

W I P

WIP Schwerpunktheft: **Policy-Making im Parteienstaat**

Martin Große Hüttmann / Christian Roth

Die Europapolitik der SPD vor der deutschen Ratspräsi-
dentschaft

Erste Orientierungen in der Regierungsverantwortung

Josef Schmid

Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz
Eine sozialpolitische Bilanz der Ära Kohl

Wirtschaft und Politik

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

WIP Occasional Paper Nr. 3 – 1998

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT
ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE
SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

Martin Große Hüttmann

Magister Artium; geb. 1966; Studium der Politikwissenschaft und Alten Geschichte in Tübingen; seit Ende des Studiums Mitarbeit im Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) an der Universität Tübingen; Arbeitsschwerpunkte u.a.: Rezeption des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union, Übertragbarkeit westlicher Föderalismusmodelle auf die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa; Dissertation über „Legitimation von Politik in der Europäischen Union“.

Christian Roth

Magister Artium; geb. 1966; Studium der Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Tübingen; seit 1995 Wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen; Lehrbeauftragter im Fachbereich Funktionelle und Institutionelle Betriebswirtschaft an der Fachhochschule Nürtingen; Arbeitsschwerpunkte u.a.: Politikfeldanalyse, insbesondere Europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie Parteien; Promotionsvorhaben zur Typologisierung von EU-Politikfeldern mit Hilfe der Politikfeldanalyse.

Josef Schmid

Dr. rer. pol.; geb. 1956; Professor für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft; Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse. Arbeitsgebiete: Wohlfahrtsstaatvergleiche; Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; Parteien und Verbände; Organisationsforschung. Veröffentlichungen (u.a.): 1996: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen; mit R. Niketta (Hrsg.), 1998: Wohlfahrtsstaat - Krise und Reform im Vergleich, Marburg; 1998: Verbände – Interessenvermittlung und Interessenorganisation, München/Wien.

ISBN 3 - 927604 - 97 - 6

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

©Tübingen, 1998
Martin Große Hüttmann / Christian Roth / Josef Schmid

Inhaltsverzeichnis: Policy-Making im Parteienstaat

Vorwort: Bringing the Party Back In (Josef Schmid)	1
---	---

Die Europapolitik der SPD vor der deutschen Ratspräsidentschaft – erste Orientierungen in der Regierungsverantwortung

(Martin Große Hüttmann/Christian Roth)	3
---	---

I. Parteien und Europa: Fragestellung und Thesen	3
--	---

II. Die SPD nach dem Wahlsieg im Bund: Kontinuität oder Wandel in Sachen Europa?	5
--	---

III. Die „Verfassung“ der Europäischen Integration nach Amsterdam.....	8
--	---

IV. Leitbilder als Analyseansatz 10

V. Die inneren und äußeren Rahmenbedingungen sozialdemokratischer Europapolitik in den 90er Jahren.....	12
---	----

1. Die SPD: eine „lose verkoppelte Anarchie“ auch in der Europapolitik?	12
---	----

2. Die SPD als Oppositionspartei auf Bundesebene.....	14
---	----

VI. Europapolitische Leitbilder der SPD im Wandel der Zeit.....	16
---	----

1. Vom Heidelberger Programmparteitag 1925 zum Vertrag von Amsterdam	16
--	----

2. Europapolitische Positionen heute.....	19
---	----

VII. Die Europapolitik der SPD in der Regierungsverantwortung – einige Thesen.....	27
--	----

Literatur	32
-----------------	----

Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz der Ära Kohl (Josef Schmid)..... 36 |

I. Vorüberlegungen zu einigen Besonderheiten des Phänomens	36
--	----

1. Parteien, Sozialstaat und (Mikro-)Politik	36
--	----

2. Sozialer Kapitalismus – Strukturen und Antinomien des Modells der Sozialpolitik.....	38
---	----

3. Die CDU und ihre Sozialpolitik – das Verhältnis von Partei und Policy.....	39
---	----

II. Sozialpolitik in 16 Regierungsjahren: Beachtliche Kontinuität und begrenzter Wandel des Systems.....	41
--	----

1. Strategien und Maßnahmen nach Phasen	42
---	----

1.1 Die ½ Wende in den Jahren 1982 ff.	42
---	----

1.2 Einheit und neue Wende 1990ff.	43
---	----

2. Einzelne Leistungsbereiche der sozialen Sicherheit.....	44
--	----

3. Der gesamte Kurs: sozialwissenschaftliche Bewertungen.....	46
---	----

III. Alternativen am Ende des Jahrtausends – Szenarien hinter der offiziellen Fassade	49
---	----

1. Die aktuellen Programme der CDU.....	49
---	----

2. Eine Wohlfahrtspartei oder drei?.....	51
--	----

2.1 Kohl + Blüm: Verteidigung des Status Quo	51
--	----

2.2 Schäuble: Renovation der Sozialen Marktwirtschaft	52
---	----

2.3 Biedenkopf: Dekonstruktion des Sozialstaats	53
---	----

3. Schluß: Die Perspektiven bleiben offen	54
---	----

Literatur	54
-----------------	----

Policy-Making im Parteienstaat – Zwei Beiträge

Josef Schmid

Vorwort: **Bringing the Party Back In**

Parteienforschung und Politikfeldanalyse gelten vielfach als separate Bereiche der Politikwissenschaft: Input vs. Output, Machterwerb vs. Problemlösung – so und ähnlich lauten die typischen Gegenüberstellungen. Ein genauerer Blick auf die Aktivitäten von Parteien in der Bundesrepublik einerseits und die Art und Weise, wie staatliches Handeln hierzulande programmiert wird andererseits, legen es allerdings nahe, die beiden Bereiche stärker zusammen zu denken. Gerade in einem ausgeprägten Parteienstaat wie der Bundesrepublik spricht vieles für eine stärkere Anpassung der aus dem amerikanischen Kontext gewachsenen Politikfeldanalyse. Hieraus folgt ebenfalls eine Relativierung der berühmten These Lowis, wonach die Policy die Politics determiniere, und damit die Erkenntnisse der „älteren“ institutionen- und prozeßorientierten Politikwissenschaft weitgehend obsolet geworden wären. Ähnliches ist im Rahmen der umfangreichen Debatten um den sogenannten Neuen Institutionalismus unter der Formel „Bringing the State Back In“ proklamiert worden (vgl. Skocpol 1985).

Die Fragen nach der Rolle der Parteien im Prozeß des Policy-Making, ihre Bedeutung für materielle Politikinhalte, stehen dabei in einem engen Bezug zur Analyse der Beziehung zwischen Politics und Policy generell (Heinelt 1983), der Frage nach dem Zusammenhang von einzelnen Politiken und institutionellem Rahmen (Czada 1997, s.a. Borgward/Döhler 1997) sowie der Identifikation von materiellen Politikeffekten und Problemlösungsmustern spezifischer Strukturen von Parteien und Parteiensystemen (Döhler/Schmid 1988; Czada/Lehmbruch 1990, Schmid 1993). Insofern bilden die beiden vorliegenden Beiträge nur Mosaiksteine einer umfassenderen Problematik, die in ihrer Komplexität längst noch nicht ausgelotet ist, und die hier auch nur sehr grob skizziert werden sollte.

Interessant ist in an dieser Stelle jedoch noch zweierlei: Zum einen gelten viele Beobachtungen, die in den beiden Beiträgen gemacht werden bzw. die These nach der Relevanz von Parteien für materielle Politiken zumindest für die beiden Großparteien CDU und SPD; zum anderen gelten sie für das Feld der wohlfahrtsstaatlichen Politik und – was bislang eher zurückhalten gesehen worden ist – auch für ein wichtiges Teilgebiet der Außenpolitik. Was für die Europapolitik der SPD durchgeführt worden ist, ließe sich

durchaus auch für die CDU untersuchen, wie sich auch umgekehrt der enge Zusammenhang zwischen mikropolitischen Kalkülen, Strategien des Parteienwettbewerbs und der sozial- und gesellschaftspolitischen Programmentwicklung am Beispiel der SPD aufzeigen ließe. Die Mehrdeutigkeit der sogenannten „neuen Mitte“ weist darauf hin. Freilich steckt dahinter nicht nur Wahlkampfparole, sondern auch - im Ansatz zumindest - ein neues Konzept wohlfahrtsstaatlicher Politik mit veränderten Problemlösungsstrategien, die nicht ohne Folgen für die institutionellen Strukturen und Interessenlagen der Bundesrepublik bleiben werden.

Literatur:

Czada, R. (1997): Angewandte Politikfeldanalyse. Die Politik der deutschen Vereinigung und ihre Folgen, Hagen (Kurs an der Fernuniversität Hagen).

Czada, R./Lehmbruch, G. 1990: Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wandel, in: Udo Bernbach u.a. (Hrsg.): Ökonomische, politische und kulturelle Spaltung der Gesellschaft als Herausforderung für den Sozialstaat. Opladen, S. 55-84.

Döhler, M./Manow, Ph. 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den 50er Jahren, Opladen.

Döhler, M./Schmid, J. 1988: Wohlfahrtsstaatliche Politik der CDU. Innerparteiliche Strukturen und Politikformulierungsprozesse, Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper IIM/IP 88-6, Berlin.

Heinelt, H. 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse (PVS-SH 24), Opladen, S. 307-327.

Schmid, J. 1993: Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung, in: M.G. Schmidt/R. Czada (Hg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit (Festschrift für G. Lehmbruch), Opladen, S. 171-189.

Skocpol, T. 1985: Bringing the State Back in. Strategies of Analysis in Current Research, in: P.B. Evans u.a. (Hg.), Bringing the State Back in, Cambridge, 3-37.

Martin Große Hüttmann und Christian Roth

Die Europapolitik der SPD vor der deutschen Ratspräsidentschaft – erste Orientierungen in der Regierungsverantwortung¹

„(Die Sozialdemokratische Partei) tritt ein für die aus wirtschaftlichen Ursachen zwingend gewordene Schaffung der europäischen Wirtschaftseinheit, für die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa, um damit zur Interessensolidarität der Völker aller Kontinente zu gelangen.“ (Heidelberger Programmparteitag 1925)

„Die Idee der Vereinigten Staaten von Europa ist in ihrer inneren Tiefe und äußeren Weite eine Idee von großer Tradition der Freiheit und der Völkerversöhnung und nicht die Tradition der europäischen Schwerindustrie.“ (Kurt Schumacher vor dem Bundestag in seiner Erwiderung auf Adenauers erste außenpolitische Erklärung, 15.11.1949).

„Die Vereinigten Staaten von Europa, von den Sozialdemokraten im Heidelberger Programm gefordert, bleiben unser Ziel“ (Berliner Grundsatzprogramm 1989).

„Die ‘Vereinigten Staaten von Europa’ wird es in dieser Form wohl nicht geben, sondern zunächst eine schrittweise Weiterentwicklung der immer enger werdenden Union der Völker Europas.“ (Heidemarie Wieczorek-Zeul, 1995)

„Eine umfassend reformierte Europäische Union [...] im beschriebenen Sinn kann Wohlstand und soziale Sicherheit für alle bieten, politische Stabilität garantieren, also dauerhaften Frieden sichern, beispielhaft zum Nord-Süd-Ausgleich beitragen und sich zu einem nachahmenswerten Demokratie- und Zukunftsmodell entwickeln, das auf Vielfalt und Zusammenarbeit aufbaut und das eines Tages den Anspruch des Heidelberger Programms von 1925 erfüllen kann: die Vereinigten Staaten von Europa.“ (Schwerpunktcommission Europapolitik der SPD 1997)

„In den nächsten Jahren geht’s nicht mehr um neue große Visionen – sondern um die Verwirklichung der Visionen. Europapolitik wird vor allem Wirtschafts- und Finanzpolitik sein müssen. Wir brauchen jetzt die Pragmatiker, das sind die eigentlichen Visionäre der nächsten Zeit.“ (Gerhard Schröder wenige Wochen vor der Bundestagswahl 1998)

„Nur durch die Weiterentwicklung zu einer Politischen Union sowie zu einer Sozial- und Umweltunion wird es gelingen, unser Europa bürgernah zu gestalten“ (Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung vom 10.11.1998)

I. Parteien und Europa: Fragestellung und Thesen

Die Frage, warum es interessant sei, politische Parteien in der Europäischen Union zu untersuchen, beantworten Hix und Lord (1997: 1) in ihrem Werk lapidar und überzeugend so: „The European Union (EU) is run by party politicians. All three branches of its political leadership - the Commission, the Council of Ministers and the European Council - are predominantly recruited from political parties.“ Die Rolle von Parteien im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozeß zu untersuchen ist auch deshalb von Interesse, weil sie „als Zwischenglieder, welche die komplexen gesellschaftlichen Vorstellungen und Bedürfnisse reduzieren, die Reduktionsleistung in Gestalt generalisierender Handlungsprogramme für den Staat zur Auswahl stellen und auf der Grundlage des vom Volk mehrheitlich ausgewählten Programms den staatlichen Entschei-

¹ Dies ist die gründlich überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Beitrages, der in der Zeitschrift „Prospekte. Zeitschrift für politische Ideen, Positionen, Konzepte“, Nr. 3, Tübingen/Bremen (Juli) 1998, S. 19-46 erschienen ist.

dungsprozeß mitprägen“ (Jasmut 1995: 23). Dieser Zusammenhang gilt zwar zunächst primär für ihre Rolle im innerstaatlichen Entscheidungsprozeß. Da aber in den letzten Jahren ein immer größer gewordener Bereich der politischen Entscheidungen auf europäischer und durch die europäische Ebene bestimmt wurden und es heute kaum mehr ein Politikfeld gibt, das nicht *auch* von europäischen Maßnahmen betroffen ist, müssen die politischen Parteien als europapolitische Akteure in den Blick genommen werden. Denn sie bestimmen auf europäischer Ebene wie im nationalen Zusammenhang „Europapolitik“ ganz entscheidend.²

Im Anschluß an Maurer (1998) gehen wir davon aus, daß der Grad der Entwicklung der europäischen Integration den Grad des europapolitischen Engagements bestimmt: „Wenn europäische Integration mehr oder minder unumstritten ist, dann sehen auch Parteien weder im nationalen noch im transnationalen Diskurs (der Parteienzusammenschlüsse) eine Veranlassung zur Stellungnahme. Wenn aber das Integrationsprojekt in einem wie auch immer gearteten Maße Stoff zum öffentlichen Konflikt bietet, werden Parteien diese auch aufgreifen müssen, um die Beziehung zwischen Gesellschaft und Partei aufrechtzuerhalten, wenn nicht sogar zu stärken“ (Maurer 1998: 307-308).

Es geht also um die Frage, wann die Entwicklung der europäischen Integration einen Punkt erreicht hat, an dem in immer größerem Maße die politischen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse, in denen die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten der EG/EU leben, durch die „europäische“ Politik bestimmt werden und diese dadurch auch aus Sicht der Parteien als „politisierungsfähig“ erkannt wird (vgl. Maurer 1998: 308).

Dieser Grad an „Politisierungsfähigkeit“ ist spätestens mit der in Maastricht vereinbarten europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erreicht worden. So durfte es auch nicht überraschen, daß sich an dieser Frage erste größere Diskussionen zur Europapolitik in der politischen Öffentlichkeit der Bundesrepublik Deutschland entzündet haben - freilich erst Jahre nachdem die Entscheidungen in Maastricht gefallen waren. Je weiter die Integration vorangeschritten war, um so stärker mußte „die Deutung des status quo auf den ‘acquis’ Bezug nehmen, Zielbilder wurden nun zunehmend in der Perspektive der Weiterentwicklung dieses acquis entworfen“ (Schneider 1998: 73). Im Zusammenhang mit der Diskussion um Verschiebung der WWU und die Einhaltung der „Maastricht-Kriterien“, die in Deutschland in den Jahren 1996 und 1997 geführt wurde, fand die deutsche Sozialdemokratie in der Vorphase des Bundestagswahlkampfes 1998 und im Wahlkampf dann selber mit ihrer Forderung nach einer „europäischen“ Beschäftigungspolitik (vgl. dazu Roth 1998 und 1999) ein zentrales Thema, das die Opposition zur Bundesregierung Kohl/Kinkel in doppelter Weise demonstrieren half: erstens wurde damit der deutschen (Wahl-) Bevölkerung gegenüber unterstrichen, daß eine SPD-geführte Regierung alle Mög-

² Daß diese Erkenntnis keineswegs neu ist, zeigen ältere Arbeiten zur europäischen Integration etwa der „Klassiker“ von Haas (1958: 437), der politische Parteien als „more important carriers of political integration [...] than even supranationally organised interest groups“ bezeichnete (Maurer (1998: 306) hat in seinem Beitrag auf diese Stelle hingewiesen) oder auch die Arbeit von Hrbek (1972).

lichkeiten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausschöpfen würde und zweitens konnte die SPD sich auf europäischer Ebene als Alternative zur amtierenden Bundesregierung präsentieren.³

Im Rahmen dieses Beitrages wollen wir die europapolitischen Leitbilder, Zielvorstellungen und Aktivitäten der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in einem kursorischen Rückblick und vor allem in der Situation nach der Regierungsübernahme im Herbst 1998 und vor der Übernahme der Ratspräsidentschaft im Januar 1999 untersuchen. Die Frage, die sich uns stellt, lautet auch hier: „Do parties matter“? Es ist im Augenblick natürlich noch zu früh zu sagen, ob eine bestimmte parteipolitische-ideologische Grundausrichtung der SPD ihr Handeln als europapolitischer Akteur mit Regierungsverantwortung stärker prägt als die Institutionen und die neue Situation, in denen sie von nun an ihre Politik vorbereiten, vermitteln und durchsetzen wird müssen. Wir wollen aber zumindest theseartig die Entwicklung der Europapolitik einer Bundesregierung Schröder/Fischer am Ende des Beitrages diskutieren.

II. Die SPD nach dem Wahlsieg im Bund: Kontinuität oder Wandel in Sachen Europa?

Nach dem Wahlsieg der SPD und ihres Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder Ende September 1998 sind mit Ausnahme von Spanien und Irland in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sozialdemokratische bzw. sozialistische Regierungen an der Macht - teilweise allein wie in Großbritannien, Portugal und Griechenland, oder aber in Koalitionen mit kleineren Partnern.⁴ Dies mußte die Frage aufwerfen, ob und wenn ja wie diese neue Regierungskonstellation in Deutschland als dem größten Mitgliedsland der EU andere europapolitische Akzente und Aktivitäten mit sich bringen würde. In der nationalen und internationalen Berichterstattung war dies auch ein zentraler Punkt, der in den ersten Tagen nach der Wahl diskutiert wurde.⁵ Denn der abgewählte Kanzler Kohl hatte auf europäischer und internationaler Bühne einen "langen Schatten geworfen", wie der Brüsseler Korrespondent der FAZ Peter Hort in einem Kommentar schrieb, aus dem ein außenpolitisch bislang nicht in Erscheinung getretener Nachfolger (abgesehen von einigen Reisen während des Wahlkampfes) heraustreten mußte.⁶ Über alle Parteigrenzen hinweg

³ Dieser Ansatz wurde entsprechend vom „politischen Gegner“ kritisiert; vgl. den Leserbrief des damaligen Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Kurt Faltlhauser, in der Süddeutschen Zeitung vom 29./30. September 1998: „[...] Über die ‘Europäische Beschäftigungspolitik’ versucht die Sozialdemokratie alte Politikvorhaben, die auf nationaler Ebene gescheitert sind, nunmehr auf europäischer Ebene umzusetzen.“

⁴ Vgl. den Bericht „Linkes Europa“ in der ZEIT Nr. 43, 15. Oktober 1998: EU-Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen (Haupt-)Regierungsparteien: Belgien (Sozialisten und Christdemokraten), Dänemark (Sozialdemokraten), Deutschland (Sozialdemokraten), Finnland (Sozialdemokraten), Frankreich (Sozialisten), Griechenland (Sozialisten), Großbritannien (Labour), Italien (Linksdemokraten), Luxemburg (Christsoziale und Sozialisten), Niederlande (Arbeiterpartei), Österreich (Sozialdemokraten), Portugal (Sozialisten), Schweden (Sozialdemokraten).

⁵ Vgl. etwa die internationale Presseschau in der Süddeutschen Zeitung vom 30. September 1998, 4 („Chance für Europa“), International Herald Tribune vom 28. September 1998 („Schroeder's Victory Moves EU's Balance of Power Sharply Leftward“), Le Monde vom 29. September 1998 („Une victoire saluée comme la confirmation des aspirations à la justice sociale en Europe“), Libération vom 30. September 1998 („La politique étrangère, maillon faible du SPD“) oder auch den Leitartikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 03. November 1998 („Europas neue Linke“).

⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02. Oktober 1998 („Schröders europäische Bewährungsprobe“).

sind die Verdienste Helmut Kohls um die europäische Einigung unbestritten. Einen Parteienwettbewerb in den großen Linien der europapolitischen Fragen hatte es im Bundestagswahlkampf deshalb auch nicht gegeben, vielmehr einen Wettbewerb darum, wer am überzeugendsten die „Kontinuität“ der deutschen Außenpolitik wahren könne - alle in Frage kommenden Aspiranten auf den Posten des Außenministers, der Amtsinhaber Klaus Kinkel (FDP), Volker Rühle, Rudolf Scharping (SPD) oder Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) unterschieden sich nur in Nuancen - wenn überhaupt - in ihren Verlautbarungen zur Zukunft der deutschen Europapolitik.⁷ Es gehört zu den Konstanten deutscher Außen- und Europapolitik der vergangenen Jahrzehnte, daß politische Grundorientierungen wie die Integration in die europäischen Strukturen, die Westbindung und die Versöhnung mit dem Osten („Wandel durch Annäherung“) nach anfänglichen, teilweise heftigen Kontroversen einen breiten parteiübergreifenden Konsens in der politischen Elite und der Bevölkerung gefunden haben und Teil einer (post-)nationalen Identität geworden sind.⁸

Das Motto, „nicht alles anders, aber vieles besser“ machen zu wollen, mit dem die SPD und ihr Kandidat in den Wahlkampf gezogen waren und mit dem die neue Bundesregierung angetreten ist, die Regierungsgeschäfte von der am 27. September 1998 abgewählten konservativ-liberalen Koalition unter Kohl und Kinkel zu übernehmen, galt im Bereich Außen- und Europapolitik explizit nicht. Dieses Versprechen wurde nur für die Politikfelder Soziales, Steuern und vor allem Arbeitsmarkt formuliert. Im Bereich der Außen- und Europapolitik dagegen wollte die neue rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder und Joschka Fischer nahtlos an die alte Politik anknüpfen. Dies galt (natürlich) zunächst für die Rhetorik deutscher Außenpolitik, die Joschka Fischer in zahlreichen Interviews bediente, um vorhandene Bedenken im In- und Ausland gegen einen „grünen“ Außenminister durch eine fast mantrahafte Betonung der „Kontinuität“ in außen- und europapolitischen Positionen zu zerstreuen: „Die wichtigste Veränderung ist, daß sich nichts verändert in den Grundlagen der deutschen Außenpolitik“, so Joschka Fischer in einem Gespräch mit der ZEIT.⁹ Diese ursprünglichen Bedenken richteten sich weniger gegen Fischer als Politiker als an seine Partei, wie er selber in einem Gespräch mit dem Berliner „Tagesspiegel“ einräumte:

„Über meine Partei hat es viele Mißverständnisse gegeben, an denen wir nicht ganz schuldlos waren. Die Vorstellung oder die Befürchtung, Deutschland könne vom Pfad der Berechenbarkeit, der verlässlichen Einbindung in Europa oder das transatlantische Bündnis abweichen oder wieder eigene Wege gehen - all diese Fragezeichen vor dem Hintergrund unserer Geschichte, müssen ausgeräumt werden. Insofern ist die Betonung der Kontinuität die Voraussetzung für neue Spielräume. Vertrauenskapital zu bilden für die neue Bundesregierung unter Gerhard Schröder, eingebunden in das

⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 23. September 1998 („Keine Experimente in der Außenpolitik: In einem Punkt sind sich die Parteien im Wahlkampf bis in den grünen Realo-Flügel hinein einig“).

⁸ Vgl. dazu etwa Banchoff (1997), Bulmer (1989), Hellmann (1996) und Katzenstein (1997).

⁹ Vgl. DIE ZEIT Nr. 47 vom 12. November 1998, 3-6; diese Einschätzung bzw. Erwartung wurde schon wenige Tage nach der Wahl von Beamten aus dem Auswärtigen Amt geteilt, die mit den Worten zitiert wurden, der für das AA vorgesehene Kandidat Joschka Fischer vertrete „Genscher-Positionen“ und passe sehr gut damit in die Tradition erfolgreicher bundesdeutscher Außenpolitik; vgl. ARD-Sendung "Bericht aus Bonn" vom 02. Oktober 1998.

