

täuschungen Verdruss über den Sozialstaat einstellen könnte. Ein Beispiel ist die Überleitung des Arbeitsrechts, die gleich mehrfach Probleme verursachte. Das deutsche Arbeitsrecht ist in der Hauptsache Richterrecht und demzufolge vergleichsweise zersplittert. Daraus resultierte Rechtsunklarheit auf Seiten der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, was in einer Bevölkerung, die Arbeitslosigkeit nicht kannte, zu erheblicher Verunsicherung führte. Vielfach entstand der Eindruck, der Staat überlasse den Einzelnen ungeschützt seinem Schicksal. Hinzu kam, dass der Aufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit recht langsam vorankam. In der zweiten Instanz überstieg erst 1994 die Zahl der Erledigungen die der neu eingegangenen Klagen.

Weitere Beispiele ließen sich anführen. Sie weisen darauf hin, dass der Aufbau des Sozialstaats in Ostdeutschland aus der Vogelperspektive unbestritten eine beachtliche politische Leistung darstellt, aus der Froschperspektive vieler Betroffener jedoch Demütigung und Scheitern bereithielt. Die Enttäuschung lässt sich an der hohen Zahl der Nichtwähler beziehungsweise an den Wahlergebnissen für NPD, DVP oder PDS (jetzt Linkspartei) ablesen. Welcher Sprengsatz hier schlummert, ist nicht abzusehen. Wer etwas über einige der Gründe erfahren möchte, woher die Enttäuschungen röhren, wird bei *Ritter* hinlänglich fündig. Es ist folglich eine Studie anzuzeigen, die nicht nur eine fundierte, quellengesättigte und im Urteil sowohl abgewogene als auch sichere historische Darstellung enthält, sondern zur Beurteilung der Gegenwart wichtige Aufschlüsse liefert. „Der *Ritter*“ dürfte auf Jahre hinaus das Standardwerk zur Sozialpolitik der Wiedervereinigung sein.

Stefan Schieren

Das rot-grüne Projekt

Egle, Christoph und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, 540 Seiten, € 34,90.

Anfang und Ende der rot-grünen Bundesregierung haben sich mit spektakulären Bildern eingeprägt. Den Wahlsieg 1998 feierte das Führungstrio *Gerhard Schröder, Joschka Fischer* und *Oskar Lafontaine* mit seinen Anhängern in ausgelassener Stimmung. Der Machtwechsel wurde inszeniert als Generationswechsel, mit dem ein neuer Politikstil in der „Berliner Republik“ Einzug halten sollte. 2005 endete der Wahlabend mit dem ebenso denk- wie fragwürdigen Auftritt des noch amtierenden Kanzlers *Schröder* in der Berliner „Elefantenrunde“. Doch was bleibt an politischer Substanz nach zwei Legislaturperioden Rot-Grün?

Christoph Egle und *Reimut Zohlnhöfer* ziehen in dem von ihnen herausgegebenen Band eine kritische Bilanz der Jahre 2002 bis 2005. Das über 500 Seiten starke, mit zahlreichen Tabellen und Grafiken angereicherte Buch schließt an die 2003 publizierte Zwischenbilanz zur ersten Amtszeit *Schröders* an.¹ Diese hatte sich vor allem auf die Frage konzentriert, in-

1 *Christoph Egle / Tobias Ostheim / Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2003. Vgl. dazu auch die Rezension von *Everhard Holtmann*, Sachkundige (Zwischen-)Bilanz der rot-grünen Bundesregierung, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 2, S. 363 f.

wieweit es sich bei der ersten rot-grünen Bundesregierung um ein originäres politisches Projekt handelte, das einen Politikwechsel nach der Ära *Helmut Kohl* vollzog. Zweifel schienen angebracht, sowohl hinsichtlich der Intentionen der Führungsakteure als auch der Regierungsagenda.

