindung an die Grünen nicht vorstellbar⁵⁴. Es ging ihm um den Machtwechsel. Deshalb hat sich der zukünftige Bundeskanzler Schröder und die SPD schon im Wahlkampf nicht eindeutig für eine Koalitionsoption auszusprechen. Schon hier zeigte sich für alle, die es wissen wollten, wie pragmatisch⁵⁵ Schröder regieren würde. Er hat nicht erst nach der Wahl seine Fähigkeit zur Koalitionsbildungspotential sichtbar zur Schau gestellt.

Als es dann am Wahlabend zur Mehrheit für die erste rot-grüne Bundesregierung reichte, wusste man im politischen Bonn doch nicht genau, was von dieser neuen Generation zu erwarten war. Die Aufgeregtheit wurde dadurch weiter erhöht, dass der Parlaments- und Regierungsumzug nach Berlin im Jahr 1999 seine Schatten voraus warf. Konnte man dieser

Lehrstunde für geschicktes innerparteiliches Vorgehen eines Teils der Partei in die Geschichte eingehen (vgl. Arzheimer/ Klein 1999: 20 – 41).

⁵⁴ Darüber darf auch der erste gemeinsame Auftritt von zwei Spitzenkandidaten (Schröder und Fischer) eine Woche vor der Bundestagswahl am Brandenburger Tor nicht täuschen

⁵⁵ Wie sehr er damit in seiner eigenen Partei angeeckt ist, beschreibt Hogrefe in seinem Kanzler Porträt (vgl. Hogrefe 2002).

Truppe um Gerhard Schröder wirklich diesen von der Weltöffentlichkeit verfolgten Schritt anvertrauen, den Übergang von der Bonner zur Berliner⁵⁶ Republik. Die Berliner Republik war doch immerhin längst zum Inbegriff der neuen Republik am Beginn des 21. Jahrhunderts avanciert. Sattler schreibt emphatisch hierzu; „nein, Berliner Republik will mehr bezeichnen, nämlich eine politische Umorientierung, eine neue Befindlichkeit, wie man neudeutsch sagt, eben die Ambition, an der Zeitenwende zum 21. Jahrhundert ein neues Deutschland zu erfinden“ (Sattler 1999: 15). Selbst wenn man es etwas weniger dramatisch mag, bleibt der Umstand, dass dieser Umzug für viele eine neue Epoche hat beginnen lassen. „Die Rede von der „Berliner Republik“ erscheint einerseits völlig überzogen, besonders dann wenn man die institutionelle Stabilität der politischen Grundfesten der Bundesrepublik im Vereinigungsprozess dagegen hält. Andererseits kann sie sich auf die epochalen Veränderungen der Staatenwelt, der Ökonomie und der gesellschaftlichen Diskurse nach 1989 stützen“ (Czada 2000, 14) fasst der Herausgeber des Sonderbandes „10 Jahre Wiedervereinigung“ die Diskussion um die Berliner Republik zusammen⁵⁷. Angesichts dessen gab es nicht wenige, die über ein vorzeitiges Scheitern der Koalition und mit ihr des neuen Bundeskanzlers orakelten.

Die Koalition scheiterte nicht, vielmehr wurde sie, wenn auch sehr knapp, bestätigt. In der Zwischenzeit ist viel geschehen. Zahlreiche, sehr unterschiedliche Facetten beleuchtende Bilanzen sind mittlerweile erschienen. Zu nennen sind hier sicherlich die Bilanzen des Bundespresseamtes und die ausführliche Bilanz der grünen Bundestagsfraktion. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Kommentare von Journalisten und anderen mehr oder weniger Berufenen. Ich möchte hier stellvertretend das Buch des Korrespondenten der Frankfurter Rundschau Richard Meng „Der Medienkanzler“ nennen (vgl. Meng 2002). Auch das Dossier der „Zeit“ vier Tage vor der Wahl ist lesenswert (Schüle/ Schwellin 2002). Natürlich hat sich auch die Politikwissenschaft an eine erste Bilanz gewagt. Allerdings sind hier die Veröffentlichungen noch relativ gering. Beispiele sind die Publikation um Heyder, Menzel und Rebe (Heyder u.a. 2002) aus Braunschweig oder Helms, der sich eher dem Führungsstil Schröders widmet (Helms 2001). Es ist weder notwendig noch möglich hier eine eigene Bilanz und Bewertung der ersten Regierungsperiode Schröders vorzunehmen. Allerdings lässt

⁵⁶ Vgl. eine Vielzahl an Literatur hierzu eine Auswahl ist: Johannes Gross: Begründung der Berliner Republik – Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts; Ullstein, Berlin, 1997² // Jäger, Michael: Probleme und Perspektiven der Berliner Republik; Westfälisches Dampfboot, Münster, 1999 // Czada, Roland/ Wallmann, Helmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik – 10 Jahre Deutsche Einheit; Sonderheft 19 Leviathan, Westdeutscher Verlag, Weisbaden, 2000

⁵⁷ Allerdings weist er auch darauf hin, dass andere vergleichbare Staaten genauso starke, wenn nicht weitreichendere Veränderungen aushalten mussten wie zum Beispiel Italien.

sich vier Jahre nach Regierungsbeginn und unzählige Krisen später feststellen, dass viele Diskussionen (Atomausstieg, Staatsbürgerschaft etc.), Diskussionen längst vergangener Zeiten sind. Bei vielen parteipolitisch ungebundenen Kommentatoren bleibt ein mulmiges Gefühl, wenn sie an vier Jahre rot-grün Denken. „Und am Ende der Legislaturperiode erscheint vielen die Richtung des eingeschlagenen Weges eher ungewiss: Statt eines grundlegenden Wandels mit deutlicher Perspektive stehen wir vor einem sich von Standortförderung nicht wesentlich unterscheidenden Modernisierungsansatz und einer Beschwörung der guten alten Sozialstaatstradition, also einer Konstellation, die einer anderen industriegesellschaftlichen Epoche entstammt“ (Heyder u.a. 2002: 7). Auch Meng sieht das Problem der rot-grünen Politikbilanz in dem „(...) Mangel an nachhaltiger Prägekraft in den Perspektivfragen“ (Meng 2002: 225). „It’s the values, chancellor!“, verändert denn auch Perger (Perger 2002: 3) Clintons berühmten Wahlslogan „It’s the economy, stupid!“⁵⁸. Ein Grund für diese fehlende Prägekraft wird gerade im Generationenwechsel gesehen. Schröder ist der erste Kanzler, dessen Biographie nicht vom Krieg bestimmt worden ist, er ist groß geworden in der alten Bundesrepublik. Er ist die „Personifikation des Endes der Nachkriegszeit“ (Engert 1999: 54). Schröder ist in die Wahl gezogen mit dem Wahlslogan, er wolle nicht alles anders, aber vieles besser machen als Helmut Kohl. Hat Schröder also auf die Herausforderungen der funktional- differenzierten Gesellschaft adäquat reagiert? Welche Instrumente, welche Regierungsstile hat Schröder gewählt und welche Konsequenzen hatten diese auf das demokratische System?

5.1 Konturen der ersten Regierungsperiode Schröders

Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, soll eine Charakterisierung anhand der in Kapitel drei aufgezeigten Dimensionen Steuerungsfähigkeit, Medien und Demokratie vorgenommen werden. Im zweiten Teil soll anhand einzelner Fallbeispiele Schröders Regierungsstil und dessen Wirkung durchleuchtet werden.

Zunächst jedoch drei Vorbemerkungen. Erstens ist es nicht nur mit Blick auf die drei Dimensionen sinnvoll die Amtszeit Schröders nicht als monolithischen Block zu betrachten, sondern in drei Phasen zu unterteilen, (1) das erste Jahr, der „Lernkanzler“, ist geprägt durch Versuch und Irrtum, (2) die zwei mittleren Jahre, der „Durchsetzungskanzler“, sind geprägt

⁵⁸ Und selbst der SPD nahe Giddens kritisiert Schröder verdeckt, wenn er sagt, „Pragmatismus ist gut, aber

durch Reformen und (3) dem letzten Jahr, dem „Erntekanzler“ oder besser „Hoffungskanzler“, ist geprägt durch den Versuch die Früchte seiner ersten beiden Phasen über den Wahltag zu bringen (vgl. Meng 2002: 39 f./ Rebe 2002: 187). Zweitens hat Schröder⁵⁹ durch seine Lern- und Anpassungsfähigkeit überrascht. Diese ist teils heftig kritisiert, teils von vielen bewundert worden. Dieser Charakterzug verbietet es quasi von selbst, zu versuchen dem Bundeskanzler nur ein- oder zwei Images zu verpassen. Eine Charakterisierung muss sich notgedrungen entlang ausgewählter Beispiele versuchen, um sich seinen unterschiedlichen Gedanken zu nähern. Es gibt nicht den Schröder, es gibt nur verschiedene Schröder in verschiedenen Situationen. Dieses liegt vor allem daran, dass Schröder drittens ein Pragmatiker ist, der sich eigentlich einer theoretischen Annäherung verschließt. Er selbst sagt über sich, „ich habe schon versucht aus Büchern zu lernen (...) aber wenn man sich mit der Theorie permanent an der Wirklichkeit stößt, dann muss man in Erwägung ziehen, dass mit der Theorie etwas nicht stimmt“ (zit. nach Hogrefe 2002: 136). Trotzdem lassen sich verallgemeinernde Schlüsse ziehen. Es gibt so etwas wie das „System Schröder“, auch wenn es nicht unbedingt Absicht war. Wie dieses aussieht, soll im folgenden dargelegt werden.

5.1.1.1 „Neue Mitte“: Antwort auf die Probleme der Moderne

Folgt man den drei Phasen lässt sich feststellen, dass es auch bei der Vorstellung über und den Versuchen der Bewältigung der Probleme funktional- differenzierter Gesellschaften bei Schröder höchst wechselhafte Vorstellungen gibt. Allerdings verfolgte er die ganze erste Amtszeit das Konzept der sogenannten „Neuen Mitte“⁶⁰. Auch wenn er im Laufe der Jahre sehr unterschiedliche Dinge hierunter verstanden hat oder besser formuliert konsensfähigere Begriffe für seine Vorstellungen gefunden hat, lassen sich eine Reihe von zentralen Punkten in seinem Denken und vor allem Handeln wiederfinden. In seinem ersten Amtsjahr wurde von Bodo Hombach und dem damaligen Vertrauten Blairs, Mandelson, das sogenannte Schröder-Blair- Papier verfasst. Dieses Papier ist auf heftigen Widerstand⁶¹ gestoßen und hat sogar eine Antwort der französischen Sozialdemokraten provoziert, das sogenannte Jospin-Papier

zugleich bedarf es einer Vision von der Gesellschaft, die man anstrebt“ (Giddens 2002: 8).

⁵⁹ Zur Charakterisierung seiner Persönlichkeit sind Hogrefe (2002) und Koelbl (1999) zu empfehlen.

⁶⁰ Blair benutzt den älteren Begriff des „Dritten Weges“. Das jedoch der Begriff der „Neuen Mitte“ ebenfalls nicht mehr ganz jung ist zeigt z.B. ein Symposium der Körber Stiftung mit dem Titel „Die „neue Mitte“: Schlagwort oder Strukturwandel im Jahr 1973.

⁶¹ Eine heftige Kritik zu den Auswirkungen des Schröder-Blair Papier auf die Steuerungsfrage hat z.B. Zeuner verfasst (Zeuner 2000: 1187).

(Jospin 1999). Für Schröder und Blair muss die „Steuerungsfähigkeit von Märkten (...) durch die Politik ergänzt und verbessert werden, nicht aber behindert werden“ (Schröder/ Blair 1999: 1), während laut Jospin, „der Staat, Garant der gemeinsamen Regeln, auch weiterhin seine Steuerungsfunktion wahrnehmen muss. Ein moderner Staat ist ein vorausschauender Staat, der seine Mittel in den Dienst der Antizipation stellt, der dabei behilflich ist, die Zukunft zu meistern“ (Jospin 1999: 1397). Selbst wenn Schröder im Wahlkampf aufgrund der Frustration über die Arbeitgeber, die sich seiner Ansicht nach zu einseitig auf die Seite der Opposition gestellt haben und ihre Verantwortung für mehr Arbeitsplätze aus seiner Sicht nicht ausreichend erfüllt haben, sollte sich niemand von der Rhetorik Schröders täuschen lassen. Schröder hängt weiterhin der These „Wirtschaft first“ an. In seiner Regierungserklärung vom 10.11.1998 hat er ausgeführt, wir brauchen eine „Politik, die die Eigenverantwortlichkeit der Menschen fördert und sie stärkt“ (Schröder 1998: 8). Auch in seiner Halbzeitbilanz verteidigt er seinen Grundansatz mit den Worten, „nur wenn wir die Menschen einbeziehen in die Verantwortung, aber auch in das Haben und Sagen in der Gesellschaft, können wir miteinander die notwendigen Reformschritte machen“ (Schröder 2000b). Auch wenn in dieser Passage seiner Pressekonferenz seine angepasste These von der Zivilgesellschaft anklingt, bleibt der Kern doch ähnlich. Schröder hat keinen interventionistischen Staat vor Augen, sondern im besten Fall einen begleitenden Staat. „Innovationen kommen nicht von der Politik. Aber ein Dialog zwischen Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften kann die Rahmenbedingungen schaffen“ (Schröder 1997a: 3). Im selben Jahr hielt er einen Vortrag vor der Humboldt Universität in Berlin. Er führte dort aus, „die beste Regierung ist die, die sich selbst überflüssig macht“ (Schröder 1997b: 12). Am Ende dieses Vortrags wird die Politik zu einer Residualgröße mit einer Chance. „Als Alternative haben wir nur gesellschaftliche Kontrolle über den öffentlichen Diskurs, über Selbstverpflichtungen, über Konsens in Wertvorstellungen“ (Schröder 1997b:12). Und genau darauf hat sich Schröder konzentriert. Er hat versucht, den Diskurs zu bestimmen. „>>Mein Vorhaben<< nannte er die Idee, >>eine neue Art nationaler Gemeinsamkeit<< in zentralen politischen Fragen der Deutschen“ (Hogrefe 2002: 141) herzustellen zitiert Hogrefe Schröder. Vorbild war sicherlich neben Tony Blair⁶² die schwedische Sozialdemokratie⁶³, die es Jahrzehnte lang geschafft hatte, zu definieren was Gemeinwohl für Schweden bedeutet und versucht hat danach zu handeln. Mit anderen Worten, dort wo die Sozialdemokratie steht, ist

⁶² Vgl. Martell 1999: 848

⁶³ Das schwedische Modell ist von drei Elementen wesentlich geprägt: (1) Kommissionen, parteiübergreifender Konsenssuche (auch aufgrund der Minderheitsregierungen), (2) das System der gerechten Lohnpolitik, dass die Lohnpolitik nicht am Marktgeschehen organisiert, sondern am Ziel einer sich Angleichen Lohnentwicklung und (3) die Fähigkeit der Sozialdemokraten das Allgemeinwohl für die gesamte Gesellschaft zu definieren.

für Schröder die Mitte der Gesellschaft. Auch wenn Schröder Inhalten und Strategien normalerweise immer im nachhinein Sinn gibt⁶⁴, lohnt der Versuch die Schröder'sche Gedankenwelt, sprich die „Neue Mitte“⁶⁵ zu systematisieren und zu Fragen, wie sieht sie aus? Die neue Mitte ist nicht nur gesellschaftspolitisch zu verstehen. Sie ist vielmehr primär eine Positionierung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Einer der geistigen Väter ist unzweifelhaft Anthony Giddens, der in Großbritannien statt von Neuer Mitte vom „Dritten Weg“ spricht. „Unter dem >>dritten Weg<< verstehe ich eine Theorie und eine politische Praxis, mittels deren die Sozialdemokratie den grundlegenden Veränderungen in der Welt innerhalb der letzten zwei oder drei Jahrzehnten Rechnung trägt. [Er benennt fünf Dilemmata: Globalisierung, Individualisierung, Links und Rechts, Politisches Handeln und den ökologischen Notwendigkeiten H.T.] Dies ist ein dritter Weg in dem Sinne eines Versuches, über die Sozialdemokratie alten Stils wie den Neoliberalismus hinauszugelangen“ (Giddens 1999: 38) schreibt Giddens. Gemeinsam ist beiden das Staatsverständnis. Ihr Staatsverständnis ist das eines aktivierenden Staates. Es geht um die Aktivierung der Arbeitenden und vor allem des im Sozialsystem befindlichen Teils der Bevölkerung, und der Erhaltung und Schaffung von Eigenverantwortung und Gemeinsinn in der Zivilgesellschaft. Das PAS ist jedoch eher Passiv - zieht sich auf eine fördernde oder begleitende Position zurück - wenn es um die Wirtschaft geht. Dies heißt nicht notgedrungen „weniger Staat“, aber ein deutlich reformierten Staat, was Auswirkungen bis hinein in die Kommunalverwaltungen hat. „Der Staat wird dafür weniger in Behörden agieren müssen als in lokalen und regionalen Netzwerken. Zu seinem Instrumentarium werden Verhandlungsgeschick und Überzeugungsarbeit mindestens so sehr gehören müssen wie Geld und Vorschriften“ (Schröder 2000a). Sein Angebot an die Kritiker im eigenen Lager ist denn auch ein vorsichtiges Abrücken von diesem radikal anderen Staatsverständnis. Schröder warnt in seinem Papier zur Zivilgesellschaft davor, dass die Politik sich zu weit zurückzieht, „das Ziel ist weder die Abschaffung des Staates noch der Rückzug der Politik. Wenn die Politik sich aus ihrer Verantwortung zurückzieht oder sich unter Hinweis auf die gewaltigen internationalen Fliehkräfte nicht mehr an der Gestaltung beteiligt, überlässt sie die Gesellschaft ihren Zerreißproben“ (Schröder 2000a). Zusammenfassen lässt sich dieses in einem Satz aus dem Schröder-Blair- Papier, „der Staat soll nicht rudern, sondern steuern, weniger kontrollieren als herausfordern. Problemlösungen müssen vernetzt werden“

⁶⁴ Sein ehemaliger Regierungssprecher Heye formuliert dieses so, „in neun von zehn Fällen wird in der Politik die Philosophie nachgeliefert“ (zit. nach Meng 2002: 55).

⁶⁵ Auch wenn dieser Begriff im Wahlkampf nicht so eine zentrale Rolle gespielt hat wie 1998, bedeutet dieses aber auf keinen Fall, das Schröder oder die SPD hiervon weggekommen wäre. Noch im Februar 2002 hat die SPD eine große Konferenz zu diesem Thema veranstaltet.

(Schröder/ Blair 1999: 5)⁶⁶. Allerdings verändert dieses nichts an seinem wirtschaftspolitischen Grundverständnis. Auch in seinem Papier zur Zivilgesellschaft ist der Anspruch noch deutlich, allerdings etwas milder formuliert, „eines jedoch darf bei der angestrebten »Rückkehr des Politischen« nicht außer Acht gelassen werden: Eine gute Gesellschaftspolitik ist ohne gute Wirtschaftspolitik nicht zu haben“ (Schröder 2000a). Am pointiertesten beschreibt Hogrefe, dessen Beschreibung sich auch durch Interviews und Reden Schröders der letzten Monate belegen lässt, „seit mehr als zehn Jahren steht er [Schröder H.T.] in der deutschen Politik für die Überzeugung, dass Politik sinnvollerweise und in erster Linie Wirtschaftspolitik zu sein habe. Die Tatkraft, die Fantasie und das Gewinnstreben der Unternehmer seien die beste Voraussetzung für das Wohlergehen der arbeitenden Bevölkerung – mit solchen Ansichten gewann er sich den Titel >>Genosse der Bosse<<, der mal als Lob und mal als Schmähung verstanden wird. (...) Wirtschaft, so wurde dem >>Autokanzler<< (...) allmählich klar – Wirtschaft ist [jedoch H.T.] nicht alles“ (Hogrefe 2002: 133).

Wer jedoch glaubt, hieraus auf ein gewandeltes Sozialstaatsverständnis schließen zu können, irrt. Schröder will, „ein Sozialsystem, das Initiative und Kreativität fördert und neue Spielräume öffnet“ (Schröder/ Blair 1999: 5). Der alte Widerspruch zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Chancengerechtigkeit ist für Schröder überholt. „Eine der großen Illusionen, vor allem in der sozialdemokratischen Gesellschaftspolitik, ist die Vorstellung, »mehr Staat« sei das beste Mittel, um mehr Gerechtigkeit zu erreichen. Aber die Aufwendung oder gar Ausweitung der »klassischen« Interventionsmittel Gesetz, Gewalt und Geld kann in einer Gesellschaft, »in der das Bewegen so wichtig geworden ist wie das Ordnen« (Alain Touraine), nicht mehr ausreichen“ (Schröder 2000a) schreibt er auch in seinen Ausführungen zur Zivilgesellschaft. Das Motto des Nürnberger SPD- Parteitages Ende 2001 sollte denn auch ursprünglich „Sicherheit im Wandel“ lauten. Dieser Spruch sollte der zentrale Wahlkampfclaim der SPD werden. Nach dem 11. September 2001 hat man ihn in

⁶⁶ Die Überschriften des Kapitels „Eine neue angebotsorientierte Agenda für die Linke“ geben einen guten Überblick über die Ziele Schröders:

- „- Ein robuster und wettbewerbsfähiger marktwirtschaftlicher Rahmen
 - Eine auf die Förderung nachhaltigen Wachstums ausgerichtete Steuerpolitik
 - Angebots- und Nachfragepolitik gehören zusammen und sind keine Alternativen
 - Anpassungsfähigkeit und Flexibilität stehen in der wissensgestützten Dienstleistungsgesellschaft in Zukunft immer höher im Kurs
 - Ein aktiver Staat in einer neuverstandenen Rolle hat einen zentralen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten
 - Moderne Sozialdemokraten müssen die Anwälte des Mittelstandes sein
 - Gesunde Finanzen sollten zum Gegenstand des Stolzes für Sozialdemokraten werden“
- (Schröder/ Blair 1999)

„Erneuerung Verantwortung Zusammenhalt“ umgeändert. Er drückt noch besser aus, worum es geht. „Das soziale Netz muss nach unserer Auffassung zu einem Trampolin werden. Von diesem Trampolin soll jeder, der vorübergehend der Unterstützung bedarf, rasch wieder in ein eigenverantwortliches Leben zurückfedern können,“ hat Schröder am 10. November 1998 in seiner Regierungserklärung gesagt (Schröder 1998: 25). „Fördern und fordern“ nennt er das in seinem Artikel zur Zivilgesellschaft. Das dieses auf heftige Kritik gestoßen ist, ist nicht überraschend. So urteilt Zeuner, „wir haben es schon mit einem sozialdarwinistischen politischen Projekt zu tun, dessen Einzelmaßnahmen in sich stimmig sind“ (Zeuner 2000: 1191).

Allerdings negiert eine solche Kritik die oben beschriebenen Veränderungen. Wie gezeigt ist das PAS nicht nur durch Globalisierung und anderen äußeren Zwängen unter Druck, sondern auch durch innere gesellschaftliche Veränderungen (Individualisierung). Das PAS kann nicht mehr alles lenken und steuern – dafür ist er zu schwach. Schröder geht es vor diesem Hintergrund um eine neues (altes) Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat. „Unter diesen Bedingungen wird die Zivilgesellschaft zum wichtigsten Ort der sozialen Teilhabe. In ihr muss die Identifikation geschaffen werden, die den einzelnen an die Werte und Ziele der Gesellschaft bindet. Den Bürgern wird in dieser Zivilgesellschaft ein Stück Subsidiarität und Selbstbestimmung zurückgegeben. Das verlangt die Bereitschaft zur Eigenverantwortung, aber es verlangt auch einen Staat, der sich darauf konzentriert, die Bedingungen für Gerechtigkeit zu schaffen und die Infrastruktur gesellschaftlicher Solidarität zu garantieren. Nur ein starker, glaubwürdiger Staat hat übrigens auch die Möglichkeit, das Engagement der wirtschaftlich Mächtigen einzufordern“ (Schröders 2000a). Dieser Ansatz verfolgt in erster Linie einen aktivierenden Impuls. Es geht darum, den Übergang zu einer aktiven Gesellschaft zu bewerkstelligen. „Mir geht es beim Konzept der modernen Zivilgesellschaft um etwas anderes: um eine »Zivilisierung des Wandels« durch politische Integration und ein neues Bürgerbewusstsein. Um mehr Eigenverantwortung, die zu Gemeinwohl führt“ (Schröder 2000a). Letztendlich geht es darum, die Reformen, die er für notwendig erachtet, gesellschaftlich zu verankern. „Nur wenn wir die Menschen einbeziehen in die Verantwortung, aber auch in das Haben und Sagen in der Gesellschaft, können wir miteinander die notwendigen Reformschritte machen“ (Schröder 2000a). Deshalb ist dieser Ansatz von Schröder durchaus problemadäquat. Erstens wird hierin deutlich, dass Schröder die Notwendigkeit erkannt hat, die Reformen abzusichern und die Bevölkerung

„mitzunehmen“⁶⁷. Ob dieses in der konkreten Praxis immer geschehen ist, sei erst einmal außen vor gelassen. Gerade bei schwierigen Reformen hängt der Erfolg von der richtigen Kommunikation und Sprache ab, wie die Haushaltssanierung zeigt. Zweitens, und dies hängt substantiell mit der Kommunikation zusammen, ergibt sich hieraus ein anderes Verhältnis zwischen PAS und Bevölkerung. Es bedarf einer verbesserten Kommunikation zwischen PAS und Bevölkerung. So wünscht sich Schröder (wenn auch sicherlich nur in guten Tagen) „(...) eine Gesellschaft, in der eine Regierung gezwungen wird, jeden Tag zu begründen, was sie vorhat. Denn das verschärft unsere eigene Urteilsfähigkeit und macht Politik besser, als sie sonst wäre“ (Schröder 2001a: 3).