Konzert der Interessen unserer Partner, um dann unsere Spielräume nutzen zu können. [...] Die deutsche Außenpolitik muß auf Interessen und Prinzipien gestützt sein.“¹⁰

Die Rhetorik mußte aber bald schon durch praktische Politik auf europäischer Ebene ergänzt werden. Da schon am 01. Januar 1999 die deutsche Regierung die Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union übernimmt, war die Zeit der Vorbereitung relativ kurz. Zu den Aufgaben, die im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft anstehen, gehören folgende Bereiche:¹¹

- in der ersten Jahreshälfte 1999 wird die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und damit der Euro als Buchungsgeld eingeführt;
- die finanzielle Vorausschau der EU für die Jahre 2000-2006 soll verabschiedet werden;
- Eckwerte für die Reform der Struktur- und Agrarpolitik sollen bestimmt werden;
- im Juni werden die fünften Direktwahlen zum Europäischen Parlament durchgeführt;
- im Anschluß daran wird das Verfahren zur Ernennung des Kommissionspräsidenten in Gang gesetzt;
- das „Screening“ mit den Beitrittskandidaten wird abgeschlossen;
- der Gipfeldialog mit Asien (ASEM) und der Barcelona-Prozeß werden fortgeführt; und schließlich
- muß die Umsetzung des dem Amsterdamer Vertrag beigegebenen Protokolls über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung vorbereitet werden.

Anfang Dezember 1998 beriet das Kabinett die europapolitischen Ziele für die Ratspräsidentschaft. Regierungssprecher Heye erläuterte im Anschluß an die Kabinettsitzung der Öffentlichkeit das Programm der Bundesregierung für das erste Halbjahr 1999: die Regierung wolle die Beschäftigung in der EU fördern und deren inneren Strukturen festigen. Zudem müsse angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament den Bürgerinnen und Bürgern die Bedeutung der europäischen Integration vermittelt werden. Außenminister Fischer stellte im Bundestag klar, daß die Beitrittsverhandlungen „alles andere als einfach“ seien. Er kündigte auch an, daß die Finanzstruktur möglichst rasch reformiert werden müsse und daß Kompromisse bei den Verhandlungen nicht mehr von Deutschland finanziert werden könnten. Fischer zog damit eine direkte Linie von den Gesprächen über die Finanzstruktur und den Erweiterungsverhandlungen und machte damit deutlich, daß die Bundesregierung eine Aufnahme neuer Mitgliedstaaten unter den aktuellen Bedingungen nicht für finanzierbar hält.¹²

¹⁰ Interview im Tagesspiegel vom 05. November 1998.

¹¹ Vgl. zum folgenden Dauderstädt/Lippert (1998: 9).

¹² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03. Dezember 1998 („Bundesregierung: Keine EU-Erweiterung ohne Finanzreform“).

III. Die „Verfassung“ der Europäischen Integration nach Amsterdam

Die Regierungskonferenz 1996/97, die durch den Gipfel des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 mit dem „Amsterdamer Vertrag“ abgeschlossen wurde, ist die dritte Revision der europäischen Verträge seit Mitte der 80er Jahre. Im Rahmen der neuen europäischen Dynamik, die mit dem Binnenmarktprojekt 1992 ausgelöst wurde, wurden auch zunehmend sozial- und beschäftigungspolitische Dimensionen der Marktintegration thematisiert. Elmar Brok, der Delegierte des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz, bescheinigte dem Amsterdamer Vertrag daher in einem Vortrag am 3. Juli 1997 in Bonn „eine hochwillkommene soziale menschliche Balance“ (Brok 1997: 213).¹³

Es wird somit niemanden verwundern, daß die Ergebnisse des Amsterdamer Gipfels innerhalb der SPD eine überwiegend positive Resonanz hervorgerufen haben.¹⁴ Die EU hat erweiterte Kompetenzen für Beschäftigung, das Sozialabkommen ist integriert, das Profil der EU konnte im Umweltschutz, beim Gesundheits- und Verbraucherschutz und bei der Geschlechtergleichstellung geschärft werden und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes wurden erweitert. Die SPD kritisiert jedoch auch, daß die Reform der europäischen Institutionen nicht im notwendigen Umfang vollzogen wurde. Die Europäische Kommission konnte nicht verkleinert, die Stimmgewichtung im Rat nicht verändert, ein echter Durchbruch zu mehr Mitentscheidungen nicht erreicht werden. Des weiteren gehen der SPD die Integrationsfortschritte in den Politikfeldern Innen- und Justizpolitik, vor allem in der Asyl- und Einwanderungspolitik, nicht weit genug, und im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik stellen die beschlossenen Maßnahmen allenfalls erste Schritte dar. Kritisiert wird insbesondere nach wie vor der intergouvernementale Charakter des zweiten und dritten Pfeilers des EU-Vertrags.

Aus sozialdemokratischer Perspektive stellt die Verankerung des *Beschäftigungskapitels*¹⁵ im EU-Vertragswerk das herausragende Ergebnis der Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam dar. Für die Entwicklung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Rahmen der Regierungskonferenz war der Regierungswechsel in Großbritannien und Frankreich im Jahre 1997 von entscheidender Bedeutung, da mit der bisherigen konservativen Regierung im Vereinigten Königreich der zentrale Akteur, der alle vorliegenden Vorschläge abgelehnt hatte, nicht mehr in den abschließenden Verhandlungen vertreten war und die Ersetzung der bürgerlichen Regierung Jupés durch eine Regierungskoalition aus Sozialisten, Grünen und Kommunisten unter Sozialistenführer Jospin dazu führte, daß verstärkt Forderungen nach einem Strategiewechsel in der Wirt-

¹³ Vgl. dazu auch Aust (1997).

¹⁴ Vgl. Erklärung des SPD-Präsidiums vom 23.06.97: Anstöße des EU-Gipfels umsetzen.

¹⁵ Gemäß dem Beschäftigungskapitel arbeiten die Mitgliedstaaten und die Europäische Union auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie hin, die vor allem die Qualifizierung, Ausbildung und Flexibilität der Beschäftigten sowie die Anpassung der Arbeitsmärkte an die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels umfaßt. Die Beschäftigungspolitik verbleibt jedoch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die allerdings die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und ihre diesbezüglichen Tätigkeiten im Rat aufeinander abstimmen (vgl. dazu Roth 1998).

schaftspolitik, mit der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit als oberstes Ziel, Eingang in die Revisionsverhandlungen fanden. Jedoch scheiterten weiterreichende sozial- und beschäftigungspolitische Forderungen der französischen Regierung, wie den derzeitigen Stabilitätspakt¹⁶ durch einen Pakt der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung zu ersetzen¹⁷, am Widerstand der konservativen Regierungen in Spanien und Deutschland.

Dennoch haben sich – wie die ersten Ausführungen zeigen – die *Rahmenbedingungen* für eine sozialdemokratische Europapolitik im Jahr 1997 erheblich verbessert. So stellt die Sozialistische Partei Europas (SPE) die Mehrheitsfraktion im Europäischen Parlament. An zwölf von fünfzehn nationalen Regierungen in der EU waren schon vor der Regierungsübernahme durch die SPD sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien beteiligt. Zusätzlich hat die Europäische Sozialdemokratie in der Kommission einen („natürlichen“) Verbündeten, der die europäische Integration durch die Entwicklung eines europäischen Gesellschaftsmodells aus der wirtschaftspolitischen Einseitigkeit herausführen will.

Nach dem Regierungswechsel konnte das französisch-deutsche Tandem als „Motor“ des europäischen Integrationsprozesses für eine sozialdemokratische Reformpolitik reaktiviert werden. Das erste offizielle deutsch-französische Gipfeltreffen durch eine betont sachliche Atmosphäre geprägt - es war die Rede von einer „neuen Leichtigkeit“ im deutsch-französischen Verhältnis und Umgang miteinander.¹⁸ Auch die Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Deutschland am 1. Januar 1999 eröffnet einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung Handlungsspielräume, die Europapolitik in ihrem Sinne zu gestalten. Neben der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Europa bestimmt derzeit die anvisierte Osterweiterung die politische Tagesordnung der Europäischen Union.

In der „*Agenda 2000*“ stellt die Europäische Kommission (1997) dar, wie sie die Perspektiven für die zukünftige Entwicklung der EU bis nach der Jahrtausendwende sieht. Sie legt Mindestbedingungen der Reformen dar, die notwendig sind, damit die Erweiterung der Union gelingen kann. Im Vordergrund stehen die weitere Reform der europäischen Institutionen und Bemühungen um nachhaltiges Wirtschaften, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und eine umweltgerechte Entwicklung. Weitere wichtige Aufgaben sieht die Europäische Kommission in der Konkretisierung der WWU sowie in Anpassungen, Weiterentwicklungen und Reformen für die europäische Strukturpolitik, die gemeinsame Agrarpolitik und die Finanzierung der EU.

¹⁶ Der Stabilitätspakt wurde in Dublin (Dezember 1996) beschlossen und sieht ein Sanktionssystem vor, mit dem die nationalen Regierungen dazu verpflichtet werden, auch nach Einführung der gemeinsamen Währung eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik zu betreiben.

¹⁷ Konkret verlangte die französische Regierung Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit, zur Verankerung des Begriffs des Mindesteinkommens und einer nach oben harmonisierten sozialen Sicherung (vgl. dazu die Papiere in Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 6/1997, 749ff).

¹⁸ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 02. Dezember 1998 („Filmreifes Gipfelerlebnis: Bei den deutsch-französischen Konsultationen wird das Wort ‘Show’ neu definiert“). Wenige Tage vor dem 72. deutsch-französischen Gipfeltreffen seit Abschluß des Elysee-Vertrages wurde in der Presse von einer bilateralen Arbeitsgruppe „Frischer Wind“ berichtet, die sich Gedanken über die „Durchlüftung“ des zwischenstaatlichen Zeremoniells machen sollte und andere Repräsentationsformen suchen sollte; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30. November 1998 („Arbeitsgruppe ‘Frischer Wind’ - Die neue Regierung will das Protokoll entstauben“).

Ziel dieses Beitrages ist es, die „Europafähigkeit“ der SPD einer kritischen Analyse zu unterziehen und die Handlungsspielräume für eine „moderne“ sozialdemokratische Europapolitik zu geben. Angesichts der sich verbessernden institutionell-administrativen Rahmenbedingungen für die Europäische Sozialdemokratie stehen die Vorzeichen für eine umfassende Reformpolitik auf supranationaler Ebene so gut wie lange nicht mehr. Entscheidend ist die Frage, ob die europapolitischen Konzepte der SPD als Grundlage für die geplante Osterweiterung und die in diesem Zusammenhang anvisierten Reformen (Stichwort: „Agenda 2000“) tragfähig sind, und wo unserer Ansicht nach Handlungsbedarf für eine Profilierung besteht, um in der Regierungsverantwortung die europapolitische Agenda maßgeblich beeinflussen und mitgestalten zu können.

IV. Leitbilder als Analyseansatz

Die eingangs aufgeführten Stimmen aus der SPD zu „Europa“ zeigen, daß bis in die jüngste Zeit ein Leitbild in den vergangenen sieben Jahrzehnten die europapolitische Debatte in der deutschen Sozialdemokratie entscheidend geprägt hat - das Leitbild von den „Vereinigten Staaten von Europa“. In der Politikwissenschaft wird in den vergangenen Jahren verstärkt nach der Rolle und Bedeutung von Ideen für den politischen Prozeß und seine Ergebnisse nachgedacht.¹⁹ Ideen werden dabei verstanden „als Wissen über die Wirklichkeit ..., wobei der Begriff des ‘Wissens’ nicht nur harte Daten einschließt, sondern auch Normen, ästhetische Urteile und Vorstellungen über die Identität des Akteurs im Verhältnis zu anderen Akteuren“ (Jachtenfuchs 1995: 428). Damit wird deutlich, daß „Wissen“ in dem hier verstandenen Sinne sehr subjektiv sein kann. Wenn wir nun nach den europapolitischen Leitbildern oder Ideen der SPD fragen, suchen wir nicht nur nach den Ordnungsideen und Zielvorstellungen, die von seiten der SPD mit der europäischen Integration in Verbindung gebracht werden, sondern auch nach den Normen und Vorstellungen, die hinter diesen Zielvorstellungen stehen. Dabei gehen wir mit Héritier und Sabatier von der These aus, daß sich „Ideen und Überzeugungen - insbesondere wenn sie an zentrale Wertvorstellungen rühren - (...) nur in längeren Zeiträumen [verändern], wenn überhaupt (Héritier 1993: 17).

Eine Definition von „Leitbild“, die darunter in erster Linie eine „Zielvorstellung“ oder „Ordnungsidee“ versteht, ist zwar in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion weit verbreitet, sie ist aber unserer Meinung nach zu eng gefaßt. Es wird in dieser Definition von Leitbildern darauf verwiesen, daß sie die „Erwartungen der Akteure an die Entwicklung der Integration“ bündelten, die „Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen im Prozeß der Gemeinschaftsbildung“ begründeten, und Leitbilder gleichzeitig „auf die europäische Öffentlichkeit“ wirkten, indem sie die Identifikation des jeweils erreichten Entwicklungsstandes der Europäischen Gemeinschaft mit den politischen Werten und Erwartungen der Bürger anbieten (vgl. Janning 1995).

Es öffnen sich dagegen empirisch und analytisch ganz andere Möglichkeiten, wenn man „Leitbilder“ nicht nur als Zielvorstellungen und Ordnungsideen versteht, sondern sie um eine reflexive Dimension erweitert, wie dies Heinrich Schneider (1992) getan hat. Er schreibt, daß

¹⁹ Vgl. dazu den Literaturüberblick bei Jachtenfuchs (1995) und die beeindruckende Diskussion der verschiedenen Ansätze bei Schneider (1998).

Leitbilder nicht nur Zielvorstellungen, sondern auch als *Wahrnehmungs- und Deutungsmuster* der je gegebenen Situation verstanden werden müßten, und daß beide Dimensionen dialektisch aufeinander bezogen seien. Das heißt dann: „Was man sich vornimmt, ergibt sich aus dem, was man wahrnimmt; was man wahrnimmt, wie man die Situation auslegt, das hängt vom Motivhorizont, vom Aufgabenbewußtsein ab“ (Schneider 1992: 4). Entscheidend ist also, welche „Brille“ ein politischer Akteur (in unserem Fall die SPD als kollektiver Akteur) auf der Nase trägt und wie er die konkrete Situation dadurch wahrnimmt. Zweitens, so schreibt Schneider, seien Leitbilder immer im Plural wirksam geworden, d.h. sie bekamen dann politische Bedeutung, wenn mehrere Akteure sie unterstützten und verfolgten; Leitbilder seien immer Gegenstände der Auseinandersetzung, manchmal auch der mehr oder weniger modifizierten Durchsetzung, der Kompromiß- und der synthetischen Konsensbildung gewesen. Und schließlich weist Schneider darauf hin, daß europapolitische Ziel- und Strategiekonzepte keine „selbstmächtigen“ Ideen seien, sondern sehr wohl der Triebkraft von Interessen bedürften.

Da wir uns dieses erweiterte Verständnis von Leitbildern zu eigen machen, wenn wir die europapolitischen Diskussion und Vorschläge der SPD in der Zeit vor und nach Amsterdam untersuchen, stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche europapolitischen Zielvorstellungen hat die SPD, wie nimmt sie die jeweils aktuelle Entwicklung der europäischen Integration wahr und welche Konsequenzen zieht sie daraus: wie hängen Wahrnehmung (subjektiver Ist-Zustand) und Zielvorstellung (Soll-Zustand) zusammen?
- Sind europapolitische Leitbilder innerhalb der SPD umstritten? Welche Gruppen und Personen konkurrieren um die Definition und Verbreitung eines Leitbildes innerhalb der SPD? Welche Begriffe, „Bilder“ und Stereotype bestimmen die europapolitische Diskussion der SPD nach innen und nach außen?
- Welche Interessen und Motive stehen hinter den Leitbildern?

V. Die inneren und äußeren Rahmenbedingungen sozialdemokratischer Europapolitik in den 90er Jahren

1. Die SPD: eine „lose verkoppelte Anarchie“ auch in der Europapolitik?

Schon eine auf wenige Stichproben gestützte Untersuchung europapolitischer Positionen innerhalb der SPD in den letzten Jahren und Monaten zeigt, daß es „die“ Position der Sozialdemokratie zu wichtigen europapolitischen Fragen nicht gibt. Daß innerhalb einer großen demokratischen Volkspartei wie der SPD viele Stimmen sich erheben, darf niemanden überraschen. Was aber für die Öffentlichkeit und andere Beobachter irritierend war und ist, sind die zum Teil entgegengesetzten Positionen, die von

einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der SPD auf Länder-, Bundes- oder europäischer Ebene zu zentralen europapolitischen Fragen eingenommen wurden. Die von uns gesammelten Zitate vom niedersächsischen Ministerpräsidenten und Kanzlerkandidaten Schröder, von der europapolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Wieczorek-Zeul, und dem ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments und SPD-Abgeordneten, Klaus Hänsch, zum Euro vermitteln einen kleinen Eindruck von der Vielstimmigkeit und Widersprüchlichkeit innerhalb der SPD.

„Facetten“ der Euro-Diskussion in der SPD

„Gerhard Schröder hat einen potentiellen Wahlkampf-Hit für die SPD entdeckt: die Angst um die D-Mark. Die Bundestagswahl 1998 werde, so seine Prognose, durch 'eine gewaltige Kontroverse' über die Europäische Währungsunion samt Euro-Geld entschieden. Schröder: 'Endlich haben wir Sozialdemokraten wieder ein nationales Thema.' [...] Daß seine Attacke als Populismus ausgelegt werden könnte, schreckt Schröder nicht. Selbst vor einem Vergleich mit Peter Gauweiler hat er keine Angst. Der CSU-Populist hatte schon 1992 Ängste vor dem 'Esperanto-Geld' geschürt. 'Gauweiler intelligent - warum nicht?' fragt Schröder. Nur die Wortwahl des schwarzen Peter mag er nicht. Der niedersächsische Ministerpräsident warnt lieber vor 'Monopoly-Geld'“ (DER SPIEGEL 44/1995, S. 16).

„Führende Sozialdemokraten überboten sich in der vergangenen Woche mit Warnungen vor dem Euro-Einheitsgeld. Parteichef Rudolf Scharping lehnte es ab, 'wegen irgendeiner Idee' die Mark aufzugeben. Sein Vize Oskar Lafontaine monierte, der Vertrag über die Währungsunion sei schlecht ausgehandelt.“ (DER SPIEGEL 45/1995, S. 26).

„Die Sozialdemokraten setzen auf Anti-Europäismus“ (La Repubblica); „Auf einer nationalistischen Welle kann die SPD keine Wahlen gewinnen“ (Klaus Hänsch, EP-Präsident); zit. nach DER SPIEGEL 45/1995, S. 26)

Schröder im SPIEGEL-Interview (24.02.1997): „Wenn die Bedingungen stimmen und der Kreis der Teilnehmer vernünftig festgelegt wird, dann kann man das Wagnis mit dem Euro zum 1. Januar 1999 eingehen. Wenn nicht, dann darf es nicht sein. Dann sage ich - Pygmäe hin, Pygmäe her²⁰: Laßt die Finger davon, verschiebt das Ganze. Anders als für Helmut Kohl ist das für mich keine Frage von Krieg und Frieden in Europa. [...] Ich will den Euro nicht künstlich zum Wahlkampfthema machen.“

Schröder im ZEIT-Interview (18.04.1997, S. 3): „Prinzipiell ist der Euro eine vernünftige Angelegenheit. Ich habe nur Zweifel am Zeitpunkt. [...] Ich denke gar nicht daran, mich in die Ecke des Antieuropäers drängen zu lassen. Ich fordere nicht mehr als die Einhaltung der von der Regierung selbst aufgestellten Bedingungen. Das muß doch möglich sein.“

Schröder im ZEIT-Interview (06.06.1997, S. 4): „Wenn es nur unter ungeheuren ökonomischen, sozialen und politischen Schleifspuren gelingt, mit einer stabilitätsorientierten Politik 1999 den Euro einzuführen, und man diese Risiken nicht eingehen will - was ich für richtig hielte -, dann muß man einen günstigeren Zeitpunkt wählen. Man muß die Stabilitätskriterien beibehalten und zu einer kontrollierten Verschiebung raten. Das hielte ich für weit weniger schlimm, als die Kriterien außen vor zu lassen und die Stabilitätsorientierung aufzugeben.“

FAZ vom 06.06.1997: „Im Unterschied zum niedersächsischen Ministerpräsidenten und möglichen SPD-Kanzlerkandidaten hat sich die stellvertretende Parteivorsitzende Wieczorek-Zeul am Donnerstag in Bonn für die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung ausgesprochen.“

²⁰ Wegen seines hartnäckigen Widerstandes gegen die Einführung des Euro bezeichnete Altbundeskanzler Helmut Schmidt Schröder als "strategischen Pygmäe".

Heide Simonis im ZEIT-Interview (12.09.1997, S. 31): „Das Exportland Deutschland kann sich keine Kampagne gegen den Euro leisten. Deshalb wird es auch keinen Kanzlerkandidaten der SPD geben, der gegen den Euro kämpft“

Schröder am 26.03.1998 zur Bild-Zeitung: „Die Bürger müssen wissen: Der Euro bringt keine blühenden Landschaften“. Vielmehr werde die „überhastete“ Währungsunion „zunächst“ Arbeitsplätze kosten; er nannte den Euro zudem eine „kränkelnde Frühgeburt.“

Oskar Lafontaine vor dem Deutschen Bundestag, 02.04.1998: „Die Europäische Währungsunion ist eine historische Chance für unser Land und Europa. Sie ist eine Chance für die politische Einigung Europas in Frieden und Freiheit. Sie ist eine Chance für neue Arbeit und neuen Wohlstand in Deutschland und in der gesamten Europäischen Union.“

Schröder am 23.04.1998 vor dem Deutschen Bundestag: „Wer die D-Mark durch eine gemeinsame europäische Währung ersetzen will, der braucht verdammt gute Gründe dafür. Er braucht sie nicht nur; er muß sie auch vermitteln können. Mein Eindruck ist, daß es diese Gründe gibt. Die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Januar 1999 ist richtig, dafür gibt es gute Gründe.“

Schröder im ZEIT-Interview (09.07.1998, S. 4): „Der Euro ist schon ein Stück europäischer Geschichte. Jetzt heißt die Aufgabe: Was tun wir, damit die Währungsunion gelingt? Auch wenn man die Einführung des Euro für verfrüht gehalten hat, muß man nun die Chancen der Währungsunion maximieren und die Risiken minimieren. Hier geht es nicht darum, recht zu haben: Das darf nicht scheitern (...) Wir müssen uns der Mühsal der Ebene stellen und dafür sorgen, daß die weitgehenden ökonomischen Entscheidungen politisch unterlegt werden. (...) Sonst könnte der Euro scheitern.“

Angesichts der Varianz der oben dargestellten Positionen ist zu fragen, ob die von den Göttinger Parteienforschern Peter Lösche und Franz Walter vertretene These, die Struktur der SPD sei als „lose verkoppelte Anarchie“ zu charakterisieren, auch für das europapolitische Erscheinungsbild der SPD gültig ist? Der Begriff der „lose verkoppelten Anarchie“ ist aus der amerikanischen Organisationssoziologie übernommen und in der deutschen Parteienforschung erstmals von Heino Kaack und Reinhold Roth benutzt worden.²¹ In der Adaption von Lösche (1993: 35-36) läßt sich die SPD mit Hilfe dieses Begriffs durch vier Grundzüge charakterisieren:²² Die SPD ist stark dezentralisiert, fragmentiert und flexibel, d.h. die lokalen Parteiorganisationen (Ortsvereine und Unterbezirke) arbeiten in hohem Maße autonom. Parteivorstand und Präsidium stehen nicht mehr an der Spitze einer zentralistischen, pyramidenförmig aufgebauten Organisation, sondern agieren weitgehend unabhängig vom Rest der Partei. Die einzelnen Parteiebenen (die lokale, die Länder und die Bundesebene) stehen relativ unverbunden nebeneinander, so daß die SPD analytisch als eine große Koalition von lokalen und regionalen Parteiorganisationen, von verschiedenen innerparteilichen Interessengruppen, den Arbeitsgemeinschaften, von traditionellen Parteiflügeln, den

²¹ Vgl. die Nachweise bei Lösche (1993: 35).

