



6 Ausblick: Politische Konflikte in Zeiten der Aktivierungspolitik

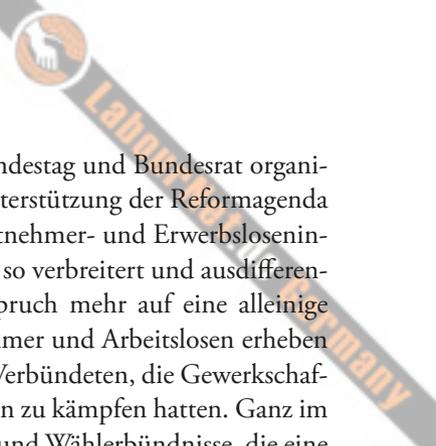
Die Hartz-Reformen haben für reichlich politischen Wirbel gesorgt – und tun dies auch weiterhin. Bis heute befassen sich Medien, Parteien, Verbände, Forschungsinstitute und Gerichte mit den Inhalten der »Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« und streiten über Zweck und Folgen der damit forcierten Aktivierungspolitik. Vor allem »Hartz IV« hat sich als politisches Schlagwort etabliert, das für die Politik des Forderns und Förderns steht und die politischen Akteure jedweder Couleur dazu zwingt, in öffentlichen Debatten über die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik klar Position zu beziehen. Deshalb entfalten die Hartz-Gesetze immer noch ein enormes Konfliktpotenzial, das die politische Arena weiterhin zu spalten in der Lage ist.

Die Reformvorhaben waren von Anfang an stark konfliktbeladen, wie wir in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt haben. Zwar teilten die meisten Parteien und Verbände die Überzeugung, dass eine Aktivierungspolitik unvermeidbar und ohne Alternative ist. Eine solche Position hatte sich nicht nur die Sozialdemokratie mit ihrem Modernisierungskurs nach 1999 auf die Fahnen geschrieben; auch alle im Bundestag vertretenen Parteien – bis auf die PDS – vertraten entsprechende Forderungen. Und selbst die Vertreter der Gewerkschaften in der Hartz-Kommission stimmten neben den Arbeitgeberverbänden den Reformen nach längerer Skepsis als unvermeidbare Vorhaben zu. Diesen Grundkonsens konnten wir innerhalb der von den Medien kolportierten öffentlichen Debatten ebenso nachzeichnen wie innerhalb der Arena der legislativen Willensbildung und Aushandlung. Dennoch gährte es unterhalb dieses reformpolitischen Grundkonsenses gewaltig. Reformgegner innerhalb der SPD und der Gewerkschaften mobilisierten gegen diese Gesetzesinitiativen, und einige von ihnen gründeten nach einem Bruch mit der Partei im Jahre 2004 den Verein »Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit« (WASG), der Anfang 2005 in eine Partei transformiert wurde und nach der Fusion mit der PDS im Jahr 2007 in die »Linke«



Zur Konfliktintensität trugen auch längerfristige Veränderungen des politischen Umfeldes bei, hier vor allem in Bezug auf Sozialstaatlichkeit und Sozialpartnerschaft. So wird seit den 1990er Jahren kontrovers über den notwendigen Um- oder Abbau des Sozialstaates diskutiert, da dieser mit gesellschaftlichen und institutionellen Herausforderungen (z. B. der demografische Wandel, die Finanzierungs- und Legitimitätskrise des Sozialstaates) zu kämpfen hat, die dringend politische Antworten erfordern. Das Aktivierungsparadigma ist Teil dieser Reformdebatten und war bereits in einer Reihe von westlichen Industrienationen eingeführt (Borchert 1995) und von internationalen Organisationen wie der OECD und der EU als Handlungsempfehlung aufgegriffen worden (Serrano/Suárez 2007). Auch die deutsche Sozialdemokratie beteiligte sich an diesen Debatten, vor allem nach Übernahme der Regierungsverantwortung im Jahre 1998. Ihr Ziel war die Modernisierung des Sozialstaates. Gleichzeitig wollte sie sich als politische Kraft der Mitte etablieren, um dem Wandel der Wählerschichten zu begegnen, der sich insbesondere in einer Erosion der Stammwählerschaften beider Volksparteien auswirkte. In diesem Sinne wollte die Agenda 2010 die deutsche Sozialdemokratie an die internationalen Entwicklungen heranführen und darin national neu verorten. Dies führte vor allem dazu, dass die Parteiführung die sozialdemokratische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik grundlegend überdachte und neu ausrichtete.