Jüngere Entwicklungen stimmen aber schon wieder nachdenklicher. Im Wahlkampf wurde von Seiten der SPD auf das Adjektiv „neue“ vor der „Mitte“ verzichtet. Die Sozialdemokratie versuchte hiermit offensichtlich der Angst vor zu starkem Wandel entgegenzuwirken, die nicht erst nach dem 11.9.2001 bei vielen zu beobachten ist. Die SPD suggerierte mit ihrem Wahlkampf, der „steile Berg“ sei überwunden. „Was unser Land braucht, ist eine Politik, die Balance hält. Die Innovation und Gerechtigkeit, die Eigenverantwortlichkeit und Solidarität, die Erneuerung und Zusammenarbeit verbindet. Wir, die Sozialdemokraten, haben diese Balance wiederhergestellt“ (Schröder 2002a) formuliert Schröder beispielsweise in einer Rede zur neuen Mitte. Dass die wiederhergestellte Balance nur eine Schimäre ist, muss angesichts des ausgeführten nicht wiederholt werden. Es bleibt deshalb zu hoffen, dass der richtige Ansatz der Einbindung der Zivilgesellschaft in den Wandel nicht vorzeitig abgeschlossen wird. Es bleibt mit Herzinger zu warnen, „»Neue Mitte« sollte ja noch signalisieren, dass die Sozialdemokratie aus ihren traditionellen, etatistischen Vorstellungen ausbrechen und zur Speerspitze der gesellschaftlichen Modernisierung werden wollte. »Mitte« ohne »neu« signalisiert dagegen die Rückkehr in ein Bewahrungdenken, das vornehmlich darauf aus ist, das tatsächlich oder vermeintlich Erreichte zu sichern. Außerdem soll der eigenen Klientel über rhetorische Ausflüge wie »die Mitte ist rot« versichert werden, dass man nicht

⁶⁷ Ob dieses überhaupt noch möglich ist wird allerdings bezweifelt. Herzinger antwortet in einem Interview, „ich versuche zu beschreiben, wie sich die offene, liberale, die pluralistische Gesellschaft in immer größere Komplexität auflöst. Dadurch wird es immer schwieriger, alle gesellschaftlichen Strömungen oder Entwicklungen auf einen einzigen Nenner zu bringen. Das hat mit der zunehmenden Vielfalt, Widersprüchlichkeit und Flexibilität der Gesellschaft zu tun. Dabei stellt sich heraus, dass die vermeintlich unantastbaren Werte, sozusagen die »eiserne Reserve«, der substanzielle Wertekern, also das, was die Parteien meinen, wenn sie von »der Mitte« reden, in Wirklichkeit nur noch Fiktionen sind. Denn alle gesellschaftlichen Moralvorstellungen, alle politisch kulturellen Regeln sind Gegenstand von gesellschaftlichem Diskurs und gesellschaftlichen Verhandlungen geworden, obliegen Aushandlungen, die in ganz bestimmten geregelten Verfahren für die ganze Gesellschaft gültig werden, aber eben auch immer wieder in Frage gestellt werden können und somit stets in Veränderung begriffen sind. Es gibt nicht diesen substanziellen Wertekern, von dem aus sich alle Moral und alle Kultur der Gesellschaft ableiten ließ“ (Herzinger 2002).

abweichen werde vom klassischen sozialstaatlichen Konsensgebot, das die Bundesrepublik einst begründet hat“ (Herzinger 2002).

Angesichts dieser „neuen Mitte“ war es schwierig für die Opposition hierauf adäquat zu antworten⁶⁸. Eine tiefere Erörterung würde hier aber zu weit führen. Die Union fand lange Zeit – zusätzlich geschwächt durch ihren Spendenskandal – keine wirkliche Antwort auf Schröder. Die „Wir- Gesellschaft“ der Parteivorsitzenden Merkel ist auf jeden Fall nicht als Antwort durchgedrungen. Sie will einen neuen Gesellschaftsvertrag, der sich aber nicht wirklich von dem Konzept Schröders abhebt. „Grundlage dieses Vertrages zwischen Politik und Bürger ist der Gedanke der Gegenseitigkeit. Der Bürger kann sich auf die Politik verlassen und leistet seinen Beitrag zum Wohlergehen des Gemeinwesens. (...) Ihr Ziel ist die Wir-Gesellschaft“ (CDU 27.8.2001: 3). Auch die Gedankenspiele mit dem Modell des „mitfühlenden Konservatismus“⁶⁹, mit dem Bush in den USA den Präsidentschaftswahlkampf bestritten hat, sind Ausnahmen geblieben. Edmund Stoiber hatte diese offene Flanke der Union erkannt und versucht die SPD anzugreifen, indem er ihr vorgeworfen hat, dass die „Balance zwischen Bewahren und Verändern“ (zit. nach Meng 2002: 228) nicht mehr stimme. Dass die fehlende Antwort der Opposition eventuell 1998 Wahlentscheidend war, lässt sich anhand einer Studie des Meinungsforschungsinstitut infas aus dem Jahr 2000 plausibel darlegen. Die Autoren Smid und Steinwede haben versucht entlang der Kriterien von Giddens Buch zur „Neuen Mitte“ (Giddens 1999) herauszufinden, ob es die „Neue Mitte“ als eine relevante Gruppe gibt (vgl. Smid/ Steinwede 2000). Sie haben drei zentrale Dimensionen oder Denkmustern in der Bevölkerung ausgemacht. Das (1) Denkmuster weist auf die Option für soziale Gerechtigkeit mit der Betonung der Rolle des Staates bei der Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens. Dieses deutlich wohlfahrtstaatliche Denkmuster, in dem sich abweichend von der theoretischen Vorstellung empirisch auch das korporatistische Element wiederfindet, kann als „traditionalistische“ Dimension bezeichnet werden. Diese Gruppe ist 45,5 % groß. Das (2) Denkmuster stellt auf eine Neubestimmung stattlicher Aufgaben mit der Option auf eine schlankere Sozialpolitik unter Beibehaltung des Wertes der sozialen Gerechtigkeit ab. Diese Denkmuster enthält dabei alle wesentlichen Aspekte einer Dimension der „Neuen Mitte“, diese Gruppe umfasst 15,7 %. Und das (3) Denkmuster repräsentiert eine Politik der Reduktion sozialpolitischer Leistungen des Staates und eine generelle Zurückweisung stattlicher Kontrolle in allen Bereichen des Lebens. Diese Dimension kann

⁶⁸ Vgl. das sehr lesenswerte Buch von Wolfgang Schäuble „Mitten im Leben“ (Schäuble 2000).

⁶⁹ ComPASSionate Conservatism – mitfühlender Konservatismus = der Vater dieser Lehre ist Prof. Marvin Olasky (vgl. Pinzler/ Wessel 2001: 99ff).

dem empirischen Befund nach als „wirtschaftsliberales“ Denkmuster bezeichnet werden. Diese Gruppe ist 29,7 % groß (vgl. Smid/ Steinwede 2000: 12) Der Rest von 9,2 % ist ideologisch nicht einsortierbar. „Mit dem vorliegenden empirischen Ergebnis lässt sich die „Neue Mitte“ im Spektrum politischer Denkmuster als eigenständige Form politischen Denkens in der Bundesrepublik statistisch nachweisen,“ (Smid/ Steinwede 2000: 13) was aber nicht mit einer Parteipräferenz zu verwechseln ist. Berücksichtigt man dann noch, dass wahrscheinlich insbesondere Frauen in der „neuen Mitte“ zu finden sind (vgl. Billerbeck 2002: 3), wird deutlich wie entscheidend der „Mitte“- Wahlkampf für die Wahl 1998 und mit Sicherheit auch für die Wahl 2002 war.

Bleibt abschließend zu fragen, ist Schröders Vorstellung positiv oder negativ für die Bewältigung der beschriebenen Probleme des PAS? Es überrascht nicht, dass die Bewertungen hierzu weit auseinander liegen. Heyder ist sicherlich der euphorischste Befürworter von Schröders Regierungsstils. „Anders die rot-grüne Politik. In dieser bestimmt wieder ein gesamtgesellschaftlicher Reformansatz das politische Handeln. Diesmal geht es nicht um den Ausbau des Wohlfahrtsstaates, um ein neues Gleichgewicht von Markt und Plan, wie in der sozial-liberalen Koalition, sondern um die Reform des >>Reformsystems<< durch die Implementation eines neuen Politikstiles: aktivierende Politik. Politische Planung bezieht jetzt die gesellschaftlichen Gruppen stärker ein. Ein völlig anderer Bezugsrahmen für die Konzeptionalisierung von Reformen entsteht“ (Heyder 2002: 12). Wie bereits beschrieben, sieht er die Aufgabe des Bundeskanzlers darin, zwischen verschiedenen Spannungspolen⁷⁰ auszugleichen. Er bilanziert deshalb auch die Amtszeit Schröders, „insgesamt wird deutlich, dass die Regierungskoalition viel programmatische Energie darauf verwendet hat, Modernisierung, soziale Gerechtigkeit, Eigenvorsorge und Nachhaltigkeit in vielen Politikfeldern zu fördern und dabei auch einen erheblichen strukturellen Wandel angestoßen hat.“ Er muss dann aber selbst einschränkend festhalten, „demgegenüber mutet es seltsam an, dass die Wirtschaft in der Reformdiskussion der Koalition aus der sozialen Verantwortung fast ausgenommen wurde“ (Heyder 2002: 16). Es wird Schröder zwar zugestanden, dass er mit seiner Politik eine „nachholenden Modernisierung“ (Leicht 2001:1) betrieben hat, gleichzeitig hat er zu wenig von Seiten der Wirtschaft gefordert. Er hat bisher noch kein Äquivalent zu der im Ansatz richtigen Strategie der Einbindung der Zivilgesellschaft gefunden. Dies ist sicherlich auch ungleich schwieriger, bleibt aber die

⁷⁰ Modernisierung/ Innovation – soziale Gerechtigkeit
Sozialstaatlichkeit – Eigenvorsorge (Subsidiarität)
Markteffizienz – Nachhaltigkeit“

zentrale Herausforderung. Wenn er sich dieser Aufgabe nicht stärker zuwendet, wird die Kritik von Schmidt weiterhin Gültigkeit besitzen, „der Kanzler der Deutschen droht als Medium des Modernisierungsprozesses angesehen zu werden. Denn offenbar steuert er nicht diesen, sondern dieser ihn“ (Schmidt 2002: 33). Dementsprechend ist auch die Krise des Sozialstaates noch nicht gelöst. Allerdings besteht auch kein Grund für solchen Pessimismus, wie Herzinger ihn formuliert, „auch wenn ich die Überwindung des alten Links-rechts-Musters begrüße, halte ich Schröders Konzeption der Mitte für fragwürdig, weil sie suggeriert, alles mit allem jederzeit vereinbar machen zu können: »Innovation« mit »Gerechtigkeit«, »Konsens« mit »Führung«, >>Gleichheit<< mit >>Freiheit<<. Die Mitte soll gleichzeitig der Motor der Modernisierung aber auch der ruhende Pol sein. Sie soll also dynamisch sein und gleichzeitig starr oder statisch. Schröder sagt, wer die Mitte destabilisiere, richte furchtbare Katastrophen an. Das hat einen Einschüchterungsaspekt: Man wagt dann nicht mehr, Konflikte zu benennen. Wenn aber die Mitte alles umfasst, das Eine wie das Andere, warum reden wir dann noch von der Mitte?“ (Herzinger 2002). Schröder hat im Gegensatz zu Kohl den Rahmen des politischen erweitert, in dem er – bewusst oder getrieben – einen neuen Dialog mit der Gesellschaft begonnen hat. Diesen gilt es fortzuführen, sonst scheitert er nicht daran, dass er keine Idee hatte, sondern daran, dass er seiner Idee oder Eingebung nicht vertraut hat. Hierzu ist aber auch ein deutlicherer Blick in Richtung Wirtschaft notwendig.

5.1.1.2 Schröders Entscheidung: Kooperation, Markt oder Hierarchie?

„Da stand also ein neuer Kanzler mit robustem Ehrgeiz und ausgeprägtem Machtinstinkt, einer, dem die Gabe Willy Brandts, politische Träume zu formulieren, komplett fehlt. Schröder aber hat, und das hat er gezeigt, andere Gaben. Er ist ein Kommunikator. Er hat das Zeug, an den Parteien vorbei die Menschen anzusprechen, er ist einer, der den Konsens mit allen Gruppen der Bevölkerung sucht und sich dabei ziemlich geschickt anstellt; er versteht es, sympathisch, kraftvoll und verständlich zu erscheinen“ (Prantl 1999: 30), urteilt Prantl nach einem Jahr Kanzler Schröder. Es stellt sich die Frage, wie und mit welchen Instrumenten Schröder wirklich arbeitet. 1998 wurde die Regierung Kohl unter anderem deshalb abgewählt, weil sie handlungsunfähig einen Reformstau verursachte, der selbst eingefleischte CDU’ler zum Nachdenken brachte. So hat der ehemalige Bundespräsident und CDU- Mitglied Roman

(Heyder 2002: 12)

Herzog 1997 in seiner Berliner Rede dazu aufgerufen, es müsse nun ein Ruck durch das Land gehen. Vier Jahre später herrscht naturgemäß großer Streit darüber, ob Kohls Nachfolger diesen Reformberg abgearbeitet – zumindest aber begonnen hat ihn zu reduzieren, oder ob Deutschland heute vor einem größeren Reformberg steht als 1998. Diese Frage kann und soll hier nicht beantwortet werden. Eine Antwort könnte nur parteipolitisch gefärbt sein. Objektive Kriterien ließen sich nur definieren, wenn es möglich wäre, das objektive Gemeinwohl zu definieren. Trotzdem soll anhand der drei Phasen Schröderscher Regierung und entlang der zentralen Akteure oder Akteursgruppen versucht werden zu zeigen, wie Bundeskanzler Schröder vier Jahre regiert hat.

Nach einem Jahr, also nach der ersten Phase, war die Kritik an der neuen Regierung nicht zu überhören. Ungeachtet dessen, hatte der Kanzler nach wie vor hohe Sympathiewerte in den Meinungsumfragen. Es lässt sich sagen, dass dieses deutliche positive abheben von dem Rest der Koalition ihn in diesem Jahr das Amt rettete, da niemand gegen diese Umfragen eine Alternative aufzubauen vermocht hätte, selbst wenn viele wussten, dass diese Werte zu einem nicht unwesentlichen Teil der Kritik des Kanzlers an seinen eigenen Ministern geschuldet war. Aber auch sein Regierungsstil wurde kritisiert, „ist es da zuviel verlangt, dass der Kanzler nicht länger improvisiert, sondern regiert? Schluss mit dem wirren Vorspiel!“ (de Weck 1999). Auch Prantl schreibt in seinem Buch, „Regierungslust: Darunter ist wohl etwas anderes zu verstehen als die seltsam kraftprotzenhafte und halbstarke Politik, die sich alsbald nach Regierungsantritt in Bonn breit machte“ (Prantl 1999: 17). Aber nicht nur der Stil, sondern vor allem die Inhalte wurden kritisiert. Das Schlagwort vom Nachbesserungskanzler“ machte die Runde, die Neuregelung des 630- Marks- Gesetzes oder die Altautorichtlinie, die erst im Jahr 2002 realisiert wurde, stehen hierfür. Noch im Herbst 2001 reagiert Schröder, in einem Interview auf die Fähigkeit der Selbstkritik angesprochen, ungehalten mit der Äußerung, „Bundeskanzler sind vielleicht nicht zur öffentlichen Selbstkritik da. Aber ich bin es nicht gewesen der den Begriff Lernfähigkeit diskreditiert hat. Oft haben gerade bestimmte Medien Veränderungen aufgrund von Lernprozessen mit dem bösen Wort der „Nachbesserung“ belegt. Und Lernfähigkeit ist eine der wichtigsten Tugenden, die man in der Politik braucht. Denn nichts ist bei der sich schnell verändernden Basis unserer Gesellschaft, der ökonomischen Basis zum Beispiel, schlimmer als ein stabiles Politikverständnis, das sich natürlich immer dann einstellt, wenn man glaubt, eine einmal getroffene Entscheidung sei etwas, was in offenen, dynamische sich entwickelnden Gesellschaften gleichsam Glaubenscharakter haben muss. Ich meine, man muss nicht Angst haben vor Politikern, die

von sich behaupten, dass sie noch etwas lernen können, sondern eher vor solchen, die sagen, sie können und wollen nicht mehr lernen“ (Schröder 2001a). In dieser Zeit sind viele Gesetze durch die Koalition verabschiedet worden. Hier sind zum einen die Rücknahme zahlreicher Einschnitte der alten Regierung in das Sozialsystem zu nennen (Zuzahlung bei Medikamenten, Kündigungsschutz) aber auch einige durchaus weitreichende Neuerungen beschlossen worden, wie die erste Stufe der Steuerreform oder die ökologische Steuerreform. Diese Entscheidungen sind alle per rot-grüner Order, oft gegen den Willen der Betroffenen (Krankenkassen, Arbeitgeber) durchgesetzt worden. Im nachhinein wurde dieses alles am Finanzminister Lafontaine, der im März zurücktrat, festgemacht. Er sei für diese Politik zuständig. Der Kanzler hat diesen Glauben auch kräftig zu nutzen gewusst. „Der Kanzler selbst hat das Stichwort gegeben und die Sache auf den Punkt gebracht:

„Wirtschaftsfeindlich“ nannte er am Vorabend des Lafontaine-Rücktritts bei einer „Standpauke“ vor versammeltem Kabinett die tastenden Versuche einiger seiner Minister, den rot-grünen Koalitionsvertrag umzusetzen“ (Bredthauer 1999: 391). Dass der Kanzler und sein Amt dieses alles mitgetragen, teilweise selbst angeordnet hatten, verschwieg der Kanzler. Das dieses alles jedoch nur als „Rokoko-Politik“ (Prantl 1999: 26) bezeichnet wurde, lag wahrscheinlich vor allem an den hohen Maßstäben, die an die neue Regierung, vor allem auch von den Unterstützern, herangetragen wurde und ist die Ironie der Regierenden. Der für seine biblischen und abendländischen Vergleiche berühmte Prantl führt aus, was er unter Rokoko versteht, „das Rokoko war bekanntlich weniger ein Bau- denn ein Dekorationsstil. Die Architektur wurde kulissenhaft, an die Stelle klarer Gliederungen traten niedrigere Formen der Baukunst, nämlich Voluten und Schnörkelchen aus Stuck“ (Prantl 1999: 26). Aber um Schnörkelchen handelte es sich bei der Ökosteuer oder dem Bündnis für Arbeit sicher nicht, dafür wurde sie von allen Seiten zu sehr bekämpft. Schon nach 100 Tagen im Amt diktierte Schröder dem Spiegel in den Notizblock, „du kannst hier im Ernst nur was bewegen, wenn alles am Zusammenkrachen ist“ (Knaup 1999: 22).

Die Phase 2 war in den Augen der Beobachter die Reformphase und damit die erfolgreichste Phase des Kanzlers und verdient deshalb eine etwas ausführlichere Betrachtung. Auch der Regierungsstil dieser Jahre wurde kritisiert, Schröder als „Klüngelkanzler“ bezeichnet. „Wie man es auch macht, man macht es verkehrt, mag sich der Kanzler denken. Anfangs goutierten es die Leitartikler nicht, dass die neue Regierung auf offenem Markt ihre inneren Unstimmigkeiten vorführte, jetzt stören sich die Edelfedern und intellektuellen Nörgler daran, dass alles in kleinen Kreisen und jenseits der Bühne des Parlamentarismus präzise und

raffiniert ausbaldowert wird“ (Lütjen/ Walter 2000: 1308). Diese Kritik wurde aber eher in den Feuilletons der Zeitungen denn auf Seite eins der Bild-Zeitung ausgetragen. Bereits im Jahr 2000 hatte sich die Kommentarlage über den Kanzler komplett gewandelt. Der Konsens wurde gefeiert. Haushaltssanierung, Steuerreform, Atomausstieg und Rentenreform sind die wichtigsten Stichworte für diese Zeit. „Der Beweis wäre dann [wenn die Rente verabschiedet ist H.T.] endgültig erbracht, dass die Konsensdemokratie zu Selbstkorrekturen fähig ist. Unbezahlbar schon das“ konstatierte Hofmann in der Zeit (Hofmann 2000: 1). Der Bundeskanzler hatte erkannt, „wohlhabende Gesellschaften wie unsere sind also schwieriger veränderbar, weil viele Gruppen etwas zu verlieren haben. Und das ist ja eigentlich auch gut so“ (Schröder 2002b: 4). Deshalb und vor allem, weil die veränderten Mehrheiten im Bundesrat dieses erforderten, setzte der Kanzler auf den Konsens und überparteiliche Konsensrunden. Doch Konsens meint nicht Konsens im Sinne von: alle setzen sich an einen Tisch und verhandeln so lange bis alle einverstanden sind. Steinmeier, Staatssekretär des Bundeskanzlers weist denn auch zurecht darauf hin: „ein gemeinsames Vorgehen von Regierungsmehrheit und Opposition wie zum Beispiel beim Gesetz zur Entschädigung der NS-Zwangsarbeiter hat es nur selten gegeben“ (Steinmeier 2001: 2). Eine Renten- oder Steuerreform, die gegen die Mehrheit der Opposition im Bundesrat mit den Stimmen von Oppositionsministerpräsidenten verabschiedet wird, weil diese sich entweder einen persönlichen Vorteil oder schlicht einen materiellen Nutzen für ihr Land versprechen, ist kein Konsens, sondern ein Erfolg geschickten Taktierens. Die Opposition hat bei allen großen Reformen versucht im Bundesrat zu blockieren, wie die SPD dieses in den Jahren zuvor praktiziert hatte. Das Risiko für Schröder war immer enorm hoch, die Kommentare wären heute andere, wäre die Steuerreform im Bundesrat gescheitert. Der Gewinner bekommt alles. Schröder war plötzlich der „Macher“. Von einer Konsensrepublik zu reden geht aber deshalb völlig an der Realität vorbei. Schröder hat natürlich zahlreiche Versuche gestartet, das Risiko zu minimieren. Wichtigstes Instrument war die personelle Einbeziehung der Opposition. Schröder hat wo immer möglich durch die Einbeziehung von ihm jeweils genehmen Oppositionspolitikern die Opposition gespalten. Beispiele sind Roman Herzog als deutscher Unterhändler bei der Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtcharta, Richard von Weizsäcker zur Reform der Bundeswehr oder Rita Süssmuth als Vorsitzende der Zuwanderungskommission. Er hat dadurch aber keinen Konsens erreicht, sondern eher die Opposition in die „schiere Verzweiflung“ (Hogrefe 2002: 140) getrieben. Dieses Vorgehen hatte für den Kanzler zahlreiche weitere Vorteile. Erstens konnte er sich dadurch als Moderator zwischen Koalitionspartner und Opposition etablieren. Das hat der Opposition das

Problem der Ununterscheidbarkeit und den Grünen das Etikett „Umfaller und Versager“ eingebracht (vgl. Raschke 2001). Zweitens, konnte er hierdurch das Bedürfnis der Bevölkerung bedienen, die Veränderung im „Konsens der Mächtigen“ (Hogrefe 2002: 23) wollen. Dass Schröder in dieser Phase auch andere Regierungsstile benutzte, ist angesichts der Situation und der Person des Kanzlers evident. So weist Helms darauf hin, dass „die dominante Devise >>Führen durch geschicktes Verhandeln<< mehrmals durch >>Machtworte<< des Kanzlers modifiziert wurde“ (Helms 2001: 1511). Er hat mit solchen Instrumenten teils - zumindest kurzfristigen – großen Erfolg gehabt (vgl. Greencard) teils aber auch erheblichen persönlichen Schaden riskiert (vgl. das Basta gegenüber der ötv auf ihrem Gewerkschaftstag vom 4.-10. November 2000 zur Rente). Auch wenn, wie Hogrefe zu berichten weiß, dieses „Basta“ unkontrolliert war (vgl. Hogrefe 2002: 21), PASst es doch in ein Bild, das Schröder von vielen Gewerkschaftlern hat. „Gewerkschaftsfunktionäre gelten ihm als Vorsteher von unbeweglichen Solidaritäts-Kartellen“ (Hogrefe 2002: 21).