²² Lösche (1993: 36) weist darauf hin, daß in dem Begriff der „lose verkoppelte Anarchie“ damit „natürlich nicht der Anarchismus im Sinne des bombenwerfenden Terroristen gemeint [ist], sondern unter Anarchismus wird ein Organisationsprinzip verstanden.“

verschiedenen sozialdemokratischen Fraktionen auf Gemeinde-, Kreis-, Länder- und Bundesebene, als auch von den verschiedenen SPD-Regierungen auf Länderebene gesehen werden muß. Die Konsequenz ist, daß unter dem Dach der SPD etwa 20.000 bis 30.000 Akteure miteinander kooperieren bzw. gegeneinander konkurrieren. *In unserem Fall muß natürlich die europäische Parteiebene (SPD-Abgeordnete in der SPE-Fraktion des Europäischen Parlaments) als vierte Ebene zusätzlich in den Blick genommen werden. Eine besonders vernehmbare Stimme war und ist vor allem die von Klaus Hänsch, der sich häufig sehr kritisch mit der europapolitischen Diskussion, wie sie innerhalb seiner Partei auf Bundesebene geführt wurde, auseinandergesetzt hat.*

Im Konzept der „lose verkoppelten Anarchie“ sind folgende Zusammenhänge als wesentlich genannt (sie werden von uns entsprechend unserer Fragestellung ergänzt):

1. Im Vergleich zur traditionellen Solidargemeinschaft, in der die Sozialdemokratie zu gleicher Zeit eine sozialen Bewegung, eine politische Partei und einen bestimmten Lebensstil verkörperte, ist die soziale Zusammensetzung der Wähler, der Mitglieder und der Funktionäre der SPD heute sehr heterogen.
2. Programmatisch und ideologisch stellt sich die SPD ebenso verschiedenartig dar wie ihre Sozialstruktur. Die Folge ist, daß es nur einen vagen, allgemein akzeptierten Konsens gibt, der für die Alltagspolitik - wenn überhaupt - nur geringe Bedeutung hat. *Dies mag eine erste Erklärung für die von uns festgestellten Differenzen in europäischen Fragen innerhalb der SPD sein.*
3. Das zentrale Ziel der Partei ist es, Wählerstimmen zu gewinnen bzw. zu maximieren, eine klassen- und konfessionenübergreifende Wählerkoalition zu schmieden, um die politische Macht zu erlangen oder sie zu erhalten. *Übertragen auf unsere Fragestellung bedeutet dies, daß einzelne Politiker innerhalb der SPD deshalb bestimmte, kritische europapolitische Positionen beziehen, weil sie sich davon eine Maximierung von Wählerstimmen erhoffen.*

2. Die SPD als Oppositionspartei auf Bundesebene

Neben der „lose verkoppelten Anarchie“ ist die Tatsache, daß die SPD bis zur Regierungsübernahme im Oktober 1998 auf Bundesebene in der Opposition war, natürlich *die* entscheidende Rahmenbedingung für europapolitische Aktivitäten der SPD. Wir verstehen dies als „äußere Rahmenbedingung“, weil sie von der SPD nicht wie eine Umorganisation der Parteistrukturen, etc. direkt beeinflußt werden kann, sondern vom Wählervotum abhängig ist.

Ihre Aufgabe als europapolitischer Akteur in der Opposition war dadurch gekennzeichnet, daß die SPD einerseits darum bemüht war, die gesellschaftspolitischen Forderungen ihrer Klientel in der Europapolitik zu bedienen und dort für die Legitimation ihrer Entscheidungen zu werben, andererseits ihr Handlungsspielraum zur Durchsetzung ihrer Interessen auf nationaler und supranationaler Ebene begrenzt blieb. Bei der *Analyse* oppositioneller sozialdemokratischer Europapolitik sind daher folgende *Faktoren* zu beachten:

Einmal liegt die Europäische Union außerhalb der direkten Einflußsphäre einer nationalen Oppositionspartei und bleibt deshalb noch weitgehend den jeweiligen Regierungen überlassen. Trotz der Beteiligungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene (etwa über den Bundesrat) blieb die SPD von zentralen europäischen Verhandlungsprozessen (im Sinne von „high politics“) und vielen Informationen in den letzten Jahren weitgehend ausgeschlossen.²³ Hinzu kommt, daß der weitgehende europapolitische Grundkonsens zwischen Regierung und Opposition in Deutschland die Europapolitik mit einem Schleier des Unpolitischen versieht (Lindner 1996: 304).²⁴ Europa erschien den Parteien in der Vergangenheit nicht als geeigneter Ort, um ihre parteipolitischen Streitigkeiten auszutragen und Fragen der europäischen Integration wurden von Politikern und Parteien sehr lange Zeit nicht auseichend ernst genommen. Auch bleibt Europa, solange der europäische Bundesstaat noch am Werden und die Endform sogar noch unklar ist, „Spielmasse“ in den Händen der Parteipolitiker. Der SPD als Gesamtpartei fehlt neben dem vagen Ziel der „Verinigten Staaten von Europa“ ein eindeutiges europapolitisches Leitbild. Schließlich sind kurzfristige und öffentlichkeitswirksame politische Erfolge in der Europapolitik nur bedingt zu erreichen und somit das eigene politische Wirken in diesem Politikfeld dem Bürger nur schlecht zu vermitteln. Fragen der europäischen Integration sind für die Bevölkerung oft nicht nachvollziehbar. Detailfragen eignen sich somit nicht zur politischen Mobilisierung. Die Folge ist, daß Europapolitik in der Vergangenheit innerhalb der SPD-Fraktion eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat (vgl. Lindner 1996). Die Einengung politischer Gestaltungsmöglichkeiten fördert geradezu eine programmatische Zurückhaltung in der Europapolitik und läßt langfristiges konzeptionelles und verantwortungsbewußtes politisches Handeln kaum erwarten. Daher ist unter diesen Rahmenbedingungen für Fragen der Europäischen Integration eine „Ausweichstrategie“ zu erwarten, das heißt, daß adäquate Zielsetzungen und Problemlösungen der Europapolitik erst in der Regierungsverantwortung, dem aktuellen Problemdruck angepaßt, formuliert werden.

Im folgenden wollen wir uns mit der Frage beschäftigen, ob die SPD es in den vergangenen Jahren (vor allem in der Zeit zwischen Maastricht und Amsterdam) geschafft hat, europapolitisch aus dem Schatten der Regierungskoalition hervorzutreten und eine genuin *sozialdemokratische* Europapolitik zu formulieren und zu verfolgen. Die zentrale Frage ist, ob und wenn ja, wie es der SPD gelang, ihre Funktion als Oppositionspartei auf Bundesebene in europapolitischen Angelegenheiten wahrzunehmen und den Wählerinnen und Wählern zu vermitteln. In modernen Demokratien ist eine institutionalisierte Opposition eine legitime Einrichtung, der ganz bestimmte Aufgaben zukommen, dazu gehören nach gebräuchlicher Definition die *Kritik* der Regierungspolitik, ihre *Kontrolle* und die Vermittlung einer *Alternative* zur Regierungspolitik.²⁵ Opposition ist da-

²³ Wir könne hier nicht ausdrücklich auf die Beteiligung des Bundesrates in europapolitischen Fragen eingehen, obwohl dort die SPD-geführten Länderregierungen seit einigen Jahren die Mehrheit bilden und seine (empirisch „meßbare“) Wirkung auf europapolitische Positionen der Bundesregierung natürlich auch von Interesse wären, aber den Rahmen dieses Beitrages sprengen würden. Entsprechende Hinweise finden sich in den einzelnen Beiträgen in Borkenhagen (1998).

²⁴ Die Debatte um eine „Verschiebung“ der Euro-Einführung, die von einzelnen Ministerpräsidenten, darunter Gerhard Schröder, geführt wurde und die Auseinandersetzung um eine europäische Beschäftigungspolitik widerlegen dieses Argument nicht, da in diesen Zusammenhängen in erster Linie das „Wie“ ? der europäischen Integration diskutiert wurde und nicht das „Ob“?.

²⁵ Vgl. dazu stellvertretend für viele Thränhardt (1995).

mit in den Worten von Carlo Schmid der „andere Bewegter der Politik“ oder auch, wie es Kurt Schumacher einmal beschrieb, der „Versuch, an konkreten Vorschlägen der Regierung und ihren Parteien den positiven Gestaltungswillen der Opposition aufzuzwingen“.²⁶ Unsere Untersuchungsfrage lautet also: Mit welchen personellen und ideellen Ressourcen, Potentialen und Restriktionen ist die SPD als Bundespartei seit Anfang der 90er Jahre ihren Aufgaben als Opposition (Kritik, Kontrolle und Alternative) in europapolitischen Fragen gerecht geworden?

VI. Europapolitische Leitbilder der SPD im Wandel der Zeit

1. Vom Heidelberger Programmparteitag 1925 zum Vertrag von Amsterdam

Das Bekenntnis der deutschen Sozialdemokratie zu Europa hat eine lange Vorgeschichte. Vor mehr als siebzig Jahren forderte die SPD dazu auf, die „*Vereinigten Staaten von Europa*“ zu schaffen - eine Forderung, die damals nicht weniger utopisch war als sie es heute (wieder) ist. Die Sozialdemokratie trat auf ihrem Heidelberger Programmparteitag von 1925 ein für die „aus wirtschaftlichen Ursachen zwingend gewordene Schaffung der europäischen Wirtschaftseinheit, für die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa, um damit zur Interessensolidarität der Völker aller Kontinente zu gelangen.“²⁷

Die Europapolitik der SPD nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde maßgeblich vom Parteivorsitzenden Kurt Schumacher geprägt. Vor allem sein Gegenkurs zu Adenauers Westintegration bestimmte die Haltung der SPD zu Fragen der europäischen Zusammenarbeit. Alle europapolitischen Überlegungen waren der Frage untergeordnet, ob und wie sie mit den Interessen einer (gesamt-) deutschen Integration, d.h. der Wiederherstellung eines deutschen Einheitsstaates zu vereinbaren seien. Die Haltung der Schumacher-SPD in den 50er Jahren zum Sechseuropa (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande, Luxemburg) war sehr skeptisch, dieses „*Kleinst-Europa*“ wurde als "konservativ, klerikal, kapitalistisch, kartellistisch" verdächtigt und abgelehnt. Im Schuman-Plan sah Schumacher eine nicht akzeptable Ungleichheit gegenüber dem Nachbarn und eine „Fortsetzung der alten Politik französischer Herrschaftsansprüche mit europäischen Worten. Er ist nichts Europäisches, denn er bürdet alle Nachteile auf die eine und gibt alle Vorteile an die andere Seite“.²⁸ Zu den sieben Vorbedingungen für eine Zustimmung der SPD zur Montanunion zählte Schumacher u.a. eine „Zusammenfassung des ganzen demokratischen Europas einschließlich Skandinaviens und Großbritanniens“ und auch „ein internationales demokratisches Parlament als Quelle und Gestalter aller Wirtschaftspolitik, das eine von ihm allein abhängige und kontrollierte Exekutiv- und Lenkungsbehörde wählt“.²⁹ Eine Reihe weiterer Gründe

²⁶ Zitiert nach Thränhardt (1995: 426).

²⁷ Abgedruckt in Schönhoven (1995).

²⁸ Veröffentlichung eines Zeitungsartikels von Schumacher ("Unser Nein zum Schumanplan"), Hamburger Echo Nr. 93 vom 21.4.1951, S. 2 (abgedruckt in: Albrecht, 1985: 806).

²⁹ Presseerklärung der SPD (Schumachers): 7 Vorbedingungen für die Zustimmung der SPD zu einer Europäischen Montan-Union (abgedruckt in: Albrecht, 1985: 805).

nannte die SPD für ihre Kritik an der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)³⁰ wie etwa der Verzicht der Montanunion auf „eine sichernde aktive Konjunkturpolitik“, wodurch „vor allem in möglichen Krisenzeiten die Vollbeschäftigung“ (!) gefährdet sei.

Nach dem sozialdemokratischen „Ja“ zur EGKS unter Vorbehalten stand mit den Römischen Verträgen das nächste und weitaus bedeutendere Integrationsprojekt zur Debatte. Die Initiativen zur wirtschaftlichen Integration, die die Mitglieder der Gemeinsamen Versammlung der Montanunion am 14.5.1955 unternahmen, „die für die Verwirklichung der nächsten Etappen der europäischen Integration“ notwendig erschienen, wurden von der SPD begrüßt; damit war „unverkennbar, daß sich in der Haltung der SPD ein Wandel angebahnt hatte“ (Hrbek 1972: 257). In der Bundestagsdebatte vom März 1956 zu diesen Initiativen wiederholten Sprecher der SPD ihre Zustimmung. Der SPD-Abgeordnete Kreyszig ging über das Konzept der Liberalisierung in den Wirtschaftsbeziehungen noch hinaus und betonte, daß sich der gemeinsame Markt nicht auf die Freizügigkeit beschränken dürfe; notwendig sei vielmehr „die *Harmonisierung* der Wirtschafts- und Währungspolitik und die Koordinierung der Sozial- und Fiskalpolitik“.³¹ Diese Ziele einer weitreichenden Integration blieben für die SPD-Fraktion verbindlich und so wurde in der Aussprache des Bundestages vom 21.3.1957 über die Römischen Verträge (kurz vor deren Unterzeichnung) vom Abgeordneten Deist bedauert, daß die ursprünglich geplante Klausel über gemeinsame Wirtschafts- und Konjunkturpolitik gestrichen worden sei. Im Entschließungsantrag der SPD-Fraktion war denn auch zu lesen, daß die SPD erwarte, „daß die Mitgliedstaaten zu einer Politik der Steigerung des allgemeinen Lebensstandards, der ständigen Ausweitung der Wirtschaft und der Vollbeschäftigung (!) verpflichtet werden und zu diesem Zweck eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik entwickeln, insbesondere die Grundlage für eine planmäßige Investitionspolitik und für eine wirksame Konjunkturpolitik schaffen.“³²

Verglichen mit diesen programmatischen Vorstellungen aus der SPD-Fraktion erscheinen die europapolitischen Passagen im *Godesberger Grundsatzprogramm* von 1959 eher vage und wenig visionär: „Die wirtschaftliche Entwicklung drängt zur Zusammenarbeit der europäischen Staaten. Die Sozialdemokratische Partei bejaht diese Zusammenarbeit, die insbesondere dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt dienen muß. Regional begrenzte übernationale Gemeinschaften dürfen nicht zur Abschließung gegenüber der Außenwelt führen.“³³ Dieser kursorische Rückblick auf die europapolitischen Diskussionen in der frühen Bundesrepublik zeigt, daß eine Reihe von Forderungen und Erwartungen an die europäische Integration hier schon diskutiert wurden und die Debatten in den folgenden Jahrzehnten zu Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion als Varianten ein und desselben Themas verstanden werden können.

Mit *Willy Brandt* hatte die SPD wieder einen Vorsitzenden, der sich durch großes europapolitisches Engagement auszeichnete. Zu erinnern ist hier an die gesellschafts- und wirtschaftspoliti-

³⁰ Vgl. dazu Bellers (1979: 73-74).

³¹ Zit. nach Hrbek (1972: 263).

³² Zit. nach Hrbek (1972: 263-264, Fn. 68).

³³ Abgedruckt in: Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie (1984: 381).

schen Impulse für eine europäische Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, die er Anfang der siebziger Jahre gab. Trotzdem ließ die „neue Ostpolitik“ der SPD unter Brandt „nicht erkennen, welche besondere Funktion der Europäischen Gemeinschaft bei der Gestaltung der künftigen Friedensordnung zukommen sollte“ (Loth 1994: 149).³⁴ Erst unter Kanzler *Helmut Schmidt* wurde ein eigenständiges Konzept europäischer Gemeinschaftsbildung verfolgt, das vor allem auf intergouvernementales Krisenmanagement auf der Ebene von Weltwirtschaftsgipfeln und eine enge Kooperation mit der französischen Regierung und dem Staatspräsidenten Giscard d'Estaing, das in der Etablierung des Europäischen Währungssystems 1979 gipfelte, ausgerichtet war.

Durch die Regierungsübernahme 1982/1983 durch die konservativ-liberale Koalition unter Helmut Kohl war der europapolitische Handlungsrahmen der SPD ein völlig anderer geworden. Europapolitische Positionen und Leitbilder der SPD waren von nun an für viele Jahre unter den *Bedingungen der Opposition* zu verfolgen. Mitte der achtziger Jahre gelangte die sogenannte „Enkelgeneration“ der SPD in wichtige Partei- und Führungspositionen. Zu ihnen zählte auch die ehemalige Juso-Vorsitzende und EP-Abgeordnete Heidemarie Wieczorek-Zeul. Sie wurde 1987 europapolitische Sprecherin der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion. Die Bundestagswahl 1990 stand ganz unter dem Zeichen der deutschen Vereinigung. Die europapolitische Ausrichtung des Kanzlerkandidaten Oskar Lafontaine im Wahlkampf, der deutsche und europäische Einheit verknüpfen wollte, zahlte sich für die SPD nicht aus - „der Spagat zwischen internationalistisch, transnationalem Anspruch und deutschlandfixierter Wirklichkeit mißlang“ (Roth 1996: 23). Eine nächste Möglichkeit, sich europapolitisch zu profilieren, verschenkte die SPD im Herbst 1994.

Im September 1994 sorgte das „*Schäuble-Lamers-Papier*“ aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion europaweit für ein großes Echo. Die unter dem Titel „Überlegungen zur europäischen Politik“ veröffentlichten „Kerneuropa“-Thesen haben eine Grundsatzdiskussion angestoßen, die durch die in den Jahren 1996/97 unternommene Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages weitergetragen wurde und bis heute die europapolitische Debatte um Ziel und Richtung der Integration prägt. Die unmittelbare Reaktion auf dieses Papier von seiten der SPD war eine eindeutige Ablehnung. Die europapolitische Sprecherin der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion sprach in ihrer Erklärung von einer „Instinktlosigkeit besonderer Art“ und davon, daß dieses Papier nur eine „Variante bereits altbekannter Modelle“ darstelle.³⁵ Diese Töne sind wohl hauptsächlich damit zu erklären, daß die Parteien sich im Wahlkampf befanden.

Eine echte inhaltliche Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken eines *Kerneuropa-Konzeptes* wurde zu diesem Zeitpunkt von den SPD-Europaabgeordneten geführt. Hier waren es die Abgeordneten Gerhard Schmid und Magdalena Hoff und vor allem Klaus Hänsch, der als Präsident des Europäischen Parlaments das größte politische Gewicht in die Debatte einbringen konnte, die sich sehr intensiv mit dem Papier auseinandersetzten. Allen Reaktionen war aber gemein, daß sie primär defensiv ausgerichtet waren und dem Kerneuropa-Konzept keinen eigenen,

³⁴ Vgl. zum folgenden auch Roth (1996).

³⁵ Erklärung der stellv. Parteivorsitzenden Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Schaffung eines „Kerneuropas“; Presseservice der SPD, 672/84, vom 1.9.1994 (Zit. nach: Roth (1996: 40-41)).

von genuin sozialdemokratischen Prämissen geprägten Gegenentwurf präsentierten: „Dadurch, daß die SPD die Kerneuropa-Thesen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in Bausch und Bogen verdammt, hat sie eine Gelegenheit, sich europapolitisch zu profilieren, ungenutzt verstreichen lassen, denn die Achillesferse des Lamers/Schäuble-Papiers liegt in der fehlenden sozialen Dimension“ (Kowalsky 1996: 600).

2. Europapolitische Positionen heute

Die Europäische Integration ist nach eigenen Aussagen für die deutsche Sozialdemokratie das entscheidende Projekt im nächsten Jahrtausend. Angesichts von Globalisierung und ökonomischer Interdependenz müsse Europa zur Einheit finden. Das *Modell des sozialen Rechtsstaates* europäischer Prägung soll gesichert und weiterentwickelt werden. Das europäische Modell setzt auf Freiheit, Demokratie und Menschenrechte, auf die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf die soziale und ökologische Marktwirtschaft.³⁶

Das *europapolitische Leitbild* der SPD – der soziale Rechtsstaat – gründet sich auf die soziale Marktwirtschaft als Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die europäische Politik koordiniert wird und regulierte (Mindest-) Standards geschaffen werden (vgl. Dreher 1997: 198 u. 200). Ziel sind die „Vereinigten Staaten von Europa“ als Friedensordnung und eine soziale Demokratie für Europa.

In diesem Zusammenhang kritisiert die SPD immer wieder die nach wie vor stark ökonomische Ausrichtung der Europäischen Integration. Damit verbinden sich Ängste vor Deregulierung und Sozialdumping. Nach den Vorstellungen der Sozialdemokratie soll sich die EU nach der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion endlich zu einer *Sozial- und Umweltunion* weiterentwickeln. Für die SPD ist das die entscheidende Legitimationsgrundlage und damit die zentrale Voraussetzung für die Verwirklichung der anvisierten Politischen Union. Die SPD-Europapolitik verfolgt in diesem Zusammenhang im umfassenden Sinne einen funktionalistischen Ansatz. Darüber hinaus schien sich für die deutsche Sozialdemokratie mit der Sozial- und Beschäftigungspolitik, bei der sie auf nationaler Ebene eher in die Defensive geraten war, auf europäischer Ebene eine zentrale Profilierungsmöglichkeit zu bieten. Dabei ist zum Teil von einigen SPD-Sozialpolitikern Europa in der Sozial- und Beschäftigungspolitik als Vehikel zur Durchsetzung von Maßnahmen entdeckt worden, zu denen im Bundestag die Mehrheit fehlt.³⁷

Unterzieht man die programmatischen *Zielvorstellungen* der SPD einer genaueren Analyse, wird schnell deutlich, daß dieses Policy-Profil sowohl die inhaltliche Ausrichtung als auch den Politikstil der sozialdemokratischen Europapolitik bestimmt. So fordert die SPD in ihrem Bundestagswahlprogramm, „Arbeit und Gerechtigkeit müssen auf Platz Eins der europäischen Tagesordnung gesetzt werden“.³⁸ Und in einem Entschließungsantrag der SPD-Fraktion im Bundes-

³⁶ Vgl. „Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit“. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. Beschluß des außerordentlichen Parteitages der SPD am 17. April 1998 in Leipzig, 44.

³⁷ Vgl. Lindner (1996: 298).

³⁸ Vgl. „Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit“. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. Beschluß des außer-

tag zum Beschäftigungsgipfel in Luxemburg heißt es „... die Europäische Kommission [hat] ein eigenständiges wirtschaftspolitisches Handlungsfeld, das es offensiv auf das Beschäftigungsziel auszurichten gilt“.³⁹ In der Folge werden zu fast jedem Tätigkeitsfeld der Europäischen Union beschäftigungspolitische Bezüge hergestellt.⁴⁰ Ebenso wird im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion beharrlich darauf hingewiesen, daß sie sozial- und beschäftigungspolitisch flankiert werden müsse.

Synopse: Programmatische Zielvorstellungen der SPD im Überblick⁴¹

Politikdimensionen	Bereich	Programmatische Zielvorstellungen
Polity	Europapolitisches Leitbild	„Vereinigte Staaten von Europa“, orientiert am Leitbild des sozialen Rechtsstaates und eine koordinierte europäische Politik mit regulierten Mindeststandards als Grundlage hat (folgt der Logik eines föderalistischen Ansatzes und einem traditionell sozialdemokratischen Demokratieverständnis); „Politische Union“
	„Differenzierte“ Integration	Ablehnung „differenzierter“ Integration, weil sie die fundamentale Gemeinschaftsprinzipien des einheitlichen institutionellen Rahmens, der Solidarität und der strukturellen Gleichheit der Staaten in Zweifel zieht.
	Institutionelle Reformen	Verbesserung der Entscheidungs- und Zuständigkeitsstrukturen durch Verkleinerung der Kommission, Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und das volle Mitentscheidungsrecht des EP in den betroffenen Politikfeldern. EP soll gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem Rat werden; Kommission soll sich zukünftig stärker dem EP gegenüber verantworten; Ziel: handlungsfähige, parlamentarisch verantwortliche Regierung.
	Europa der Bürger	Entwicklung der Union zu einer Wertegemeinschaft durch eine Grundrechtscharta (mit traditionellen Schutzrechten und sozialen Grundrechten) im EU-Vertrag als identitätsstiftender und legitimierungsschaffender Beitrag; durch Transparenz und öffentliche Diskussion Evaluationsmöglichkeiten für Bürger schaffen; kulturelle Identität der Völker soll bewahrt, sprachlich-kulturelle Minderheiten respektiert und für alle Bürger gleiche Freiheiten und gleiche Entwicklungschancen gesichert werden.

ordentlichen Parteitages der SPD am 17. April 1998 in Leipzig, 44.

³⁹ Vgl. Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zur Abgabe einer Erklärung durch die Bundesregierung. Vorschau auf die Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigung in Luxemburg am 20./21. November 1997. Drucksache 13/8971 vom 12.11.97, 6f.

⁴⁰ Im Mittelpunkt stehen dabei Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, Ausbildung, Strukturpolitik, Technologiepolitik, transeuropäische Netze, Infrastruktur, Mittelstandspolitik und internationalen Politikkoordination.

⁴¹ Vgl. dazu insbesondere: Grundsatzprogramm der SPD. Beschlossen vom Programm-Parteitag der SPD am 20. Dezember 1989 in Berlin; Beschluß des Bundesparteitags vom 03.12.97: Unsere Perspektive: Europa – ein einiger Kontinent des Friedens, des Wohlstands und der sozialen Sicherheit; Reformen für Europa. Zwischenbericht der Schwerpunktkommission Europapolitik der SPD vom 26.05.97; „Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit“. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. Beschluß des außerordentlichen Parteitages der SPD am 17. April 1998 in Leipzig; Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag („Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“) vom 11. November 1998.