Inwieweit die rot-grüne Bundesregierung den nach 1998 eingeschlagenen Weg fortsetzte, ist Leitfrage des nun vorgelegten Folgebandes. Erklärtes Ziel der Herausgeber ist es, Kontinuität und Wandel rot-grüner Politik in der zweiten Legislaturperiode aufzuzeigen und Erklärungen hierfür zu liefern. Zwar wird dieser Analysefokus nicht von jedem einzelnen Beitrag gleichermaßen eingehalten, doch systematisieren die Herausgeber die Befunde in ihrem abschließenden Fazit konsequent. Der erste Abschnitt des Buches konzentriert sich auf Aspekte des Parteienwettbewerbs und der strategischen Ausrichtung der Parteien. Politikfeldbezogene Analysen bilden den zweiten Hauptteil.

„Konzeptionslosigkeit und Kakophonie“ (S. 11) prägten das Erscheinungsbild der rot-grünen Koalition, nachdem sie bei der Bundestagswahl 2002 knapp im Amt bestätigt worden war. Den rasanten Absturz in der öffentlichen Meinung bis hin zur Bundestagswahl im September 2005 zeichnen *Bernhard Kornelius* und *Dieter Roth* nach. Auch das pragmatische Politikmanagement des Kanzlers, das *Karl-Rudolf Korte* pointiert veranschaulicht, konnte den Mehrheitsverlust nicht aufhalten. Welche persönlichen Motive *Schröder* letztlich zur Vertrauensfrage bewegten, lässt sich kaum abschließend beantworten. Hingegen erscheint plausibel, dass das Gefüge der Verfassungsorgane mit der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Parlamentsauflösung samt vorzeitiger Neuwahl neu justiert wurde (*Helge Batt*).

Ab dem Frühjahr 2003 hatte die rot-grüne Bundesregierung einen Kurswechsel hin zu einer entschlosseneren Reformpolitik vollzogen. Die Agenda 2010 – von den Herausgebern zum „Leitmotiv der Legislaturperiode“ (S.13) erklärt – sollte die Wende zum Besseren bringen, stieß aber nicht nur auf heftigen Widerstand in der Bevölkerung, sondern auch und vor allem in den Gewerkschaften und Teilen der SPD. Ursächlich hierfür sind *Thomas Meyer* zufolge Versäumnisse der programmatischen Neuorientierung der SPD, die er als „blockierte Partei“ (S. 83) charakterisiert. Massenproteste gegen die Hartz IV-Reformen, Verluste bei Landtagswahlen und nicht zuletzt die Abspaltung der WASG waren die Folge.

Auch Widerstände durch die so genannten Nebenregierungen finden im ersten Abschnitt Berücksichtigung; so wird beleuchtet, inwieweit das Bundesverfassungsgericht als Initiator oder Bremser wirkte (*Sascha Kneip*), welche Rolle Verbände und organisierte Interessen im Reformprozess spielten (*Bernhard Weßels*) und weshalb die Chance zur Föderalismusreform nicht genutzt werden konnte (*Fritz W. Scharpf*). Die Implementierung der Reformpolitik sei letztlich nur durch die Mitwirkung der Unionsmehrheit im Bundesrat ermöglicht worden. Auch wenn diese eine eigentümliche Dialektik von Kooperation und Verweigerung praktizierte, warf die große Koalition hier bereits auf informeller Ebene ihre Schatten voraus.

Tatsächlich gerieten die Grünen ungeachtet ihrer Wahlerfolge in der Regierungskoalition zunehmend in die Defensive, wie *Egle* in seinem Beitrag darlegt. Hatten diese dem Regierungsbündnis in der ersten Legislaturperiode noch am ehesten Projektcharakter verliehen, da zumindest Elemente einer ökologischen Modernisierung der Ökonomie sowie einer postmaterialistischen Gesellschaftspolitik verwirklicht wurden, verfehlten sie dies in der zweiten Legislaturperiode. Nicht nur in der Innen- und Rechtspolitik (*Andreas Busch*) war Stagnation zu verzeichnen, auch in der Umwelt- (*Klaus Jacob* und *Axel Völkery*) und der Bildungspolitik (*Frieder Wolf* und *Christiane Henkes*) schwächte sich das rot-grüne Profil ab.