Und trotzdem oder vielleicht gerade deshalb setzte Schröder im Gegensatz zu Kohl, der stärker mit seiner Koalition und vor allem seiner Partei regierte (Bannas 2000: 12), viel stärker auf die Einrichtung von Expertenrunden, „Runden Tischen“, Kommissionen oder Bündnissen (vgl. Lütjen/ Walter 2000: 1309), um die Zivilgesellschaft einbeziehen zu können. „Der Konsens „(...) leistet seinen Beitrag für eine schwierige Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Gesellschaft“ (Steinmeier 2001) sagt Frank Steinmeier hierzu. Konsensrunden in diesem Sinne versuchen den Handlungsspielraum zu erweitern. „Konsenssuche wird hier zu einem dynamischen Prozess, in dessen Verlauf man traditionelle Blockaden überwindet und dafür sorgt, dass sich in komplexen Entscheidungsprozessen die Waagschale im richtigen Moment zugunsten der Erneuerung senkt“ (Steinmeier 2001). Dieses ist, wie beschrieben, eine logische Konsequenz aus der Entwicklung zu einer funktional differenzierten Gesellschaft. Das Schröder dieses erkannt und benutzt, ist ihm eindeutig positiv zu verbuchen.

Allerdings lohnt es sich einmal näher hinzuschauen, wie er die Einbeziehung der Zivilgesellschaft vollzogen hat. Zwei Punkte sind hierbei kritisch anzumerken, (1) die Auswahl der Beteiligten und die hieraus sich ergebende Zusammensetzung und (2) die teilweise massive Aushebelung der legitimen Verfahren. Die Zusammensetzung und Auswahl der Verhandlungsrunden und Kommissionen ist oft willkürlich. Fast nie sind alle betroffenen Akteure oder Akteursgruppen beteiligt. Lütjen und Walter halten denn auch fest, „ebenfalls

willkürlich ist ihre Zusammensetzung, über die vor allem der Kanzler und sein Stab entscheiden. Die Diskussionen lassen sich auf diese Weise ziemlich beliebig konditionieren, und was wie ein liberal-diskursives Forum erscheint, ist bereits durch die Zusammensetzung vorselektiert und verengt“ (Lütjen/ Walter 2000: 1301). Auch wenn es ein evidentes Problem in der Verwirklichung von einerseits Effizienz und andererseits Transparenz sowie der Einbeziehung aller Akteure gibt, muss doch bei jeder einzurichtenden Verhandlungsrunde versucht werden, ein bestmögliches Gleichgewicht herzustellen. Zwar ist Lütjen und Walter zu zustimmen, wenn sie festhalten, „würde die Politik aus diesen smoke filled rooms in die Öffentlichkeit abwandern, wären die Verhandlungspositionen der Beteiligten in der Folge radikal eingeschränkt“ (Lütjen/ Walter 2000: 1309). Jedoch weisen sie selbst darauf hin, dass es einen „Prozess der Anonymisierung der Macht“ gibt und das „Macht eher Hegemonie über Verfahren ist“ (Lütjen/ Walter 2000: 1312) und als solche sich immer legitimieren muss (vgl. Giddens 1999). Angesichts der festgestellten eingeschränkten Handlungsfähigkeit des PAS ist es um so wichtiger Legitimation durch Verfahren zu sichern. Dieses ist nicht gleichzusetzen mit Legitimation durch das Parlament. Zwei Prinzipien sind vielmehr zu beachten, (1) darf es keine unnötige Einschränkung der Rechte des Parlamentes (wie im Fall der Einrichtung der Nationalen Ethikrates geschehen) geben. Dieses gilt trotz des richtigen Hinweises von Sebalt, der darauf hinweist, dass die Verfahren und Regeln und das praktische Handeln der Politiker des Bundestages, „von vornherein die kooperative, verhandlungsorientierte und damit oppositionellem Einfluss zugängliche Komponente“ (Sebalt 2001: 48) nahe legt, so darf dieses doch nicht zu einer Entmachtung des Parlamentes führen. Und (2) müssen bei der Zusammensetzung der Verhandlungsnetzwerke möglichst alle Betroffenen am Tisch sitzen oder wenigsten ausreichend vertreten sein⁷¹. Ansonsten besteht nicht nur ein Akzeptanzproblem für die gefundene Lösung, sondern es entsteht auch der Eindruck des Klüngels oder bei Kommissionen der Voreingenommenheit. Es ist zwar richtig, wenn Steinmeier darauf hinweist, dass „der ritualisierte Weg über Expertenrunden, Programmkommissionen, Parteitagsbeschlüsse und langwierige Gesetzgebungsvorhaben sich hier schnell als zu lang erweisen kann“ (Steinmeier 2001). Doch dürfen Expertenkommissionen⁷² sich nicht dem Vorwurf der Parteilichkeit aussetzen, ohne ihre Glaubwürdigkeit auf Spiel zu setzen. So ist dieser Satz des Staatssekretärs denn auch in erster Linie eine Verteidigungslinie gegenüber den Ansprüchen der eigenen Partei. Assheuer stellt fest, „Schröder, der sanfte Machiavellist, agiert mit einem urkonservativen Instinkt. Er will

⁷¹ So gehören in das Bündnis für Arbeit auch Arbeitslosenverbände oder wenigstens entsprechende Wohlfahrtsverbände. Die Integration wäre gerade hier auch kein effizienzminimierendes Hindernis. Durch die Struktur der Arbeitsgruppen innerhalb des Bündnisses wäre eine Einbindung ohne weiteres möglich.

jene seltenen occasioni aufspüren, in denen überhaupt noch politische Entscheidungen getroffen werden können. Diese Möglichkeiten entdeckt er vorzugsweise außerhalb des Parlaments“ (Assheuer 2002: 33). Mit anderen Worten, die Fraktion und erst recht die Partei haben kaum mehr Einfluss auf die Regierung Schröder. Das dieses bisher eher leise diskutiert wurde, könnte auch daran liegen, dass Schröder damit im Grunde die Meinung der Bevölkerung über die Politiker des Bundestages widerspiegelt. „Insofern entspricht der plebiszitäre Instinktpolitiker Schröder durchaus dem entpolitisierten gesellschaftlichen juste milieu der Nach-Kohl-Ära. Zu deutlich ist der Unmut der Deutschen über der bundesrepublikanischen Parteienstaat, unüberhörbar der Ruf nach Fachleuten in bzw. statt der Politik“ (Lütjen/ Walter 2000: 1310) vermuten Lütjen und Walter. Es ist aber für Schröder bedrohlich, dass trotz des Motto des SPD- Fraktionsfest von 1999 „Lust am Regieren“ schon zu diesem Zeitpunkt die Enttäuschung über den Einfluss unter den SPD- Abgeordneten deutlich zu spüren war. Heute hat Schröder zwar die gesamte Partei hinter sich und es ist Walter zu zustimmen, wenn er Schröder mit der Ära Schmidt vergleicht, „insofern ist jetzt prinzipiell möglich, was in der Ära Schmidt nicht ging und auch einem Parteivorsitzenden Lafontaine nicht durchsetzbar war: eine vergleichsweise kohärente Handlungseinheit von sozialdemokratischer Partei, Fraktion und Regierung“ (Walter 1999). Allerdings hatten Lütjen und Walter bereits im Jahr 2000 hellseherische Fähigkeiten, als sie schrieben, „erweist sich die Union aber wieder als handlungsfähig und geschlossen, nutzt dem deutschen Kabinettschef die präsidiale Pose wenig; dann funktioniert kein Volkskanzleramt, dann braucht der Anführer der Regierung die massive Unterstützung und auch die emotional unterfütterte Loyalität der Parlamentsmehrheit samt ihrer Parteien“ (Lütjen/ Walter 2000: 1313). Es lässt sich also festhalten, dass Schröders Politik oder besser formuliert die Zustimmung zu dieser sehr stark vom Augenblick geprägt war. Scheitert ein Kompromiss oder eine Verhandlung dauert schlicht zu lange und wird zu kompliziert, so dass die Menschen ihn nicht mehr verstehen oder sich nicht mehr dafür interessieren, wird es für Schröder eng. Meng fasst dieses sehr treffend zusammen, „aber anders als über strittige Alternativen werden neue Bindungen nicht entstehen, sondern immer nur alte aufgebraucht“ (Meng 2002: 24). Hierin liegt das Problem Schröderscher Konsenspolitik. Er hat zu Lasten der eigenen Partei scheinbare Kompromisse erzielt, er selbst konnte sich so in den Mittelpunkt der „Konsensfamilie“ stellen, quasi als guter Landesvater, seine Partei stand nicht nur oft daneben, sondern wurde oft genug düpiert.

⁷² Zu den negativen Auswirkungen von Expertenkommission (vgl. Schuh 2002: 27)

Dieses Problem ist dann in der Phase 3, dem letzten Amtsjahr, deutlich zu Tage getreten. Nachdem er sich im Sommer entschieden hatte 2001 mit „ruhiger Hand“ zu regieren und in Punkto Reformen zwei Gänge zurückzuschalten, und zeitgleich die Konjunktur stark nachließ, wachte er in der Erfolgsfalle auf. Dem Macht- und Machertyp Schröder wird eine Krise nicht verziehen, weil sie direkt bei ihm abgeladen wird. Sofort gab es Umfragen, nach dem nicht weniger als 50 % der Befragten äußerten, Schröder neige dazu, politische Probleme auszusitzen (Politbarometer, 08/01). Vielleicht hätte er in dieser Situation von Blair lernen sollen. Der arbeitet nach dem Verfahren, „bremsbereit fahren, und das als Hochgeschwindigkeit verkaufen“ (Perger 2002: 3). Schröder hat erst im Frühjahr nach dem Skandal um gefälschte Zahlen bei der Bundesanstalt für Arbeit wieder angefangen, von Reformen zu sprechen. Zwar war erst am Jahresanfang das Job-aktiv Gesetz in Kraft getreten, das durchaus positiv aufgenommen wurde, nur hatte es angesichts der ruhigen Hand des Kanzlers niemand bemerkt.

5.1.2 Schröder der Medienmann – Schröder Mann der Medien

Über den Medienkanzler Schröder ist eigentlich alles gesagt worden (vgl. z.B. Meng 2002). Das wichtigste ist wohl, dass Gerhard Schröder durch die Medien zum Bundeskanzler geworden ist und es auch für eine weitere Amtszeit einerseits durch (Kanzlerduelle) andererseits gegen (Springer- Kampagne in den letzten Wochen vor der Wahl) die Medien es noch einmal geschafft hat. Insbesondere die beiden Fernsehduelle dürften einen Umschwung in der Gunst der Wähler gebracht haben⁷³. Er hatte es geschafft, sich an seiner eigenen Partei vorbei, bei einem Millionenpublikum bekannt und beliebt zu machen. Das wichtigste Mittel war der kalkulierte Tabubruch innerhalb seiner Partei. „Auf dieser Klaviatur des kalkulierten Tabubruchs haben Lafontaine in den achtziger Jahren und Schröder in den Neunzigern erfolgreich gespielt“ (Walter 1999). Schröder scheint die Medienlogik so gut zu verstehen und sich zu eigen gemacht zu haben, dass er zum „König Midas des Polit-Pop“ (Siemes 2002: 39) ernannt wurde. Und tatsächlich muss man erlebt haben, wie die Menge auf ihn reagiert. Es ist beeindruckend, wie Schröder und Fischer am Sonntag vor der Bundestagswahl zusammen mit der Rockgruppe BAP u.a. vor dem Brandenburger Tor aufgetreten sind. Nicht Wolfgang Niedecken, der band-leader von BAP war der umjubelte Star, sondern eindeutig Schröder und Fischer. Dieses war nicht mehr Personalisierung von Politik, das war Starkult a la Hollywood.

Das „System Kohl“ hatte seine Legitimationsbasis in den traditionellen Institutionen, Mechanismen und Verfahren und insbesondere auch über Jahrzehnte gepflegten persönlichen Loyalitäten, formellen und mehr noch informellen Netzwerken der alten Parteiendemokratie (vgl. Spiegel 1999). Das gab dem System Kohl eine gewisse Unabhängigkeit von der öffentlichen bzw. veröffentlichten Meinung. Anders das System Schröder. „Das System Schröder (...) hat seine Legitimationsbasis in der Mediengesellschaft. Seine Machtprämien sind – nicht ausschließlich aber doch wesentlich stärker als im herkömmlichen Parteienstaat – Medienkompetenz und Medienpräsenz“ (Sarcinelli 1999: 399), urteilte Sarcinelli im Jahr 1999. Drei Jahre später, also in der dritten Phase, hat er seine Meinung zwar nicht revidiert, wohl aber modifiziert. „Was als neue Ernsthaftigkeit, als Stilwechsel, als das Einschwenken des Medienkanzlers und Spezialisten für „Darstellungspolitik“ in das harte Geschäft der „Entscheidungspolitik“ (...) erscheinen mag, hat mit der mehr oder weniger klugen Handhabung des verfassungsrechtlichen und machtpolitischen Instrumentariums im Rahmen eines immer noch stark von Parteien und Fraktionen bestimmten parlamentarischen Regierungssystems zu tun“ (Sarcinelli 2002: 66). Schröder hat erkannt – nicht mehr und nicht weniger –, dass Medienkompetenz eine Grundlage modernen Regierens ist. Auch in diesem Bereich hat er seine Lernfähigkeit bewiesen. Medien sind für ihn Mittel zum Zweck. Dieses hatte gerade er früh lernen müssen, um seine politische Karriere gegen die eigene Partei aufbauen zu können (vgl. Hogrefe 2002). Das er aber auch bis heute lernfähig geblieben ist, dokumentiert folgende Kurzfassung seiner Amtszeit, „schon zwei Jahre zuvor hatte Kanzlerkandidat Gerhard Schröder mit seinem Laienspielerauftritt bei der RTL-Soap „Gute Zeiten, schlechte Zeiten“ einen jovialeloquenten Politikertypus definiert, der sich – halb zog sie ihn, halb sank er hin“ – gerne an der Optik eines Mediensystems orientiert, das sich für die Politik als assoziative Collage mit, im Wortsinn, An-Sehen revanchiert. Als er sich dann als Kanzler, kein halbes Jahr im Amt, für das „Life and Style“ vom renommierten Modefotographen Peter Lindbergh im Brioni-Anzug ablichten ließ, bereicherte er sein von der Opposition fleißig kolportiertes Image als „Medienkanzler“ einerseits noch um die Facette Lifestyle, erlebte andererseits indes eine Taufe mit Spätfolgen: als „Cashmir und Cohiba-Kanzler“ geistert er forthin durch die Gazetten und musste sich folgerichtig noch die Bemerkung seines Schneiders, Umberto Angeloni, gefallen lassen, er, also der Schneider, sie „die Schlüsselfigur in der Erfolgsstory des deutschen Bundeskanzlers“ (Kamps 2002: 102).

⁷³ Das erste Kanzlerduell sahen laut Süddeutsche Zeitung rund 15 Millionen Menschen, fast 45 % aller Fernsehzuschauer an diesem Abend; zur Vorgeschichte der Fernsehduelle (vgl. Hofmann 2002).

Schröder versucht die Distanz zwischen sich und den Wählern sowohl bei der Politikformulierung (ex post) und der Politikvermittlung (ex ante) zu verkleinern. „Ein weiteres Phänomen ist der nun zu diagnostizierende neue Regierungsstil durch den Bundeskanzler Schröder (Konsens- und Bündnisrunden). Sein so genannter offener Politikstil stützt sich vor allem auf medienadressierte Personalisierung, er regiert im Wahlkampfstil (permanente Kampagne, Demoskopiefixierung) (vgl. Weidenfeld 2000; Czada 2000; Korte 2002a). Insbesondere Schröder hat ‚Going public‘ als Instrument zur Erweiterung seines Handlungskorridors entdeckt und nahezu perfektioniert (Nieland 2002: 166). Das wir es aber nicht mit einem völlig neuen Phänomen, sondern lediglich mit einer neuen Dimension zu tun haben, zeigt ein Blick auf die Homepage der SPD- nahen Frichrich-Ebert-Stiftung, „andererseits richtete Willy Brandt – wesentlich stärker als deutsche Politiker vor ihm – seine Politik nach der Funktionsweise der Medien aus. Dies zeigt sich in einer massiven Medienpräsenz als Politiker, aber auch als Privatmann, in der mediengerechten Darstellung von Politik und Person sowie in der Berücksichtigung von medialen Bedürfnissen bei der Politikumsetzung“ (Münkel 2001). Die konkrete Gestalt der Mediengesellschaft hat sich jedoch wesentlich verändert. Unter Schröder ist der Kult um die Medieninszenierung auf Seiten der Politikvermittlung und der Medien noch einmal sprunghaft angestiegen. Beispielsweise der Abend nach dem Kanzlerduell. „Man fährt irgendwo in die Pampa, um mit Leuten herumzustehen und zu labern, die auf einer Großbildleinwand eine Politshow sehen und sich anschließend den Kopf darüber zerbrechen, wie wohl die „Menschen draußen an den Schirmen“ diese Diskussion empfunden haben mögen. Der Abend in Adlershof war die Eventisierung des Events, aber natürlich schreiben alle drüber, die da waren. Wir auch“ (Kister 2002) beschreibt Kister den Abend des ersten Kanzlerduells. Ein anderes Beispiel ist die Inszenierung der Union im Bundesrat nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes. Der Ministerpräsident Müller hat einen Tag danach in einer Rede folgendes vorgetragen. „Da war ehrliche Empörung. Diese Empörung muss mitgeteilt werden. Das war in einem kleinen Zimmerchen in einer großen Parteizentrale, da war kein Journalist dabei. Also müssen sie diese Empörung dokumentieren. Das haben wir dann gemacht. Da kann man natürlich sagen, das ist Theater. Aber es ist Theater, das in einer Kommunikationsgesellschaft unverzichtbar ist, um auf Sachverhalte hinzuweisen und die notwendige Aufmerksamkeit für diese Sachverhalte zu gestalten. Deshalb wird Politik auch in Zukunft eher was mit Theater zu tun haben. Und ich denke, solange das getragen ist durch die dahinterstehenden Inhalte, ist das auch nicht zu beanstanden“ (Müller 2002). Aber auch der Kanzler selbst macht das Verhältnis zwischen Medien und Wählern zum Thema, „(...)

gestatten sie mir, diese Erfahrung kurz mitzuteilen – die Fernsehbilder, die wir alle gesehen haben, gehen gnädig mit den Zuschauern um, weil sie Distanz schaffen“ (Schröder 2001b) sagte er nach seinem Besuch in New York nach dem Terrorsanschlag vom 11.9.2001 vor dem Bundestag.. Schröder thematisiert das hochkomplexe Distanz-Nähe-Phänomen der Massenmedien. Wiederholt hat er dieses während der Elbe Hochwasserflut. Dieses zeigt, Schröder weiß um das Dreiecksverhältnis Wähler – Medien – Politik sehr genau Bescheid. Deshalb überrascht es auch nicht, dass die rot-grüne Regierung die erste deutsche Bundesregierung mit einem eigenen „Corporate Designs“ ist. „Die Bundesregierung hat sich im Juli 1999 durch einen Kabinettsbeschluss als erste Bundesregierung dahingehend verständigt, dass von dem Bundespresseamt ein gemeinsames kommunikatives Rahmenkonzept entwickelt werden soll. Die Philosophie, die in diesem Rahmenkonzept mit „Aufbruch und Erneuerung“ überschrieben ist, bedeutet: Die Distanz zwischen Bürger und Staat soll geringer werden“ (Ruhstroth-Bauer 2000: 49). Beschleunigt wurde dieser Trend nicht zuletzt durch den Umzug von Bonn nach Berlin. „Auch die Szenerie der politischen Berichterstattung hat sich in der neuen Bundeshauptstadt verändert. Die Medienkonkurrenz ist härter – das verändert Form und Qualität der Berichterstattung. Dabei scheint sich die Vermutung, Konkurrenz schaffe höhere Qualität, nicht zu bestätigen“ urteilt der ehemalige stellvertretende Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Ruhstroth-Bauer (Ruhstroth-Bauer 2000: 50). Das Klima und die Kultur ist durch den Umzug tatsächlich rauer geworden (vgl. Nieland 2002: 165). Auch für die Journalisten hat sich die Medienwelt verändert. „Über den Journalisten schwebt nicht mehr nur das Damoklesschwert professionell-handwerklicher oder, vor allem bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten, politischer Kritik, sondern das mindestens ebenso gefährliche Quotenschwert“ konstatiert der ehemalige Regierungssprecher Heye (Heye 2002: 285).

„Politische Kompetenz ohne Medienkompetenz ist in der modernen Mediengesellschaft halbierte Kompetenz. Umgekehrt gilt aber auch: Ohne Problemlösungskompetenz ist Medienkompetenz auch in der Mediengesellschaft halbierte Kompetenz“ (Sarcinelli 2002: 402 f.) fasst deshalb auch Sarcinelli die Entwicklung zutreffend zusammen. Ein Kanzler muss, ob er will oder nicht, auch ein Medienkanzler sein. Allerdings unterscheiden Medien sehr fein zwischen Regierung und Opposition. Viele, die mit ihren Mitteln in Oppositionszeiten (hierzu gehört auch ein Ministerpräsident der Opposition im Bundestag) beliebt und bekannt wurden, mussten erst einmal begreifen, dass für eine Regierungsfraktion andere Maßstäbe gelten. Journalisten nehmen zwar Geheimpapiere etc. gerne zur Kenntnis.

Wenn Politiker dieses als Koalitionäre, empfinden die Journalisten das als unprofessionell, wenn sie es als Oppositionspolitiker tun, gilt es als schlaue Opposition, die um die Aufmerksamkeit der Menschen wirbt. Dies ist ein wichtiger Grund für das Chaosbild des ersten Regierungsjahres. Auch verlangt eine Koalition eine andere Medienarbeit als eine Alleinregierung, wie Schröder sie zumindest die letzten vier Jahre zuvor in Niedersachsen hatte. Pfetsch hat auf diesen Umstand im Wahljahr 1998 hingewiesen. „Einerseits muss die Kommunikation des Kanzlers mit Blick auf die Wiederwahl darauf abzielen, sich selbst als politischer Führer und seine Rolle wie die seiner Partei bei wichtigen Entscheidungen in den Mittelpunkt zu stellen. Andererseits besteht gerade bei umstrittenen Entscheidungen die öffentliche Erwartung, dass eine Regierung mit einer Stimme spricht. In der Regel stehen der oder die Koalitionspartner ebenso unter wahltaktischen Profilierungszwängen wie die Mehrheitspartei, sie haben zudem aber auch ihre Rolle in der Regierung zu rechtfertigen. Dadurch ergeben sich Rivalitäten, die wahrscheinlich sogar stärker in der Kommunikationspolitik als in der Sachpolitik ausgetragen werden. Die Konstellation einer Koalitionsregierung kann sich daher zu einem Kommunikationsproblem für die Regierung entwickeln. Für die Medien hingegen kann die Situation, dass eine Koalition mit widersprüchlichen Positionen auftritt, unter Nachrichtenwertgesichtspunkten ein wohlfeiles Dauerthema sein.“ (Pfetsch 1998: 242). Zusammenfassend lässt sich festhalten, Medien sind ein Instrument, auf dem ein Kanzler spielen muss, wenn er seine Ziele und Ideen durchsetzen will und damit den Handlungsspielraum der Politik erweitern will. Im Zweifel hängt es aber davon ab, ob es bei der Politikvermittlung, wie dargestellt um die Vermittlung von Inhalten geht oder um eine reine inhaltslose Performance zur Gewinnung oder Sicherung von Macht, die häufig auch nur sehr kurzfristig wirkt. Man kann Schröder nicht vorwerfen, dass er dieses Instrument beherrscht. Vielmehr ist es wichtig sich im Einzelfall zu vergewissern, was hinter einem Bild, einem Symbol oder einer Veranstaltung steckt. Hier ist Schröder durchaus in einigen Fällen vorzuhalten, dass der Inhalt hinter dem Bild nicht mehr zu erkennen war. Allerdings ist es auch politisch naiv, einem Politiker oder einer Partei vorzuwerfen, sie versuchten alles zu tun, um eine Wahl zu gewinnen. Selbst die FDP muss sich dieses nicht vorwerfen lassen. Jedoch sollte nicht nur über Parteienfinanzierung gestritten werden, sondern auch über die Parteienwerbung. Wer Spielräume erweitern und nutzen will, braucht die Medien. Eine andere Frage, die hier aber nicht erörtert werden soll, ist, ob die Medien noch ihrem pluralistischen Ideal entsprechen.