	Subsidiarität	Erhalt und Stärkung des Handlungs- und Gestaltungsspielraums der Regionen durch Abbau bürokratischer Verfahren und Überregulierungen in den EU-Institutionen; Aufbau demokratischer Arbeits- und Entscheidungsstrukturen in grenzüberschreitenden Zusammenhängen.
<i>Politics</i>	Prozedurale Fragen	Mehr Demokratie und Transparenz durch Vereinfachung der Gesetzgebungsprozeduren; Möglichkeit für die Bürger über grundsätzliche europapolitische Entscheidungen mit zu bestimmen (Stichwort: Referendum) durch Aufnahme plebiszitärer Partizipationsformen in das Grundgesetz.
<i>Policy</i>	Wirtschafts- und Währungsunion	Sozial- und beschäftigungspolitische Flankierung. Konsequenz: Koordinierung der Wirtschafts-, Umwelt-, Finanz- und Haushaltspolitik der EU-Staaten mit dem Ziel von Stabilität, Wachstum und Beschäftigung; gemeinsame und verbindliche Regelungen gegen Steuer- und Sozialdumping; europäische Vereinbarungen über eine effektive Mindestbesteuerung für Unternehmen und die Beseitigung von Steueroasen.
	Sozialpolitik	Gemeinsame Sozialpolitik auf der Basis sozialer Mindeststandards bzw. vorgegebener Bandbreiten für Sozialleistungsquoten; Verankerung sozialer Grundrechte; Wirtschaftsdemokratie; Einstieg in ökologische Steuerreform mit Entlastung des Faktors Arbeit.
	Beschäftigungspolitik	Vorrang für Beschäftigung für die künftige Politik der EU; Verzahnung kohärenter EU-weiter und nationaler Beschäftigungspolitiken in Verbindung mit einer wirksamen Politik der Wettbewerbs- und Chancengleichheit; konkret: Nutzung der beschäftigungspolitischen Spielräume des Amsterdamer Vertrags zur Bekämpfung der Massen-, Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit und Harmonisierung der wirtschaftlichen mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien; Europäischer Beschäftigungspakt; verbindliche Ziele für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit in EU-Vertrag verankern.
	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	Vergemeinschaftete Außen- und Sicherheitspolitik mit europäisch integrierten Streitkräften und dem Ziel der Schaffung und Sicherung einer gesamteuropäischen Friedensordnung; Gemeinsames Tätigwerden in außenpolitischen Konflikten und Problemen unter dem Primat des größtmöglichen Gewaltverzichts; Mehrheitsentscheidungen.
	Innen- und Justizpolitik	Aufnahme von Teilbereichen in die EU-Zuständigkeit, wie z.B. Asyl, EUROPOL, Zuwanderung, Drogenbekämpfung.
	Umweltpolitik	Prinzip der nachhaltigen sozial- und umweltgerechten Entwicklung muß konstitutiv für EU-Politik sein; es muß uneingeschränkt das Integrationsprinzip gelten, d.h. ökologische Zielsetzungen in alle Tätigkeitsfelder der EU mit einbezogen werden.
	Energiepolitik	Anteil erneuerbarer Energiequellen muß erheblich gesteigert werden. Die Energieversorgung der EU soll bis zum Jahre 2050 zu 50% auf erneuerbare Energien umgestellt werden.

	Forschungs- und Technologiepolitik	Forschung und Entwicklung europäisch bündeln und nachhaltig stärken.
	Infrastrukturpolitik (Verkehr und Kommunikation)	Zukunftsinvestitionen in eine hochmoderne grenzüberschreitende Infrastruktur für Verkehr und Kommunikation (Transeuropäische Netze).
	Verbraucher- und Gesundheitsschutz	Verbraucherrechte müssen EU-weit ausgedehnt werden, Gesundheitsschutz absolute Priorität haben; bessere Information und Aufklärung für die EU-Bürger.
	Gleichstellungspolitik	Progressive Politik der Gleichstellung, die restaurativen Tendenzen in manchen Mitgliedstaaten entgegenwirken soll.
	Entwicklungszusammenarbeit	Emanzipatorische, auf Bekämpfung der Armut ausgerichtete Nord-Süd-Politik; Entwicklungspolitik der EU im Rahmen des Lomé-Abkommens soll in höherem Maß vergemeinschaftet und parlamentarisch kontrolliert werden.
<i>Agenda 2000</i>	Finanzierung der EU	Reduzierung der Agrarkosten (wichtigste Voraussetzung für die finanzielle Entlastung der Bundesrepublik); Aufnahme beschäftigungspolitischer Ziele, z.B. durch Verwirklichung der transeuropäischen Netze; verstärkte Ausgaben für Forschung und Technologie.
	Strukturpolitik	Mittel müssen gezielter und wirksamer eingesetzt werden; Konzentrierung in Richtung beschäftigungswirksamer und ökologisch sinnvoller Maßnahmen; Konzentration der Mittel auf besonders benachteiligte Regionen; Schaffung eines neuen Fonds für die verstärkte Förderung der MOE-Staaten; Entbürokratisierung durch Straffung der Gemeinschaftsinitiativen und Abgleichung mit den Zielen der Strukturfonds.
	Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	Teilliberalisierung der Agrarmärkte durch Deregulierung von Marktordnungen und Exportsubventionen kombiniert mit einer Flächen- bzw. Arbeitsprämie; Umwelt- und Verbraucherorientierung der GAP; strukturpolitische Aufgaben für die ländlichen Räume sollen in die Strukturfonds integriert werden.
	Osterweiterung	Wahrung der Menschenrechte, Schutz von Minderheiten, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Existenz einer funktionsfähigen sozialen Marktwirtschaft; Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten.

Angesichts des skizzierten charakteristischen Profils sozialdemokratischer Europapolitik stellt sich die Frage, wie zeitgemäß die programmatische Ausrichtung der SPD ist. Und zwar

- erstens unter *normativen*, an sozialdemokratischen Wert- und Zielvorstellungen orientierten Gesichtspunkten;
- zweitens unter *pragmatischen*, an aktuellen Anforderungen der EU-Integration orientierten Gesichtspunkten;

- drittens unter *machtpolitischen*, an Handlungsmöglichkeiten und -spielräumen der deutschen Sozialdemokratie orientierten Konstellationen.

Führt man sich zunächst einmal die zentralen *Grund-* und *Wertvorstellungen* der Sozialdemokratie vor Augen, so kann das stark sozial- und beschäftigungspolitische Profil sozialdemokratischer Europapolitik nicht überraschen. Die SPD steht für Frieden und internationale Zusammenarbeit. Der demokratische Sozialismus sieht es darüber hinaus als seine zentrale Aufgabe an, die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität durch ökologische, soziale und wirtschaftliche Reformen zu verwirklichen und die Demokratie zu vollenden.⁴² Das europapolitische Leitbild des sozialen Rechtsstaates steht somit ganz in dieser Tradition. In diesem Zusammenhang muß jedoch die Frage gestellt werden, ob die (von uns so genannte) „*Sozialdemokratische Agenda 2000*“ – Verwirklichung der Sozialunion – mit den aktuellen Herausforderungen des EU-Integrationsprozesses kompatibel ist.

Stellt man die aktuell in der SPD diskutierten europapolitischen Themen der gegenwärtigen politischen Agenda der EU gegenüber, so ist eine deutliche *Diskrepanz in der Wahrnehmung* der Wichtigkeit zu lösender Probleme festzustellen. Während die deutsche Sozialdemokratie die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die Evaluierung der nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne und mögliche Konsequenzen für eine europäische Beschäftigungspolitik in den Vordergrund ihrer europapolitischen Debatte rückt, forcieren die Akteure auf supra-staatlicher Ebene – insbesondere Kommission und Europäisches Parlament – und die meisten EU-Staaten den Diskussionsprozeß über die notwendigen Reformen der EU im Vorfeld und Zuge der anvisierten Osterweiterung (Stichwort: „Agenda 2000“). Lindner (1996: 295f.) konstatiert in diesem Zusammenhang eine besondere Hypothek der SPD, die darin bestehe, daß sie seit der halbherzigen Entscheidung für die Westintegration in den 50er Jahren keine grundsätzliche innerparteiliche Diskussion über die Europäische Integration geführt habe: „Vielleicht ist das der Grund dafür, daß trotz traditionellem Internationalismus Europapolitik in der SPD immer die Sache einer kleinen interessierten Elite gewesen ist. Die durchschnittliche SPD-Anhängerschaft steht der europäischen Integration leidenschaftslos gegenüber“.

Wie erklärt sich nun diese Diskrepanz zwischen europapolitischen Positionen der SPD und den Akteuren, die auf europäischer Ebene an den Entscheidungen direkt beteiligt sind? Eine zentrale Rolle spielte in diesem Zusammenhang die Bundestagswahl vom Herbst 1998. Angesichts von über vier Millionen Arbeitslosen in Deutschland hat die SPD aus wahlstrategischen Gründen die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zum zentralen Wahlkampfthema gemacht. Sie nutzte geschickt die Europäische Union als politische Arena, um ihre Kompetenz bei der Lösung der strukturellen Beschäftigungskrise in Europa nachzuweisen. Es dürfte auch einleuchten, daß „klassische“ europapolitische Themen wie die Osterweiterung der EU nicht so stark im Problembewußtsein der bundesdeutschen Bevölkerung verankert waren und diese somit keinen entscheidenden Einfluß auf die Wahlpräferenzen der Bürger hatten. Als weiterer Erklärungsfaktor ist die Rolle der SPD als Oppositionspartei zu nennen. Diese erleichterte es den Sozialdemokraten, eu-

⁴² Vgl. Grundsatzprogramm der SPD. Beschlossen vom Programm-Parteitag der SPD am 20. Dezember 1989 in Berlin, 5-11.

europapolitische Zielvorgaben deutlich entlang ihrer ideologischen und weltanschaulichen Ausrichtung zu formulieren, ohne Rücksichtnahme auf eventuellen Problemdruck und Rückkopplungseffekte, die sich aus einer Einbindung der SPD in die Regierungsverantwortung ergeben könnten. Das heißt konkret, die programmatischen Zielvorstellungen der deutschen Sozialdemokratie in der Europapolitik konnten und mußten sich bisher nicht an ihrer politischen Realisierbarkeit messen lassen. Ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor für die stark sozial- und beschäftigungspolitische Ausrichtung der Europapolitik der SPD ist in der mangelnden Regierungserfahrung und einem grundlegenden Informationsdefizit⁴³ zu sehen. Die deutsche Sozialdemokratie verfügte weder über ein ausreichend koordiniertes und gebündeltes parteiinternes Netzwerk für europapolitische Fragen, noch - aufgrund ihrer Oppositionsrolle - über eine institutionelle Einbindung in das Entscheidungssystem der EU, wenn man einmal vom Europäischen Parlament absieht. Das hatte zur Folge, daß die SPD in ihren europapolitischen Willensbildungsprozessen in hohem Maße abhängig war von „informellen“ Informationen, den Initiativen und Erfahrungen der SPD-regierten Bundesländer in der Europapolitik⁴⁴, den (Vor-) Arbeiten und Stellungnahmen der SPE-Fraktion im Europaparlament und den Initiativen der Europäischen Kommission.

Charakteristisch für die Europapolitik der SPD als Oppositionspartei war somit eine sehr „re-aktive“ und stark „weltanschaulich geleitete“ Art der Problemwahrnehmung und Agenda-Gestaltung. Die Verbindung von europapolitischen Themen mit konkreten normativen Zielvorstellungen – Verwirklichung der Sozialunion, sozial- und beschäftigungspolitische Ausrichtung – spielte die zentrale Rolle. Das Leitbild „Sozialunion“ ist für die SPD nicht nur europapolitische Zielvorstellung und Ordnungsidee, sondern auch und vor allem Wahrnehmungs- und Deutungsmuster des integrationspolitischen Status quo (s.o.). Die SPD orientiert sich in ihren Positionen sehr stark an inhaltlichen Vorgaben der Kommission und des Europäischen Parlaments – insbesondere der SPE-Fraktion. Dies liegt einmal in dem oben konstatierten Informationsdefizit begründet, aber auch in der integrationspolitischen Nähe der genannten suprastaatlichen Akteure.⁴⁵

⁴³ Im Zusammenhang mit „neuen“ Vorschlägen der Bundesregierung zum Beschäftigungskapitel im EU-Vertrag erklärte Heidemarie Wieczorek-Zeul am 05.06.1997: „Es ist ein völlig unakzeptabler Vorgang, daß sich Abgeordnete des Deutschen Bundestages von Regierungen anderer EU-Mitgliedstaaten über europapolitische Vorhaben der Bundesregierung informieren lassen müssen“. (Presseerklärung der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Querschnittsgruppe Europa, vom 05.06.1997)

⁴⁴ Diese melden sich durch das verstärkte Engagement des Bundesrates in der Europapolitik und ihrer Präsenz im Ausschuß der Regionen immer mehr auch innerparteilich zu europapolitischen Themen zu Wort.

⁴⁵ Für Kommission und Europäisches Parlament dominieren eindeutig integrationspolitische Zielsetzungen in der Europapolitik. Sobald einzelstaatliche Rahmenbedingungen und Regelungen auch nur indirekt zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU führen, sieht die Kommission sich einerseits veranlaßt, als „Anwalt des freien Warenverkehrs“ entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. Sind allerdings von einer Liberalisierung und der mit ihr eingerichteten Konkurrenz nationaler Normen und Rahmenbedingungen politisch nicht tragbare Resultate zu erwarten, sieht die Kommission andererseits einen auf EU-Ebene zu befriedigenden Regelungs- bzw. Harmonisierungsbedarf, der sich am Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu messen hat. Das Europäische Parlament kann als „pro-europäischer Interessenverband“ mit starken Domäneinteressen vor allem gegenüber dem Ministerrat angesehen werden. Es betrachtet sich selbst als eine Institution, die gegenüber den anderen Organen spezifische Interessen zu verteidigen hat und innerhalb des EU-Systems eine erweiterte Rolle anstrebt. Dabei wird die Kommission vom Parlament als „Verbündeter“ betrachtet, um eine Stärkung seiner Rolle als Gesetzgeber zu erreichen. Verfassungspolitische Fragen und legitimatorische Aspekte („Europa der Bürger“) spielen daher eine zentrale Rolle im EP (vgl. ausführlich Hrbek/Roth 1994).

Dies zeigt sich auch deutlich in der aktuellen Reformdebatte der EU im Zusammenhang mit der geplanten Osterweiterung der Union. Die programmatischen Zielvorstellungen der SPD lehnen sich sehr stark an die Initiativvorschläge („Agenda 2000“) der Kommission an und werden mit Forderungen einer stärkeren beschäftigungspolitischen Ausrichtung der Strukturfonds, der Agrarpolitik und Finanzpolitik verbunden. Die SPD als europapolitischer Akteur „hinkt“ somit immer einen halben Schritt der aktuellen europapolitischen Debatte hinterher, im Vorgriff auf eine idealisierte und romantische Verklärung einer geforderten und noch nicht realisierten Sozialunion in Europa, wofür auch die deutsche Sozialdemokratie nach wie vor kein tragfähiges Konzept hat.

Die letzte Bemerkung wirft unweigerlich die Frage nach der „Europafähigkeit“ der deutschen Sozialdemokratie auf. Die Europapolitik der SPD folgte in der Vergangenheit der Logik oppositioneller Politik, wonach sie „reaktiv“ und nicht „kreativ“ agierte. Normative Zielvorstellungen hatten den Vorrang vor pragmatischen, am aktuellen Problemdruck orientierten, Problemlösungsstrategien. Die Zukunftsvision eines sozialen Rechtsstaates für Europa blieb durch den Begriff „Sozialunion“ ebenfalls wenig präzise. Als Indiz für diese Aussagen kann der Umstand gesehen werden, daß sechs Monate vor Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft keine weiterreichenden Überlegungen von Seiten der deutschen Sozialdemokratie öffentlich bekannt waren, wie sie – im Falle der Regierungsübernahme – eigene inhaltliche Schwerpunkte wie etwa die Stärkung der beschäftigungspolitischen Kompetenzen auf europäischer Ebene umsetzen will.⁴⁶

Nach der Regierungsübernahme durch die SPD im Herbst 1998 haben sich die Rahmenbedingungen für eine sozialdemokratische Europapolitik fundamental verändert. Auf diese Herausforderung scheint uns die deutsche Sozialdemokratie nicht ausreichend vorbereitet, wenngleich der Kanzlerkandidat Schröder „nicht lustvoll, aber ernsthaft und schnell“ seine europapolitischen Lektionen lernt, wie ein Berater der ZEIT verraten hat.⁴⁷ Als Regierungspartei muß die SPD nicht nur zwischen gesellschaftspolitischen Anforderungen vermitteln, sondern auch ihren Blick wei-

⁴⁶ Erste Hinweise ließen sich aus einer Presseerklärung der SPD-Bundestagsfraktion entnehmen, die anlässlich der Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Österreich am 1. Juli 1998 abgegeben wurde. Hier erklärte die europapolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Heidemarie Wiczorek-Zeul am 29. Juni 1998 u.a.: „Wir begrüßen ganz besonders, daß die Wiener Regierung vor allem solche Themen in den Mittelpunkt stellen will, die die Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union besonders beschäftigen. An erster Stelle steht hier die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, für die die beschäftigungspolitischen Spielräume des Amsterdamer Vertrages voll ausgeschöpft werden müssen. Gemeinsam mit unseren österreichischen Freunden werden wir eine Initiative zur Senkung der Steuerbelastung der Arbeit anstoßen und im Dezember 1998 in Wien substantielle beschäftigungspolitische Vorschläge einbringen, die vor allem verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit und eine bessere Integration der nationalen Beschäftigungspläne in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik umfassen. Dabei sind wir uns einig, daß die parallele Beratung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien eine wichtige Voraussetzung dazu ist. Wir begrüßen ebenfalls, daß sich die österreichische Ratspräsidentschaft vorgenommen hat, gegen Steuerdumping in der Europäischen Union energisch vorzugehen und die Angleichung der Steuern in der EU als einen der Schwerpunkte ihrer Tätigkeit benennt. ...Wir werden in den nächsten Monaten die engen und freundschaftlichen Kontakte, die zwischen uns bestehen, nutzen, damit eine SPD-geführte Bundesregierung dann im Januar 1999 nahtlos an die Arbeiten der österreichischen Präsidentschaft anschließen kann“ (Pressemitteilungen der SPD-Bundestagsfraktion vom 29. Juni 1998).

⁴⁷ DIE ZEIT vom 9. Juli 1998 („Nachsitzen für Schröder“).

ten für die *inhärente Sachlogik*⁴⁸ und spezifische *nationale Interessenlagen* im europäischen Integrationsprozeß.

Auch zeigt die Analyse des *außenpolitischen Politikstils* in den letzten Jahrzehnten, daß die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland unabhängig von den sich verändernden Regierungskonstellationen durch ein hohes Maß an Kontinuität gekennzeichnet ist (s.o.). Die Bundesrepublik Deutschland gehörte von Anfang an zu den entschiedenen Befürwortern der ökonomischen und politischen Integration in Europa. Zentrale aktuelle Forderungen im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung des EU-Systems stellen der Abbau des „Demokratie-Defizits“ durch eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments sowie, beeinflusst durch die eigene föderative Ordnung und entsprechende Forderungen der Bundesländer, eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dar. Diese Forderungen wurden in der Gemeinsamen Botschaft des damaligen Bundeskanzlers Kohl und des französischen Staatspräsidenten Chirac an den Vorsitzenden des Europäischen Rates Tony Blair vom 5. Juni 1998 aufgegriffen. Hier wird in bislang ungewohnter Deutlichkeit vor einem „europäischen Zentralstaat“ gewarnt und „Fehlentwicklungen in Richtung auf zuviel Zentralismus“ beklagt. Viele Beobachter waren aufgrund der Wortwahl, die manche an frühere Verlautbarungen der bayerischen Staatsregierung erinnerten, überrascht und befürchteten eine Abkehr von der bisherigen Integrationspolitik der Bundesregierung.⁴⁹ Der Kanzlerkandidat der SPD hat dies auch prompt genutzt, um Kohl zu warnen, „nicht in die Nähe derjenigen [zu geraten], die auf antieuropäischen Feuerchen eine Wahlkampfsuppe kochen wollen“.⁵⁰

Die prinzipielle Kontinuität in der Europapolitik der Bundesrepublik und die oben angesprochene inhärente Sachlogik der Integration engen den Handlungsspielraum der SPD bei der Durchsetzung normativer Zielvorstellungen erheblich ein. Gefragt ist eine Europapolitik, die sich diesen Realitäten stellt, und die sozialdemokratische Grund- und Wertvorstellungen mit aktuellen Herausforderungen des europäischen Integrationsprozesses strategisch verknüpft.

VII. Die Europapolitik der SPD in der Regierungsverantwortung - einige Thesen

Der Erfolg (verstanden als Materialisierung bestimmter Forderungen) der Europapolitik der deutschen Sozialdemokratie wird in der Zukunft u.a. von folgenden Bedingungen abhängen:

⁴⁸ Der langsame aber stetige Kompetenzzuwachs der Gemeinschaftsorgane und die damit verbundene Zunahme der Problemlösungskapazität und der funktionalen Reichweite europäischer Politik sind ein Produkt des „Functional Spill-over“-Effekts. Dieser Begriff beschreibt den Umstand, daß ein einmal begonnener Integrationsprozeß in einem Bereich mit einer gewissen inhärenten Sachlogik auch zur Integration weiterer Bereiche führen wird. Die Integration begann mit zwei Wirtschaftssektoren: Kohle und Stahl. Dann folgten die Zollunion und der Agrarmarkt, schließlich der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion. Der Integrationsprozeß wird als offen betrachtet und ist nicht auf ein Endziel hin ausgerichtet. Integrationsfortschritte werden durch das entsprechende Verhalten der politischen und wirtschaftlichen Eliten erklärt.

⁴⁹ Vgl. Handelsblatt vom 22. Juni 1998 („Helmut Kohl setzt sein Ansehen als Europapolitiker aufs Spiel: Wahlkampf statt Konzepte“).

⁵⁰ Zit. nach DIE ZEIT vom 9. Juli 1998.

- Es bedarf eines kohärenten, parteiinternen Entscheidungsapparates für europapolitische Fragen, an deren Spitze eine oder mehrere profilierte Persönlichkeiten stehen, die der sozialdemokratischen Europapolitik „Gesicht und Stimme“ verleihen. Dies wird die Legitimation von (auch unpopulären) Entscheidungen erhöhen. Und zweitens bedarf es Foren und Kanäle der Diskussion und Partizipation für die Bürgerinnen und Bürger, um eine problemorientierte, zielgerichtete sozialdemokratische Europapolitik mit Unterstützung der öffentlichen Meinung verfolgen zu können.
- Die Europapolitik wird in Zukunft noch stärker als bislang unter einem Zwang der Rechtfertigung und Legitimation stehen - gegenüber der Öffentlichkeit und der politischen Opposition.⁵¹ Da im ersten Halbjahr 1999 die Bundesregierung nicht nur die Ratspräsidentschaft innehat, sondern im Juni auch Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden, bietet sich der SPD eine Gelegenheit, ihre europapolitischen Positionen im Wettstreit mit der Opposition einer insgesamt skeptischen Bevölkerung zu präsentieren.
- Eine moderne und flexible sozialdemokratische Europapolitik muß sich gleichermaßen an adäquaten Problemlösungen und normativen Zielvorstellungen messen lassen.⁵² Dies impliziert, daß die Werte „Internationalismus“ und „soziale Gerechtigkeit“ einen gesellschafts- und regionalpolitischen sowie einen nationalstaatlichen Interessenausgleich in Europa erfordern. „Wir müssen das sozialdemokratische Modell erneuern, um dem Wandel der Gesellschaft gerecht zu werden“, warnt Blair vor einer Sozialdemokratie, die „eine Form konservativer Partei“ werden könne⁵³.

Wenden wir uns zunächst der ersten These zu. Die Europapolitik der SPD ist schon deshalb sehr undifferenziert, weil ihr nicht zuletzt durch die parteistrukturelle Heterogenität die strategische Kohärenz bislang fehlte. Das parteiinterne europapolitische Netzwerk ist in hohem Maße fragmentiert. Das Organisationsprinzip der „losen verkoppelten Anarchie“ in der Europapolitik sollte überwunden werden und die bislang schon erfolgte Einbindung sozialdemokratischer Akteure auf europäischer Ebene verstärkt werden. Bisher hat die SPD die europäische Integration als einen zusätzlichen Sektor politischer Tätigkeit behandelt, aber sie nicht in ihre Strukturen einzubauen versucht. Dabei wird ignoriert, daß viele nationale Politikfelder von der EU-Politik überlagert werden. Europäisches Detailwissen und europäische Erfahrungen sollten so sinnvoll wie möglich nutzbar gemacht werden. Mit der Querschnittsgruppe „Europa“ innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion ist die Europapolitik zwar stark aufgewertet worden, sie stellt unserer Mei-

⁵¹ Der bayerische Ministerpräsident Stoiber hat in einem Interview mit der ZEIT vom 03. Dezember 1998 deutlich gemacht, daß er die Europapolitik der Bundesregierung (weiter wie bisher) sehr kritisch begleiten wird.

⁵² Tony Blair nennt das einen pragmatischen Ansatz, und für ihn ist diese Politik auch durchaus sozialistisch. Die Sozialdemokratie New Labours ist gewürzt mit christlicher Moral, mit modernen Organisationsphilosophien und den Bekenntnissen des amerikanischen Kommunitärs Amitai Etzioni. Sein Bild von einem individualistischen Sozialismus wurzelt in einem robusten Bild der Gesellschaft: im Verständnis, daß der Einzelne am besten vorankommt in einer starken und ehrlichen Gemeinschaft, mit Prinzipien und Standards, einem gemeinsamen Ziel und gemeinsamen Werten. Das ist Sozial-ismus (vgl. Levine, Tom: Siegen lernen. Vorwärts 6/97, 14).