Stattdessen wurde die Innenpolitik in der zweiten Legislaturperiode vom wachsenden Reformdruck in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dominiert. Auf diesen Feldern waren überraschende Politikwechsel auszumachen, wie die Analysen von *Josef Schmid* (Arbeitsmarkt und Beschäftigung) und *Manfred G. Schmidt* (Sozialpolitik) vor Augen führen. Die Abkehr vom Prinzip der Statuissicherung bewerten die Herausgeber als paradigmatischen Wandel. Den stärker marktliberal orientierten Kurs, der mithilfe „verkehrter Allianzen“ durchgesetzt worden sei, führen sie auf einen Strategiewechsel der Führungsspitze zurück. Als eine wesentliche Ursache für auftretende Implementationsprobleme kennzeichnen sie sachfremde Entscheidungen nach der Logik des Parteienwettbewerbs, wie etwa bei der Reform der Arbeitsagentur. Defizite treten auch in anderen untersuchten Politikfeldern zutage; allen voran bildete die Finanzpolitik und fehlgeschlagene Haushaltskonsolidierung (*Uwe Wagschal*) eine „Achillesferse“ der Regierungskoalition. Kritisch fällt die Bilanz auch in der von Interessenverbänden maßgeblich beeinflussten Gesundheitspolitik aus (*Nils Bandelow* und *Anja Hartmann*).

Ein höheres Maß an Kontinuität sehen *Egle* und *Zohlnhöfer* auf außenpolitischem Gebiet. Sie stützen sich dabei auf die Beiträge von *Gunther Hellmann* zur Außen- und Sicherheitspolitik und *Tobias Ostheim* zur Europapolitik. Dass sich die rot-grüne Koalition hier von Anfang an dramatischen Herausforderungen zu stellen hatte, zeigte bereits der Kosovo-Einsatz. Den Kulminationspunkt bildeten die Anschläge vom 11. September 2001, die zum Afghanistan-einsatz und aufgrund der Irakfrage schließlich zur Krise des transatlantischen Verhältnisses führten. Obwohl das Prinzip des Multilateralismus hierdurch gefährdet wurde, werten die Herausgeber das Nein zum Irakkrieg als Bestätigung rot-grüner (Friedens-)Politik. Die gleichzeitig „forcierte Renaissance nationaler Interessenpolitik“ (S. 516) erscheint hingegen als Handschrift des Kanzlers.

Eines vermag das Buch auch Skeptikern deutlich zu machen: Rot-grün hat Spuren hinterlassen, in materiellen Politikbereichen ebenso wie im deutschen Parteiensystem. Schließlich erkaufte die Bundesregierung ihre Reformerfolge zu einem hohen Preis, nämlich dem Mehrheitsverlust und dem Erstarken der Linkspartei.PDS. Dies wird den Parteienwettbewerb womöglich nachhaltiger verändern, als auf den ersten Blick ersichtlich ist. Aufgrund des Spektrums substanzialer Beiträge wie auch des reichen Datenmaterials ist der Band unverzichtbar für alle, die sich einen fundierten Überblick über Leistungen und Versagen der Regierungspolitik der letzten Jahre verschaffen wollen.

Manuela Glaab

Kooperation und Konsens bei der Normsetzung

Becker, Florian: Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, Mohr-Siebeck, Tübingen 2005, 828 Seiten, € 139,-.

Mit zunehmender Aufgabenbreite schwinde die Aufgabentiefe, mit wachsender Interventionsneigung sinkt die Steuerungsfähigkeit des Staates. Sind solche Erkenntnisse mittlerweile fast schon von der *opinio communis* zum *locus communis* der Staatswissenschaften gekippt,