5.1.3 Demokratie

Schröder hat sich mit folgenden Worten gegen seine Kritiker, die ihm Demokratieabbau vorgeworfen haben, zu wehren versucht, „es hat in jüngster Zeit so manchen Beitrag über die angebliche „Konsensdemokratie“ gegeben. Einige sehen schon den Parlamentarismus in Gefahr. Wie soll der Parlamentarismus bedroht sein, wenn wir mehr Menschen und ganze Gruppen und Verbände in die gesellschaftliche Entscheidung und Verantwortung einbeziehen?“ (Schröder 2000b). Mathias Machnig, der Geschäftsführer der SPD, setzt noch einen drauf und formuliert, „wie kann es gelingen, in einer modernen Mediendemokratie politische Themen so aufzuarbeiten und zuzuspitzen, dass sie für breitere Teile der Bevölkerung mentalitätsbildend werden, dass sie Orientierung geben in schwierigen Umbruchsphasen. Das ist mein Kernanliegen. Wir wenden aber viel zu wenig Zeit auf, um uns diesen Fragen zu stellen“ (Machnig 2000: 43). Irren also alle Kritiker, gehören sie zu den ewig gestrigen? Sicher nicht. Trotz aller positiver Bewertung von Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch runde Tische, Kommissionen etc. schwebt die ungelöste Demokratiefrage als Defizit über der Amtszeit von Schröder. „Kohls >>Koalitionsrunden>> gingen vor allem zu Lasten des Kabinetts, da ab der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre kaum mehr Minister zu den Beratungen der Partei- und Fraktionsspitzen hinzugezogen wurden. Das >>System Schröder<< schwächte hingegen primär das Parlament bzw. die Position der Regierungsfractionen“ (Helms 2001: 1511). Auch der langjährige FAZ- Korrespondent Günther Bannas hält fest, „im Vergleich zu Kohls Regierungszeit stärkt Schröder die Exekutive zu Lasten der Legislative“ (Bannas 2000: 12). Höhepunkt dieser Entmachtung war die mit dem Entscheid über den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan verbundene Vertrauensfrage⁷⁴. Wenn es stimmt, dass staatliches Handeln nur noch stark eingeschränkt wirksam sein kann, dann ist die Legitimation der Verfahren um so wichtiger. Warum sollen die Menschen den Bundestag oder gar die Landtage wählen, wenn diese sowieso nur noch nachholenden Legitimationscharakter haben. „Nicht zuletzt als normativ privilegierte Stätte der politischen Erstinformation büßte der Bundestag während der Amtszeit Schröders noch ein wenig mehr Raum ein als unter früheren Regierungen“ (Helms 2001: 1512) urteilt Helms. Zwar lässt sich mit guten Argumenten begründen, „dass spätestens seit dem 11 September, in Wahrheit schon erheblich länger, die Politik in die Arena zurückkehrt. Oder genauer: das Politik und Staat zurückkehren“ (Hofmann 2001b: 3). Doch Schröder gilt dieses häufig nur für die Regierungspolitik. Der Regierungsstil Schröders wird zahlreiche Diskussionen über

⁷⁴ Ergebnis: abg. 662; nicht abg. 4; Ja 336; Nein 326; enth. 0; (vgl. Feldkamp 2002).

die bessere Beteiligung von Parlamenten bzw. über postdemokratische Demokratien hervorrufen müssen. Zum Demokratiedefizit der Europäischen Union darf nicht noch ein weiteres Demokratiedefizit zwischen Exekutive und Legislative kommen. Benz verweist zum Beispiel darauf, dass „Interessen der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr allein von direkt gewählten Abgeordneten repräsentiert [werden H.T.], die Vertreter aller Menschen in einem Gebiet sind, sondern auch von Vertretern spezialisierter Interessen, die in unterschiedlichen Funktionsbereichen organisiert sind“ (Benz 2001: 272). Er führt dann aber auch weiter aus, „die Qualität der Demokratie hinge daher davon ab, ob alle relevanten Interessen der Bürgerinnen und Bürger in Organisationen repräsentiert sind, ob diese Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben und ob zugleich Verhandlungsergebnisse eine effektive Lösung gesellschaftlicher Probleme ermöglichen“ (Benz 2001: 272). Es darf aber nicht dazu kommen, das Wahlen nur noch darüber entscheiden, „in welchen Gesellschaftssegmenten der machtnahe Diskurs stattfindet“ (Meng 2002: 243). Hier muss die rot-grüne Regierung nachlegen.

5.2 Schröders Regierungsstil

Jürgen Engert beschreibt den Regierungsstil von Gerhard Schröder, „wenn`s klappt, ist`s gut, wenn nicht, dann müssen wir uns eben etwas anderes einfallen lassen. (...) Lasst uns suchen nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, denn der größtmögliche gehört sowieso der Vergangenheit an. (...) Lasst uns experimentieren und improvisieren, auch kalkulieren, Werkstatt Deutschland, nicht nur Chancen, sondern auch Risiken lassen sich managen, gute Stimmung muss nur in die Bude rein, und Ideen müssen her zum Ausprobieren. (...) Ich bin nicht die Richtung, wissen tu ich sie auch nicht, kommt aber einer mit einem Wegweiser, dann können wir`s mit dem mal versuchen, umkehren ist ja immer noch möglich“ (Engert 1999: 58). Übertrieben? Wahrscheinlich nicht. Darf den ein Bundeskanzler so reagieren? Wahrscheinlich nicht. Hat er damit Erfolg? Das gilt es im folgenden zu untersuchen.

Bannas hat verschiedene deutsche Kanzler miteinander verglichen und hält fest, „jeder Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland hat seinen Stil im Umgang mit Partei, Fraktion, Koalition und politischen Umfeld entwickelt“ (Bannas 2000: 12). Und auch Helms schreibt als Fazit seiner vergleichenden Länderstudie „Persönlichkeit und Führungsstil eines Regierungschefs prägen das Erscheinungsbild der Regierung und die Struktur des

gouvernementalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in erheblichen Maße“ (Helms 2001: 1513). Er geht sogar noch einen Schritt weiter. Seiner Ansicht nach zeigt die internationale Exekutivforschung, dass es im „(...) Rahmen einer einzigen Kanzlerschaft, Präsidentschaft oder Premierministerschaft häufig mindestens ebenso große Schwankungen in der Gesamtperformanz der Regierung geben kann wie zwischen den Administrationen unterschiedlicher Amtsinhaber“ (Helms 2001: 1514). Bei einem Vergleich der Regierungsstile von Schröder und Blair fallen viele Parallelen⁷⁵ auf, etwa die Einbindung der Opposition. Das es insbesondere eine Lernbereitschaft, im Sinne des „Benchmarking“, unter den sozialdemokratischen Regierungschefs gibt, veranschaulicht ein Treffen zahlreicher sozialdemokratischer Staats- und Regierungschef. Es lässt sich fest halten, es gibt deutliche Unterschiede in den Regierungsstilen der Bundeskanzler. Um aber einer Antwort auf die Frage nach Erfolgen und Misserfolgen näher zu kommen, ist es notwendig sich genauer mit den einzelnen Facetten oder genauer formuliert mit den Instrumenten und Methoden eines Regierungsstils zu befassen. Eine weiterführende Kategorisierung der Regierungsstile hat Korte vorgelegt. Wie beschrieben unterscheidet er sieben Regierungsstile, die er in vergleichender Perspektive mit anderen Staats- und Regierungschefs entwickelt hat. Korte unterscheidet deshalb individuelle Regierungsstile des Amtsinhabers danach, „wie, also in welchem Mischungsverhältnis, sie diese sieben Varianten nutzen“ (Korte 2002a: 31). In der Praxis kommen diese Regierungsstile selten als klar voneinander abgrenzbare Stile zum tragen, sondern sind oft Kombinationen aus zweien oder dreien.

Die klassische (1) Variante, die „Macht“ Variante, beruht im deutschen System auf die starke Stellung des Bundeskanzlers im Kabinett. In Art. 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung heißt es, „der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der inneren und äußeren Politik. Diese sind für die Bundesminister verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbereich selbstständig zu verwirklichen“ (GOBReg 1951). Prantl hat 1999 sicherlich übertrieben über Schröder geurteilt, „dem Kanzler nutzt seine Richtlinienkompetenz wenig, weil er keine Richtlinien hat“ (Prantl 1999: 45). Korte versteht allerdings unter Machtzentralisierung auch mehr, „Führen, Koordinieren, Strippen ziehen“ (Korte 2002a: 31). Das wichtigste Ereignis in der ersten Regierungszeit Schröders war sicherlich denn auch, die Übernahme des Amtes des Parteivorsitzenden durch Schröder nach dem Abgang von Lafontaine. Schröder selbst sieht sich zwar nicht unbedingt gern in dieser Rolle, dass er aber ein Einzelgänger ist und seine Macht zu nutzen weiß, lässt sich aus folgendem Zitat aus dem

⁷⁵ Zum Regierungsstil von Blair (vgl. Martell 1999: 848 – 857)

Jahr 1991 ersehen. Schon damals sagte er, „mein Führungsstil sieht so aus, dass die Leute mir erklären müssen, worum es geht – und wenn sie es mir nicht erklären können, dann ist die Entscheidung, die getroffen werden soll, mutmaßlich falsch“ (Schröder zit. nach Koebl 1999: 391).

Die (2). Variante ist die der „Informalisierung“ von Entscheidungen. Korte bezeichnet diese Variante als „Verflüssigung der Richtlinienkompetenz“. Es geht um positive Anreize zur Teilnahme an Gesprächen und deren erfolgreichen Abschluss, aber auch um das Moderieren von Konflikten. „Konflikte müssen sich erst zum Dissens gesellschaftlicher Korporation entwickeln, bevor er [Schröder H.T.] sie als politische wahrnimmt. Dann organisiert er den Konsens. (...) neuer Regierungsstil: ideologiefrei, aber von vielen als erinnerungslos empfunden“ (Schmidt 2002: 33). Nach anfänglichen Versuchen von Rot-Grün auf die Kungelrunden {regelmäßigen Koalitionsrunden unter Schwarz-Gelb, an denen zum Schluss nur noch die Partei- und Fraktionsspitzen teilnahmen (vgl. Bannas 2000)} zu verzichten, etablierte Schröder verschiedene Koordinationszentren. Für die SPD waren hierbei das regelmäßige Treffen von Schröder, Generalsekretär Müntefering, Kanzleramtsstaatssekretär Steinmeier und Fraktionschef Struck von größter Bedeutung. Die Feinabstimmung ist nach deren Etablierung um ein vielfaches besser geworden. Aber nicht nur innerhalb der Partei und Koalition fand diese Variante Anwendung. Auch bei Gewerkschaften (prominentestes Beispiel ist die Vereinbarung mit den Gewerkschaftsvorsitzenden zur Rente), teilweise sogar mit den Arbeitgebern, wie bei der Ablehnung des Gesetzes zur Gleichstellung der Frauen in der Privatwirtschaft oder bei einzelnen Wirtschaftsvertretern, etwa während der Atomausstiegverhandlungen, fand diese Methode Anwendung. Aber auch die Versuche Schröders, die Opposition einzubinden, lassen sich zumindest zum Teil hierunter subsumieren.

Manchmal schwer von dieser Variante zu unterscheiden ist die (3) Variante, das Regieren in Netzwerken. In Deutschland wird hierunter klassischerweise der Neokorporatismus, also die Absprachen zwischen den tripartistischen Partnern, verstanden (zum Beispiel das Bündnis für Arbeit). Allerdings hat Schröder, deutlich mehr als Kohl, die Netzwerkpflege auch auf andere Gruppen ausgeweitet. Diese Netzwerke sind teils formell, oft nur für eine bestimmte Aufgabe mit befristetem Auftrag versehen, häufig aber auch informell. Der Schwerpunkt liegt bei Schröder aber eindeutig auf die neokorporatistische Zusammensetzung. Hier wirkt sicherlich seine sozialdemokratische Tradition fort. Andere traditionell größere Akteure, wie

Wohlfahrtsverbände oder Kirchen sind demgegenüber deutlich im Hintertreffen und haben es unter ihm schwerer Gehör zu finden. Schröder charakterisiert sich so, „mein Stil ist management-orientiert: hineingehen in die Entscheidungen, in die Projekte, um sie zu befördern, auch auf die Gefahr hin, dass man gelegentlich eine Schramme abkriegt, wenn es nicht gelingt“ (Schröder zit. nach Heyder 2002: 18). Voigt nennt dieses einen „arbeitenden Staat“ (Voigt 1995: 26).

Die (4) Variante, die „Chefsachen“-Variante, ist die Spielart, die am meisten Aufsehen erregt. Hierbei geht es oft eher um einen Mythos, denn um reale Unterschiede. Wenn der Bundeskanzler etwas zur Chefsache macht, bekommt der Vorgang eine völlig andere Qualität und vor allem Medienaufmerksamkeit. „Die Chefsache macht Hierarchie wieder möglich und sprengt die Zwänge der Politikverflechtung, verschafft somit Optionen, um den Handlungskorridor offen zu halten. (...) Jede öffentliche Demonstration von Führungsstärke mittels einer formalen Richtlinienkompetenz ist ein Anzeichen von Führungsschwäche. Die Konstruktion von Chefsachen-Zuständigkeiten ist wesentlich wirkungsvoller“ (Korte 2002a: 32). Wenn Lütjen und Walter von einem mit Blick auf Schröders Stil von einem „quasi-präsidentialen Anstrich“ (Lütjen/ Walter 2000: 1312) sprechen, den sich Schröder versucht zu zulegen, geben sie dieser Variante einen Namen. Der Kanzler vermittelt mit einer Ausrufung eines Problems zur Chefsache nicht nur erhöhte Wichtigkeit eines Problems, sondern ist damit auch persönlich von Sieg oder Niederlage betroffen. Aber schon Weber sieht in dieser Variante eher eine Tugend, „Ehre des politischen Führer, also: des leitenden Staatsmannes, ist dagegen gerade die ausschließliche Eigenverantwortung für das, was er tut, die er nicht ablehnen oder abwälzen kann und darf“ (Weber 1999: 41). Das für die Kanzlerkarriere entscheidene Ereignis in dieser Hinsicht, ist die vorübergehende Rettung des Baukonzerns Holzmann.

Eng hiermit verknüpft ist die (5) Variante, des „Going publik“. Diese auch als Telepolitik zu bezeichnende Variante meint mit Korte, „(...) Entscheidungen sollen über Stimmungen herbeigeführt werden, und zwar auf zwei Ebenen: durch einen offenen Politikstil und medienwirksame Darstellung der Politik – vor allem medienadressierte Personalisierung – sowie durch Regieren im Wahlkampfstil als permanente Kampagne mit extremer Demoskopiefixierung und Plebiszitasierungs - Tendenzen.“ (Korte 2002a: 33) Dieser Regierungsstil kreiert einen veränderten Typus von Parteiführerschaft: den „Outside-Status“ als Parteiführer, der wie schon beschrieben, mittels Medien, quasi über Bande von außen

seine Parteigremien antreibt. Während das System Kohl noch auf dem Parteienstaat gründete, regiert Schröder „als Held einer Medien Republik“ (Spiegel 1999: 30). Hiermit verbunden ist auch ein neues Selbstverständnis im Kanzleramt. Schröders Mitarbeiter verstehen sich mehr als Dienstleister, als dies früher der Fall war⁷⁶. Das Motto lautet, „was kann ich für sie tun“.

Die (6) Variante, der „Charme der Ressource Außenpolitik“ soll hier nur kurz erwähnt werden. Dieser Regierungsstil ist hier nur in so weit von Bedeutung, als das Schröder, insbesondere bei der Frage des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan, hiervon massiv Gebrauch gemacht hat. Angefangen von der „uneingeschränkten Solidarität bis hin zu den Afghanistan-Verhandlungen auf dem Petersberg hat Schröder es verstanden sich mit Verweis auf außenpolitische Konstellationen auch innenpolitisch zu profilieren.

Die (7) Variante, das „Ideen Management“ oder wie Siebel u.a. formulieren die Variante „Innovation“, ist die neueste und vielleicht auch interessanteste Form. Schröder selbst hat mehrmals darauf hingewiesen. „Die Kunst war doch gerade, Situationen zu nutzen, in denen man Legitimationen für weiterreichende Reformen bekam“ (Schröder 2002b: 4). Dass spannende an diesem Instrument ist, das Innovation eigentlich dem PAS, insbesondere aber dem administrativen System wesensfremd ist. Eine Mentalität die „erst die Chancen, dann die Risiken diskutiert“ (Schröder 1997b: 12), so zu sagen, das Kanzleramt als „Start-up“ Unternehmen begreift, bricht traditionelle Strukturen auf. Siebel u.a. nennen als Beispiele für innovatives Regieren die EXPO 2000 in Hannover und die IBA im Ruhrgebiet. Die Autoren sehen in der Organisation von Innovation eine wichtige neue Funktion die neben den traditionellen Politikkonzeptionen tritt und den modernen Herausforderungen von Regieren am ehesten entspricht. Sie sehen - wohl wissend, dass bestimmte Entscheidungen etwa in der Inneren Sicherheit mit einer solchen Methode nicht zu steuern sind - zahlreiche Anwendungsbereiche. Insbesondere dort, wo es um die Einbeziehung von Akteuren mit potentiell Verweigerungspotential oder um die Überwindung von Vetopositionen geht und es vor allem auf die Offenheit des Prozesses ankommt, scheint ein solcher Regierungsstil Vorzüge zu besitzen. „Das eigentliche Ziel von innovationsorientierter Planung,“ stellen die Autoren denn auch fest „stellt sich erst am Ende des Prozesses heraus. Deshalb werden Ziele nur als grobe Vorgaben, als prinzipielle Richtungsentscheidungen mit Verbindlichkeit formuliert, also nicht in rechtsförmigen Plänen, sondern mittels verbaler Umschreibungen: Bilder, Symbole Visionen, allgemeine Perspektiven und Absichtserklärungen treten an die

⁷⁶ Das dieser Anspruch nicht immer eingelöst wird versteht sich von selbst

Stelle klar umrissener Ziele“ (Siebel u.a. 2001: 531). Das in solchen Projekten oder „Festen“ (Siebel u.a.) charismatische Akteure tätig sein müssen, ist zwar nicht zwingend, aber offensichtlich förderlich. „Charisma begeistert, es weckt Identifikationsbereitschaft und hohen persönlichen Einsatz. Charisma ist regellos“ (Siebel u.a. 2001: 532), schreiben die Autoren. Für den handelnden Akteur kommt ein, insbesondere für die Mediengesellschaft, bedeutender Vorteil hinzu. Innovative Ideen helfen die Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu reduzieren. So hebt Korte hervor, „(...) gilt auch für Entscheidungsfindungen in Verhandlungssituationen“ (Korte 2002a: 35). Auch wenn dieses Instrument nicht erst unter Schröder erstmalig in Deutschland erprobt wurde, so hat Schröder dieses systematisch genutzt, wie die Beispiele Hartz - Kommission oder Greencard- Initiative des Kanzlers zeigen. Diese haben zu erheblichen Irritationen in den beteiligten Ministerien geführt. Z.B. stand erstmalig nicht die Abwehr von ausländischen Arbeitskräften im Mittelpunkt, sondern es wurden Ideen gesucht, welche Mittel geeignet sind, IT- Kräfte nach Deutschland zu holen. Natürlich hat ein solcher Ansatz neben der eingeschränkten Reichweite, auch strukturelle Probleme. Hier ist insbesondere die Wiederholung zu nennen. Ein solches Instrument wirkt nur, wenn es die Ausnahme bleibt. „Aber Feste sind eine seltene Ressource, sie können nicht beliebig oft gefeiert werden“ (Siebel u.a. 2001: 533). Hinzu kommen Effizienzprobleme, die etwa bei Infrastruktur Projekten zu klassischen Mitnahme-Effekten⁷⁷ führen können.

5.3 Schröder konkret: ausgewählte Beispiele

„Zu allem, was ich angeführt habe, kommt noch der Wankelmut der Menge; es ist leicht, sie zu einer Sache zu überreden, aber schwer, sie bei der Stange zu halten. Darum ist es gut, darauf eingerichtet zu sein, dass man sie, wenn sie nicht mehr glauben, dazu zwingen kann“ (Machiavelli 1978: 23). Das diese Empfehlung für den Fürsten nur bedingt als Anleitung für einen demokratisch gewählten Regierungschef gelten kann, ist leicht einsehbar. Jede Regierung tut gut daran, will sie den weiterregieren, auf die Wähler zu achten und sensibel für die Bedürfnisse und Interesse dieser zu sein. In modernen Gesellschaften geschieht dieses neben dem direkten Kontakt, etwa im Wahlkreis, vor allem über die

⁷⁷ So wurden bei der Hannoveraner Expo zum Beispiel 3.000 Wohnungen an einem Standort neben dem Messegelände errichtet. Was dort schief ging, war weder zu ersetzen noch zu verbergen. Dadurch hatte sich die öffentliche Hand erpressbar gemacht. Eine Großsiedlung von 3.000 Wohnungen ist per se Krisenanfällig: wird sie nur halb- oder viertelfertig, leidet ihre Qualität. Als Mitte der 90er Jahre fast alle Investoren drohten, sich von dem Projekt zurückzuziehen, blieb dem Land Niedersachsen nichts anderes übrig, als seine gesamten Wohnungsbaumittel auf diese Siedlung zu konzentrieren und obendrein die mit solchen Subventionen üblicherweise verbundenen sozialen Bindungen aufzuheben (vgl. Siebel u.a. 2001: 540).

Meinungsforschungsinstitute. Die Konsequenz des hohen Einflusses von Meinungsforschungsinstituten kann hier nicht näher diskutiert werden. Sie ist aber unter demokratiethoretischen Überlegungen durchaus zu hinterfragen. Klar ist aber, dass die Bedeutung der Institute für die Politik auch hier in Deutschland erheblich zugenommen hat. Zwar sind wir weit von amerikanischen Verhältnissen entfernt, in dem die Wahlforschung eine zentrale Rolle in allen Phasen des Wahlkampfes, bis hinein in die Wahlkampagne einzelner Stimmbezirke, spielt. Deshalb soll abschließend (1) versucht werden, anhand der Sonntagsfrage einen Stichprobe zu machen, welcher Regierungsstil bei den Wählern honoriert und welcher eher auf Ablehnung stößt. (2) soll versucht werden die Steuerungstauglichkeit unterschiedlicher Regierungsstile zu erörtern und (3) soll untersucht werden, welche Konsequenzen diese für das demokratische System haben? Ziel ist also, den Erfolg einer Regierung in den Kategorien Akzeptanz der Wähler, der Effizienz und der legitimatorische Beschaffenheit zu erfassen. Hierbei stehen, wie ausgeführt, weniger die sachliche Effektivität zur Debatte, sondern ihr makropolitische Hintergrund.