⁵³ Vgl. Meng, Richard/Gamillscheg, Hannes: Solidarität als ein sehr fragiles Gefühl. Nach den Wahlsiegen versuchen sich Europas Sozialisten als gestaltende Kraft des Kontinents darzustellen,. Frankfurter Rundschau vom 07.06.97.

nung nach jedoch nur einen ersten Schritt zur Bildung eines kohärenten und effizienten Politikfeldnetzwerkes dar. Die verantwortungsbewußte Einbindung der europäischen Fragen auf nationaler Ebene erfordert eine enge Verbindung zwischen Parteispitze, nationaler Parlamentsfraktion, SPD-regierten Bundesländern und den sozialdemokratischen Akteuren auf supranationaler Ebene, d.h. den Vertretern im Europäischen Parlament, im Ausschuß der Regionen, im Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie in der Kommission und die der Sozialdemokratie nahestehenden europäischen Beamten generell.

Ein weiterer Ansatzpunkt, um strukturelle Defizite in der Europapolitik zu beseitigen, besteht in der intensiven Nutzung und dem weiteren Ausbau des Netzwerkes der europäischen Sozialdemokratie. Politische Bedeutung und Einflußnahme in Europa gewinnen die Sozialdemokraten aus ihrer Regierungsverantwortung in den Mitgliedstaaten der Union und aus der intensiven Zusammenarbeit auf der Ebene der Regierungschefs⁵⁴ und Parteivorsitzenden sowie auf der Ebene der jeweiligen Fachminister. Das Europäische Parlament ist die parlamentarische Ebene zur Vertretung der gemeinsamen sozialdemokratischen Politik. Auf allen diesen Ebenen wird die Politik koordiniert, werden gemeinsame Initiativen verabredet und strategische Orientierungen erörtert und durchgesetzt. Zu wichtigen politischen Weichenstellungen und Themen existieren Arbeitsgruppen der SPE, die gemeinsame Stellungnahmen und eine einheitliche Politik der Parteien der SPE vorbereiten.

Darüber hinaus bilden sich mit zunehmender Arbeitsroutine des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag⁵⁵ zwischen den Beamten der EU-Institutionen und der SPD-Bundestagsabgeordneten besonders für die Informationsgewinnung wichtige Kontakte. Mit der Kommissarin Monika Wulf-Mathies hat die SPD auch eine hochrangige Ansprechpartnerin, die ihr als deutsche Gewerkschafterin politisch nahe steht.

Die Effizienzsteigerung des europapolitischen sozialdemokratischen Entscheidungsapparates hängt auch entscheidend davon ab, inwieweit es der SPD gelingt, eine ausreichende Legitimationsbasis für ihre Europapolitik in der Bevölkerung zu finden. Und auch parteiintern sollten sich die deutsche Sozialdemokratie nicht scheuen, verstärkt Befragungen zur Anwendung zu bringen. Sie sind ein wichtiges Instrument, um die Wert- und Zielpräferenzen der Parteimitglieder in Er-

⁵⁴ Seit den Wahlsiegen Jospins in Frankreich und Tony Blairs in Großbritannien im letzten Jahr haben die Sozialdemokraten die qualifizierte Mehrheit im Ministerrat der EU und können dort die Tagesordnung bestimmen. Daß Modernisierung und soziale Sicherheit kein Gegensatz sein sollen, ist die gedankliche Klammer der europäischen Sozialdemokratie. Wie diese Klammer vor dem Hintergrund nationaler Traditionen und Interessen ausgefüllt wird, bleibt allemal offen. Dies macht auch eine Erklärung des britischen Außenministers Robin Cook zur Europapolitik seines Landes deutlich. Sie werde geprägt sein von einer Mischung aus konstruktiver Mitwirkung und der hartnäckigen Verteidigung britischer Interessen (vgl. Bertram, Christoph: Ein Sieg für den Kontinent. DIE ZEIT vom 09.05.97, 1)

⁵⁵ Der SPD bietet sich mit dem Unionsausschuß das wichtigste Instrument der Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten auf die Europapolitik der Bundesregierung. Da Europapolitik jedoch Konsenspolitik ist (wichtige europapolitische Entscheidungen erfordern 2/3 Mehrheit im Bundestag) bemüht sich die Regierung, die Opposition einzubeziehen. Dieses Vorgehen hat für die Regierung den positiven Nebeneffekt einer teilweisen Aufweichung der Opposition. Durch die Einbeziehung trägt die Opposition an vielen Entscheidungen Mitverantwortung und kann dadurch die Regierung nur noch begrenzt vorführen. Der SPD-Fraktion bietet diese Einbeziehung jedoch die Möglichkeit einer konstruktiven Oppositionspolitik, die nicht selten zu der Übernahme von SPD-Vorschlägen in die Verhandlungspositionen der Regierung führt (vgl. Lindner 1996: 302).

fahrung zu bringen, Willensbildungsprozesse transparenter zu gestalten und Interessenvermittlung effektiver zu machen.

Die zweite These geht davon aus, daß der von vielen beklagte Mangel einer „europäischen Öffentlichkeit“ und eines „Legitimationsdefizits“ nicht nur als Erklärung für die Strukturprobleme einer europäischen Demokratie genommen werden, sondern vielmehr als Motivation aufgefaßt werden sollte, eine „europäische Öffentlichkeit“ zu gründen und zu unterstützen. Wir gehen davon aus, daß Parteien die geeigneten Strukturen und Möglichkeiten bereitstellen könnten, um zunächst im nationalen Rahmen und dann im europäischen einen europaweiten Diskussionszusammenhang über die Zukunft des europäischen Integrationsprojektes zu organisieren. Solche Zusammenhänge gibt es in den einzelnen Mitgliedstaaten teilweise schon; was notwendig wäre, ist die Verknüpfung dieser Debatten. Das Europäische Parlament und seine Fraktionen scheinen uns die idealen „Schnittstellen“ für eine breitangelegte Verfassungsdiskussion zu bieten. Die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97 und die Ergebnisse des „Amsterdamer Endspiels“ haben die „Grenzen des intergouvernementalen Ansatzes“ (Krauß 1998) aufgezeigt. Obwohl im Vergleich zu den vorherigen Reformkonferenzen die Medienöffentlichkeit, die Zahl der Verbände, Parteien und nicht-staatlichen Akteure, die sich an der Diskussion beteiligt haben, sehr groß war, werden künftige Reformkonferenzen sehr viel stärker auf einen Input von seiten einer interessierten Öffentlichkeit angewiesen sein (vgl. Schneider 1997). Die SPD sollte es sich zur Aufgabe machen, diese Einbindung gesellschaftlicher Interessen zu organisieren.

Kommen wir abschließend zur Erläuterung der dritten These. Die deutsche Sozialdemokratie in der Regierungsverantwortung kann sich angesichts der großen Probleme, vor denen Europa steht, dem Modernisierungsdruck, der auf ihr lastet, nicht entziehen. Sonst läuft sie in der Tat Gefahr, eine struktur- und wertkonservative sozialistische Partei zu werden. Die aktuelle Frage lautet nicht: Kann man die Politik von Tony Blair und New Labour in Großbritannien für die deutsche Sozialdemokratie nutzen? Es geht vielmehr darum, ob die SPD die von Kohl vorgezeichnete Architektur Europas vollenden will?

Eine sozialdemokratische Politik, die im – für eine sozialistische Partei – klassischen Sinne nur auf einen gesellschaftspolitischen Ausgleich abzielt, ist keine adäquate Politik für Europa! Sie muß dem Mehrebenencharakter der Europäischen Union gerecht werden, nationale Interessenlagen ebenso berücksichtigen wie den regionalpolitischen Interessenausgleich. Es gibt keine homogene europäische Gesellschaft, die Werte Gerechtigkeit und soziale Verantwortung werden in den einzelnen europäischen Gesellschaften unterschiedlich definiert. Darüber hinaus erweist sich die sozialdemokratische Solidarität in Europa als sehr fragile Basis. Schließlich dürfte sich schnell herausstellen, daß die europapolitischen Interessen einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung und die Interessen der SPD-regierten Bundesländer nicht unbedingt kompatibel sein müssen.

Das politische Handeln einer SPD in der Regierungsverantwortung im Mehrebenensystem der Europäischen Union wird auf vertikaler und horizontaler Ebene bestimmt sein durch das Vermitteln zwischen Partikularinteressen. Denn für die sozialdemokratischen Parteien in Europa und die deutsche Sozialdemokratie gibt es keine gemeinsamen, allgemeingültigen europapolitischen

Grundnormen. Daß das gemeinsame Ziel mit sozialer Gerechtigkeit, mehr Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum zu umschreiben ist, darin sind sich Schröder, Blair und Jospin einig. Berücksichtigen müssen wir in diesem Zusammenhang jedoch die verschiedenen Denktraditionen, in denen derselbe Begriff ganz unterschiedlich verstanden werden kann. Und daß sich die SPD-regierten Bundesländer im deutschen Föderalismus in der Europapolitik zunächst einmal mehr an Länderinteressen als an sozialdemokratischen Ziel- und Wertvorstellungen orientieren werden, dürfte auch in Zukunft so bleiben.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für eine zukünftige Europapolitik der SPD? Die deutsche Sozialdemokratie darf nicht nur mit dem Anspruch einer Programmpartei in die Regierungsverantwortung gehen. Sie wird in hohem Maße pragmatisch und flexibel sein müssen und Politikmanagement betreiben werden.⁵⁶ Die unten aufgeführten Zitate des Kanzlerkandidaten Schröder deuten einen Pragmatismus im Umgang mit europapolitischen Fragen an, der sich deutlich von der Rhetorik („Europa ist eine Frage von Krieg und Frieden“) und Symbolik (Kohl und Mitterand in Verdun) der letzten Regierung abhebt und auch die ersten Auftritte der neuen Regierung in der Medienberichterstattung bestimmten.⁵⁷

Schröder: „Jetzt sind die Pragmatiker die Visionäre“ – Konturen einer neuen Europapolitik?⁵⁸

(...) Gerhard Schröder malt sich allmählich ein neues Bild von Europa, stets mit taktischem Seitenblick auf Helmut Kohl. (...) Eine eigene Vision? (...) Ach nein, dringender als Visionen brauche man heute „die Technokraten“. Und „die Pragmatiker, das sind die eigentlichen Visionäre der nächsten Zeit“. Das ist Schröders Reflex auf Kohls ewig variierten Satz, in Europa seien „die Visionäre die wahren Realisten der Geschichte“. (...)

(...),„Denn die oberflächliche These vom vereinten Europa als „Entscheidung über Krieg und Frieden“ trägt nicht mehr. Heute geht es um Europas Rolle auf den Weltmärkten und in der Weltpolitik“. (...)

(...) Statt einer Frage der Vergangenheit müsse Europa fortan Antwort auf die Zukunft sein und helfen, in Zeiten der Globalisierung die „Waffengleichheit“ von Politik und Ökonomie zurückzuerobern. (...)

Treu verheißt Schröder „Kontinuität in der deutschen Europapolitik“. Frieden, Freiheit, Partnerschaft – „selbstverständlich!“ (...) Schröder sondiert noch, testet Ideen, produziert Widersprüchliches. (...)

⁵⁶ New Labour beispielsweise setzt auf Dezentralisierung und Regionalisierung, wo Thatcher und Major auf starke Machtkonzentration gesetzt haben, und auf stärkeren staatlichen Einfluß, wo die Konservativen sich voll auf den Markt verlassen haben. Das spiegelt sich auch in der Wirtschaftspolitik: Die Unterzeichnung der europäischen Sozialcharta und Einführung eines Mindestlohns galten den Tories als unerhörte Eingriffe des Staates; die Entlassung der Bank of England in die Unabhängigkeit als gefährliche Aufgabe wichtiger Regulierungsmacht. Für Tony Blair ist diese Politik pragmatisch und sozialistisch (vgl. Levine, Tom: Siegen lernen. Vorwärts 6/97, 14). Zum Wandel europapolitischer Positionen der Labour Party allgemein vgl. Weinmann (1998).

⁵⁷ Vgl. etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Oktober 1998 („Es weht ein frischer Wind: Schröders erster Auftritt bei einem Gipfeltreffen der Europäischen Union“) und Süddeutsche Zeitung vom 30. November 1998 („Arbeitsgruppe ‘Frischer Wind’: Die neue Regierung will das Protokoll für Gipfeltreffen entstauben“).

⁵⁸ Vgl. Wernicke, Christian: Nachsitzen für Schröder. Was weiß der Kanzlerkandidat von Europa?; Interview mit Gerhard Schröder. DIE ZEIT, 09.07.98, 4.

(...) „Europa ist auch Heimat“. (...) „Wir müssen eine neue Vorstellung von einem Gesellschaftsvertrag für Europa entwickeln. Das brauchen wir auch, um Herz und Verstand der Menschen in Europa zu erreichen“ (...)

(...) Und überall entdeckt er, als Mann der Basis, das „Legitimationsproblem der EU“ (...) Beispiel Osterweiterung: „Auch ich will das – aber es genügt nicht, wenn ich das will. Ich muß die Leute überzeugen.“ (...)

(...) Erst der Euro, demnächst die Osterweiterung, (...) „diese großen Entscheidungen hätten sorgfältiger getroffen werden müssen“. (...)

(...) „Über die Probleme der Agenda 2000, also etwa die schwierige Reform der Agrar- und Strukturpolitik in der EU, habe ich inzwischen alles Notwendige gelernt. Ich kann als Kanzlerkandidat ja nicht nach Rom, London oder Warschau fahren und da den Eindruck hinterlassen, ich hätte mich damit nicht beschäftigt. Für mich ist Europas Agenda 2000 so etwas wie das Thema Reformstau bei uns in Deutschland“. (...)

(...) **Pragmatismus als Identität.** Deutsche Europapolitik nach Kohl werde „nicht weniger europäisch engagiert, aber sehr viel nüchterner sein“. Ein wenig britischer also? „Das könnte so sein“.

(...) Schröders neue Begründung für Europa, befreit von der vermeintlichen Last der Geschichte, „setzt mehr Selbstbewußtsein voraus. Die Partner wollen ja ein selbstbewußtes Deutschland“, (...) was das auch heißt: Notfalls werde er „deutsche Interessen brutal vertreten“.

Literatur:

- Albrecht, Willy* (Hrsg.), 1985: Kurt Schumacher: Reden-Schriften-Korrespondenzen 1945-1952, Berlin, Bonn.
- Aust, Andreas*, 1997: Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43. Jg., H. 10, 748-777.
- Banchoff, Thomas*, 1997: German Policy Towards the European Union: The Effects of Historical Memory, in: German Politics, Vol. 6, No. 1, 60-76.
- Bellers, Jürgen*, 1979: Reformpolitik und EWG-Strategie der SPD. Die innen- und außenpolitischen Faktoren der europapolitischen Integrationswilligkeit einer Oppositionspartei (1957-63), München.
- Bellers, Jürgen*, 1991: Sozialdemokratie und Konservatismus im Angesicht der Zukunft Europas, in: ders./Mechthild Winking (Hrsg.), Europapolitik der Parteien, Frankfurt am Main, 3-42.
- Borkenhagen, Franz H.U.* (Hrsg.), 1998: Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen.
- Brok, Elmar*, 1997: Der Amsterdamer Vertrag: Etappe auf dem Weg zur europäischen Einigung, in: integration, 20. Jg., H. 4, 211-218.
- Bruckmann, Wolfgang*, 1997: Supranationale Sicherheit oder Von der Rückgewinnung sozialdemokratischer Handlungskompetenz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Dezember, 1468-1478.
- Bulmer, Simon*, 1989: The Changing Agenda of Wets German Public Policy, Aldershot.
- Christiansen, Thomas*, 1995: Gemeinsinn und Europäische Integration. Strateien zur Optimierung von Demokratie- und Integrationsziel, in: Winfried Steffani und Uwe Thaysen (Hrsg.), Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Sonderband der Zeitschrift für Parlamentsfragen, Opladen, 50-64.
- Dauderstädt, Michael / Lippert, Barbara*, 1998: Die deutsche Ratspräsidentschaft: Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Dreher, Burkhard*, 1997: Konsens und Gerechtigkeit – sozialdemokratische Politik angesichts der Globalisierung, in: Rolf, Simons/Klaus, Westermann (Hrsg.), Standortdebatte und Globalisierung, Marburg.

- Europäische Kommission*, 1997: Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union. Bulletin der Europäischen Union Beilage 5/1997, Luxemburg.
- Gaffney, John* (ed.), 1996: Political Parties and the European Union, London/ New York.
- Große Hüttmann, Martin*, 1996: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips; Occasional Papers Nr. 5, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen.
- Große Hüttmann, Martin/Roth, Christian*, 1998: Europapolitische Leitbilder der SPD – sozialer Rechtsstaat und Politikmanagement als neue Vision?, in: Prospekte. Zeitschrift für politische Ideen, Positionen, Konzepte. Nr. 3, Tübingen/Bremen, 19-46.
- Haas, Ernst B.*, 1958: The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford.
- Hellmann, Gunther*, 1996: Goodby Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany, in: Mershon Review of International Studies, Vol. 40, No. 1, 1-39.
- Héritier, Adrienne*, 1993: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: dies. (Hrsg.), Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, 9-36.
- Hix, Simon / Lord, Christopher*, 1997: Political Parties in the European Union, Houndsmills/ London.
- Hix, Simon*, 1998: Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy, in: West European Politics, Vol. 21, No. 3, 19-52.
- Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), 1997: Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf / Roth, Christian*, 1994: Ordnungspolitische Fragen im Europäischen Parlament, in: Wolfgang Graf, Vitzthum (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland. Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft Bd. 1, Baden-Baden, 17ff.
- Hrbek, Rudolf*, 1972: Die SPD - Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration (1945-1975), Bonn.
- Hrbek, Rudolf*, 1995: Der Vertrag von Maastricht und das Demokratie-Defizit der Europäischen Union auf dem Weg zu stärkerer demokratischer Legitimation?, in: Albrecht Randelzhofer et al. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München, 171-193.
- Huber, Evelyne/ Stephens, John D.*, 1998: Internationalization and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospects, in: Comparative Political Studies, Vol. 31, No. 3, 353-397.
- Jachtenfuchs, Markus*, 1995: Ideen und Internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2. Jg., H. 2, 417-442.
- Jachtenfuchs, Markus/ Diez, Thomas/ Jung, Sabine*, 1996: Regieren jenseits der Staatlichkeit? MZES, AB III/Nr. 15, Mannheim.
- Janning, Josef*, 1995: Leitbilder der europäischen Integration, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn, 253-258.
- Jasmut, Günter*, 1995: Die politischen Parteien und die europäische Integration. Der Beitrag der Parteien zur demokratischen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten, Frankfurt am Main.
- Jopp, Mathias/ Maurer, Andreas/ Schneider, Heinrich* (Hrsg.), 1998a: Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn.
- Jopp, Mathias/ Maurer, Andreas/ Schneider, Heinrich* (Hrsg.), 1998b: Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn.
- Katzenstein, Peter J.* (ed.), 1997: The Taming of German Power, Ithaca, NY.
- Kowalsky, Wolfgang*, 1996: Zukunftsszenarien und Kerneuropa, in: Die Neue Gesellschaft - Frankfurter Hefte, H. 7, 598-603.

- Krauß, Stefan*, 1998: Fortentwicklung des Vertragswerks der EU: Grenzen des intergouvernementalen Ansatzes, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29. Jg., H. 1, 64-77.
- Kreile, Michael*, 1996: Verantwortung und Interesse in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/96, 3-11.
- Lindner, Johannes*, 1996: Europapolitik der SPD-Bundestagsfraktion, in: *perspektiven ds*, Jg. 13, H. 4, 293-306.
- Lösche, Peter*, 1993: „Lose verkoppelte Anarchie“. Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD, in: *APuZ*, B 43/93, 34-45.
- Lösche, Peter*, 1996: Die SPD nach Mannheim: Strukturprobleme und aktuelle Entwicklungen, in: *APuZ*, B 6/96, 20-28.
- Lösche, Peter/ Walter, Franz*, 1992: *Die SPD. Klassenpartei-Volkspartei-Quotenpartei*, Darmstadt.
- Loth, Wilfried*, 1994: Europa als nationales Interesse? Tendenzen deutscher Europapolitik von Schmidt bis Kohl, in: *integration*, 17. Jg., Nr. 3, 149-156.
- Maurer, Andreas*, 1998: Der Wandel europapolitischer Grundorientierungen nationaler Parteien in der Europäischen Union, in: Mathias Jopp et al. (Hrsg.) 1998a, 301-363.
- Maurer, Andreas/ Grunert, Thomas*, 1998: Der Wandel in der Europapolitik der Mitgliedstaaten, in: Mathias Jopp et al. (Hrsg.) 1998a, 213-300.
- Meyer, Thomas*, 1998: *Die Transformation der Sozialdemokratie. Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*, Bonn.
- Pöhle, Klaus*, 1996: Wie lernfähig sind unsere Parteien?, in: *perspektiven ds*, Jg. 13, H. 4, 280-293.
- Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie*, 1984; herausgegeben von Dieter Dowe und Kurt Klotzbach, Berlin, Bonn.
- Risse, Thomas (with Daniela Engelmann-Martin, Hans-Joachim Knopf & Klaus Roscher)*, 1998: *To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union*; EUI Working Papers RSC No. 98/9, Florence.
- Risse, Thomas*, 1998: *Identity Politics and European Integration: The Case of Germany*, unveröff. Manuskript, Florenz.
- Roth, Christian*, 1998: Beschäftigung, in: Jan, Bergmann/Christofer, Lenz (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Eine Besprechung der Amsterdamer Änderungen des Vertrags über die Europäische Union sowie des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Köln, 73-91.
- Roth, Christian*, 1999: *Perspektiven einer europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zwischen Koordination und Redistribution*; in: Heise, Arne (Hrsg.): *Perspektiven der Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Marburg (im Erscheinen).
- Roth, Michael*, 1996: *Die Europapolitik der SPD: Positionen, Probleme und Perspektiven zwischen Maastricht und Regierungskonferenz*; Diplomarbeit an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- Schäfer, Axel*, 1998: Ein Paternoster, der gleichzeitig nach oben und nach unten geht: Unter der Bürde der Macht müssen die europäischen Sozialdemokraten für das Europa des 21. Jahrhunderts entwickeln, in: *Frankfurter Rundschau* vom 21.10.1998, 8.
- Schneider, Heinrich*, 1997: Von Amsterdam in die Zukunft: Mit Trippelschritten vorwärts - oder in die Sackgasse?, in: *integration*, 20. Jg., H. 4, 197-202.
- Schneider, Heinrich*, 1998: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp et al. (Hrsg.) 1998a, 19-147.

- Schönhoven Klaus*, 1995: Der Heidelberger Programmparteitag von 1925: Sozialdemokratische Standortbestimmung in der Weimarer Republik; Kleine Schriften der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte, Nr. 23, Heidelberg.
- Thränhardt, Dietrich*, 1995: Artikel „Opposition“, in: Uwe Andersen/ Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 424-429.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.), 1998: Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh.
- Weinmann, Georg*, 1998: Integrationspolitische Lernprozesse in Großbritannien. Das Beispiel der Labour Party, in: André Kaiser (Hrsg.), Regieren in Westminster-Demokratien, Baden-Baden (im Erscheinen).
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie*, 1995: Sechs Fragen an Europa, in: Die Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte, H. 2., 160-162.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie*, 1998: Nicht einfach ein „weiterer Beitritt“: Die Ost-Erweiterung der Europäischen Union ist schwierig, aber notwendig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.08.1998, 11.

Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz der Ära Kohl

I. Vorüberlegungen zu einigen Besonderheiten des Phänomens

1. Parteien, Sozialstaat und (Mikro-)Politik

Bilanzen erwecken zumeist den Eindruck, als ob sich unterm Strich auf einen Blick die schwarzen von den roten Zahlen unterscheiden ließen. Freilich wissen wir spätestens seit der „mikropolitischen Revolution“ in der Betriebswirtschaftslehre (vgl. dazu Küpper/Ortmann 1988, Ortmann u.a. 1997, Heinrich/Schulz zu Wiesch 1998), daß es sich hier um ein äußerst umkämpftes Terrain handelt. Nichts ist wie es scheint, überall lauern Lug und Trug – alles ist eben politisch! Das entscheidende Merkmal einer politischen Entscheidung ist dabei „ihr Mangel an Überparteilichkeit und ihre explizite moralische Willkür“ (Zolo 1977: 11). Ähnlich unübersichtlich und heftig geht es auch in der großen Politik und hier vor allem im Felde der Sozialpolitik zu, bei ihrer Formulierung in Parteien, Verbänden und Behörden sowie – häufig vergessen bzw. allenfalls im historischen Kontext der großen Gründergestalten wie Bismarck oder Beveridge noch gesehen – dem Einfluß wichtiger Personen auf die getroffenen Entscheidungen. *Politicians do Matter!* – auch im Parteienstaat; so lautet die These von Peter Haungs (1993) und Paul Weinacht (1995), an die hier ebenfalls angeknüpft wird.