Das solch ein Forschungsansatz nur explorativ sein kann ist, ist evident. Ein solcher Ansatz steht vor einer Reihe nicht auflösbaren Probleme, die den Aussagegehalt das Ergebnis einschränken und deshalb berücksichtigt werden müssen. Zum einen, existiert das Problem der Auswahl der Themen. Nicht jede Entscheidung der rot-grünen Regierung kann hier in ausreichender Form berücksichtigt werden, auch wenn sie für die Wahrnehmung der rot-grünen Koalition zum Teil eine große Bedeutung hatte. Um aber nicht nur beliebig oder nur auf Grundlage einer eigenen Hierarchisierung die Beispiele auszuwählen, soll ein wichtiges Kriterium sein, dass der Bundeskanzler eine eigene aktive Rolle gespielt hat. So hat zwar beispielsweise die „Eingetragene Lebenspartnerschaft“ sowohl innerkoalitionär als auch gesellschaftlich eine nicht unwesentliche Rolle gespielt, trotzdem wird dieses Beispiel hier nicht ausgewählt, weil Schröder abgesehen von einer leicht bremsenden Funktion nicht agiert hat. Die nach diesem Auswahlkriterium möglichen Fälle, sind aber immer noch zu groß, um sie alle zu untersuchen. Deshalb werden die Fälle anhand von zwei weiteren Kriterien weiter eingeeengt. Erstens, das Kriterium der Wichtigkeit für die erste Amtszeit und zweitens, die Berücksichtigung aller Führungsstile. Ein weiteres wichtiges Problem besteht in der Methode selbst. Wähler sind nicht monokausal. Für ihre Entscheidung, welcher Partei sie ihre Stimme geben, gibt es zahlreiche Ursachen. Da allerdings, wie gezeigt, der Faktor Parteibindung stark nachgelassen hat und es eher auf die Performance der handelnden Akteure und auf die konkrete Sachentscheidung ankommt, lässt sich argumentieren, dass die Bedeutung des

aktuellen Topthemas für die SPD- Umfragewerte und damit auch dem Kanzler, sehr hoch einschätzen sind. Dass dieses nicht nur eine akademische Betrachtung ist, verdeutlicht ein Zitat von Schäuble. „Die Vielfalt von Informationen führt dazu, dass sich öffentliche Aufmerksamkeit und Erregung immer mehr auf jeweils ein Thema konzentrieren, wobei die Themen oft wechseln. Das für wichtig Gehaltene gewinnt sogar Ausschließlichkeitscharakter, um dann genauso abrupt wieder aus der allgemeinen Wahrnehmung zu verschwinden“ (Schäuble 2000: 10). Ungeachtet dessen lässt sich das Top- Eins- Thema manchmal schwer ermitteln, da es entweder mehrere sich überlagernde Themen gibt oder ein Thema, wie bei Rentenreform, sehr lange auf der Agenda stand und Zyklen erlebt. Auch ist die begrenzte Auswahl und insbesondere das Ausblenden der außenpolitischen Themen, wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien und Afghanistan, aber auch Ereignisse, wie das Krisenmanagement des Elbehochwassers oder den Parteispendenskandal der CDU (später auch der SPD), verwässern natürlich die Aussagekraft der Sonntagsfrage. Wohl wissend, dass deshalb die folgenden Ausführungen eher als Problembeschreibung, denn als Antwort zu betrachten sind, werden sollen im folgenden acht Fälle untersucht werden. Im einzelnen sind es (1) das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb, (2) die Holzmann-Sanierung, (3) die Rentenverhandlungen, (5) die Haushaltssanierung und Steuerreform, (6) die Einführung der Greencard, (7) die Einrichtung des Nationalen Ethikrates und (8) die Bewältigung der BSE-Krise.

5.3.1 Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb

Schröders arbeitsmarktpolitischer Grundsatz lautete, die als unausweichlich erachteten Reform- oder Modernisierungsprozesse, im Gegensatz zu neoliberalen Versuchen, nicht durch staatsinterventionistisches Handeln oder einseitige Rechtsakten gegen die diversen Interessengruppen durchzusetzen (wie es Kohl durch sein Verhalten beispielsweise im Bündnis für Arbeit versucht hat), sondern durch einen „demokratischen Dialog“ (vgl. Heise 2002: 33) vor allem mit den tripartistischen Akteuren. Ort dieses Dialoges sollte das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sein. Hier sollte der Ort sein, in dem die zentralen Probleme vorbesprochen und Lösungen gefunden werden sollten. „Ich erwarte, dass sich die Gesprächspartner vom Denken in angestammten Besitzständen und von überkommenen Vorstellungen lösen“ (Schröder 1998: 22), gab Schröder in seiner Regierungserklärung die Parole aus. Ein Blick auf die Struktur des Bündnisses zeigt, welche

weitreichenden Aufgaben das Bündnis haben sollte. Diese reichen vom Aufbau Ost über die Steuerpolitik bis zur Reform des Renten- und Gesundheitssystems. Das am Ende vieles doch nicht im Bündnis besprochen wurde, lag sicherlich nicht zuletzt an den Schwierigkeiten im Bündnis selbst. Schröder ging es im Bündnis nicht zu letzt um die Definitionshoheit über Prozesse, Beurteilungen und Ziele. Er hat versucht, durch das Bündnis das Gemeinwohl zu definieren und wollte sich sowohl als Moderator und Motor dieses Gemeinwohles etablieren. Die Schwäche des Bündnisses lag darin, dass er seinen richtigen Zivilgesellschaftsansatz nicht konsequent verwirklicht hat, sondern in die alte korporatistische Falle gelaufen ist (vgl. Heuser 2001 und Niejahr/ Uchatius 2001). Eine Begrenzung nur auf Gewerkschaften und Arbeitgeber mag zwar auf den ersten Blick effizient erscheinen, erweist sich aber bei näherer Betrachtung als zu kurz gegriffen. (1) verlieren die Spitzenverbände auf beiden Seiten zunehmend Einfluss auf ihr Klientel (Mitgliederschwind)⁷⁸, (2) verlangt die beschriebene Modernisierung der Gesellschaft eine Ausweitung des Teilnehmerkreises und (3) war spätestens nach der verlorenen Wahl in Hessen im Frühjahr 1999 ein regieren ohne die Opposition, die seitdem im Bundesrat ein großes Verhinderungspotential hatte, nicht mehr möglich. Funktional schien es deshalb zumindest in den Arbeitsgruppen des Bündnisses geboten, Akteure wie die Kommunalen Spitzenverbände, Wohlfahrtsverbände oder die Bundesbank und EZB mit einzubinden. Machtstrategisch hätte es quasi ein Pingpong Spiel zwischen Regierung, Bündnis und Einbindung der Opposition geben müssen. Schröder hat auf diese Situation denn auch reagiert, in dem er beispielsweise die Aufforderung Schäubles zur der Einbindung der Union in Rentengespräche durch die Einladung zu parteiübergreifenden Konsensgesprächen (ohne PDS) aufgegriffen hat.

Das diese Auslagerung des Dialoges aus dem Bundestag in ein korporatistisches Gremium zur teilweisen Entmachtung des Parlamentes geführt hat ist leicht nachvollziehbar. Oft waren (wenn überhaupt) nur einzelne Spitzenpolitiker aus den Fraktionen in die Verhandlungen einbezogen. Wo nötig und möglich hat Schröder sogar den Konflikt innerhalb seines Kabinetts inszeniert, um ihn dann als Schlichter aufzulösen. So hat er bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes als „ehrlicher Makler“ (Helms 2001: 1511) zwischen Riester und Müller und damit zwischen den Stellvertretern des tripartistischen Dialogs fungiert. Es ist ihm hierdurch gelungen, den sowohl von der Opposition als auch von den Arbeitgebern angekündigten gewaltigen Protest unterhalb der Öffentlichkeitsschwelle zu halten. Bis zum Sommer 2001 ist er mit dieser Strategie insgesamt auch relativ erfolgreich gewesen. So hat er

⁷⁸ Oft ist sogar darauf hingewiesen worden, dass das Bündnis zur Legitimation der Verbände da sei.

durch das sogenannte JUMP-Programm die Jugendarbeitslosigkeit zumindest im Westen deutlich gesenkt und auch die Beschäftigungsrate ist schnell angestiegen, was darauf hindeutet, dass die Senkung der Arbeitslosenzahlen im Jahr 2000 nicht nur die Folge der demographischen Entwicklung war. Schröder selbst ist sich auch sicher, durch das Bündnis⁷⁹ die relativ moderaten Lohnabschlüsse während der ersten Amtsperiode erreicht zu haben (vgl. Meng 2002: 66). Hofmann urteilte sogar 2000 in der Zeit, „kann der Kanzler sich danach [nach der Verabschiedung der Rentenreform H.T.] zurücklehnen und auf ein Wachstum vertrauen, das Jobs, Jobs, Jobs beschert? Er kann“ (Hofmann 2000: 1). Gerade wegen seines Erfolges, den er sicherlich weit übertrieben als seinen persönlichen „Aufschwung“ ansah, hat ihm das Umschwenken auf die Politik der „ruhigen Hand“, nachdem die Arbeitslosenzahlen wieder anstiegen, dann in der Gunst der Wähler sehr geschadet. Er hat einen medialen Strategiewechsel vollzogen und damit das zentrale Marketing- Ziel aufgegeben, sich als Reformier darzustellen und hat so sein Macherimage beinahe verloren. 50% der Bevölkerung fanden plötzlich, er neige dazu, politische Probleme auszusitzen (Politbarometer 8/2001). Dies ist um so unverständlicher, da zeitgleich die Verhandlungen über eine SGB III – Reform (später als job-aktiv Gesetz bezeichnet) anliefen, die aber hierdurch medial kaum mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen konnte. Diese Reform, die unter dem Credo „Fördern und Fordern“ lief hat sogar Beck, der ansonsten eher kritisch über die Reformfähigkeit von rot-grün urteilt, gelobt und als den richtigen Weg bezeichnet (Beck 2002), da sie dem Motto des aktivierenden Sozialstaat folgt (vgl. Roy 2002: 53-56). Erst die Krise durch den Skandal um die Bundesanstalt für Arbeit hat Schröder dann ermöglicht, sich wieder als Reformier zu inszenieren, in dem er eine, nach dessen Vorsitzenden als Hartz – Kommission bezeichneten, Expertenkommission einberief, die eine Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik erarbeiten sollten. Diese Kommission hat Schröder außerhalb des Bündnisses etabliert. Bedeutsam hieran ist: obwohl es im Bündnis relativ viele Vorarbeiten gab (vgl. die Ergebnisse der Benchmarking- Gruppe) und sogar teilweise die selben Experten beteiligt waren, hat es ihr Vorsitzender geschafft, einen fast neu erscheinenden Vorschlag zu erarbeiten, der plötzlich als Leuchtturm die Diskussion dominierte, so dass Schröder wieder im Zentrum der Reformwilligen erschien⁸⁰. Trotz Schröders Versuchen kann nicht verwundern, dass das Thema Arbeitsmarktpolitik Schröder denn auch fast die Wiederwahl verhindert hätte. Heise stellt fest, dass die Arbeitsmarktpolitik Schröders zwar nicht gescheitert sei, „doch für die langfristige Akzeptanz und Legitimation (...) muss ein Politikkonzept größere

⁷⁹ Insbesondere durch die Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB vom 6.7.1999.

⁸⁰ Zur Präsentation des Berichts hatte das Kanzleramt in den Französischen Dom in Berlin eingeladen und musste angesichts des großen Interesses sogar einzelne wieder ausladen.

>>wahrheitskontrollierte Erfolge>> (vgl. Habermas 1973: 24) nachweisen als Schröders >>linke Angebotspolitik<<. Langfristig werden die Wahlbürger trotz aller Medienbeeinflussung (...) einen Abgleich vornehmen“ (Heise 2002: 42).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Versuch die Arbeitslosigkeit durch das Bündnis für Arbeit zu senken, die Anwendung verschiedener Regierungsstile nach sich zog. Dominant waren jedoch (zumindest in den ersten drei Jahren) die „Chefsache“ und das „Netzwerk“, in einer ausgeprägt korporatistischen Variante. Problematisch an dieser Methode ist, neben dem Bedeutungsverlust des Parlamentes vor allem, dass es nicht gelungen ist, das damit verbundene Demokratiedefizit durch die Einbeziehungen von neuen Akteursgruppen zu kompensieren und so tatsächlich funktional und legitimatorisch neue innovative Wege zu begehen, die den Handlungsspielraum deutlich erweitert hätten. Die Erfolge des Bündnisses liegen denn auch eher in der Zeit, in der Schröder wirklich Reformen zur Chefsache gemacht und nicht nur via „Telepolitik“ zur Chefsache erklärt hat.

5.3.2 Holzmann

Ein zum Thema Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gehörenderes Ereignis verdient der eigenen Betrachtung, da es einen Wendepunkt in Schröders Amtszeit einläutete, die Rettung des Holzmann-Konzerns. Rückblickend ist festzustellen, dass diese vorübergehende Rettungsaktion ein Wendepunkt in Schröders Kanzlerschaft darstellt. Nach dem unglücklichen ersten Jahr konnte Schröder erstmals beweisen, dass er wusste, was er mit seinem Amt anfangen konnte. „Er demonstrierte damit medienwirksam, dass er Autorität und Einfluss bei den Wirtschaftsbossen und Großbanken genießt, und zugleich, dass er sein soziales Herz für die kleinen Leute bewahrt hat“ (Herzinger 2000: 39) fasst Herzinger diesen Coup zusammen. Dass er sich damit über alle Wirtschaftsregeln hinwegsetzte, wurde von ihm nicht nur hingenommen, sondern war Absicht. Kohlhausen, damaliger Chef der Commerzbank, kommentierte denn auch, „zeitgemäß für internationalen Märkte war das nicht“ (Kohlhausen 1999). Schröder störte dieses nicht, er konnte mit seiner Aktion über alle gesellschaftlichen Einzelinteressen einen Konsens erzielen, der ganz in seinem Sinne war. Bereits 1992 hatte Schröder den Reifenhersteller Continental durch die Bildung eines Pools aus finanzstarken niedersächsischen Unternehmen vor der feindlichen Übernahme durch einen italienischen Konzern bewahrt (vgl. Hogrefe 2002: 185). Schröder konnte bei

Holzmann medienwirksam inszeniert seine Form von Wirtschaftspolitik darstellen und sich als „oberster Hüter des Gemeinsinns“ (Herzinger 2000: 40) gerieren. Schröder geht es darum, eine neue Art von Konsensgesellschaft zu etablieren, die sich jedoch anders als in Jahrzehnten zuvor, nicht über den Versuch einer gerechten Aufteilung des wirtschaftlichen Erfolges definiert, auch nicht wie unter Kohl den Mangel aussitzt, sondern versucht, die individuelle Opferbereitschaft zu erhöhen und Einschnitte sozial gerecht zu verteilen. Bei Holzmann hat er die Arbeitnehmer zum Lohnverzicht motiviert (vorbei an den Tarifverträgen) und die Banken konnte er dazu bewegen, neue Kredite zu gewähren⁸¹, obwohl ein Erfolg ungewiss war. Und wie sich gezeigt hat, war diese Aktion auch nur für Schröder sehr erfolgreich, für den Konzern nicht.

Das dieses für ihn so Erfolgreich war, lag in der Kombination von Telepolitik und Chefsache. Nicht nur die nächtlichen Bilder vor den Werkstoren und Schröders „liebe Freunde, wir haben es geschafft“ (Schröder vor den Werksangehörigen) haben sich in das kollektive Gedächtnis eingepägt, sondern auch, dass die Bild-Zeitung in den Tagen zuvor die Gesichter, der für die Banken Verhandelnden veröffentlichte. Außerdem konnte er sogar Holzmann nicht nur symbolisch zur Chefsache machen, sondern soagr personalisiert via TV.

5.3.3 Rentenkompromiss

Wohl kein anderes Thema wurde in der letzten Legislaturperiode länger und kontroverser diskutiert als die Reform des Rentenversicherungssystems. Viele sehen in dem am Ende beschlossenen Gesetz die weitreichendste Reform, die die rot-grüne Koalition überhaupt in ihrer ersten Legislaturperiode verabschiedet hat. Für den Bereich der sozialen Sicherungssysteme, wahrscheinlich für die gesamte Innenpolitik, trifft dieses auch zu. Auch wenn vieles in der Substanz erhalten bleibt, stellt insbesondere der Paradigmenwechsel hin zu einer dritten, einer privaten Säule, die neben die gesetzliche Rente und die Betriebsrenten tritt, eine weitreichende systemische Veränderung dar. Trotz eines „politischen Hindernislaufs“ (Döring 2002: 100) lassen sich stabile Elemente herausheben, die die Koalition von Beginn an gefordert hat: die langfristige Umkehr des erwarteten Anstiegs der Rentenbeiträge, den Ausbau der privaten Zusatzkomponente und die Verbesserung der Instrumente zur

⁸¹ Dieses wurde den Banken durch 250 Mio. Mark Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erleichtert

Vermeidung von Altersarmut⁸². Eine inhaltliche Bewertung verbietet sich insbesondere bei dieser Reform. Gleichwohl lässt sich an der letzten Rentenreform deutlich das sozialpolitische Profil von rot-grün und dem Kanzler aufzeigen. Mehr Eigenverantwortung durch Prävention und Aktivierung der Bürger (Privatvorsorge) und besserer Schutz vor Armut (z.B. Schutz vor verschämter Armut). Gleichzeitig soll versucht werden, die Einschnitte in die Leistungen sozial gerecht zu verteilen. Es geht also nicht um den „Ausbau des Sozialstaats, sondern eher um eine Optimierung vorhandener Ressourcen“ (Roy 2002: 57). Es muss hier offen bleiben, ob diese Reformen wirklich diesen Ansprüchen gerecht werden. Festzuhalten ist aber, dass zwar auch schon die Kohl - Regierung diesen Weg begonnen hat, es Schröder aber gelungen ist, eine Reform zu erreichen, die von Gewerkschaften und Arbeitgebern – wenn auch zähneknirschend -, wie auch von den in diesem Bereich wichtigen Rentenversicherungsträgern (VDR u.a.) mit getragen wurde. Da auch die Union die Kernbereiche der Reform mitgetragen und ihre Ablehnung mit eher mehr oder weniger wichtigen Details begründet hat, ist davon auszugehen, dass die Grundpfeiler der Reform selbst nach einem Regierungswechsel erhalten bleiben werden. Dass die Regierung mit der Aktivierung der Bevölkerung Erfolg hatte, zeigt eine Untersuchung des Allensbach- Instituts vom August 2001, also gut ein halbes Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes, nach der sich 70 % der Bevölkerung für eine Privatvorsorge interessieren. In der entscheidenden Altersgruppe zwischen 30-59 Jahren sind es sogar über 80 % (vgl. Allensbach 8/2001). Auch wenn im ersten Jahr noch nicht ausreichend private Rentenverträge abgeschlossen wurden, lassen diese Zahlen einen Anstieg in den folgenden Jahren erwarten.

Der Kanzler hat um die Rentenreform zu verabschieden verschiedene Regierungsstile genutzt. So hat er die Gewerkschaften, die er zunächst mit seinem „Basta“ gegen sich aufgebracht hatte, mit „stillen Regieren“ für sich gewinnen können; er hat die Arbeitgeber durch seine Netzwerk-Politik (teilweise auch im Bündnis für Arbeit) hinter sich gebracht; er hat die Opposition durch die „Chefsachen Mythos“ (den überraschenden Vorschlag zur Förderung der Privatvorsorge und die Verhandlungen am Vorabend der Verabschiedung im Bundesrat) völlig handlungsunfähig gemacht (vgl. Schuett-Wetschky 2001: 7) und es ist ihm durch einen Anpfeiff seines Arbeitsministers und einer Korrektur in letzter Sekunde (durch eine modifizierte Übernahme eines Vorschlages des Geschäftsführers des VDR) gelungen, die Verbände zumindest medial unter die kritische Öffentlichkeitsschwelle zu drücken.

⁸² Zu den Ergebnissen der Rentenreform (vgl. Döring 2002: 100 – 109).

5.3.4 Atomausstieg

Wohl in keinem Politikfeld war die Kluft zwischen Regierung und Wirtschaft so groß wie beim Ausstieg aus der Kernenergie. Der Vorstandsvorsitzende von RWE, Kuhnt, beschreibt aus seiner Sicht, wie er über die Konsensverhandlungen denkt. „Denn solche Verhandlungen sind keine >>orientalischer Teppichhandel<<, bei dem die Betreiber Positionen zulasten der Mitarbeiter und Aktionäre und zugunsten der Befriedung der grünen Parteibasis akzeptieren können“ (Kuhnt 1999: 94). Nach dem Schröder in seiner Regierungserklärung nochmals klargestellt hatte, „die Koalitionspartner sind sich darin einig, dass die Beendigung der Kernenergienutzung im Konsens erfolgen soll, ohne dass es zu Regressansprüchen kommt“ (Schröder 1998: 15), war eigentlich klar, dass hier zwei Züge auf einander zu führen, die weder ausweichen konnten noch wollten. Die Wirtschaft bezog sich auf ihre Grundrechte. Der abendländischen Demokratie entspräche aber auch, „die Begrenzung der Staatsmacht, der Schutz des Individuums davor, im Übermaß Manipulationsgegenstand der Politik zu werden“ (Kuhnt 1999: 94). Schweres Geschütz der Kernkraftbetreiber. Wie heftig gerade im Jahr 1999 gekämpft wurde verdeutlicht ein Angriff Adam gegen Schröder, „wer die schärfsten Kampfhunde (gemeint ist BM Trittin H.T.) seines Kabinetts vor den Schlitten spannt, der will doch offenbar, dass das Gefährt umstürzt. Konsens ist dann nur noch ein Alibi, den Dingen ihren Lauf zu lassen. (...) In Wahrheit dürfte es so gehen, wie Werner Müller, der offenbar die Zügel führt, in schöner Offenheit erklärt hat: dass nämlich er und Schröder das zur Regierungslinie machen wollen, >>was längst faktische Unternehmenspolitik der hiesigen Wirtschaft geworden ist<<. Also politischer Nachvollzug dessen, was ein paar großen Unternehmen wohlgefällt“ (Adam 1999: 12). Das die Gesellschaft gespalten war, verdeutlicht eine Befragung im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken vom November 1998. Gefragt nach dem härtestem Mittel, der zwangsweisen Stilllegung von Kraftwerken, antworten immerhin noch 38 % der Bevölkerung mit „finde ich gut“ (Bundesverband der deutschen Banken 1998: 2). Eine für deutsche Verhältnisse exorbitant hohe Zahl. Vor allem macht sie aber eines klar: die Mehrheit wollte den Ausstieg im Konsens. Nach zähen Verhandlungen, in denen der Kanzler seinen Umweltminister mehr als einmal düpierte, einigten sich Regierung und Unternehmer. Vergleicht man diesen Konsens mit ähnlichen Projekten im Ausland, ist das Ergebnis höchst bemerkenswert. Misst man ihn an den Ansprüchen der Regierung, insbesondere der Grünen, zu Beginn der Legislatur, kann von einem Primat der Politik keine Rede mehr sein. Dieser in der Geschichte einmalige Vorgang, dass sich ein ganzer

Industriezweig freiwillig abwickelt, haben viele für Unmöglich gehalten. Und in der Tat wird abzuwarten sein, ob dieser Ausstieg nur ein Ausstieg aus der jetzigen Kernenergiereaktortechnik ist. Und trotzdem hat die Politik mit diesem Konsens ihren Handlungsspielraum erweitert. Schröder hat vor allem mit „stillem Regieren“ gegenüber den Kraftwerksbetreibern und „Macht“ gegenüber seinem Koalitionspartner diesen Ausstieg durchgesetzt.