Eine solche mikro- und mesopolitische Perspektive, die den Aspekt der Macht, die Handlungs- und Akteurslogik sowie die Konflikte in und zwischen Parteien betont, scheint in besonderer Weise angebracht, wenn es um das sogenannte „System Kohl“ geht. Patricia Clough (1998: 11) betont in ihrer soliden Biographie zurecht: „Wer über Kohl nachdenkt, muß über Macht nachdenken, über sein systematisches, unaufhaltsames Streben nach Macht, seine Beharrlichkeit und Rücksichtslosigkeit bei ihrem Erhalt und seine Freude an ihrer Ausübung.“ Und er ist durch und durch Parteipolitiker, der zu Beginn seiner Laufbahn seine Organisation grundlegend reformiert, viele Wahlkämpfe gewonnen und die meisten Gegner politisch überlebt hat. Warnfried Dettling (1994: 31), ein langjähriger Mitarbeiter und nunmehr Kritiker der Union, hat hierzu einmal treffend bemerkt: „Konrad Adenauer beherrschte die Partei, weil er ein großer, ein respektierter Kanzler war. Helmut Kohl blieb so lange Kanzler, weil er die Partei beherrschte.“ Sozialpolitik ist unter diesen Bedingungen immer auch – und sogar manchmal sogar in erster Linie – Mittel zum Machterhalt, also auf politisch relevante Wählerklientele und nicht nur auf soziale Problemgruppen hin ausgerichtet.

Diese Art, die „Fabrikation“ von Sozialpolitik primär von innen zu studieren, soll diejenigen Analysen ergänzen, die stärker auf Aggregaten und Abstraktionen von Merkmalen der Makroebene beruhen⁵⁹ oder die an Einzelmaßnahmen, spezifische Interessen und Betroffenheiten orien-

⁵⁹ Dies ist die typische Untersuchungsebene der Do-Parties-Matter-Forschung und der Wohlfahrtsstaatsdeterminanten-Studien; s. in diesem Zusammenhang auch meine Verortung der CDU im (Makro-) Modell Deutschland

tiert sind, wobei diese häufig zum politischen Alarmismus tendieren, während von ersteren meist ein erhebliches Maß an Beruhigung ausgeht (zum weiteren wohlfahrtstaatstheoretischen und empirischen Kontext vgl. Schmidt 1998, Schmid/Niketta 1998, Schmid 1998). Zu diesem Zweck wird deshalb nicht detailliert aufgelistet, was in der Ära Kohl sozialpolitisch alles passiert ist, sondern es wird versucht, die innere Logik und die parteistrukturelle Verankerung dieser Politik herauszuarbeiten und ihre Handlungskorridore zu identifizieren. Dabei kann es nicht darum gehen, einem schieren Voluntarismus Vorschub zu leisten und vom Persönlichen zum Histörchen zu kommen, sondern Handlungen individueller, kollektiver und korporativer Akteure mit ihrem institutionellen und strukturellen Kontext zu vermitteln (vgl. dazu auch Alemann u.a. 1998).

Aus diesem Grunde wird zuerst das Gesellschafts- und Wohlfahrtsstaatsmodell der Union (als Idee und Realität) sowie der parteipolitische Konnex behandelt, danach schließt sich eine Skizze von einigen Maßnahmen und Strategien in der Regierungspolitik an, die sodann eine gesamte Bewertung erfährt. Die Bedeutung der Ära Kohl und ihre materiellen Ergebnisse in der Sozialpolitik lassen sich ferner dahingehend präzisieren, welche Optionen nach Kohl bestehen. Daher wird neben der neueren Parteiprogrammatik auch der sozialpolitische Zukunftsdiskurs in der CDU betrachtet.⁶⁰ Helmut Kohl und seine Politik bzw. die der von ihm geführten großen Volkspartei und Bundesregierung lassen sich, so die These, schärfer konturieren, wenn sie im Lichte ihrer Herkunft und Zukunft bewertet werden. Eine solche analytische Zuspitzung tut auch deswegen not, weil es der praktizierten Politik an Eindeutigkeit fehlt, vieles ausgesessen oder in Kompromissen und Verhandlungen in der Koalition, aber auch im Bundesrat verwässert wird. Freilich entspricht dieses ebenfalls der Art der Machtausübung von Helmut Kohl: „Er zieht es vor, Konflikte zu vermeiden, und ob er in einem mehr auf Konfrontation ausgerichteten System wie dem angelsächsischen Erfolg gehabt hätte, ist zu bezweifeln. Seine Entschlossenheit während der Wende zeigt jedoch, daß er auf andere Ressourcen zurückgreifen kann, wenn es notwendig ist“ (Clough 1998: 11). Hinzu kommt, daß die berüchtigten Kohlschen Untugenden – wie es meist interpretiert wird – wie Nichtstun, Status-quo-Erhalt und Non-Decisions (vgl. dazu Bachrach/Baratz 1975) durchaus politische Phänomene sind, die nur mit großer Mühe und viel Aufmerksamkeit produziert und organisiert werden können.

(Schmid 1998).

⁶⁰ Auf Besonderheiten und Abweichungen der CSU kann hier nicht eingegangen werden.

2. Sozialer Kapitalismus – Strukturen und Antinomien des Modells der Sozialpolitik

Begriffe wie Soziale Marktwirtschaft, Sozialstaat oder Sozialpolitik beziehen sich auf die verbindliche Regelung der sozialen Sicherheit durch Staat, Verbände, Betriebe sowie durch Verwandtschafts- und familiäre Systeme. Im verfassungsrechtlichen Kontext wird vor allem von Sozialstaat als einer Verpflichtung des staatlichen Handelns gesprochen, wobei hier divergente Zielbestimmungen wie wirtschaftliche Sicherheit, Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit als normativer Horizont fungieren und über die Sozialpolitik im engeren Sinne hinaus verweisen. In vergleichender und politikfeldanalytischer Perspektive ist das Phänomen empirisch gemeint, und es ist eher neutral von Wohlfahrtsstaat die Rede. Im Grundgesetz ist das Sozialstaatsgebot in Art. 20 Abs.1 und Art. 28 Abs. 1 niedergelegt; dort heißt es, daß die Bundesrepublik ein „sozialer Bundes-“ bzw. ein „sozialer Rechtsstaat“ sei. Diese Klauseln gehören zu den unabänderlichen Grundsätzen der Verfassung, ohne daß sich jedoch nähere rechtliche oder politische Konkretisierungen finden (vgl. als Überblick etwa Nullmeier 1997).

Diese Situation öffnet für konkurrierende Interpretationen Tür und Tor. Auf der einen Seite steht das christdemokratische Modell eines „sozialen Kapitalismus“, dem sich ein „emanzipatorisches“ Sozialstaatsmodell entgegen setzen läßt. Letzteres zielt auf eine weitgehende Überwindung des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und will eine generelle Ausweitung von Partizipation und Demokratie in allen Bereichen der Gesellschaft, einen Abbau von Herrschaft sowie die Übernahme der Verantwortung für die wirtschaftlichen und sozialen Abläufe (Hartwich 1977). Diese Spannungslage wird von Manfred Spieker (1986, s.a. die Beiträge in Münder/Kreft 1990) ergänzt um die Position eines subsidiären Modells. Gerade dieser Aspekt, aus einer langen Tradition der katholischen Soziallehre entstammend, ist für die Sozialpolitik der Union konstitutiv und von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Das Subsidiaritätsprinzip ist Programmformel, Integrationsmuster und Organisationskonzept der Sozialpolitik zugleich. Es bürgt für die Freiheit gegenüber dem Staat und für Gerechtigkeit – freilich nicht auf Gleichheit wie im sozialdemokratischen Weltbild bezogen (vgl. dazu jüngst Bellermann 1997). Last but not least verfügt der Begriff über eine ausreichende Ambiguität wie sie gerade für Helmut Kohl, seine Person und Politik, zum Signum geworden ist. Zugespitzt: Hätte die CDU den Begriff nicht schon längst gehabt, hätte ihn Helmut Kohl wohl erfinden müssen.

Ein Blick auf sozialpolitische Aussagen (aus berufenem Munde) belegt den Stellenwert und die charakteristische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen des sozialen Kapitalismus: „Das Subsidiaritätsprinzip schützt uns vor der Gefahr, daß das soziale Netz zur ´sozialen Hängematte` wird. Der einzelne Bürger kann sich in der Not auf die Solidarität der Gemeinschaft verlassen. Aber die Gemeinschaft fordert von ihm zurecht, daß er sich auf seine eigenen Kräfte besinnt, bevor er fremde Hilfe in Anspruch nimmt. Eigene Anstrengung setzt Motivation voraus. Diese aber entsteht in unserer Gesellschaft nur dort, wo sich Leistung lohnt“ (Kohl 1989: 141). Ferner gilt es zu berücksichtigen, daß „das Ziel der Lebensstandardsicherung eine Entscheidung gegen interpersonale Umverteilung ist“ (Blüm, nach Heinze u.a. 1998: 81). Programmatisch schlägt sich das nieder in Termini wie „Eigenvorsorge und Eigenverantwortung“, die neben der

solidarischen Absicherung in der Sozialversicherung gestärkt werden sollen. Subsidiarität spiegelt sich aber auch in einer starken Betonung der Ehe und Familie im Rahmen der Sozialpolitik wieder (vgl. CDU-Grundsatzprogramm 1994).

Zugleich insistieren Christdemokraten, daß sie in der Nachkriegszeit entscheidend und nachhaltig das Bild des modernen Sozialstaats geprägt hätten: „Alle großen sozialen Gesetzgebungen der Nachkriegszeit sind von Christlichen Demokraten ins Werk gesetzt worden: von der Verankerung der Tarifautonomie im Grundgesetz 1949, dem Kündigungsschutz 1951, dem Betriebsverfassungsgesetz und dem Mutterschaftsgesetz 1952 über die Einführung des Kindergeldes 1954, die große Rentenreform 1957, das Bundessozialhilfegesetz 1961, die Einführung des Wohngeldes 1965, das Arbeitsförderungsgesetz 1968 bis hin zu Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten im Rentenrecht 1986 und der Pflegeversicherung 1994“; so Wolfgang Schäuble (1998).

3. Die CDU und ihre Sozialpolitik – Das Verhältnis von Partei und Policy

Die Spezifik christdemokratischer Parteien und ihre besondere Rolle bei der Entwicklung der modernen Sozialpolitik ist mehrfach festgestellt worden. Zum einen sind in verschiedenen internationalen vergleichenden Studien die sozialpolitischen Surplus-Leistungen christdemokratischer Regierungen im Verhältnis zu anderen bürgerlichen – d.h. konservativen und liberalen – Pendants dargelegt (vgl. Schmidt 1998, Wildavsky 1981). Folgt man etwa den Arbeiten von Kees van Kersbergen (1991, 1992) zu Ideengeschichte, Programmatik und Regierungspolitik dieser Parteien, dann sind es vor allem folgende Aspekte, die den „christdemokratischen Wohlfahrtsstaat“ ausmachen:

- Im Unterschied zur Sozialdemokratie erkennen Christdemokraten den Primat der Politik nicht an, sie respektieren die Autonomie der gesellschaftlichen Bereiche und besonders des Markts und der Familie. Und: „Christian Democratic reformism is basically repair work“ (Kersbergen 1991: 118).
- Christdemokraten bejahen das Privateigentum (an Produktionsmitteln), sie binden es jedoch in einen moralischen Ordnungsrahmen ein, beispielsweise durch Postulate des gerechten (familienbezogenen) Lohns, der Mitbestimmung und des Miteigentums von Arbeitnehmern. Dabei gilt: „Social policy is not to alter status, but to reproduce it“ (Kersbergen 1991: 118).
- Bei Christdemokraten dominiert die Vorstellung einer organischen Gesellschaft gegenüber Klassen- und Konfliktmodellen sowie eine Skepsis gegenüber dem Staat, woraus sich die Vorliebe für subsidiäre und föderative Politikstrukturen ergibt.
- Die Person (und nicht das monadische Individuum der liberalen Theorie) und die Familie bilden das Fundament der Gesellschaft und genießen einen besonderen Schutz.

Zusammengefaßt lautet seine zentrale These, daß die Christdemokraten eine besondere politische Bewegung darstellen, die über ein eigenes Modell der Sozialpolitik verfügt, ihre eigenen Strategien verfolgt und die Konfigurationen von Markt, Staat und Familie auf ihre eigene Weise

prägt. Dies unterscheidet sie klar von liberalen und sozialen Modellen einer sozialen Staatsbürgerschaft. Er ordnet ferner die Niederlande, Deutschland, Italien, Belgien, Österreich und die Schweiz den „social capitalist nations“ zu (Kersbergen 1991: 167).

Hier läßt sich wiederum an die zentrale Formel der Subsidiarität anknüpfen und insbesondere im deutschen Fall die Existenz und Strukturierung eines Wohlfahrts-Mixes ins Feld führen. Wohlfahrtsverbände, die hier vor allem gemeint sind, haben hierzulande eine wesentliche Rolle im Bereich der sozialen Dienste übernommen; sie sind Träger von rund 2/3 aller Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe, Alten- und Krankenpflege etc. Darüber hinaus sind sie teilweise parteinahe Vorfeldorganisationen und Verbindungselemente zu den beiden Großkirchen und historisches Produkt eben der Konfliktlinie zwischen Staat und Kirche, die auch die Entstehung christdemokratischer Parteien begünstigt hat (vgl. ausführlich Schmid 1996).⁶¹

Stärker auf die parteipolitische Basis im engeren Sinne hat Manfred G. Schmidt den sozialpolitischen Überhang der CDU zurückgeführt. Als Volkspartei mit einer starken Wählerbasis in der Arbeiterschaft muß sie, um wahlpolitisch attraktiv zu bleiben, auch dieses Klientel bedienen – eben mit Sozialpolitik. Und gerade im intensiven Wettbewerb mit starken Sozialdemokraten (freilich bei einem leichten Vorsprung der bürgerlichen Kräfte) sieht sie sich genötigt, erhebliche Aktivitäten auf diesem Feld zu entfalten. Sie konnte dieses um so mehr tun, als die Wirtschaft über lange Zeiträume hinweg boomte und sich so gravierende Verteilungskonflikte vermeiden ließen. Die Union ist – nach ihrem Selbstverständnis und im Lichte verschiedener sozialwissenschaftlicher Analysen – eine ausgeprägte Volkspartei, ja geradezu die ideale Verkörperung einer catch-all-party, und insofern trifft die Surplus-These für die Bundesrepublik in ganz besonderem Maße zu (Schmidt 1985, Haungs 1992, Schmid 1990).

Auch ein Blick in die Wahlprogrammatik und ihre materiell-politischen Konsequenzen bestätigt dieses Interpretationsmuster. Die Union verfügt dabei über ein sozialpolitisches Profil, das kontinuierlich um folgende Aspekte kreist: Sozialer Konservatismus (im Bereich traditioneller Werte) gepaart mit Sozialer Marktwirtschaft und einer beachtlichen Thematisierung wohlfahrtsstatistischer Leistungen sowie einer Abgrenzung gegenüber Multikulturalismus. Zugleich ist die programmatische Distanz zwischen den beiden großen Volksparteien während der gesamten Zeit zwischen 1949-94 relativ gering; allerdings bilden dabei die Wahljahre 1957 und 1994 Ausnahmen (Klingemann/Volkens 1997).

Bei der praktizierten Regierungspolitik ist jedoch zu bedenken, daß die Union meist zusammen mit dem kleinen bürgerlichen Partner und liberalen Korrektiv, der FDP, an der Macht war, was einerseits die besonderen sozialpolitischen Anliegen der CDU nur abgeschwächt zur Umsetzung gebracht und was andererseits die Differenz zur SPD (genauer zur sozialliberalen Koalition) reduziert hat. Denn immer regiert die Minimalstaatspartei mit, welche allenfalls (und vor allem früher) im Bereich der Bildungspolitik programmatische Impulse entwickelt hat, die in diesem

⁶¹ Die Offenheit der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Ambivalenz der Ziele und die Pfadabhängigkeit und gesellschaftliche Verankerung der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse haben freilich ein äußerst komplexes und widersprüchliches Syndrom entstehen lassen. Carl Schmitt (1925) hat dies (bezogen auf die katholische Kirche) einmal als „complexio oppositorum“ gedeutet.

Zusammenhang von Bedeutung sind.

Allerdings sind Programme nicht nur als Wahlprogramme wichtig; diese stellen bekanntlich nur die Spitze des Eisberges dar. Genauso wichtig sind die komplizierten Prozesse der Programmformulierung, ihre fachliche Differenzierung und die Vielzahl an Kommissionen und Ausschüssen, in denen innerhalb der Union Sozialpolitiken formuliert werden. Dabei wird ein ausgeprägtes Muster der Arbeitsteilung, Domänenbildung und Konfliktvermeidung sichtbar (vgl. Schmid 1990; dort wird zudem eine föderative Aufwärtsspirale landespolitischer Innovationen rekonstruiert). Dieses Phänomen ist nicht nur der Zielfindungsfunktion zuzuordnen, sondern ist zugleich ein Reservoir an Ideen, Konzepten und Personen, die in die Regierungspolitik und ihre Umsetzung mit einfließen. Es geht eben nicht nur um Verdichtung im Sinne von Selektion und Reduktion, sondern um gleichzeitige Wechselbeziehungen und Vernetzungen von Partei und Staatsapparat bzw. Verwaltungspersonal (in Bund und Ländern) in einer Art Politik der zweiten Reihe.⁶² Typisch für die Bildung eines übergreifenden Policy-Networks waren etwa in den 70er Jahren die Umstände, die zur Karriere des Konzepts Sozialstationen geführt haben. Hinzu kommt, daß sich hierbei das eine oder andere Symptom an politischem Unternehmertum gezeigt hat. Diese Möglichkeiten sind allerdings seit der Regierungsübernahme in Bonn mit der daraus resultierenden Machtkonzentration und der Begrenzung des ökonomischen Spielraums für Sozialpolitik zurückgegangen. Skeptikern zufolge haben inzwischen in der Union weniger die großen politischen Unternehmer als die sozialpolitischen Kleinkrämer das Sagen.

II. Sozialpolitik in 16 Regierungsjahren: Beachtliche Kontinuität und begrenzter Wandel des Systems

Im folgenden können nicht alle Initiativen und Diskussionen in der staatlichen Sozialpolitik nachgezeichnet werden (vgl. dazu aus unterschiedlichen Perspektiven Frerich/Frey 1993, Blüm/Zacher 1989, Schmidt 1998, Alber 1996, Schmid 1996, A. Schmid 1997, Schludi 1997 und Sicking 1989), sondern nur einzelne Aspekte angeschnitten werden. Zunächst wird chronologisch, später thematisch vorgegangen, wobei die Unübersichtlichkeit des Terrains nicht eine Folge des (diszipliniert-eklektizistischen) Vorgehens, sondern grundlegendes Merkmal der Politik der Regierung Kohl darstellt.

1. Strategien und Maßnahmen nach Phasen

1.1 Die ½ Wende in den Jahren 1982ff.

Im Vorfeld und in den ersten Jahren der konservativ-liberalen Koalition unter Helmut Kohl dominieren Forderungen nach einer „geistig-politischen Erneuerung“, einer Renaissance der „So-

⁶² Die Kehrseite dieser Medaille ist eine wachsende Parteipolitisierung der Verwaltung; neben den klassischen Bürokraten tritt damit ein Typus, der seine Karriere vom Partei(fach)referenten zum Referatsleiter im Ministerium gemacht hat. Auch an der Spitze der Häuser bestehen enge Korrelationen zwischen einer Funktion in einem Bundesfachausschuß der Partei und späterem Ministeramt (vgl. für die 70er und anfangs 80er Jahre Schmid 1990).

zialen Marktwirtschaft“ und einer „Konsolidierung und Neustrukturierung“ der sozialen Sicherung den politischen Diskurs. Es wurde versucht, die Wirtschaft „wieder in Gang zu bringen“ und die sozialdemokratische „Erblast“ abzutragen, um den schnellen „Aufschwung“ herbeizuführen. In den Worten von Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm (1987: 19): „Als wir 1982 die Regierung übernahmen, mußten wir die Trümmer unserer Vorgänger beseitigen: Explodierende Arbeitslosigkeit, Rekord-Neuverschuldung, Wirtschaftsrückgang, Dauerinflation und drohender Kollaps der Sozialversicherung ...“.

Die Sanierung der Finanzen im Staat und in den Sozialversicherungen sowie die Reduktion „überzogener Ansprüche“ bildeten dabei einen strategischen Angelpunkt der Wendepolitik; Maßnahmen der Flexibilisierung und Deregulierung umfaßten darüber hinaus vor allem die Arbeitspolitik (bes. § 116 AFG), Ansätze zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen (Post, Bahn) und die Senkung der Unternehmensbesteuerung. Ein Dringlichkeitsprogramm zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Verlagerungen in den öffentlichen Haushalten von konsumtiven zu investiven Ausgaben, steuerliche Anreize für den privaten Wohnungsbau, Ausbau des Kabelnetzes durch die Bundespost und eine rückzahlbare Investitionshilfe wurden ebenfalls in Gang gesetzt (vgl. dazu die Regierungserklärungen des Bundeskanzlers vom 13.10.1982 und 4.5.1983). In den Folgejahren fanden im Rahmen weiterer Haushaltsbegleitgesetze Kürzungen verschiedener Sozialleistungen (etwa Ausbildungsförderung, Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und –hilfe, Renten) statt bzw. wurde deren Erhöhung merklich abgeschwächt.

Innerhalb der Union und der Koalition sowie in der Öffentlichkeit brachen dazu meist heftige Konflikte aus, und viele Maßnahmen wurden, wenn man sie mit den ursprünglichen Forderungen vergleicht, nur in abgeschwächter Form realisiert. Zugleich kam es nach 1985 zu einigen Reformen, die leistungserhöhend wirkten, wie etwa die Anrechnung der Kindererziehungszeiten auf die Renten, die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Erhöhung des Wohngeldes. Ferner forderten (und praktizierten) führende CDU-Politiker wie Biedenkopf, Geißler und Späth einen Kurs der (staats-) aktiven Modernisierung in der Arbeitsmarkt- und Industriepolitik, in der Sozialpolitik rückten sie Themen wie Familien, Frauen, Alte und Kinder in den Vordergrund.⁶³

Mit der Vorbereitung der Bundestagswahl 1987 gewann in der CDU das Stichwort „Zukunft“ gegenüber dem alten Topos der „Wende“ an Bedeutung (vgl. Schmid/Tiemann 1990). Im Oktober 1986 wurde ein „Zukunftsmanifest“ beschlossen, das die „Diskussion über politische Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts“ aufnehmen sollte. In sozialpolitischer Hinsicht wurden vor allem die „gewaltige(n) demographische(n) Umbrüche(n)“ auf die Agenda gesetzt (Kohl 1986: 229ff.). In diesen Zusammenhang gehörten auch verstärkt die europapolitischen Aktivitäten, in deren Zentrum die Einführung eines europäischen Binnenmarktes 1993 sowie einer gemeinsamen Währung samt entsprechender geldpolitischer Institutionen gestanden haben, was mittlerweile – trotz verbreiteter Skepsis und Kritik – weitgehend realisiert worden ist.⁶⁴

⁶³ In den programmatischen Verlautbarungen wird dies vor allem durch einen Vergleich des Wiesbadener Programms von 1988 und den Stuttgarter Leitsätzen von 1984 deutlich.

⁶⁴ Zu einer dem hier verfolgten Ansatz analogen partei- und personenbezogenen Interpretation der Europapolitik

1.2 Einheit und neue Wende 1990ff.

Die zweite Phase der Regierungspolitik der Ära Kohl stand sowohl macht- und partei- als auch sozialpolitisch im Schatten der Wiedervereinigung. Sehr früh schon hat Helmut Kohl eine schnelle Vereinigung und eine Angleichung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialordnung ins Auge gefaßt (vgl. aus biographischer Sicht etwa Clough 1998; mit einigen wichtigen analytischen Vertiefungen und Differenzierungen siehe Lehmbruch 1990). Dementsprechend ist es im Einigungsvertrag, aber auch in der Gesetzgebung der DDR-Volkskammer zu einem Transfer des „sozialen Kapitalismus“ gekommen, was durchaus der strukturkonservativen Eingliederungslogik des Artikels 23 GG entsprach. Wenn man von einigen Übergangsregelungen einmal absieht, sind inzwischen die sozialpolitischen Institutionen des Westens – d.h. Sozialversicherungen, Koexistenzfreier und öffentlicher Träger, Tarifautonomie und Mitbestimmung - weitgehend unverändert in den neuen Bundesländern aufgebaut worden (vgl. zu den Einzelheiten Maydell u.a. 1996, Hauser u.a. 1996). Allerdings lag dem kein großer Plan zugrunde, sondern die Entwicklung erfolgte weitgehend improvisiert und in einem Spannungsverhältnis zwischen exogenen (von der Bonner Regierung gesteuerten) und endogenen (aus alten DDR-Strukturen herrührenden) Transformationsprozessen.