5.3.5 Gentechnik

Schröder hat bereits in der Regierungserklärung 1998 klargestellt, „wenn wir die ökologische Modernisierung wollen, dann heißt das auch, dass wir die enormen Möglichkeiten, die uns die Bio-, die Medizin- und die Gentechnik bieten, in verantwortbarem Rahmen nutzen und entwickeln wollen“ (Schröder 1998: 29). Auch wenn er 1998 noch nicht wissen konnte, dass das Jahr 2000 im Zeichen der Entschlüsselung der menschlichen Genome stehen würde, hat er hier bereits seine Position klar gemacht, nämlich dass neben der Diskussion um die ethische Dimension eine Diskussion um die Chancen, nicht zuletzt die ökonomischen Chancen, der Bio- und Gentechnologie notwendig sei. Nach dem Rücktritt der grünen Gesundheitsministerien Fischer im Januar 2001 sah Schröder den geeigneten Zeitpunkt, diese Diskussion zu eröffnen. „Ich hätte gerne, dass wir über diese Fragen eine öffentliche Diskussion führen, die ein bisschen breiter angelegt sein und nicht nur das Feuilleton der F.A.Z. umfassen sollte“ (Schröder 2001b: 93), begründete Schröder wenige Monate später die Einrichtung eines Nationalen Ethikrates, der die Bundesregierung beraten sollte. Dieser Rat wurde bewusst der Ethik-Kommission des Bundestages gegenübergestellt und, wie sich rasch zeigte, auch mit Erfolg. Schröder nutzte mit der Einrichtung dieses Rates die vorhandene kritische Einstellung der Bevölkerung gegen die „Quassel- Bude“ Bundestag und konnte sich hierdurch sowohl inhaltlich durchsetzen, sich als Motor und Moderator der Veränderung präsentieren als auch durch eine geschickte Inszenierung sein Image, „Schröder der pragmatische Mann der Mitte der Gesellschaft“ weiter ausbauen. So sprach Schröder bei der konstituierenden Sitzung des Nationalen Ethikrates denn auch, „die Entscheidungen – das ist klar – dürfen nicht wenigen Eingeweihten oder gar interessierten Gruppen oder Parteien überlassen bleiben“ (Schröder 2001c). Auch wenn Habermas wahrscheinlich Recht hat, dass der Bundestag dem Import von embryonalen Stammzellen zu Forschungszwecken auch ohne den Nationalen Ethikrat zugestimmt hätte (vgl. Habermas 2002), so hat der Rat Schröder doch

gute Dienste zur Legitimationsbeschaffung seiner Position geleistet, dem Parlament aber deutlich geschadet. Ganz gleich, ob man die Entscheidung des Bundestages zum Export von embryonalen Stammzellen als den Beginn einer „schiefen Ebene“ (Habermas 2002) oder, wie deren Befürworter, als Nutzen bringenden Forschungsfortschritt ansehen will (vgl. zu dieser Debatte den Aufsatzband von Geyer 2001); dem Bundestag wurde – trotz seiner als Sternstunde des Parlamentes titulierten Debatte vom 25.1.2002 – ein schwerer Schaden zugefügt, da sein verfassungsgemäßes Recht, der Ort von deliberativen Diskursen zu sein, unterwandert worden ist. Hierbei geht es nicht darum, dass die Regierung sich eine Kommission einrichtet. Sondern, dass ob bewusst oder unbewusst der Eindruck erweckt wurde, dass ein Gremium der Exekutive eingerichtet wurde, um ein unbequemes Gremium der Legislative zu schwächen. Ein Zugewinn an Handlungsautonomie für den Bundeskanzler wurde zulasten des Bundestages erkaufte.

5.3.6 Greencard

Im Sommer 1999 wurde unter dem Kürzel D21 eine Initiative von deutschen IT- Firmen und Bundeskanzler Schröder gegründet, dessen Leitbild dem „eines aktivierenden Staates, in dem Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsam optimale Bedingungen für den Wandel ins Informationszeitalter entwickeln“ (Bundesregierung 2000) entsprechen sollte. Ein Ergebnis dieser D21- Initiative ist die Greencard, die Schröder am 23.2.2000 auf der CeBIT in Hannover angekündigt hat. „Wir sind dazu bereit, jene Card zu geben, die in Amerika „Green“ heißt, bei uns würde sie „Red-Green“ heißen“, und weiter führte Schröder aus, „und auf welchem Weg jenseits der in den Ordnungsämtern und sonstwo angesiedelten Verfahren bekommen wir für welche Zeiträume jene Spezialisten, die wir benötigen“ (Schröder 2000c). Mit diesen Sätzen kündigte Schröder nicht nur eine kleine Revolution im Umgang mit ausländischen Arbeitskräften an, sondern er hat auch die beteiligten Ministerien (Arbeit, Innen und Justiz) vor eine völlig neue Aufgabe gestellt. Nachdem bisher immer eher die Frage im Zentrum stand, wie wir Migration begrenzen, mussten sich jetzt die selben Referenten plötzlich der Frage widmen, wie schaffen wir es, das möglichst viele qualifizierte Arbeitskräfte kommen. Zusätzlich war es Schröder im Rahmen von D21 gelungen, die Firmen zu einer größeren Qualifizierungsoffensive zu veranlassen. Im Februar 2002 urteilt den auch der Münchener Arbeitsamtdirektor Blume, „Bundesweit hat jeder Green-Card-Inhaber in seinem Unternehmen durchschnittlich 2,5 neue Stellen geschaffen“ (zit. nach Brost 2002: 20).

Trotz der einsetzenden Krise der IT-Branche waren bis Februar 2002 insgesamt 11230 Arbeitserlaubnisse ausgestellt worden. Deshalb lässt sich sagen, dass Schröder mit dieser Initiative, der Organisation von „Innovation“, ermöglicht durch den „Mythos Chefsache“, einen wirklichen Erfolg auf allen Ebenen erreichen konnte. Arbeitgeber, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften wurden durch die Bundesregierung zu weit über das enge Anliegen der Greencard hinausweisenden, grundsätzlichen Reformen motiviert⁸³.

5.3.7 Steuerreform und Haushaltssanierung

Für Hans Eichel ist „Finanzpolitik Gesellschaftspolitik“ (Eichel 2000: 3). Er hat in einer Rede vor der Berliner Humboldt- Universität am 9.11.2000 seine Visionen der Finanz- und Haushaltspolitik dargelegt. Hier hat er von Schröder unterstützt, klar gemacht, „dass der Staat auch in Zukunft auf eine Feinsteuerung der Konjunktur durch die Haushaltspolitik verzichten wird“ (Eichel 2000: 7). Seine Vision ist die eines ausgeglichenen Haushaltes, der überhaupt erst wieder die engen Grenzen der Handlungsfähigkeit des Staates erweitern hilft. Eichel verschafft damit Schröder den Rahmen, der die Bürger aktivieren und zur Selbstverantwortung motivieren soll. Diesem Ziel näher zu kommen, hat die Bundesregierung mit einer Reihe von Maßnahmen versucht. Wichtige Eckpunkte sind die Familienentlastungsgesetze, die Haushaltssanierung, die Ökosteuer und die ersten beiden Steuerreformen. Makropolitisch ist der nach dem Rücktritt Lafontaines eingeschlagene Weg erfolgreich gewesen. Ob man dieses auch makroökonomisch uneingeschränkt sagen kann, wird heftig diskutiert, steht hier aber auch nicht zur Debatte. Warum waren die Regierungsstile Macht (Rücktritt Lafontaine), going public (Darstellung der Haushaltssanierung) und das stille Regieren (vor allem bei der Durchsetzung der Steuerreform 2000 im Bundesrat) erfolgreich? Erfolgreich war die Verankerung eines neuen Prinzips in der Finanzpolitik, die Nachhaltigkeit. Hierunter ist nicht nur die Haushaltssanierung zu subsumieren. Vielmehr handelt es sich um ein Grundprinzip jeglicher Entscheidung, von der Steuerreform bis zur Finanzierung der Elbeflut durch die Verschiebung der Steuerreformstufe 2003 um ein Jahr. Hierdurch wurde eine adäquate Alternative sowohl zu Konjunkturprogrammen à la Keynes, aber auch zu einfachen Deregulierungen oder Sozialstaatsabbau beschrieben. Dass diese Sparpolitik von der Bevölkerung im Grundsatz akzeptiert wurde, zeigt eine Allensbach- Studie vom Mai 2001, nach der sich trotz

⁸³ Zudem hat die Greencard nicht unwesentlich zur Akzeptanz der später im Rahmen der Zuwanderungskommission von Rita Süßmuth erfolgten Diskussionen beigetragen.

einsetzender Wirtschaftskrise, 62 % für die Fortführung des Sparkurses ausgesprochen haben (Allensbach 5/2001b). Dass diese Politik im Detail auf erhebliche Kritik gestoßen ist, ist angesichts der Reform auch nicht verwunderlich und an vielen Stellen auch gut begründet. Legitimatorisch nachteilig war der „Kuhhandel“ zwischen Bundesregierung und einigen Bundesländern zur Durchsetzung der Steuerreform. Allerdings scheint ein solches Vorgehen, angesichts der beschriebenen veränderten Grundhaltung der jeweiligen Opposition im Bundesrat, zumindest entschuldbar. Der Bundesrat hat sich in den 90er Jahren zunehmend zu einem Ort der Opposition (der jeweils großen Volkspartei) entwickelt und ist immer weniger ein Ort, an dem die Interessen der Bundesländer vertreten werden. Dieses gilt auch für den Vermittlungsausschuss, der ja eigentlich eine Einigungsstelle zwischen Bundestag und Bundesrat sein soll. Allerdings darf dieses nicht dazu führen, dass Politik den Beigeschmack eines Teppichbasars bekommt. Entscheidungen müssen transparenter gemacht werden und es darf nicht zur Regel werden, dass sie von Ministerpräsidentenrunden am Vorabend vor Abstimmungen getroffen werden. In solchen Runden sind weder die Parlamente noch andere Legitimität erziehende Akteure ausreichend präsent (vgl. Korte 2002b).

5.3.8 Agrarwende

In der Bearbeitung von Krisen liegt Schröders wahres Talent. Zumindest hat er mehrmals gezeigt, dass er sich gerade in Krisenzeiten das Heft des Handelns nicht aus der Hand schlagen lässt. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die neue Verbraucher- und Landwirtschaftspolitik. Nachdem Deutschland mit dem ersten bestätigten BSE-Fall in eine schwere Krise⁸⁴ zu stürzen drohte, hat Schröder es vermocht, diese zu seinem Vorteil zu nutzen und sogar politisch Gewinn hieraus zu ziehen. Schröder hat durch eine Organisationsentscheidung - die Schaffung eines Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft - einen Paradigmenwechsel vollzogen (vgl. Künast 2002: 18). Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik, saß kein Landwirt mehr als Minister im Kabinett, sondern eine grüne Juristin. Konrad Schuler von der FAS urteilte denn auch nach einem Jahr, „Künast hat in der Atempause, die die Krise ihr gab, den Kurs gewendet“ (Schuler 23.12.2001: 4). Und in der Tat, so scheint es, ist die Agrarwende einer jener seltenen Fälle, in der sich die Kommentatoren weitgehend einig darüber sind, dass Politik einmal

⁸⁴ Innerhalb kürzester Zeit sank der Verbrauch von Rindfleisch um 70 %, 75 % der Bevölkerung glaubte im Januar 2001 nicht daran, dass die Politik die Rinderseuche BSE bald in den Griff bekommen werde (Allensbach Januar 2001c, Nr. 17).

erfolgreich war. Kritische Kommentare verlangen meistens eine schnellere Gangart (zur Chronik vgl. Jasper 2001). Erreichen konnte Künast dieses durch ein neues Politikverständnis in der Agrarpolitik und durch die Organisationsentscheidung des Kanzlers, die nun Verbraucherschutz und Landwirtschaft in einem Ministerium verband. Mit Slogans wie „wir werden die Verbraucher schützen und nicht den Verbrauch“ oder „Klasse statt Masse“ (Künast 2001), traf sie den Nerv der Bevölkerung. Mit der Etablierung des sogenannten magischen Seckecks (Verbraucherschutzorganisationen, Landwirte, Futtermittelindustrie, Lebensmittelindustrie, Einzelhandel und Politik), holte sie erstmals die wichtigen Akteure an einen Tisch. Auch die von Schröder eingesetzte Kommission unter der Präsidentin des Bundesrechnungshofes von Wedel, die eine Schwachstellenanalyse der Verwaltungsabläufe vornehmen sollte, brachte Vertrauen in die Politik und in die Landwirtschaft zurück. Schon im Juli 2001 glaubten nur noch 48 %, dass die Politik die BSE-Seuche nicht in den Griff bekommen werde (Allensbach 7/ 2001d). Schröder hat durch geschickte Telepolitik und Organisation von Innovation seinen Handlungsspielraum gegenüber der Landwirtschaft und gegenüber der Bevölkerung deutlich erweitert. Auch wenn sein Popularitätswert kurzzeitig deutlich in den Umfragen sank, was angesichts der Krise nicht überrascht, war es um so bemerkenswerter, dass die SPD schon im Februar wieder deutliche Gewinne verzeichnete. Schon am 15.2.2001 hätte die rot-grüne Regierung die absolute Mehrheit erhalten, das sind 5 % mehr als auf dem Höhepunkt der Krise im Dezember 2000.

6. Fazit

Einige Monate nach der Wiederwahl von Gerhard Schröder am 22 September 2002 wird zurecht gefragt, was ist los mit dem System Schröder und was bleibt davon? Manchen scheint ein anderer Kanzler aus der Wahlnacht hervorgekommen zu sein. Schröder hat versucht, kurzfristig mit einem Bündel von Maßnahmen der „alten Mitte“ zu gefallen, in dem er in der ökonomisch und fiskalisch schwierigen Situation, die durch einen Medien- und Oppositionszauber verschärft wurde, Aktions- und Handlungsfähigkeit beweisen wollte, wo Klarheit und Ehrlichkeit gefragt gewesen wäre. Hiermit ist nicht die sachliche Richtigkeit dieses Maßnahmenbündel gemeint, sondern die klar negative makropolitische Wirkung. Es herrschte monatelang Unsicherheit über den Kurs der Regierung (insbesondere der SPD). Sichtbarste Folgen sind weniger die schlechten Umfragewerte der SPD und des Kanzlers, sondern vielmehr die offene Diskussion um Schröders Nachfolge innerhalb der SPD.

Schröder hat mit einem Regierungsstil reagiert, den die Wähler nicht verstanden haben; er hat seine Netzwerke nicht weiter gepflegt, es schien als hätte er seine Telegenität am Wahlabend verloren. Stattdessen hat er versucht, mit „Macht“ die Probleme zu lösen. Er hat damit völlig inadäquat regiert, weil er das PAS und seine Fähigkeiten überfordert hat. Er hat sich auf einen Machtkampf mit den konservativen Feuilletonisten um Baring (Baring 2002) u.a. eingelassen, anstatt sie in der Mottenkiste der Geschichte zu belassen. Selbst das technologisch-ökonomische System hat nur mit Achselzucken auf diese Barrikaden-Debatte reagiert. Das PAS, die Bundesregierung, Bundeskanzler Schröder können mit einem solchen Regierungsstil die Probleme nicht lösen, weil er die Funktionsweise der funktional-differenzierten Gesellschaft sträflich vernachlässigt. Dieses alles bedeutet aber nicht, dass es einen anderen Schröder gibt. Auch in Zukunft wird das beschriebene System Schröder weiter arbeiten. Viele der Probleme der ersten Monate haben mit der fast komplett neuen Mannschaft der SPD und den fehlenden Leitbildern des Bundeskanzlers zutun. Schröder scheint die Lehre aus seiner ersten Amtszeit nicht wirklich gezogen zu haben. Er reagiert tatsächlich immer noch ohne eine wirkliche Leitidee, die ihn zu oft zum Spielball seiner eigenen Performance und seiner Umwelt werden lässt⁸⁵. „Pragmatismus ist gut, aber zugleich bedarf es einer Vision von der Gesellschaft, die man anstrebt“ (Giddens 2002: 8).

Dieser aktuelle Exkurs zeigt, welche Bedeutung das Agieren des Kanzlers hat. Die Arbeit konnte daher auch aufzeigen, dass das PAS zwar erheblich an Einfluss eingebüsst und Handlungsspielraum durch strukturelle, überwiegend vom PAS selbst mit verursachte Veränderungen, verloren hat. Die Arbeit hat aber ebenfalls gezeigt, dass es (1) mitnichten egal ist, wer in diesem Land regiert oder anders gesagt, dass es immer noch einen großen Spielraum für das PAS (und vor allem für den Bundeskanzler) gibt und dass es (2) für das PAS darauf ankommt, diesen Spielraum durch eine neue Qualität der Kommunikation mit den anderen gesellschaftlichen Subsystemen zu erweitern, will es „modern regieren“. Dieses wird aber nur gelingen, wenn das PAS diese Realitäten endlich selbst annimmt, sie transparent macht und danach handelt.

Die theoretischen Überlegungen des Kapitels drei lassen sich zusammenfassend damit beschreiben, dass modernes Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts möglich ist. Dieses geschieht jedoch unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen als noch Mitte des letzten Jahrhunderts. Der eingeschränkte Wirkungsrahmen aufgrund der sich herausgebildeten

⁸⁵ Es lohnt sich zu untersuchen, ob die zu beobachtenden starken Umfrageschwankungen nicht auch viel mit

funktional-differenzierten Gesellschaft mit relativ autonome Subsystemen hat zu erheblichen Steuerungsdefiziten und -verlusten auf Seiten des PAS geführt. Sowohl Markt als auch Hierarchie wirken häufig dysfunktional beim Versuch der politischen Steuerung. Die Zeit des Staates ist vorbei, die Politik muss deshalb ihre gewandelte Rolle als Subsystem erst noch finden. Das PAS wird zwar weiterhin eine hervorgehobene Stellung haben, nutzen wird es ihm aber nur, wenn es sich ändert. „Modernes Regieren“ verlangt einen anderen, eher kooperativen Regierungsstil, was von den politischen Akteure Umdenken und neue Fähigkeiten, „prozedurale Steuerung“ (Voigt 1995: 14) verlangt. Lösbar scheinen die entstandenen Dilemmatas (z.b. Verhandlungskompetenz versus Medienkompetenz) nur durch ein verändertes Verständnis von der Beziehung zwischen Gesellschaft und PAS. Dieses Verhältnis wird sich aber nur ändern, wenn das PAS hiermit beginnt.

„Modernes Regieren“ muss heute mehr denn je die (Massen-)Medien miteinbeziehen. Politikvermittlung findet unter Bedingungen einer Mediengesellschaft nur noch Gehör, wenn sie sich den Nachrichten- und Präsentationslogiken der (Massen-)Medien anPASst, um (1) die Sachpolitik, etwa die Rentenreform zu präsentieren und den Betroffenen verständlich zu machen und um (2) die Wiederwahl der Koalitionsparteien nicht zu gefährden. Hierbei fällt den zentralen politischen Akteuren, insbesondere dem Kanzler, aufgrund der veränderten Medienlogik eine wachsende Bedeutung zu. Um so unüberschaubarer Politik für den Wähler ist, um so wichtiger werden die handelnden Personen, die für die Politik stehen. Denn auch die Wähler haben sich verändert; nicht nur die Parteienbindung hat zugunsten anderer Kriterien bei der Wahlentscheidung (aktuelle Themen, Kandidatenprofil) nachgelassen, heute steht das PAS in einem größeren Wettkampf um Aufmerksamkeit als noch vor 10 Jahren.

Hierbei steht das PAS vor der Aufgabe, das demokratische System weiterzuentwickeln. Das System des parlamentarischen Rates wird in vielen Bereichen nicht mehr den Anforderungen „modernen Regierens“ gerecht. Netzwerke, Beteiligung der Zivilgesellschaft, „stilles Regieren“, „going publik“ stehen allzu oft im Widerspruch zu Transparenz und parlamentarischen Verfahren (etwa bei der Auswahl von Kommissionsmitgliedern). Die handelnden Akteure müssen sich deshalb bei jeder ihrer Handlungen darüber im klaren sein, welche Auswirkungen ihr Verhalten für das demokratische System hat. Demokratie gefährdend wird dieses Handeln aber erst dann, wenn Politik nur noch Schein- und Symbolpolitik wird. Diese Gefahr besteht (1) aufgrund einer ÜberanPASSung des PAS an die

dieser Art des Regierens zu tun haben.

Medienlogik und (2) aufgrund der der Moderne innewohnenden Krisenpotentiale, die ein Kommunikations- und Entscheidungsdilemma hervorrufen können. Verhandlungsgeschick wird deshalb auch weiterhin eine zentrale Ressource von Politikern bleiben.

Das Kapitel vier versucht, dem Ansatz von Mayntz und Scharpf, dem akteurzentrierten Institutionalismus folgend, den Rahmen grob zu skizzieren, in dem sich Politik heute in Deutschland bewegt. Das Kapitel verdeutlicht, dass Kanzler Schröder Zwängen unterworfen ist, aber auch über Gestaltungsressourcen verfügt. Globalisierung, Individualisierung, institutionelle Verfassung und Krise des Sozialstaates prägen den Rahmen eines jeden Bundeskanzlers, gleich welcher Partei. Erfolg oder Nichterfolg werden zu einem großen Teil ohne wirklichen Einfluss des Kanzlers extern bestimmt.

Mit Hilfe der Unterscheidung von Regierungsstilen wurde im fünften Kapitel Schröders Handeln näher analysiert und auf Konsequenzen überprüft. Zunächst wurde entlang einer Dreiteilung der ersten Legislaturperiode und einer Charakterisierung Schröders, insbesondere seines Staatsverständnisses und seine hieraus abgeleiteten Vorstellungen eines aktivierenden Staates, ein Regierungsstil-Portrait von Schröder gezeichnet. Hierbei entstand ein Porträt seiner makropolitischen Vorstellungen sowie der Implementierung und der Konsequenzen dieser. Schröder hat nach dem „Try and Error“-Prinzip, auch unter teilweise hohen Ansehensverlusten für seine Partei, einen spezifischen politischen Führungsstil geprägt. Es ist deutlich geworden, dass Schröder alle von Korte unterschiedenen Regierungsstile in sehr unterschiedlichen Kombinationen angewandt hat. Dieses überrascht angesichts seines ausgeprägten Pragmatismus nicht. Deshalb lassen sich einige Aussagen generalisieren, die sich auch in der Tabelle im Anhang wiederfinden. Schröder hat sehr flexibel auf die jeweilige Situation reagiert. Diese Eigenschaft macht ihn zu einem Politiker mit hoher Problemlösungskompetenz. Hierbei benutzt er gerne das „going publik“ bzw. „Telepolitik“ und den „Chefsachen Mythos“. Auch das Aufbrechen von starren Strukturen liegt Schröder. Er wartet auf und findet die Lücke, um durch die „Organisation von Innovation“ bzw. „Ideenmanagement“ überraschende Lösungen zu präsentieren, die tatsächliche Veränderungen bewirken. Wenig erfolgreich war Schröder, wenn er zu sehr auf Hierarchie oder „Macht“ gesetzt hat. Der Erfolg bei der Nutzung von Netzwerkstrukturen und „Stillem Regieren“ bzw. „Informalisierung“ sind sehr unterschiedlich zu bewerten. Dies ist aber auch nicht überraschend, kamen diese Stile - und das ist wichtig zu beachten - bei den schwierigsten Aufgaben seiner bisherigen Kanzlerschaft zum tragen, etwa der Reform der

Sozialversicherungen. Deshalb muss unterem Strich auch eher von einem positiven (Be-)Nutzen dieser Regierungsstile gesprochen werden. Es konnte gezeigt werden, dass sie gerade für Deutschland die erfolgversprechensten Stile zur Lösung von Problemen solcher Reichweite sind.

Wie weit die Resultate auch auf andere Kanzler übertragbar sind, wieweit also die Regierungsstile auf ihre Funktionalität für modernes Regieren, unabhängig vom Einzelbeispiel geprüft werden konnten, ist nicht leicht zu beantworten. Denn natürlich hat wie gezeigt, jeder Staats- und Regierungschef seinen eigenen Regierungsstil, den er auch sehr unterschiedlich nutzen kann. Insbesondere der Mix der Regierungsstile ist hierbei von Bedeutung. Allerdings lässt sich doch generalisieren, dass Kanzler „Macht“ und „Hierarchie“ möglichst weitgehend aus ihrem Repertoire streichen sollten. Insbesondere die „Telepolitik“ und der „Chefsachen Mythos“ müssen jeweils auf ihre Wirkung auf das demokratische System überprüft werden. Gleiches scheint auch für „Netzwerkstrukturen“ und insbesondere für das „stille Regieren“ zu gelten. Vor allem dann, wenn in die Rechte des Parlamentes eingegriffen wird (Nationaler Ethikrat). Ungeachtet dessen gilt, dass diese Stile häufig erfolgversprechende Führungsstile zu sein scheinen, die sich besonders gut auf die Logiken der Mediengesellschaft und der funktional- differenzierten Gesellschaft einstellen lassen (ein erneuter Kohl ist heute kaum mehr vorstellbar). Zwar wird gelegentlich an der eigenen Partei und Fraktion vorbei Politik gemacht, dieses ist aber angesichts des bundesrepublikanischen Systems von „check and ballance“ manchmal die einzige Möglichkeit Reformen durchzusetzen. Alle diejenigen, die den Verlust von Kontrolle und steigender Intransparenz bemängeln, müssen sich die Frage gefallen lassen, ob nicht vielmehr die Vorstellungen des parlamentarischen Rates von 1949 einer Überprüfung bedürfen. Wer die Zivilgesellschaft einbeziehen will, kann dieses nur unter teilweiser Aufgabe von alten Vorstellungen vom Parteienstaat und Rechten der Parlamente bewerkstelligen. Angesichts der funktional- differenzierten Gesellschaft gibt es hierzu aber keine Alternative. Das „Ideenmanagement“ bzw. die „Organisation von Innovation“ ist eine gute Ergänzung, deren Reichweite allerdings eingeschränkt ist, da dieser Stil eher die Ausnahme im Regierungsalltag bleiben muss. Trotzdem liegt hierin eine große Chance für Regierungschefs, wenn sie sie zu nutzen verstehen. Deutlich geworden ist aber auch, dass es letztendlich auf die Intention des Kanzlers ankommt. Den Handlungsspielraum eines Kanzlers muss der Kanzler auch nutzen wollen. Hierzu bedarf es neben handwerklichen Fähigkeiten auch eines entsprechenden politischen Willens.