Diese haben freilich nicht zu den vom Kanzler versprochenen „blühenden Landschaften“ in den neuen Bundesländern geführt; im Gegenteil, infolge des Einheits-Schocks ist es dort zu einer gravierenden Deindustrialisierung und Massenarbeitslosigkeit gekommen. Dabei hat die Arbeitslosenversicherung einiges aufgefangen und auch die aktive Arbeitsmarktpolitik hat ein bis dato unbekanntes Niveau erreicht (vgl. Schmid 1998; s.a. den Beitrag von G. Schmid in diesem Band). Zu den Gewinnern der Einheit zählen besonders die Rentner(innen), wobei die Übertragung des westlichen Rentenmodells (auf die erheblich anders gelagerten sozioökonomischen Strukturen der ehemaligen DDR) für die generelle Strategie der CDU typisch erscheint. Zum einen erfolgte eine Anknüpfung an die Nachkriegs-Erfolgsstory der dynamischen Rente (vgl. dazu Hockerts 1982), zum anderen verläuft diese neue Herausforderung in den Bahnen des etablierten Systems der sozialen Sicherung. Allerdings resultieren aus diesem Strukturkonservatismus erhebliche Funktionsstörungen und Umverteilungseffekte; die Krise der Renten ist nicht nur demographisch, sondern auch vereinigungspolitisch verursacht (vgl. dazu generell Czada 1998; s.a. Heinze u.a. 1998).

Drei weitere wichtige sozialpolitische Maßnahmen stehen eher in der Kontinuität der „alten Bundesrepublik“ (so der Titel eines Sammelbandes von Blanke/Wollmann 1991; s. ferner Riedmüller/Olk 1994), nämlich

- die Rentenreform 1992,
- das Gesundheitsstrukturgesetz und
- die Einführung der Pflegeversicherung 1994.

Dabei geht es generell um die Bewältigung sozialer und demographischer Veränderungen so-

wie um das Bremsen der Ausgaben der Sozialversicherungen bzw. im Falle der Pflege, der Schaffung einer neuen Institution, die dieses Risiko sichern und die Zuständigkeit klären sollte (zur Gesundheitsreform vgl. Bandelow/Schubert in diesem Band; zur Pflege aus vergleichender Sicht Bräutigam/Schmid 1996). Hier zeigt sich insgesamt eine beachtliche Konstanz der Systemmerkmale des deutschen Sozialstaats, wobei diese Tendenz durch finanzielle Konsolidierungsbemühungen ergänzt wird (vgl. Schmidt 1998, Schmid 1996 und 1998).

Als jüngstes Spar-Paket ist in diesem Zusammenhang auf das „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz“ von 1997 zu verweisen, in dessen Rahmen Renteneinsparungen in Höhe von 11,8 Milliarden Mark vorgenommen worden sind. Dazu dienten unter anderem die Änderungen im Fremdrentenrecht, die Harmonisierung des Übergangsgeldes, die Neubewertung der Pflichtbeitragszeiten in der Berufsbildung sowie die Deckelung der Ausgaben für Reha-Maßnahmen. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung erfolgen darüber hinaus für 1997 Einsparungen in Höhe von 36,8 Milliarden Mark, etwa durch die Verschärfung der Zumutbarkeit, der Angleichung der ABM und Fortbildungsmaßnahmen Ost an West, aber auch durch Einsparungen aufgrund der Arbeitslosenhilfereform oder den Auswirkungen der Einsparungen in den vergangenen Jahren (vgl. Presse- und Informationsamt 1997).

2. Einzelne Leistungsbereiche der sozialen Sicherheit

Betrachtet man einige ausgewählte Felder der Sozialpolitik systematisch und nicht nur chronologisch, so zeigt sich besonders bei der Rente eine beachtliche Kontinuität, d.h. die Nettoeckrente ist in der Ära Kohl weitgehend konstant geblieben. Die sozialrechtliche Basis dafür bildet die Umstellung des Renten Anpassungsverfahrens von einer Orientierung auf Bruttolöhne weg und hin zu den verfügbaren Arbeitnehmereinkommen.⁶⁵ Aus Veröffentlichungen des Arbeits- und Sozialministeriums geht hervor, daß ohne diese Maßnahmen das aktuelle Nettorentenniveau für einen Rentner mit 45 Versicherungsjahren bei über 90% statt bei rund 70% liegen würde (BMA 1995:255).

Neben der Umstellung von der Brutto- auf die Nettoanpassung ist seit 1990 ein Bündel weiterer Aktivitäten zur Konsolidierung der Rentenfinanzen entfaltet worden. Eine Studie führt folgende Einzelmaßnahmen auf: „Dazu zählt bspw. die Anhebung der Altersgrenze für Frauen und langjährig Versicherte sowie für Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit. Zwar treten diese Maßnahmen größtenteils erst ab dem Jahr 2000 in Kraft und sind mit mehrjährigen Übergangsfristen verbunden. Langfristig jedoch dürften damit erhebliche Einsparpotentiale verbunden sein. Die Anhebung der regulären Altersgrenze für Frauen von 60 auf 65 Jahre etwa führt dazu, daß Frauen, die ab 2005 mit 60 Jahren in Rente gehen, im Vergleich zur bestehenden Regelung Abschläge von insgesamt 18% der Rente hinnehmen müssen.“ Und: „Eine weitere Reihe von Kürzungen erfolgte mit der Zielsetzung, die Beitragsbezogenheit der Rente zu stärken. Dies betrifft etwa Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Krankheit ohne Leistungsbezug, die in Zukunft nicht mehr wie

⁶⁵ Gesetzlich fixiert wurde die Anpassung der Renten an die Entwicklung der Nettolöhne mit dem 1992 in Kraft getretenen Rentenreformgesetz.

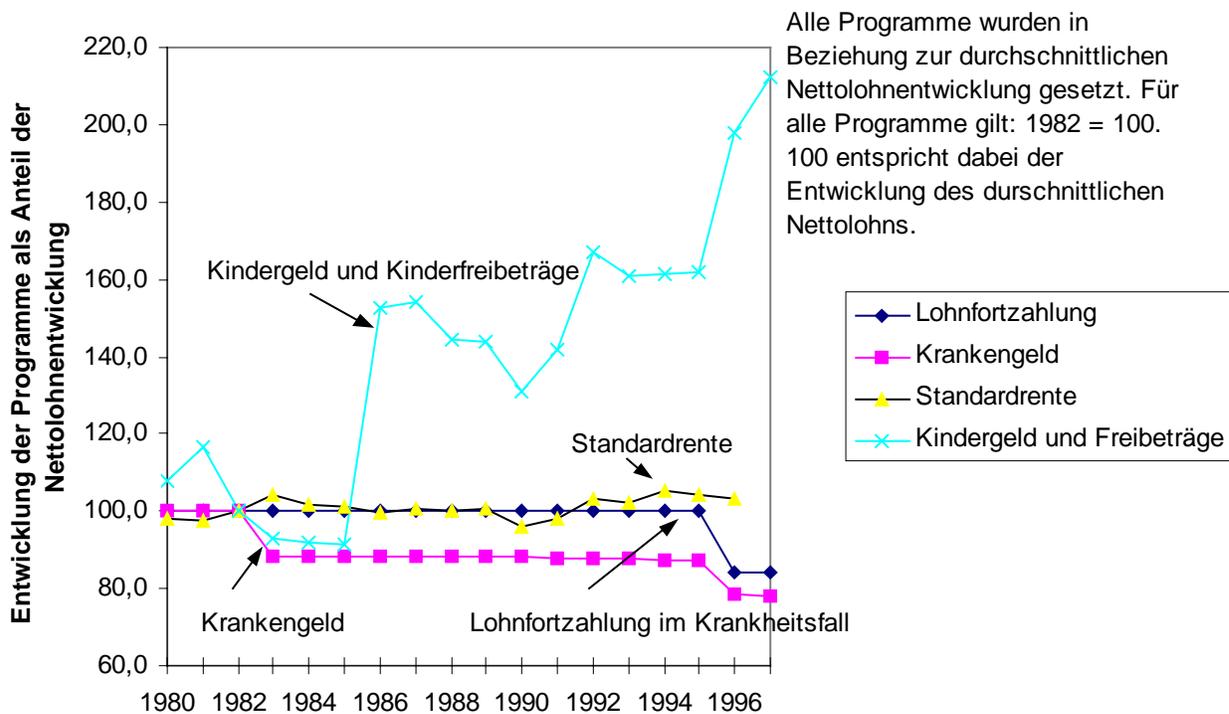
bisher die spätere Rente steigern . Eine Verschärfung des Äquivalenzprinzips erfolgte auch bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten“ (Schludi 1997: 49f., s.a. Schmid 1998, A. Schmid 1997). Andererseits sind ebenfalls einige nicht unwichtige Leistungsverbesserungen eingeführt worden wie etwa die stärkere Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und von Zeiten ehrenamtlicher Pflege oder die Ausdehnung des Zeitraums, für den Rente nach Mindesteinkommen bezahlt wird.⁶⁶

Ähnlich ambivalent ist das Bild auch in weiteren Feldern: Eine erhebliche Senkung der Leistungen wurde 1996 mit der Veränderung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erreicht, wonach nun während der ersten sechs Wochen nur noch 80% statt 100% bezahlt werden. Gleichzeitig wurde die Höhe des Krankengelds von 80 auf 70% des regelmäßigen Bruttoentgelts (bzw. von 100 auf 90% des Nettoentgelts) gekürzt (Steffen 1997) und eine Wartezeit von vier Wochen beim Entstehen des Anspruchs eingeführt.⁶⁷ Umgekehrt ist es beim Kindergeld zu bemerkenswerten Verbesserungen gekommen. Insgesamt gesehen lagen die durchschnittlichen Leistungssätze 1997 real um rund 40% über denen von 1990. Das folgende Schaubild (nach Schludi 1997 und A. Schmid 1997) faßt die wesentlichen Entwicklungen zusammen. Entgegen allen politischen Kritiken und Thesen einer Demontage des Sozialstaats belegen die Daten eine erstaunliche Stabilität; freilich ist das Wachstum der 60 und 70er Jahre nun in Stagnation auf hohem Niveau umgeschlagen – was jedoch etwas anderes als Abbau bedeutet.

⁶⁶ Eine weitere Ausnahme vom Kürzungstrend in der Rentenpolitik stellt die Einführung von Sozialzuschlägen für Niedrigrenten in den neuen Bundesländern dar. Diese Regelung, die seit Juli 1990 in Kraft ist, war Bestandteil des deutschen Einigungsvertrages und sollte für eine Übergangszeit ein massenweises Abrutschen der ostdeutschen Rentner in die Sozialhilfe verhindern.

⁶⁷ Markant ist ferner, daß mit den entsprechenden Gesetzen keine Eingriffe in die Tarifautonomie verbunden sind. Faktisch gelang es den deutschen Gewerkschaften, die massive Protestaktionen gegen die Kürzung der Lohnfortzahlung organisiert hatten, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in zahlreichen Tarifverträgen auf 100% festzuschreiben und so die gesetzliche Regelung zu unterlaufen. Freilich mußten die Gewerkschaften dafür erhebliche Zugeständnisse machen. Bei der Bewertung ist auch zu bedenken, daß die Lohnfortzahlung Ergebnis eines schweren Arbeitskampfes und Teil der Organisationskultur der Gewerkschaften in Deutschland ist.

Schaubild: Entwicklung ausgewählter Sozialleistungen und Nettolöhne 1977-1997



Auch die Armutsquote hat sich in Westdeutschland entgegen der vielfach artikulierten Kritik nicht verschlechtert; sie liegt mit 11,1% im Jahr 1994 unter dem Wert von 1984, der noch 12,6% betragen hatte. Für Ostdeutschland wird von einer Quote von 7,9% (1994) berichtet. Zudem ist Armut inzwischen meist keine dauerhafte Erscheinung, sondern ein biographisches Intermezzo (Schroeder 1996: 19). Ein ähnliches Ausbleiben von Verelendungstendenzen wird bei der Sozialhilfe sichtbar; allerdings nur, wenn man diese – methodisch durchaus korrekt – wie Jens Alber (1996) auf die Entwicklung der Nettolöhne bezieht.

3. Der gesamte Kurs: sozialwissenschaftliche Bewertungen

Versucht man die Sozialpolitik insgesamt zu bewerten, so ist eine grundsätzliche Vorbemerkung notwendig. Die Regierungspolitik der konservativ-liberalen Koalition ist nur schwer einzuschätzen, weil ihr nicht zuletzt durch die parteistrukturelle Heterogenität der CDU die strategische Kohärenz fehlt (vgl. dazu Schmid 1990, s.a. Webber 1992, Süß 1991)⁶⁸. Es scheint, als ob

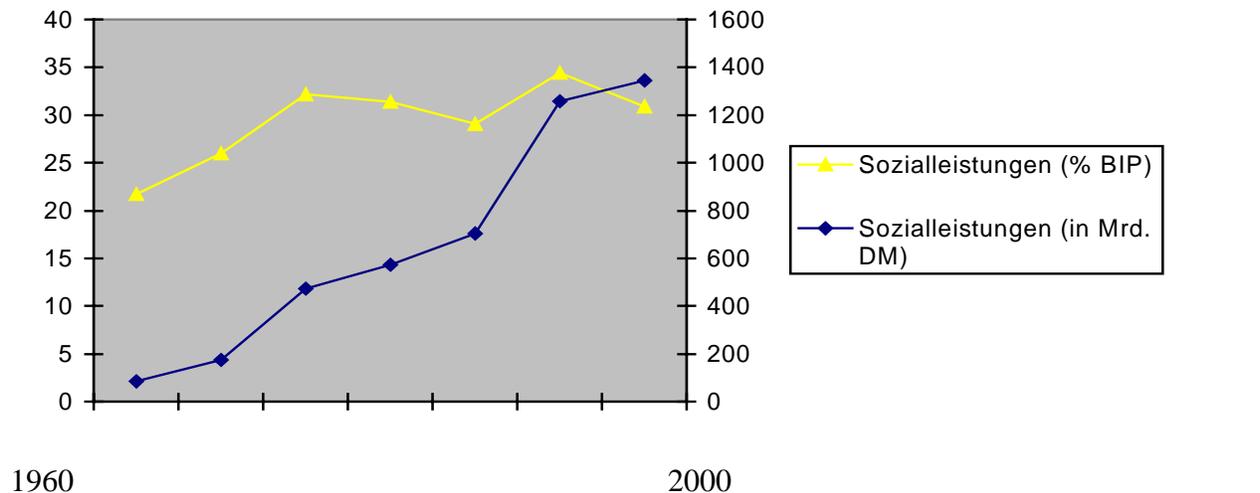
⁶⁸ In der CDU als „christdemokratischer Volkspartei“ (Schmidt 1985) hat sich aufgrund der heterogenen Interessenbasis und der komplexen Organisationsstruktur neokonservatives Gedankengut nie zum dominanten Programm erheben können. Zum Beispiel lassen sich fünf Gruppen in der CDU ausmachen, die jeweils über ein spezifisches politisches Konzept und eine soziale Basis verfügen: Entsolidarisierungs-Rechte, die am ehesten neokonservative Positionen umfassen sowie bürgerliches Zentrum, Rechtspopulisten, Sozialausschüsse und Modern-Konservative. In der Programmatik der Partei tut sich zwar viel, aber eine fundamentale Neuorientierung in eine neokonservative Richtung ist weitgehend ausgeblieben. Im Gegenteil, die „programmatischen Texte der CDU sind vielmehr Zeugnisse einer bemerkenswerten Kontinuität, was ja keinesfalls ausschließt, daß Antworten auf

im Regierungsbündnis – vom schieren Machterhalt, einer allgemeinen Beschwörung der Kräfte der Marktwirtschaft und der Betonung der Sanierung der Staatsfinanzen und Sozialversicherungen abgesehen – keine wirtschafts-, gesellschafts- und sozialpolitischen Konzepte konsensfähig gewesen sind, die der ursprünglichen Wenderhetorik entsprochen hätten. Insofern ist es nur zu einer ½ Wende und zur einer Konsolidierung in der Sozialpolitik gekommen bzw. sind noch deutliche politische Kontinuitätslinien vor allem zur Endphase der sozialliberalen Koalition vorhanden (vgl. auch Schmidt 1998). Das strategische Defizit bzw. der Mangel an homogenisierenden Aufgabenstellungen und Konzepten, die eine politische Tiefenwirkung erzielen könnten, haben den Anpassungsdruck an den politischen Themen- und Terminkalender erhöht, und die „Ratio der Wende stößt an ihre Grenzen“ (Weidenfeld 1986). Das hat die Partei für den „Zeitgeist“ anfällig gemacht, was sich ebenfalls in der Sozialpolitik auswirkt.

Unbestritten ist es durch die Sparpolitik zu erheblichen Konsolidierungsergebnissen gekommen, wobei die wesentlichen Merkmale des Systems der sozialen Sicherung erhalten geblieben sind. Anders formuliert dominieren hierzulande Niveau- vor Strukturveränderungen (Schmidt 1998, Schmid 1996, 1998). Zugleich ist allerdings auch eine gravierende sozialpolitische Desillusionierung im Gefolge von Transformation und Globalisierung eingetreten, die durchaus in Zukunft eine eigene Dynamik entwickeln kann (vgl. dazu Borchert u.a. 1997, Schmid/Niketta 1998). Allerdings ist auch hier in der Union noch alles offen bzw. vieles möglich, wenn man hinter die Fassade der offiziellen Programme schaut (s.u.).

Neben dem hier verfolgten Ansatz, der stark von den mikropolitischen Verhältnissen in den Parteien und der Regierungskoalition ausgeht, sind es vor allem drei Positionen, die diese Interpretation unterstützen und ergänzen. Zum einen hat Manfred G. Schmidt die „Politik des mittleren Weges“ als Signum der Bundesrepublik herausgearbeitet, die vor allem auf politisch-institutionellen Restriktionen basiert, wobei in diesem Zusammenhang dem Föderalismus und der unabhängigen Notenbank eine besondere Rolle zukommt. Einen wichtigen Indikator bildet dabei die Sozialleistungsquote, die sich seit der Regierungsübernahme um die 30 Prozentmarke bewegt, wobei nach einem anfänglichen Rückgang vereinigungsbedingt eine erneute Erhöhung eingetreten ist (Schmidt 1998: 144). Die folgende Grafik (Daten und Schätzwert aus Sozialpolitische Umschau vom 6.4.1998) unterstützt dieses Argument sehr deutlich.

Schaubild 2: Entwicklung und Struktur der Sozialleistungsquote in Deutschland seit 1960



Eine „konservative“ Transformation zum „Sicherungsstaat“ identifizieren ferner Nullmeier/Rüb (1993) und rekurren dabei auf die familienpolitischen Aktivitäten der Union in der Rentenpolitik. Dies soll den demographischen Wandel – also die Voraussetzung für das Funktionieren der Sozialversicherungen – zum Gegenstand sozialpolitischer Interventionen machen, wobei der katholischen Soziallehre eine wichtige Funktion als Legitimations- und Wissensressource zukommt, die eine spezifische Selektivität in der Wahrnehmung und Bearbeitung des Problems erzeugt. Darüber hinaus hat sich vor allem Jens Alber (1996; s.a. Pierson 1995) als „Mythenjäger“ betätigt, indem er durch methodisch saubere Analysen eine Konsolidierung des Wohlfahrtsstaats nachgewiesen und somit viele „Horrorgeschichten“ über den Sozialabbau widerlegt bzw. relativiert hat. Der Sozialstaat hat eben noch zu viele Freunde und Nutznießer – nicht nur unter den Armen und Schwachen, sondern eben auch und gerade in den Mittelschichten. Demnach ist eher ein Fahrstuhleffekt nach unten eingetreten: Allen geht es etwas schlechter – den Rentnern, den Sozialhilfeempfängern, den Arbeitnehmern.

Schließlich kommt hinzu, daß viele Veränderungen nicht Folge politischer Entscheidungen sind, sondern auf Non-Decisions (Bachrach/Baratz 1975) und gesellschaftliche und ökonomische Eigendynamik zurückgehen. Bei der Bewertung sind daher Verschiebungen im gesellschaftlichen Machtgefüge, namentlich im Kräfteverhältnis der Tarifparteien, in Rechnung zu stellen. Als Folge von Globalisierung, Arbeitslosigkeit und Strukturwandel, aber auch durch eigene strategische und organisatorische Defizite sind die Gewerkschaften geschwächt worden. Mangelnde politische Kooperationsangebote seitens der Regierung, ja einzelne Versuche, die Position der Arbeitnehmervertretungen zurückzudrängen, sind hier zu erwähnen. Gerade auf diesem Terrain sind wichtige Veränderungen etwa in der Verteilung der Primäreinkommen eingetreten.⁶⁹

⁶⁹ Schon in den 70er Jahren gab es mit der Proklamation der „Neuen Sozialen Frage“ durch den späteren Generalsekretär Heiner Geißler einen strategisch kalkulierten Konflikt mit den Gewerkschaften. Geißler und seine Mitarbeiter wollten sozialpolitisches Terrain gewinnen, indem sie die Interessen der Nicht-Organisierten (Alte, Alleinerziehende, Arbeitslose u.a.) den organisierten Interessen der Erwerbstätigen in den Gewerkschaften gegenüberstellten. Daraus entwickelten sie neue Konzepte für die sozialen Dienste und die Selbsthilfe, die vor allem auf die Klientel der Nicht-Organisierten gemünzt waren. Diesem programmatischen Wechsel von der Arbeitnehmer-Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik ist inzwischen auch durch die entsprechende Reorganisation der Bundes-

Von der direkten Regierungspolitik benachteiligt worden sind Empfänger sozialer Leistungen, während Unternehmer und Bezieher höherer Einkommen – also typische Regierungsklientele – begünstigt worden sind.⁷⁰ Auch ist die Last der Einheit vor allem auf den Rücken der Beitragszahler, d.h. der Arbeitnehmer gelegt worden. Andererseits lassen sich in einigen sozialpolitischen Feldern ebenfalls gegenläufige Tendenzen feststellen – vor allem dann, wenn relevante Wählergruppen oder ideologische Grundsätze betroffen sind, beispielsweise in der Familienpolitik.

III. Alternativen am Ende des Jahrtausends – Szenarien hinter der offiziellen Fassade

1. Die aktuellen Programme der CDU

Gemäß der offiziellen Programmatik bilden die Prinzipien der Sozialversicherung ein Wesensmerkmal der Union. Sie schreibt sich beispielsweise die Einführung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1957 zugute, mit deren Hilfe Bundeskanzler Adenauer auch den Wahlkampf im gleichen Jahr gewann. Weiterhin betrachtet die Union die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung als unverzichtbares sozial-integratives Element. Angelehnt an die katholische Soziallehre propagiert die CDU gerade für den Sozialbereich das Prinzip der Subsidiarität, des Vorranges der "kleinen Kreise" wie Familie oder Gemeinde vor dem Staat und anderen Großorganisationen.

Gegenwärtig vertritt die Union in wichtigen Feldern folgende Positionen (nach Heinze u.a. 1998; s.a. Heering 1996)⁷¹:

- In der Rentenpolitik hält die CDU am bestehenden System der Gesetzlichen Rentenversicherung fest. Die von ihr initiierte letzte Rentenreform mit einem schrittweisen Absenken des Renten-Niveaus sowie die vorherige Umstellung der Rentenanpassung (s.o.) verfolgen das Ziel, die Beitragssätze zur Rentenversicherung möglichst stabil zu halten, um die Akzeptanz des Systems nicht zu verschlechtern.
- In der Pflege nimmt die CDU einerseits eine finanzpolitische Perspektive ein, indem sie die vorhandenen Überschüsse der Pflegekasse vorerst nicht zur Verbesserung von Leistungen einsetzt. Andererseits widersetzt sie sich dem Vorschlag der FDP, die Beiträge damit zu senken, um die Lohnnebenkosten zu verringern. Vorrangiges Ziel ist die finanzielle Stabilität der Pflegeversicherung, um die Solidität von sozialpolitischen Institutionen – ähnlich wie in der Rentenversicherung – zu demonstrieren. Daher sollen die Überschüsse als zusätzliches Puffer zur gesetzlich vorgeschriebenen Reserve dienen, mit denen eine mögliche Kostenexpansion kontrolliert werden kann.

fachausschüsse Rechnung getragen worden.

⁷⁰ Aus kritisch-politischer Sicht vgl. etwa Adamy/Steffen 1985, Schröder/Verheugen 1985, Lohest 1994, Scherer/Tiemann 1998, Zwickel 1998.

⁷¹ Vgl. auch die Materialien der CDU im Internet sowie das Programm Sozialpolitik, das die Bundesgeschäftsstelle freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.

- In der Familienpolitik muß man bei der Union zwischen eherechtlichen Positionen und anderen Punkten wie etwa dem Kindschaftsrecht unterscheiden. In der Reform des Kindschaftsrechts vertritt sie den Standpunkt, daß die Rechte nicht-ehelicher Kinder denen von Kindern aus Ehen gleichgestellt werden müssen. Dies gilt jedoch nicht für die Gleichstellung der Ehe und nicht-ehelicher Lebensformen, die abgelehnt werden. Den Familienlastenausgleich will sie zu einem Familienleistungsausgleich umbauen, mit einer nach Kinderzahl differenzierten Besteuerung sowie einem einkommensabhängigen Kindergeld. In der Arbeitswelt soll über flexiblere Arbeitszeiten eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht werden.
- Nach wie vor umstritten ist in der CDU die Quote in der Frauenpolitik. Als Leitlinie haben die verantwortlichen Politiker daher ausgegeben, Frauenförderpläne mit Zielvorgaben den Vorzug vor festen Quotierungen zu geben. Auch in diesem Politikfeld votiert sie für eine stärkere Berücksichtigung von Erwerbsinteressen. So hat sie im Arbeitsförderungsgesetz für Berufsrückkehrerinnen und -kehrer Einarbeitungszuschüsse und andere Regelungen verankert.

Als konservative Volkspartei muß die Union – was bei der inhaltlichen Bewertung aktueller und künftiger Positionen zwingend beachtet werden muß – einen programmatischen Spagat bewältigen. Die die sozialpolitischen Auseinandersetzungen prägenden Konfliktlinien reproduzieren in der Partei die gesellschaftliche Spaltung Kapital versus Arbeit: Die CDU verfügt einerseits über einen schlagkräftigen Mittelstands-Flügel (MIT) sowie über starke Beziehungen zur Industrie, auch über den einflußreichen Wirtschaftsrat der Partei. Andererseits ist sie aber über ihre Sozialausschüsse (CDA) und Verbindungen zu Kirchen und Wohlfahrtsverbänden sozialpolitisch ausgewiesen. Weil Rentner immer noch mehrheitlich die Union wählen, ist zudem die Rentenpolitik besonders wichtig (vgl. zusammenfassend v. Winter 1993 und 1997). Der Streit um die klassischen Institutionen der Sozialpolitik spiegelt sich beispielsweise in dem Vorschlag wirtschaftsnaher Unions-Mitglieder, die paritätische Beitragsfinanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einigen Zweigen der Sozialversicherung abzuschaffen. Die Sozialpolitiker in der Partei hingegen halten dieses Prinzip – und die damit verbundene paritätische Selbstverwaltung durch Gewerkschaften und Arbeitgeber – für ein zentrales Konstruktionsprinzip des deutschen Sozialstaates. Allerdings befindet sich das System der Vereinigungen und innerparteilichen Politikformulierungsinstanzen (etwa die Bundesfachausschüsse) in einem erheblichen Umbruch. Das Gewicht der Sozialausschüsse schwindet und wird fast nur noch durch die Tatsache, daß mit Norbert Blüm ihr Exponent das Arbeits- und Sozialministerium führt, konterkariert. Allerdings hat sich bislang noch kein neues Zentrum etabliert; ein genauerer Blick auf die derzeit relevanten Fraktionen und Tendenzen in der Sozialpolitik der CDU bzw. auf die Aussagen der wichtigsten Repräsentanten verstärkt den mehrdeutigen Eindruck.⁷²

⁷² Ähnlich wie im folgenden Abschnitt wird im Bezug auf die Perspektiven des Modells Deutschland argumentiert; vgl. dazu die entsprechenden Beiträge in Simonis 1998.

2. Eine Wohlfahrtspartei oder drei?

2.1 Kohl + Blüm: Verteidigung des Status Quo

Dem klassischen Modell folgen weiterhin Kohl und Blüm – trotz erheblicher Veränderung der Rahmenbedingungen und neuen sozialpolitischen Herausforderungen, die durch Schlagworte wie Globalisierung, Pluralisierung und Individualisierung benannt werden können (vgl. Kaufmann 1997). Hier werden die alten Prinzipien hochgehalten (exemplarisch Kohl 1989); freilich sind dies eher formale als materielle Kontinuitätslinien, weil sich der Druck der Verhältnisse auch hier bemerkbar macht. Die typische sozialpolitische Konsequenz ist hier das Sparen und der Appell an die Moral, vor allem in Form des Ehrenamtes: „Wir brauchen eine neue ‘Kultur des Helfens’“ (Kohl 1989: 143).

Zugleich hat sich diese Fraktion die Stabilisierung des „Sozialversicherungsstaates“ (Riedmüller/Olk 1994) auf das Banner geschrieben. Dazu gehört besonders die Problematik der versicherungsfremden Leistungen: „Die Rentenversicherung darf nicht zum Lastträger aller sozialer Fragen werden. Für Fürsorgeleistungen ist der Staat, das heißt die Gemeinschaft aller Steuerzahler, zuständig, nicht der Beitragszahler der Rentenversicherung“ (Blüm 1987: 23). Und weiter wird betont: „Das System der sozialen Sicherung hat in den vierzig Jahren des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland manche Stürme überstanden. Alles in allem sind die Menschen damit gut gefahren. Unsere Prinzipien (d.h. Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit; J.S.) werden sich auch bei den vor uns liegenden Herausforderungen bewähren“ (Kohl 1989: 143).

Damit wird zugleich die Beweisspflicht für Neuerungen hoch angesetzt, denn sozialpolitische Reformen finden nicht „auf der grünen Wiese“ statt. Sie müssen von den bestehenden Gegebenheiten, Verpflichtungen, Rechtspositionen und Institutionen ausgehen. Hinzu kommt, daß niemand „über die Zukunft so viel (weiß), daß er Radikallösungen begründen könnte“ (Blüm 1987: 22f.). Und: „Sozialpolitik ist für eine Tabula rasa ein ungeeignetes Feld. In ihr sind Lebensplanungen, Erwartungen und Sicherheiten eingebaut, auf die eine verantwortliche Lebensführung angewiesen ist. Weiterentwicklung, nicht creatio ex nihilo ist die Aufgabe moderner Sozialpolitik. ... Mit dem Verdrängen der Sozialversicherung aus seinem Zentrum würde sich der Sozialstaat prinzipiell verändern. Er würde wieder das Armenhaus der Gesellschaft. Es war gerade das Verdienst der Sozialversicherung, daß sie den Sozialstaat auf das Gegenseitigkeitsverhältnis ‘Leistung für Beitrag’ aufbaute und nicht auf huldvolle Zuwendung der Obrigkeit“ (Blüm, nach Heinze u.a. 1998).

2.2 Schäuble: Renovation der Sozialen Marktwirtschaft

Eine strenge Politik des Sozialen fordert hingegen Wolfgang Schäuble, freilich immer noch auf den Schultern des (schwarzen) Riesen stehend.⁷³ Neue Fragen - neue Antworten sind sein Thema: „Unter so grundlegend veränderten Bedingungen, wie wir sie heute vorfinden, bedarf es

⁷³ Man könnte auch den Titel seines jüngsten Buches als sozialpolitische Programmatik der Union interpretieren: „Und sie bewegt sich doch“ (Schäuble 1998).

vieler neuer Antworten auf die alte Frage, was als angemessener sozialer Ausgleich, was als sozial gerecht zu gelten hat. So neuartig, so innovativ diese Antworten auch sein müssen – und wir werden noch ein beträchtliches Maß an Einfallsreichtum und Kreativität zu entfalten haben –, es ändert nichts daran, daß die Maßstäbe, an denen sich neue Lösungen zu messen haben, die altvertrauten sind. Solidarität, Subsidiarität, Chancengerechtigkeit, natürlich auch Leistungsgerechtigkeit. Worum es gehen muß, das ist die *renovatio*, die Erneuerung des Sozialstaats durch Rückbesinnung auf seine Wurzeln, auf seine tragenden Prinzipien von Anfang an, Prinzipien, die häufig verfremdet, verschüttet worden sind unter – ja, vielleicht unter allzu günstigen Bedingungen, die Sozialpolitik in Jahrzehnten wirtschaftlichen Wohlstands und gesellschaftlicher Stabilität vorgefunden hat. Vielleicht liegt in den soviel schwieriger gewordenen Umständen gerade die große Chance zur kraftvollen Erneuerung des Sozialstaats aus dem Geist seiner Anfänge“ (Schäuble 1998).

In einer Zeit weitreichender und tiefgreifender Veränderungen bzw. in einer globalisierten Welt kann der nationale Ordnungsrahmen durch Politik und Gesetzgebung nicht mehr leisten, was er bei Ludwig Erhard noch konnte. Gefordert sind

- Tarifabschlüsse unterhalb des Produktivitätsniveaus
- Bessere Verzahnung von Arbeits- und Transfereinkommen
- Eine Gesellschaft von Teilhabern
- Mehr Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft
- Gemeinnützige Arbeit für Empfänger von Transferzahlungen

Dabei wird auch – wengleich nicht radikal – von der regulären Vollbeschäftigung Abschied genommen: „Wir werden auch aller Voraussicht nach nicht mehr jedem einen traditionellen Vollzeit Arbeitsplatz garantieren können - mit 38-Stunden-Woche, voller arbeitsrechtlicher und sozialversicherungsrechtlicher Absicherung, und dann 40 Jahre im selben Betrieb. Aber eine akzeptable Beschäftigungschance, sei es Teilzeit, sei es Einfacharbeitsplatz, sei es ein Beschäftigungsverhältnis auf gemeinnütziger Basis, das sollte jedem zugänglich sein. Das ist gemeint, wenn wir 'Arbeit für alle' propagieren, und das ist, wie ich finde, eine der elementaren Antworten, die wir geben auf die Frage, was uns soziale Gerechtigkeit heute bedeutet“ (Schäuble 1998).

Ein weiteres Spezifikum – und eine Differenz zur ersten Position – ist das Verständnis von Solidarität und Äquivalenz: „Mit der Diskussion über versicherungsfremde Leistungen darf von der Reformnotwendigkeit unserer Rentenversicherung nicht abgelenkt werden. Kinder sind im Generationenvertrag der dynamischen Rente nicht versicherungsfremd, und wer nur noch durch eigene Beiträge erworbene Rentenansprüche als nicht versicherungsfremd ansehen will, der kann gleich zur privaten Lebensversicherung. Von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit bleibt dann aber nichts mehr übrig“ (Schäuble 1998).

2.3 Biedenkopf: Dekonstruktion des Sozialstaats

Für einen dezidierten und schnellen Kurswechsel in der Sozialpolitik plädiert besonders Kurt Biedenkopf; er kritisiert den Glauben vieler seiner Parteifreunde, die „Probleme nur innerhalb des bestehenden Systems lösen zu können. Aber sie weigern sich, uns zu sagen, wie“ (Biedenkopf 1997: 38). Seines Erachtens unterschätzen sie die gravierenden Veränderungen, die inzwischen am Arbeitsmarkt eingetreten sind und sich als Ende der Arbeitsgesellschaft interpretieren lassen. Insbesondere die Produktivitätsentwicklung sorgt für eine Halbierung des Arbeitsvolumens, was durch umfangreiche Studien der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (vgl. Kommission 1996; kritisch dazu etwa Offe/Fuchs 1998) untermauert worden ist. Da im deutschen Sozial(versicherungs)staat alles um den Faktor Arbeit aufgebaut ist, geraten die Systeme der sozialen Sicherung in eine Krise – auch bei Arbeitszeitverkürzung und mehr Teilzeit. „Eines der zentralen Probleme, vor die uns die Wirklichkeit stellt, ist somit die Frage, wie lange die Sozialsysteme über eine Vollzeittätigkeit noch zu finanzieren sind. Denn für die Sozialsysteme ist nicht die Zahl der Beschäftigten interessant, sondern die der abgabepflichtigen Arbeitsstunden. Geht aber die Zahl der beitragspflichtigen Stunden zurück, wird die Basis, auf der die Sozialsysteme stehen, immer schmaler“ (Biedenkopf 1997: 36).

Parallel steigen durch den demographischen Wandel die Belastungen besonders in der Rentenversicherung massiv an. Hinzu kommt, daß die neuen Produktionskonzepte mehr Flexibilität erfordern, die durch neue Formen an sozialer Sicherung – vor allem durch eine steuerfinanzierte Grundrente – abgesichert werden müssen. „Angesichts der Fragmentierung des Arbeitsmarktes und des Rückgangs von Vollzeitarbeitsplätzen müssen wir auch den Menschen, denen ein Normalarbeitsverhältnis versagt ist, ein Alterseinkommen gewährleisten. Das wiederum können natürlich weder diejenigen, die ein Normalarbeitsverhältnis haben, noch die Teilzeitbeschäftigten mit ihrem Beitrag finanzieren.“ Insgesamt ergibt sich s.E. folgende Mischung: „Der Steuerzahler müßte die Grundsicherung finanzieren und der Rest müßte durch betriebliche Renten und Vermögensbildung geleistet werden ...“ (Biedenkopf 1997: 37; 38; zu den unterschiedlichen Konzepten s.a. Heinze u.a. 1998 und Schmähl 1997).

Neben diesem Instrument werden eine Stärkung von Marktelementen, eine vermehrte Beteiligung an der Kapitalbildung, Selbstverantwortung und Eigeninitiative sowie mehr Bürgersinn propagiert. Dabei ist Bürgerarbeit weniger im Sinne traditioneller Ehrenamtlichkeit und Caritas (wie in der Position von Kohl und Blüm) gemeint, sondern wird gesellschaftstheoretisch und -politisch mit dem Ende der Vollbeschäftigung (auch in der weichen Form von Schäuble) verknüpft. Ihre Funktion ist eine generelle Integration der Individuen in die Gesellschaft – auch und gerade jenseits der Arbeitsgesellschaft und der beitragsbezogenen Sozialpolitik.

3. **Schluß: Die Perspektiven bleiben offen**

Freilich ist in Sozialpolitik der Union noch nichts so heiß gegessen worden wie es gekocht worden ist, und mittelfristig scheinen die beiden ersten Flügel die stärkeren Batallione zu haben. Vieles hängt von der politischen Entwicklung ab: Ob Schäuble bald Kanzler wird und die Autori-

tät des Amtes samt den entsprechenden Kapazitäten der Politikformulierung in die Waagschale werfen kann oder ob die Union in die Opposition geht. Nach der Wahlniederlage hat sich die erste Option erledigt; sie kann allenfalls in abgeschwächter Form auftreten, wenn er die Ämter des Partei- und Fraktionsvorsitzenden in seiner Person vereinigen kann. Allerdings fehlt hierbei die apparative Unterstützung der Ministerialverwaltung. Der Verlust der Regierungsmacht wird sich – kann erwartet werden – noch stärker auf die Vertreter des sozialpolitischen Status Quo auswirken: Ihre Bastionen (d.h. das Arbeits- und Sozialministerium) sind weg und ihre Spitzenpolitiker auf dem Rückzug. Nunmehr wird sich die Schwäche der Sozialausschüsse nicht mehr hinter Blüm und seinem Ministerium verdecken lassen.

Aus der Opposition heraus kann jedoch auch eine erneute Reformdynamik wie in den 70er Jahren aus den Ländern einsetzen (vgl. dazu Schmid 1990). Hierbei könnte dann längerfristig die „neue Südschiene“ (Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg) zu erheblichen Innovationen in der Sozialpolitik beitragen – durch Einflüsse (auch via Bundesrat) auf die Bundespolitik, auf die zentralen Gremien der Union und – last but not least, durch Gestaltung eigener sozialpolitischer Modellprojekte, die auf Interesse und Nachahmung stoßen. Neben der Familien- und der Seniorenpolitik, könnten die Bildungs- und die Arbeitsmarktpolitik hier eine Rolle spielen. Zudem würden Forderungen nach einer Grundsicherung à la Biedenkopf und nach einer Reföderalisierung der Sozialpolitik à la Stoiber an Prominenz gewinnen. Das wäre dann das definitive Ende der Ära Kohl in der Sozialpolitik, aber auch des etablierten deutschen Sozialstaatsmodells. Bis dahin bleibt aber noch vieles offen und wird nunmehr auch wieder stärker durch die Politik der SPD-geführten Regierung bestimmt. Aber das wäre ein anderes Thema.

Literatur:

- Adam, K.* 1998: Kohl, die Partei, die Europäische Gemeinschaft, in: Merkur H. 590, S. 412-419.
- Adamy, W./Steffen, J. u.a.* 1985: Die Wende stoppen. Tatsachen, Argumente, Alternativen zur Politik der Rechtskoalition, Hamburg.
- Alber, J.* 1996: Selectivity, Universalism, and the Politics of Welfare Retrenchment in Germany and the United States, MS., Konstanz.
- Alemann, U.v./Heinze, R.G./Schmid, J.* 1998: Parteien im Modernisierungsprozeß. Zur politischen Logik der Unbeweglichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/1988, S. 29-36.
- Bachrach, P./Baratz, M.:* Zwei Gesichter der Macht, in: W.-D. Narr/C. Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 224-234.
- Bellermann, M.* 1997: Der Grundwert der sozialen Gerechtigkeit und die gesellschaftliche Realität im vereinten Deutschland, in: Perspektiven ds, H. 1, S. 17-30.
- Biedenkopf, K.* 1997: Realität wahrnehmen, in: Die Mitbestimmung, H. 10, S. 35-38.
- Blanke, B./Wollmann, H. (Hrsg.)* 1991: Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen.
- Blüm, N.* 1987: Arbeit und Sicherheit. Sozialpolitische Zukunftsgestaltung auf solider Grundlage, in: Die politische Meinung, H. 232, S. 19-28.
- Blüm, N.* 1987: Die Wahl zwischen Ende und Wende, in: Gesellschaftspolitische Kommentare 28.

- Blüm, N./Zacher, H.F. (Hrsg.)* 1989: 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- BMA* 1995: Übersicht über das Sozialrecht, Bonn.
- Borchert, J./Lessenich, S./Lösche, P. (Hrsg.)* 1997: Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen.
- Bräutigam, M./Schmid, J.* 1996: Pflege im modernen Wohlfahrtsstaat. Der deutsche Fall in vergleichender Perspektive, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, H. 2, S. 261-289.
- Clough, P.* 1998: Helmut Kohl. Ein Portrait der Macht, München.
- Czada, R.* 1998: Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells, in: Leviathan, H. 1, S. 24-59.
- Dettling, W.* 1994: Das Erbe Kohls. Bilanz einer Ära, Frankfurt.
- Frerich, J./Frey, M.* 1993: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 3, München.
- Hartwich, H.H.* 1977: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status Quo, Opladen (2. Aufl.).
- Haungs, P.* 1992: Die CDU: Prototyp einer Volkspartei, in: A. Mintzel/H. Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (2. Aufl.), S. 172-216.
- Haungs, P.* 1993: Persönliche und politische Parteien - eine Alternative, in: P. Haungs u.a. (Hrsg.), Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel, Paderborn, S. 573-585.
- Hauser, R./Glatzer, W./Hradil, S./Kleinhenz, G./Olk, T./Pankoke, E.* 1996: Ungleichheit und Sozialpolitik, Opladen
- Heering, W.* 1996: Eigennutz und Gemeinsinn im sozialen Netz – Umbau des Sozialstaats aus liberal-konservativer Sicht, in: G. Breit (Hrsg.), Sozialstaatsprinzip und Demokratie, Schwalbach.
- Heinrich, P./Schulz zur Wiesch, J. (Hrsg.)* 1998: Wörterbuch zur Mikropolitik, Opladen.
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, Ch.* 1998: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen.
- Hockerts, H. G.* 1982: Deutsche Nachkriegssozialpolitik vor dem Hintergrund des Beveridge-Plans, in: W. Mommsen (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart, S. 32-57.
- Kaufmann, F.-X.* 1997: Die Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt.
- Kersbergen, K. v.* 1991: Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Post-War Settlement of the Welfare State, Florence (Diss.).
- Klingemann, H.-D./Volkens, A.* 1997: Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, in: O.W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 517-536.
- Kohl, H.* 1989: 40 Jahre Sozialstaatsgebot. Christlich-demokratische Politik für soziale Sicherung und gesellschaftlichen Ausgleich, in: N. Blüm./H.F. Zacher (Hrsg.), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden – Baden, S. 133-144.
- Kohl, H.* 1986: Die Tagesordnung der Zukunft, in: K. Weigelt (Hrsg.) Die Tagesordnung der Zukunft, Bonn, S. 227-243.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen* 1996: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Bonn.
- Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.)* 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele, Opladen.
- Lehmbruch, G.* 1990: Die improvisierte Vereinigung, in: Leviathan 18, S. 462-486.
- Lohest, K.P.* 1994: Krise des Sozialstaats oder Krise der Politik, in Soziale Sicherheit 8-9, S. 301-307.
- Maydell, B. v. u.a. (Hrsg.)* 1996: Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung , KSPW-Bericht Nr. 6, Opladen.
- Münder, J./Kreft, D. (Hrsg.)* 1990: Subsidiarität heute, Münster.

- Nullmeier, F.* 1997: Stichwort Sozialstaat, in: U. Andersen/W. Woyke W. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 508-511.
- Nullmeier, F./Rüb, F. W.* 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main/New York.
- Offe, C./Fuchs, S.* 1998: Wie schöpferisch ist die Zerstörung (Stellungnahme zum Bericht der Miegel-Kommission), in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 3, S. 295-300.
- Ortmann, G./Sydow, J./Türk, K. (Hrsg.)* 1997: Theorien der Organisation, Opladen.
- Pierson, P.* 1995: The New Politics of The Welfare State, Arbeitspapier Nr. 11 des Zentrums für Sozialpolitik, Bremen.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* 1997: Politik der Bundesregierung für mehr Wachstum und Beschäftigung, Bonn.
- Riedmüller, B./Olk, T. (Hrsg.)* 1994: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen.
- Schäuble, W.* 1998: Was heißt soziale Gerechtigkeit heute (www.cdu.de/bpt/wi_ar_so/gerechti.htm).
- Schäuble, W.* 1998: Und sie bewegt sich doch, Berlin.
- Scherer, K.J./Tiemann, H. (Hrsg.)* 1998: Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Bilanz einer erstarrten Politik, Marburg.
- Schludi, M.* 1997: Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat. Deutschland und Schweden im Vergleich, Verwaltungswiss, Diplomarbeit, Konstanz.
- Schmähl, W.* 1997: Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung, in: S. Hradil (Hrsg.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften, Frankfurt, S. 1006-1020.
- Schmid, A.* 1997: Sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen in Deutschland und Großbritannien seit Anfang der 80er Jahre, Verwaltungswiss, Diplomarbeit, Konstanz.
- Schmid, J.* 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.
- Schmid, J.* 1996: Aufbruch ins Ungewisse oder Festhalten am tradierten System? Überblick und Perspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wende, Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft Nr. 96-3, Ruhr-Universität Bochum.
- Schmid, J.* 1996: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten, Opladen.
- Schmid, J.* 1998: Zukunft des Wohlfahrtsstaates (im internationalen Vergleich), in: H.-U. Otto (Hrsg.), Handbuch für Sozialarbeit, Neuwied 1998.
- Schmid, J.* 1998: Die Volksparteien unter Anpassungsdruck. Oder: Wieviel Parteipolitik braucht das Modell Deutschland eigentlich?, in: G. Simonis (Hrsg.), Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand, Opladen, S. 87-118.
- Schmid, J./Tiemann, H. (Hrsg.)* 1990: Aufbrüche. Die Zukunftsdiskussion in Parteien und Verbänden, Marburg.
- Schmid, J./Niketta R. (Hrsg.)* 1998: Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg.
- Schmidt, M. G.* 1998: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen (2. Aufl.).
- Schmidt, M.G.* 1985.: Allerweltparteien in Westeuropa, in: Leviathan, 13, S. 376-397.
- Schmitt, C.* 1925: Römischer Katholizismus und politische Form, München.
- Schröder, K./Verheugen, G. (Hrsg.)* 1985: Halbzeit in Bonn. Die Bundesrepublik zwei Jahre nach der Wende, Köln.
- Schroeder, K.* 1996: Der Kampf um den Sozialstaat, in: G. Breit (Hrsg.), Sozialstaatsprinzip und Demokratie, Schwalbach, S. 7-27.

- Sicking, M.* 1989: Der „CDU-Staat“ und sein politisches Regulationsmodell. Ein Beitrag zur Interpretation und Kritik der sozialpolitischen Konzeption der konservativen „Wende“, phil. Diss., Aachen.
- Simonis, G. (Hrsg.)* 1998: Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand, Opladen.
- Spieker, M.* 1986: Legitimationsprobleme des Sozialstaats. Konkurrierende Sozialstaatskonzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Steffen, J.* 1997: Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Sozialhilfe in den vergangenen Jahren, Arbeiterkammer Bremen.
- Süß, W. (Hrsg.)* 1991: Die Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren, Opladen.
- Webber, D.* 1992: Kohl's Wendepolitik after a Decade, in: German Politics 1 , S. 149-180.
- Weidenfeld, Werner:* Die Ratio der Wende stößt an ihre Grenzen, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt vom 12. September, 1986.
- Weinacht, P.-L.* 1995: Die politische Person und das Persönliche an der Politik, in: K.G. Ballestrem (Hrsg.), Sozialethik und politische Bildung, Paderborn, S. 55-75.
- Wildavsky, H.L.* 1981: Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism. The Role of Political Parties in recent Welfare State Development, in: P. Flora/A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick, S. 345-382.
- Winter, Th.v.* 1993: Die Christdemokraten als Analyseobjekt oder: Wie modern ist die CDU-Forschung, in: R. Stöss/O. Niedermayer (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung, Opladen, S. 57-80.
- Winter, Th.v.* 1997: Sozialpolitische Interessen, Baden-Baden.
- Zolo, D.* 1997: Die demokratische Fürsteherrschaft. Für eine realistische Theorie der Politik, Göttingen.
- Zwickel, K. (Hrsg.)* 1998: Kurswechsel für Arbeit und Gerechtigkeit, Marburg.