Abschließend stellt sich die Frage, hat Schröder „modern regiert“? Die Antwort lautet ja, aber nicht durchgängig und, wichtig zu beachten, vor allem nicht absichtsvoll. Schröders Verdienst war es, den Blick für die neue Situation zu öffnen und eine Phase der nachholenden Entwicklung eingeleitet zu haben. Ganz gleich, wie die Rentenreform, das Staatsbürgerschaftsrecht oder das Job-aktiv Gesetz sachlich zu bewerten sind. Diese und viele andere Projekte von ihm und seiner Koalition haben die dringend notwendige gesellschaftliche Öffnung vollzogen. Die erste Nachkriegs- Regierungsgeneration hat den Sprung ins neue Jahrhundert vollzogen. Der Gedanke der Prävention, der nachhaltigen Entwicklung vom Bundeshaushalt bis zur Energiewende, der aktivierende Staat oder die private Altersvorsorge beschreiben einen Pfad der Annäherung der Gesellschaft und des Staates. Dieses gilt es konsequent fortzuführen. Schröder wird jedoch scheitern, wenn er diesen Pfad verlässt. Er wird nicht mehr als eine Randnotiz in der deutschen Kanzlergeschichte, wenn er sich dieser Aufgabe nicht bewußter wird als bisher. Die Diskussion um die obligatorische Riesterreute veranschaulicht das Dilemma. Nach knapp einem Jahr wird der Systemwechsel in der Rente von vielen Sozialdemokraten als gescheitert angesehen, weil noch nicht genügend Bürger eine private Altersvorsorge abgeschlossen haben. Wer so denkt, baut immer noch auf den alten Staat mit seiner Machtfülle. Mehr Staat und weniger Eigenverantwortung bedeuten aber in diesem Fall nicht nur weniger Rente, sondern auch eine vertane Chance auf die Probleme der Moderne zu reagieren. Schröder wird hier Farbe bekennen müssen. Als Getriebener seiner Umwelt, seines Rahmens und vor allem seiner Selbst, wird er den Dialog mit der Zivilgesellschaft nicht dauerhaft führen können. „Modernes Regieren“ verlangt von den Akteuren wesentlich mehr ab, als zur Zeit von den meisten Politikern geboten wird.

7. Literaturverzeichnis

Adam, Konrad: Kartelle sind verboten; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 11 – 15.

Allensbach-Studie: Private Rentenversicherung; Juli 2001, Nr. 18.

Dies.: Mehrheit der Bevölkerung: Bundesregierung soll weiter auf Sparkurs bleiben; Mai 2001b, Nr. 12.

Dies.: BSE – Fast jede Zweite fühlt sich persönlich gefährdet; Januar 2001c, Nr. 2,

Dies.: BSE – Die Mehrheit der Deutschen fühlt sich nicht mehr gefährdet, Juli 2001d, Nr. 17.

Dies.: Trotz Internet: Zeitungen und Zeitschriften gehören weiter zu den wichtigsten Informationsquellen; August 2002a, Nr. 16.

Dies.: SPASs muss sein – aber viele suchen inzwischen nach einer ernsthafteren Lebensorientierung – eine vorher-nachher Studie zum 11. September 2001; März 2002b, Nr. 6.

Altwater, Elmar: Wir können auch anders – Aufgaben einer neuen Mehrheit; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/1998, S. 428 – 436.

Arzheimer, Kai/ Klein, Markus: Die Grünen und der Benzinpreis: Die Wählerschaft von Bündnis 90/ Die Grünen im Vorfeld der Bundestagswahl 1998; in: ZA- Information 45, November 1999, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, Köln, 1999, S. 20 – 43.

Assheuer, Thomas: Defekte Demokratie; in: Die Zeit 4. April 2002, Nr. 1, S. 33.

Bannas, Günter: Murren in der SPD – Fraktion; in: FAZ 29. Juli 2000, Nr. 174, S. 12.

Baring, Arnulf: Bürger auf die Barrikaden; in: FAZ, 19. November 2002.

Baus, Ralf-Thomas/ Wilamowitz-Moellendorff, Ulrich v.: Wer oder was ist ATTAC?; in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Arbeitspapiere, Nr. 74, 8. November 2002.

Beck, Ulrich: Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne; Suhrkamp Frankfurt a.M., 1986.

Ders.: Arbeit ist ein bewegliches Ziel; in: Die Zeit, 7. Februar 2002, Nr.7, S.7.

Benz, Arthur: Polische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen; in: Werle, Raymund, Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 2000, S. 97 – 124.

- Ders.: Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat; in: Leggewie, Claus/ Münch, Richard (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2001, S.263 – 280.
- Bergsdorf, Wolfgang: Imperativ der Politik; in: Schatz, Heribert/ Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie – Politiker in den Fesseln der Medien?; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S. 271 – 276.
- Bergedorfer Gesprächskreis: Verhandlungsdemokratie? Politik des Möglichen – Möglichkeiten der Politik; Protokoll Nr. 120 vom 21. und 22. April 2001 in Berlin, Edition Körber-Stiftung.
- Beyme, Klaus von: Theorien der Politik im 20 Jahrhundert: Von der Moderne zur Postmoderne; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1992²a.
- Ders.: Skandinavien als Modell – Aufstieg und Verfall eines Vorbildes; in: Journal für Sozialforschung 32, 1992b, S. 141 – 155.
- Ders.: Die politische Klasse im Parteinstaat; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1993a.
- Ders.: Das politische System der Bundesrepublik nach der Vereinigung; Piper, München, 1993⁷b.
- Billerbeck, Liane v.: Die Mitte ist weiblich; in: Die Zeit, 21. Februar 2002; Nr. 9, S. 3.
- Böhret, Carl/ Jann, Werner/ Kronenwett, Eva: Innenpolitik und politische Theorie – Ein Studienbuch; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1988³.
- Brauck, Markus: Die Droge Sieg; in: Frankfurter Rundschau, 1. Juli 2002, Nr. 149, S. 14.
- Bredthauer, Karl. D.: Lafontaine oder die demokratische Frage; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/ 1999, S. 391 – 395.
- Brost, Marc: Freikarte in Grün; Die Zeit 21. März 2002, Nr. 13, S. 20.
- Brühl, Tanja u.a.: Belohnen, Beschämen, Bestrafen – Gloabe Vereinbarungen und ihre Durchsetzung; in: WEED, Bonn, 1999.
- Brunner, Wolfgang: Wahlkampf in den USA V: Finanzierung, Organisation, Planung; in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 57, Februar 2002.
- Bundeszentrale für politische Bildung: Datenreport 2002; Bonn, 2002.
- Bundesverband der deutschen Banken: Deutschland nach dem Regierungswechsel: Stimmungen, Hoffnungen, Befürchtungen; in: Interesse – Wirtschaft und Politik in Daten und Zusammenhängen 11/ 1998.

Bürklin, Wilhelm: Politische Elite in der Mediendemokratie; in: Rohe, Karl (Hrsg.): Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft Nomos, Baden-Baden, 1997, S. 55 – 78.

CDU: Neue Soziale Marktwirtschaft; Berlin, 27. August 2001.

Czada, Roland: Nach 1989; in: Czada, Roland/ Wallmann, Helmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik – 10 Jahre Deutsche Einheit; Sonderheft 19 Leviathan, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000, S. 9-45.

Dästner, Christian: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen seit 1949; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Heft 2/2001, S. 290 - 309.

Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten; Drs. 14/9200, 12.6.2002.

Ders.: Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft; Leske und Budrich, Opladen, 2002.

Ders.: Enquete Kommission Demographischer Wandel: Zur Sache 3/2002, Berlin 2002.

Döring, Diether: Die Zukunft der Alterssicherung; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2002,

Dörner, Andreas: Politainment - Politik in der medialen Erlebniswelt; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2001.

Engelhard, Johann/ Hein, Silvia: Globale Unternehmungen; in: Leggewie, Claus/ Münch, Richard (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert; Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2001, S. 27 – 48.

Engert, Jürgen: Vorwärts Kameraden, wir müssen zurück; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 52 – 58.

Erhard, Ludwig: Wohlstand für alle; Econ, München, 2000.

Esser, Frank: Spin doctoring - Rüstungsspirale zwischen PR und politischen Journalismus; in: Forschungsjournal NSB, Jg. 13, Heft 3, 2000, S. 17 – 24.

Falter, Jürgen/ Gabriel, Oscar W./ Rattinger, Hans (Hrsg.): Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich; Opladen, 2000.

Falter, Jürgen W./ Rattinger, Hans: Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung 1977 bis 1999; in: Gabriel, Oscar W./ Niedermayer, Oscar/ Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland; Bundeszentrale für politische Bildung Band 372, Bonn, 2001, S. 484 – 503.

Feldkamp, Michael F.: Chronik der Vertrauensfrage von Bundeskanzler Gerhard Schröder im November 2001; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) H. 1, Jg. 33 (2002) S. 5-9.

- Floer, Isabell: Die Bedeutung von Fujimoris Politik der StrukturanPASSung für die Informalisierung der Arbeit in Peru, bisher nicht veröffentlichte Diplomarbeit am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Gutachter Elmar Altvater und Wolfgang Heinz.
- Fuchs, Henritz u.a. (Hrsg.): Lexikon der Soziologie; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994³.
- Gabriel, Oscar W.: Parteienidentifikation, Kandidaten und politische Sachfragen als Bestimmungsfaktoren des Parteienwettbewerbs; in: Gabriel, Oscar W./ Niedermayer, Oscar/ Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland; Bundeszentrale für politische Bildung Band 372, Bonn, 2001, S. 228- 249.
- Geyer, Christian (Hrsg.): Biopolitik; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2001
- Giddens, Anthony: Der dritte Weg – Erneuerung der sozialen Demokratie; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1999.
- Ders.: Entfesselte Welt – Wie die Globalisierung unser Leben verändert; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2001.
- Ders.: Vorsicht vor den Bossen, Genossen; in: Interview in der Zeit 21. Februar 2002, Nr. 9, S. 8.
- Glitz, Peter: Die deutsche Trombose; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 63 – 66.
- Grande, Edgar: Charisma und Komplexität: Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten; in: Werle, Raymund, Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 2000, S. 297 – 319.
- Grimm, Dieter: Referat anlässlich des Bergedorfer Gesprächskreises 120 am 21. und 22. April 2001 im Magnus-Haus, Berlin zum Thema Verhandlungsdemokratie? Politik des Möglichen – Möglichkeiten der Politik; in: Verhandlungsdemokratie? Politik des Möglichen – Möglichkeiten der Politik; edition Körber-Stiftung, Hamburg, 2001, S. 8 – 14.
- Güllner, Manfred: Konsens oder Konflikt: Was die Bürger denken; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 215 – 233.
- Hartmann, Jürgen (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Campus, Frankfurt/ New York, 1994².
- Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus; Suhrkamp, Frankfurt 1973.
- Ders.: Auf schiefer Ebene; in: Interview in der Zeit 24. Januar 2002, Nr. 5, S. 33.
- Heise, Arne: Innovation und Gerechtigkeit? Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Modernisierungskonzepte der Schröder Regierung; in: Heyder, Ulrich/ Menzel, Ulrich/

- Rebe, Bernd: Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik; VSA, Hamburg, 2002, S. 29 – 45.
- Helms, Ludger: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem; in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) Heft 3/ September 2000, 41 Jg., S. 411 - 434.
- Ders.: Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft; in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 Jg., 2001, Heft 4, S. 1497 – 1517.
- Hensel, Jana.: Zonen Kinder; rowohlt, Hamburg, 2002
- Herzinger, Richard: Autoritäre Tendenzen der Neuen Mitte; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2000, S. 39 – 43.
- Ders.: Der Kult um die politische Mitte; in: Gespräch mit Richard Herzinger in: NG/FH 6/2002.
- Herzog, Roman: Außenpolitik im 21. Jahrhundert; in: Eröffnungsansprache von Bundespräsident Roman Herzog zum Weltwirtschaftsforum Davos am 28. Januar 1999, Bonn.
- Hesse, Joachim-Jens/ Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997⁸.
- Heyder, Ulrich: Das Reformprojekt; in: Heyder, Ulrich/ Menzel, Ulrich/ Rebe, Bernd: Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik; VSA, Hamburg, 2002, S. 9 – 28.
- Heye, Uwe-Karsten: Alles ist anders, alles bleibt gleich – Journalisten und Politiker im Bonn-Berlin-Vergleich; in: Schatz, Heribert/ Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie – Politiker in den Fesseln der Medien?; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S. 285 – 290.
- Hoffmann, Jochen/ Sarcinelli, Ulrich: Politische Wirkungen der Medien; in: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland; Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; Bd. 361, Bonn, 1999, S. 720 – 748.
- Hofmann, Gunter: Des Kanzlers neues Tempo; in: Die Zeit 20 Juli 2000, Nr. 30, S. 1.
- Ders.: Die neue Unklarheit; in: Die Zeit 22. November 2001, Nr. 48, S. 3.
- Hogrefe, Jürgen: Gerhard Schröder – Ein Porträt; Siedler, Berlin, 2002.
- Hummel, Hartwig: Die Privatisierung der Weltpolitik – Tendenzen, Spielräume und Alternativen; in: Brühl, Tanja/ Debiel, Tobias/ Hamm, Brigitte/ Hummel, Hartwig/ Martens, Jens (Hrsg.): Die Privatisierung der Weltpolitik - Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess; Dietz, Bonn, 2001, S. 22 – 56.
- Ismayr, Wolfgang: Die politischen Systeme Westeuropas; in Leske und Budrich, Opladen 1997.

- Jachtenfuchs, Markus, Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration; Leske und Budrich, Opladen, 1996
- Jarren, Otfried: Medien-Gewinne und Institutionen Verluste? – Zum Wandel des intermediären Systems in der Mediengesellschaft; in: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen – Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland; Opladen, 1994, S. 23 – 50.
- Jarren, Otfried/ Donges, Patrick/ Weßler, Hartmut: Medien und politischer Prozeß – eine Einleitung; in: Jarren, Otfried/ Schatz, Heribert/ Weßler, Hartmut (Hrsg.): Medien und politischer Prozeß: politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996, S. 9 – 37.
- Jarren, Otfried: Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel; in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft – Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, Bd. 352, S. 74- 94.
- Jasper, Ulrich: Rückblick 2001: Das agrarpolitische Jahr; in: Agrar Bündnis (Hrsg.): Landwirtschaft 2002 – Der kritische Agrarbericht, ABL Verlag, Kassel, 2001, S. 9 – 21.
- Jospin Papier: Beitrag der Sozialistischen Partei Frankreichs zum 21. Kongreß der Sozialistischen Internationalen; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/ 1999, S. 1391 - 1401.
- Joffe, Josef: Kniefälle; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 80 – 84.
- Kaase, Max: Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik; in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft – Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, Bd. 352, S. 24 – 51.
- Kaina, Viktoria: Zumutungen der Macht: Möglichkeiten und Grenzen politischer Führung; in ZParl, Heft 4, November 2001, 32 Jg., S. 794 – 811.
- Kamps, Klaus: Kommunikationsmanagement in der Politik: Anmerkungen zur „zirkulären“ Demokratie; in: Schatz, Heribert/ Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie – Politiker in den Fesseln der Medien?; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S. 101 – 110.
- Kleger, Heinz: Verhandlungsdemokratie: Zur alten und neuen Theorie des kooperativen Staates; in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlungen?; Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995, S. 93 – 118.
- Kloock, Daniela/ Spahr, Angela: Medientheorien – Eine Einführung; Wilhelm Fink Verlag, München, 2000.
- Knaup, Horald u.a.: Chaos mit Kanzler; in: Der Spiegel 5/1999.

- Kohler-Koch, Beate: Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen; in: dies. (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen; PVS Sonderheft 29/ 1998, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1998, S. 11 – 25.
- Kocks, Klaus: Welche Fäden spinnt denn diese neue Spzies?; in: Frankfurter Rundschau, 15.Juli 1998, Nr. 161, S. 18.
- Koelbl, Herlinde: Spuren der Macht – Die Verwandlungen des Menschen durch das Amt – eine Langzeitstudie; Knesebeck, 1999, S. 389 – 402.
- Köpf, Peter: Stoiber – Die Biografie; Europa Verlag, Hamburg, Wien, 2001.
- Korte, Karl-Rudolf: Regieren in Mediendemokratien: Regierungssteuerung der Staats- und Regierungschefs im Vergleich; in: Schatz, Heribert/ Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie – Politiker in den Fesseln der Medien?; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002a, S. 21 – 40.
- Kuhnt, Dietmar: Wandel im Dialog; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 85 – 96.
- Künast, Renate: Klasse statt Masse – die Erde schätzen, den Verbraucher schützen; Econ Ullstein List Verlag, München 2002.
- Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik; Springer, Berlin u.a., 1998⁵.
- Leicht, Robert: Im rot-grünen Gefängnis; in: Die Zeit 22. November 2001, Nr. 48, S. 1.
- Lotze, Birgit: „Man braucht bunte Bilder und keinen Haufen grauer Leute“; in: Das Parlament, 31. Mai/ 7. Juni 2002 Nr. 22 – 23. S. 52.
- Lucke, Albrecht v.: 68er an der Macht – Glanz und Elend einer politischen Generation; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/ 1998, S. 1331 – 1338.
- Lütjen, Torben/ Walter Franz: Die präsidiale Kanzlerschaft; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2000, S. 1308 – 1313.
- Machiavelli: Der Fürst; Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 1978.
- Machnig, Matthias: Personen, Programm und Performance gehören zusammen; in: Interview in SWP Zeitschrift für Sozialistische Politik, Heft 113, 2000.
- Marcinkowski, Frank: Politikvermittlung durch Fernsehen und Hörfunk; in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft – Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, Bd. 352, S. 164-183.
- Martell, Luke: Medienshow ohne Substanz? New Labours „Dritter Weg“; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/ 1999, S. 848 – 857.

- Mayntz, Renate: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie; in: Beyme, Klaus von/ Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26/1995, Westdeutscher Verlag, 1996, Opladen, S. 148 – 168.
- Dies.: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme; in: dies. (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodologische Überlegungen; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 1997a, S. 186 - 208.
- Dies.: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in: dies. (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodologische Überlegungen; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 1997b, S. 239 – 262.
- Meng, Richard: Der Medienkanzler: Was bleibt vom System Schröder?; in: Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2002.
- Messner, Dirk: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess; in: Messner, Dirk (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik – Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft; J.H.W. Dietz Nachfolger, Bonn, 1998, S. 14 - 43.
- Meyer, Thomas: Was ist Politik, Opladen, 2000.
- Ders.: Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/ 2002, 14.4.2002, S. 7 – 14.
- Miegel, Meinhard: Es herrscht das Volk; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 125 – 130.
- Müller Peter: Das haben wir dann gemacht – Warum Politik Theater veranstaltet; in: FAZ 23.2002, Nr. 74, S.11.
- Müller-Vogg, Hugo: KRD – Konsens-Republik Deutschland; in: Bissinger, Manfred/ Kuhnt, Dietmar/ Schweer, Dieter (Hrsg.): Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999, S. 131 – 136.
- Nieland, Jörg-Uwe: Von der Bonner zur Berliner Republik? Aspekte des Wandels der politischen Kommunikation in der Populärkultur; in: Schatz, Heribert/ Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie – Politiker in den Fesseln der Medien?; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S. 163 – 188.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/ Petersen, Thomas: Zeitenwende – Der Wertewandel 30 Jahre später; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29/ 2001, S. 15 – 22.
- Nuscheler, Franz: Wird der Süden abgehängt?; in: Leggewie, Claus/ Münch, Richard (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert; Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2001, S. 172 – 185.
- Ohr, Dieter/ Klein, Markus: Das Wölfchen und die fünf Clementinen: Die Wahrnehmung des Privatlebens der beiden Spitzenkandidaten bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom 14. Mai 2000; in: ZA-Information 48, Mai 2001, Köln, S. 14- 41.

- Perger, Werner A.: Vom Elend der kleinen Schritte; in: Die Zeit 3. Januar. 2002, Nr. 2, S. 3.
- Pfetsch, Barbara: Themenkarrieren und politische Kommunikation; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39/94, 30. September 1994, S. 11- 20.
- Dies.: Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart: in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft – Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, Bd. 352, S. 234 – 252.
- Pinzler, Petra/ Wessel, Günther: George W. Bush – Wende in Amerika; Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbeck bei Hamburg, 2001.
- Prantl, Heribert: Rot-Grün – Eine erste Bilanz; Hoffmann und Campe, Hamburg, 1999.
- Raschke, Joachim: Die Zukunft der Grünen; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 2001.
- Rau, Johannes: Chance, nicht Schicksal – die Globalisierung politisch gestalten; in: Berliner Rede am 1. Mai 2002.
- Rebe, Bernd: Endstation Gegenwart; Rot-Grün im schweren Atem des Wirklichen; in: Heyder, Ulrich/ Menzel, Ulrich/ Rebe, Bernd: Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik; VSA, Hamburg, 2002, S. 179 – 194.
- Reitze, Werner: Wer wird Kanzler im de.land?; in: Siedschlag, Alexander/ Bilgeri, Alexander/ Lamatsch, Dorothea (Hrsg.): Kursbuch Internet und Politik Band1/2001: Leske und Budrich, Opladen, 2001 S. 21 – 25.
- Rentsch, Wolfgang: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland; in: Holtmann, Everhard/ Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000, S. 53 – 78.
- Rothstein, Bo: Sozialkapital im sozialdemokratischen Staat – das Schwedische Modell und die Bürgergesellschaft; in: Putnam, Robert D. (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeininn – Sozialkapital im internationalen Vergleich; Bertelsmann Verlag, Gütersloh 2001, S. 115 – 197.
- Roy, Klaus-Bernhard: Die Modernisierung des Sozialstaates – Reformansätze in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik; in: Heyder, Ulrich/ Menzel, Ulrich/ Rebe, Bernd: Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik; VSA, Hamburg, 2002, S. 46 – 59.
- Ruhenstroth-Bauer, Peter: Regierungskommunikation – Aufbruch zu Dialog und Transparenz; in: Forschungsjournal NSB, Jg. 13, Heft 3, 2000, S. 49 – 52.
- Sarcinelli, Ulrich: Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie?; in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der

- Mediengesellschaft – Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998a, Bd. 352, S. 273- 296.
- Ders.: „Teledemokratische Führerschaft“ – eine Jahr nach der Bundestagswahl 1998 – Nur Machtwechsel oder auch Demokratiewandel?; in: Gegenwartskunde 4/1999b, S. 395 – 403.
- Ders./ Schatz, Heribert: Von der Parteien- zur Mediendemokratie – Eine These auf dem Prüfstand; in : dies.: (Hrsg.): Mediendemokratie im Medienland? Inszenierungen und Themensetzungsstrategien im Spannungsfeld von Medien und Parteieliten am Beispiel der NRW Landtagswahl im Jahr 2000, Westdeutscher Verlag, Opladen, 2002, S. 9 – 32.
- Sarcinelli, Ulrich: Fernsehdemokratie? Repräsentieren, Kommunizieren, Mobilisieren – Regieren im Medienzeitalter; in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat; Jg. 52, Heft 1+2/ 2002, S. 62 – 67.
- Sattler, Stephan: Die >>Berliner Republik<< oder will sich Deutschland wieder einmal neu erfinden?; in: Europäische Rundschau, 27 Jg., Nummer 2, 1999, S. 15 – 33.
- Saxer, Ulrich: Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse; in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft – Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, Bd. 352, S. 52 – 73.
- Schäuble, Wolfgang: Mitten im Leben; C. Bertelsmann Verlag, München, 2000.
- Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungs – Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; in: PVS 26 Jg., 4/ 1985, S. 323 – 356.
- ders.: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung; Leske + Budrich, Opladen, 2000.
- ders.: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie; in: Leviathan 1/2002.
- Schicha, Christian/ Brosda, Carsten: Interaktion von Politik, Public Relations und Journalismus; in: Schatz, Heribert/ Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie – Politiker in den Fesseln der Medien?; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S. 41 - 64.
- Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland – historische Entwicklung und internationaler Vergleich; Leske und Budrich, Opladen, 1998².
- ders.: Vom Glanz und Elend der Demokratie nach 1989; in: Leggewie, Claus/ Münch, Richard (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert; Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2001, S. 245 – 262.
- Schmidt, Thomas E.: Abschied von Rot-Grün; in: Die Zeit, 22. November 2001, Nr. 48, S. 41.
- Ders.: Der Intellektuellenverstehrer; in: Die Zeit 22. August 2002, Nr. 35, S. 33.

- Schröder, Gerhard: Ich will den Machtwechsel; in: Interview in der Zeit, 18. April 1997a, Nr. 17, S. 3.
- Ders.: Die Inkarnation eines Verdachts und die Umweltpolitik; in: Frankfurter Rundschau, 7. Juli 1997b, Nr. 154, S. 12.
- Ders.: Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder; Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 10. November 1998.
- Ders.: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten – Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair; Bonn, 1999
- Ders.: Die zivile Bürgergesellschaft – Anregungen zu einer Neubestimmung von Staat und Gesellschaft; in: Die Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte: NG/FH 4/2000a.
- Ders.: Statement von Bundeskanzler Schröder vor der Bundespressekonferenz am Dienstag, 25. Juli 2000b, in Berlin.
- Ders.: Eine neue Form der Selbstverteidigung; in: Interview mit der Zeit 18. Oktober 2001a; Nr. 43, S. 3 – 5.
- Ders.: Die Notwendigkeit der Abwägung stellt sich immer wieder neu – Gespräch mit Gerhard Schröder; in: Geyer, Christian: Biopolitik – Die Positionen (Hrsg.): Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2001b, S. 88 – 87.
- Ders. Rede des SPD-Parteivorsitzenden, Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des Kongresses: Die Mitte in Deutschland am 20.02.2002a in Berlin.
- Ders.: Am Ende der ersten Halbzeit; in: Interview in der Zeit 15. August 2002b, Nr. 34, S. 3.
- Schubert, Klaus: Politisch- administratives System; in: Nohlen, Dieter/ Schutze, Rainer-Olaf: Politikwissenschaft: Theorien – Methoden – Begriffe, Piper, München, Zürich 1992⁴.
- Schuett-Wetschky, Eberhardt: Auswanderung der Politik aus den Institutionen: Schwächung der Demokratie? Zur Legitimation der Parteidemokratie; in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 Jg, Heft 1/2001, S. 3 – 29.
- Schuh, Hans: Wer hat da am Rat gedreht; in: Die Zeit 22. August 2002, Nr. 35, S. 27.
- Schüle, Christian/ Schwelin, Michael: Aus Spaß ist Ernst geworden; in: Die Zeit 19. September 2002, Nr. 39 S. 13 – 16.
- Schuler Konrad: Bauernschreck – Ein Jahr im Amt: Die Agrarwende der Renate Künast; in: FAS, 23. Dezember 2001, Nr. 51, S. 4.
- Schulz, Winfried: Politische Kommunikation: theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997.
- Sebaldt, Martin: Das Ringen um die thematische Lufthoheit: Zur Konkurrenz von Regierungsmehrheit und Opposition in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen

- Bundestages; in: Oberreuter, Heinrich/ Kranenpohl, Uwe/ Sebalt Martin (Hrsg.): Der deutsche Bundestag im Wandel – Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2001, S. 46 – 62.
- Siemes, Christof: Das Hannover – Prinzip; in: Die Zeit 29. August 2002 Nr. 36, S. 39.
- Siebel, Walter/ Igbert, Oliver/ Mayer, Hans-Norbert: Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur; in: Leviathan, Westdeutscher Verlag, 4/ 2001, 526-543.
- Smid, Menno/ Steinwede, Jacob: Was ist die „Neue Mitte“? – eine empirische Untersuchung; Infas-Studie, Bonn, April 2000.
- Spahr, Daniela: Der Verfall der Aura. Walter Benjamin; in: Kloock, Daniela/ Spahr, Angela (Hrsg.): Medientheorien – Eine Einführung; Wilhelm Fink Verlag, München, 2000, S. 13 - 37.
- Steffens, Gerd: Im Generationen-Container; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/ 2001, Bonn, S. 737 - 746.
- Tenscher, Jens: Politikvermittlungsexperten – Die Schaltzentralen politischer Kommunikation; in: Forschungsjournal NSB, Jg. 13, Heft 3, 2000, S. 7 – 16.
- Voelzkow, Helmut: Von der funktionalen Differenzierung zur Globalisierung: Neue Herausforderungen für die Demokratietheorie; in: Werle, Raymund/ Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 2000, S. 270 - 296
- Voigt, Rüdiger: Krisenbewältigung durch Verhandlungen?; in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlungen?; Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995.
- Weber, Max: Politik als Beruf; Büchergilde Gutenberg, Frankfurt a.M., 1999.
- Wiesenthal, Helmut: Markt, Organisation und Gemeinschaft als >>zweitbeste<< Verfahren sozialer Koordination; in: Werle, Raymund/ Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit; Campus, Frankfurt a.M./ New York, 2000, S. 44 – 73.
- Wilke, Helmut: Theoretische Verhüllungen der Politik – der Beitrag der Systemtheorie; in: Beyme, Klaus von/ Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26/1995, Westdeutscher Verlag, 1996, Opladen, S. 131-147.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Aktuelle Formen des Korporatismus; Beschlossen auf der Sitzung vom 26. und 27. Mai 2000.
- Zeuner, Bodo: Das System Schröder/ Fischer – oder: die unvollständige Abschaffung der Politik; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2000 Bonn, S. 1185 – 1196.
- Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates; Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1998.

8. Webbibliographie

- Bundesregierung: D 21 steht für Deutschland im 21. Jahrhundert,
www.bundesregierung.de/dokumente/Themen_A-Z/Info.../ix688_19226.htm?sript=.
- Eichel, Hans: Finanzpolitik für das nächste Jahrzehnt; Rede an der Humboldt Universität am 9. November 2000,
www.bundesfinanzministerium.de.../doc_show.asp?dokumentid=1251&kategorie=.
- Heuser, Uwe-Jean: Der Fehler ist System – Das Bündnis schafft keine Jobs; in: Die Zeit, 10/2001, www.zeit.de/2001/10/wirtschaft/200110_arbeit.1.html.
- Hofmann, Gerhard: Das große Zittern. Vor den Fernsehduellen Schröder-Stoiber; in: Frankfurter Hefte, www.frankfurter-hefte.de/ausschnitt/thema_02_07.html.
- Kister, Kurt: Der Zweikampf der Gefesselten; in: Süddeutsche Zeitung 27. August 2002, www.szonnet.diz-muenchen.de/REGIS_A14327665.
- Kohlhausen, Martin: Zeitgemäß war das nicht; in: Interview im Focus 29. November 1999, www.focus.de/F/FC/FCH/fch.htm?para=?-showt:client/focs/focus/j1.../001_001.dc.
- Korte, Karl-Rudolf: In der Präsidialdemokratie – Schröders Regierungsstil prägt die Berliner Republik; in FAS 26. Juli 2002b, www.karl-rudolf-korte.de/artikel27.htm.
- Münkel, Daniela in: FES Archiv für Sozialgeschichte online Bd.41.2001
www.library.fes.de/afs-online/41/41-dt12.htm.
- Meinungsforschungsinstitute: www.wahlrecht.de
- Niejahr, Elisabeth/ Uchatius, Wolfgang: Schröder auf Jobsuche; in: Die Zeit, 10/2001, www.zeit.de/2001/10/Wirtschaft/200110_neuarbeitsmarkt.html.
- Schröder, Gerhard: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder „Internet für Alle“; 18. September 2000c, www.bundesregierung.de/dokumentee/Rede/ix_18573_3806.htm?
- Ders.: Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan; 2001b, www.bundeskanzler.de/Regierungserklärung-.561.49751/a.htm?printView=y.
- Ders.: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der konstituierenden Sitzung des Nationalen Ethikrates; 14. Juni 2001c, www.bundesregierung.de/dokumente/Schwerpunkte/G.../ix6670_43811.htm?sript=.
- Shell-Jugendstudie: www.shell-jugendstudie.de.
- Steinmeier, Frank.Walter: Abschied von den Machern – wie das Bündnis für Arbeit die Erneuerung schafft – durch Konsens; in: Die Zeit 10/2001, www.zeit.de/2001/10/politik/20010_essay.steinmeier.html.

Walter, Franz: Das Herz schlägt nicht mehr links; in: Die Zeit 12/1999,
www.zeit.de/1999/12/199912_spd_dos.html.

Weck, Roger de: Die Krise in Bonn; in: Die Zeit 12/1999;
www.zeit.de/1999/12/199912_leitartikel_schl.html.

ZDF-Polititbarometer: Stimmungseinbruch für die SPD; in: 8/ 2001,
www.zdf.de/ZDFde/inhalt/0,1872,1019733,00.html.

9. Anhänge

Tabelle 1. Daten der Arbeitsmarktpolitik Schröders und deren Wirkung laut Forsa⁸⁶

10.11.98	Regierungserklärung: „Wir wollen uns jederzeit, nicht erst in vier Jahren, daran messen lassen, in welchem Maße wir zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen.“	Keine Wirkung
1.1.99	In Kraft treten des JUMP – Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	- 1 %
6.7.99	Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB zur Tarifpolitik im Rahmen des 3. Bündnisgesprächs	+ 1 %
15.11.99	Holzmann meldet Konkurs an	Keine Wirkung
24.11.99	Die Gläubigerbanken des Holzmann- Konzerns erklären sich nach einem Treffen mit Schröder zu einem gemeinsamen Sanierungskonzept bereit	+ 4 %
10.00	Arbeitslosentiefstand mit 3,611 Mio. Arbeitslosen und einer Quote von erstmals unter 9 % (8,9 %)	+ 2 %
22.6.01	Verabschiedung der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes und Ankündigung der Politik der ruhigen Hand	- 2 %
5.9.01	Erstmals seit dem Regierungswechsel 1998 werden mit 3788 800 mehr Arbeitslose als im Vorjahresmonat gemeldet.	- 1 %
12.02	knapp 4 Mio. Arbeitslose	- 3 %
1.1.02	Das job-aktiv Gesetz tritt in Kraft	- 3 %
4.2.02	Prüfungen des Bundesrechnungshofes werden bekannt, nach denen die Arbeitsämter weniger Arbeitslosen eine neue Stelle vermitteln, als sie in ihrer Statistik angeben.	Keine Wirkung
22.2.02	Schröder verkündet den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit. Ein Konzept soll von einer Kommission unter der Leitung des VW-Personalvorstands Peter Hartz ausgearbeitet werden	- 1 %
18.6.02	Präsentation Ergebnisse der Hartz – Kommission	+ 1 %

Tabelle 2. Daten der Rentenpolitik Schröders und deren Wirkung laut Forsa

1.4.1999	Mit den Mitteln der Ökosteuer und anderen Maßnahmen werden die Rentenbeiträge um 0,8 % gesenkt	+ 3 %
6.1999	Die Pläne zur Haushaltssanierung Eichels werden bekannt, u.a. ist eine AnPASung der Renten an die Inflationsrate und nicht mehr an die Nettolöhne geplant. Gleichzeitig	- 3 %

⁸⁶ alle hier verwendete Daten (soweit nicht anders vermerkt) sind nachzulesen unter www.wahlrecht.de; vgl. auch die Kurven von Allensbach und Forschungsgruppe Wahlen im Anhang (Graphik 1-3). Abweichend von der Forsa-Kurve im Anhang wurden zur genaueren Betrachtung nicht immer die letzte Umfrage des jeweiligen Monats herangezogen, sondern die, die unmittelbar nach dem Ereignis folgte.

	wird der Demographischer Faktor von Blüm ausgesetzt	
30.5.2000	Rot-Grüne Koalition legt Rentenkonzept vor	- 1 %
13.6.2000	Parteiübergreifende Rentengespräche beginnen	Keine Änderung
27.9.2000	Scheitern der Rentengespräche	- 1 %
5.10.2000	Schröder erklärt das Ende der Debatte. Auf dem ötv - Gewerkschaftstag beendet er seine Rede mit einem „Basta“ an die Kritiker	+ 2 %
13.12.2000	Anhörung vor dem Bundestag; Änderung des Gesetzes nach heftiger Kritik, während Riester im Ausland weilt	- 1 %
25.1.2001	Bundestag verabschiedet im Dissens mit der Opposition das Gesetz	+ 2 %
11.5.2001	Verabschiedung des Gesetzes im Bundesrat	- 1 %
1.1.2002	Die sogenannte Riester-Rente wird eingeführt. Der Staat fördert die private Altersvorsorge durch Zuschläge oder Steuerersparnis.	- 3 % (Arbeitsmarktentwicklung)

Tabelle 3. Daten der Atompolitik Schröders und deren Wirkung laut Forsa

26.1.1999	Erste Runde der Energiekonsensgespräche zwischen Regierung und Energieversorgungsunternehmen.	Keine Änderung
22.6.1999	Das dritte Spitzengespräch des Bundeskanzlers mit den Vorständen der vier größten Atomstromproduzenten bleibt ohne Ergebnis. Die Unternehmen fordern für jedes Atomkraftwerk eine Laufzeit von durchschnittlich 42 Kalenderjahren.	- 2%
7.7.1999	Heftiger Streit in der Koalition. Trittin soll die Optionen für einen entschädigungsfreien Ausstieg - eventuell auch im Dissens mit den Betreibern – prüfen.	- 1 %
15.12.1999	Die Grünen beschließen Positionen für die weiteren Verhandlungen (Ziel bleibt Abschaltung von Kraftwerken noch in dieser Legislaturperiode, Beendigung der atomaren Stromerzeugung eher in 15 als in 18 Jahren)	+ 3 % Kohl - Spendenskandal
19.1.2000	Koalition einigt sich auf weitere Verhandlungsstrategie	+ 4 % s.o.
15.6.2000	Die Bundesregierung und die Energieversorgungsunternehmen schließen eine Vereinbarung zum Ausstieg aus der Kernenergie.	- 2 %
11.6.2001	Bundesregierung und die vier Energieversorgungsunternehmen (EnBW, E.ON, HWE und RWE) unterzeichnen Vereinbarung zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung.	- 2 %
14.12.2001	Beschluss des Bundestages	Keine Änderung

Tabelle 4. Daten der Gentechnologiepolitik Schröders und deren Wirkung laut Forsa

5.4.2001	Schröder kündigt die Einrichtung eines Nationalen Ethikrates neben der Ethik-Enquete Kommission	Keine Änderung
----------	---	----------------

	des Bundestages an, der am 2.5.2001 vom Kabinett beschlossen wird	
16.5.2001	Schröder verteidigt auf dem Sparkassentag die ökonomische Nutzung der Biotechnologie.	- 1 %
31.5.2001	Schröder spricht sich für die begrenzte Forschung an Embryonen und die Präimplantationsdiagnostik (PID) an Reagenzglas-Embryonen aus.	+ 2 %
25.6.2001	SPD – Präsidium beschließt ein Verzicht auf den Import von embryonalen Stammzellen zu Forschungszwecken bis zu einer Entscheidung des Nationalen Ethikrates.	- 4 %
29.11.2001	Nationaler Ethikrat spricht sich mit einer knappen Mehrheit von 14 gegen 9 Stimmen für den Import von embryonalen Stammzellen zu Forschungszwecken aus	Keine Änderung
25.1.2002	der Bundestag stimmt der Einfuhr embryonaler Stammzellen für die Forschungsvorhaben unter strengen Auflagen zu.	- 1 %

Tabelle 5. Daten der Greencard Einführung und deren Wirkung laut Forsa

23.2.2000	Schröder macht Vorschlag zur Greencard	+ 2 %
31.7.2000	Harianto Wijaya erhält die erste Greencard	Keine Änderung

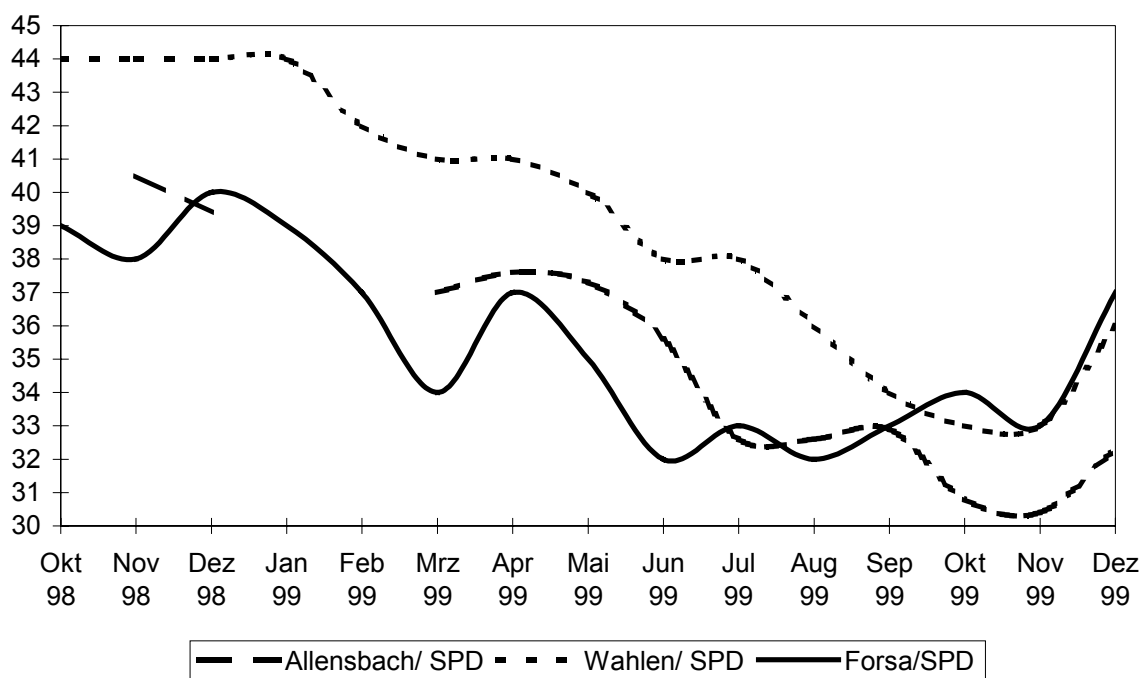
Tabelle 6. Daten der Haushalt- Steuerpolitik und deren Wirkung laut Forsa

9.11.1998	Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002, mit dem die Einkommensbesteuerung in drei Stufen reformiert werden soll.	- 1 %
3.3.1999	Ökosteuern werden beschlossen, die am 1.4.1999 mit der ersten Stufe der Ökosteuern in Kraft tritt	+ 1 %
11.3.1999	Rücktritt Lafontaines, wenige Tage später wird Eichel neuer Finanzminister	- 3 %
23.6.1999	Präsentation des „Zukunftsprogramms 2000“ durch Eichel	- 2 %
25.8.1999	Kabinett verabschiedet „Zukunftsprogramm 2000“	+ 1 %
14.7.2000	Schröder und Eichel „siegen“ im Bundesrat mit der Einkommenssteuer- und Unternehmenssteuerreform 2001/2003/2005 (u.a. wird die Entlastung der Steuerreform 1999/2000/2002 vorgezogen). Um die Zustimmung des Bundesrates zu erwirken, werden zahlreiche Zugeständnisse an einzelne Bundesländer gemacht	+ 5 %

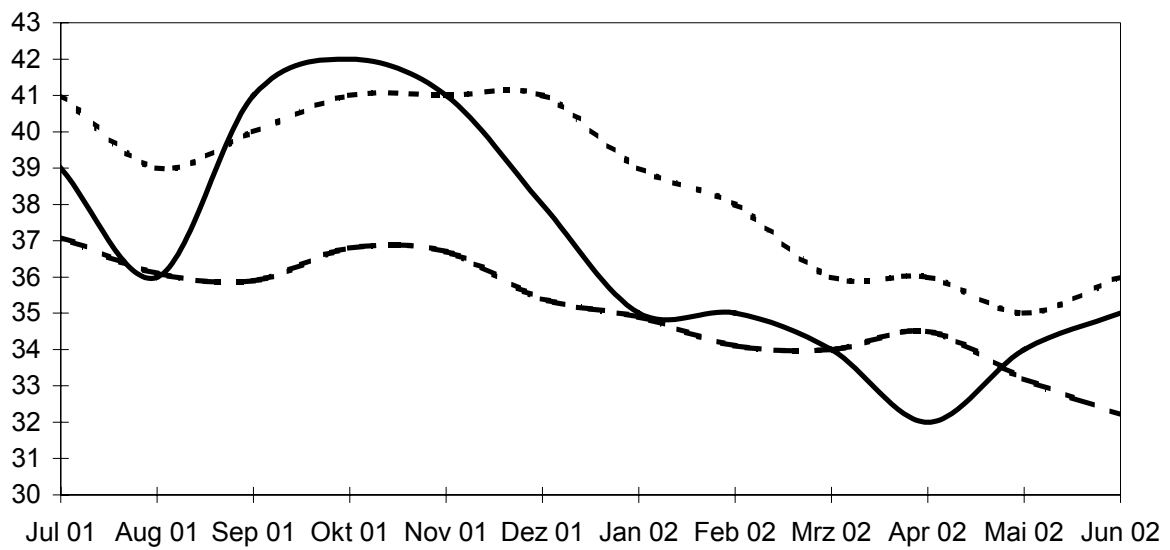
Tabelle 7. Daten der Agrarpolitik und deren Wirkung laut Forsa

24.11.2000	Bei einem Test wird erstmals bei einem in Deutschland geborenen Rind BSE festgestellt.	- 1 %
2. 12.2000	die Verfütterung von Tiermehl wird nach Streitigkeiten zwischen den zuständigen Ministern, Fischer und Funke auf Druck des Kanzlers verboten	- 1 %
31.12.2000	In der Neujahrsansprache kündigt Schröder eine Kommission unter der Präsidentin des Bundesrechnungshofs von Wedel an, die eine Schwachstellenanalyse der Verwaltungsabläufe vornehmen soll	Keine Änderung
9.1.2001	Landwirtschaftsminister Funke und Gesundheitsministerin Fischer treten zurück; einen Tag später wird Renate Künast neue Ministerin	- 1 %

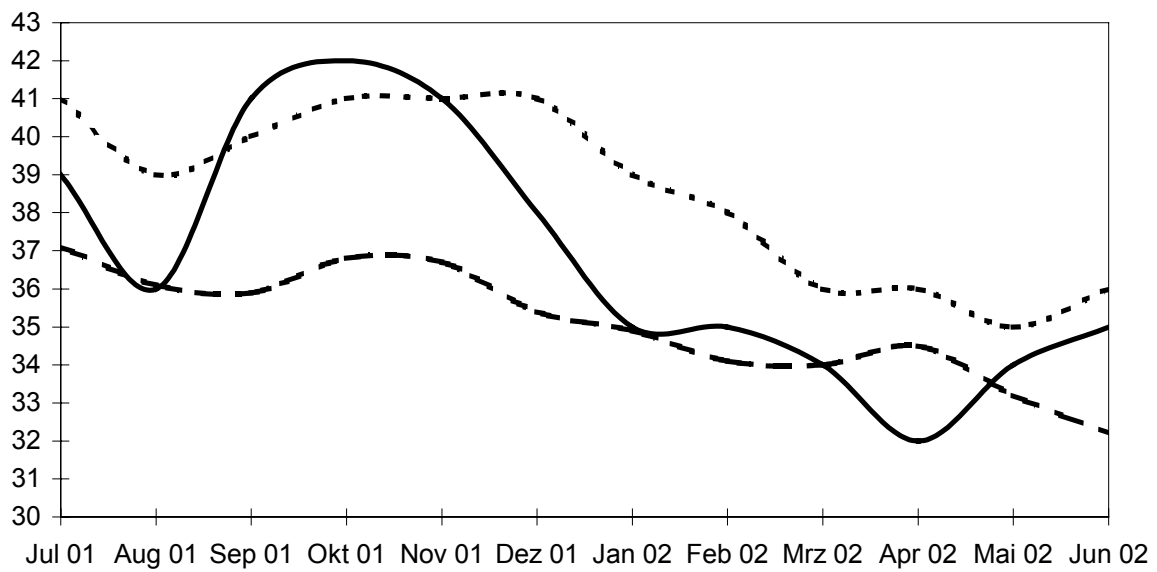
Umfrageergebnisse für die SPD im Zeitraum Okt 1998 bis Dez. 1999



Umfrageergebnisse für die SPD im Zeitraum von Jan 2000 bis Juni 2001



Umfrageergebnisse für die SPD im Zeitraum von Jul 2001 bis Juni 2002



(Die Lücke in der Allensbach - Kurve ist der unvollständigen Zahlenreihen geschuldet)