Allerdings belegen die Proteste gegen die Hartz-Reformen, dass sich die rot-grüne Regierung die politische Meinungsführerschaft nicht sichern konnte. In den ersten Jahren der Regierung Schröder hielten sich die Gewerkschaften mit Protest zurück, um auf anderen Wegen Einfluss zu nehmen. Folglich könnte argumentiert werden, dass eine linke Regierung zunächst dem Aufkommen größerer Proteste entgegenstand. Für die Entfaltung dieser außerparlamentarischen Proteste bot eine linke Regierung aber auch förderliche Bedingungen. Die protestierenden Gruppen und Organisationen konnten hoffen, dass ihre Proteste von einer rot-grünen Koalition eher gehört werden würden als von einer konservativen Regierung und dass sie angesichts partei- und gewerkschaftsinterner Kritiker und Allianzpartner auch Einfluss auf den Prozess der Gesetzgebung nehmen könnten. Schließlich traten diese Kreise als politische »Unternehmer« oder Sponsoren außerparlamentarischer Proteste in Erscheinung. Unter diesen Umständen hatte die Regierungskoalition folglich immer mehr Probleme, die politischen Folgen ihrer eigenen Reformvorhaben zu kontrollieren.



Die SPD konnte zwar Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat organisieren und auch die Sozialpartner auf eine Unterstützung der Reformagenda verpflichten; das Feld der organisierten Arbeitnehmer- und Erwerbsloseninteressen hatte sich jedoch in der Zwischenzeit so verbreitert und ausdifferenziert, dass die Sozialdemokratie keinen Anspruch mehr auf eine alleinige parteipolitische Repräsentation der Arbeitnehmer und Arbeitslosen erheben konnte. Ähnliches gilt für ihre traditionellen Verbündeten, die Gewerkschaften, die mit Mitglieder- und Ansehensverlusten zu kämpfen hatten. Ganz im Gegenteil, es formierten sich Protestallianzen und Wählerbündnisse, die eine Vielzahl von linken Gruppierungen aus dem Bereich der Erwerbslosenarbeit, linken Gewerkschaftsbewegung, Globalisierungskritik und sozialen Wohlfahrt im Kampf gegen die rot-grüne Reformagenda versammelten und die Regierungsparteien in eine Akzeptanzkrise manövierten. Strukturell lagen die Ursachen des Konflikts um die Hartz-Reformen in der längerfristigen Erosion traditioneller Wähler- und Mitgliedschaften bei Großparteien und -verbänden. Zur Sichtbarkeit von Protesten gegen die Reformen trug die Expansion und Differenzierung des Feldes zivilgesellschaftlicher Organisationen, Erwerbsloseninitiativen und Anti-Hartz-Bündnissen bei, die sich nicht mehr ohne Weiteres in feste Organisationsform einbinden und durch die parteipolitischen und verbandlichen Säulen des traditionellen deutschen Sozialstaates (insb. Großparteien, Gewerkschaften, Sozialverbände) kanalisieren oder kontrollieren ließen. Unter diesen Umständen hatten die programmatische Neuausrichtung der Sozialdemokratie und der reformpolitische Konsens zwischen den parlamentarisch vertretenen Parteien, Arbeitgebern und Gewerkschaften sogar einen katalytischen Effekt auf die Formierung und Mobilisierung außerparlamentarischer Protestwellen, denn dort sammelte sich eine grundlegende Kritik an dieser Reform des deutschen Sozialstaates.

Dieses Resümee lässt die Frage offen, wie die konfliktreichen Reformjahre der rot-grünen Regierungszeit politisch zu bewerten sind. Offensichtlich haben die Hartz-Reformen die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – und damit auch den deutschen Wohlfahrtsstaat – maßgeblich verändert (Dingeldey 2006; Lessenich 2008; Jacobi/Mohr 2007). Ebenso augenfällig sind die Nachwirkungen der Proteste und Konflikte auf die Parteienlandschaft und die politischen Debatten unserer Tage. Doch wie fällt das differenziertere Urteil aus? Um eine solche Bewertung vornehmen zu können, möchten wir uns in diesem Ausblick mit zwei zentralen Fragen befassen: Welche kurz- und langfristigen Konsequenzen hatten die genannten Proteste und Konflikte?



te auf das politische Leben in der Bundesrepublik? Und ist zu befürchten, dass die gesellschaftlichen Entwicklungen, die politischen Reformen und die diesbezüglichen Konflikte den sozialen Frieden maßgeblich bedrohen? Mit unseren Überlegungen möchten wir Antworten auf diese Fragen anbieten, aber keinesfalls eine Evaluation der Hartz-Reformen im engeren Sinne vornehmen. Diese Aufgabe überlassen wir anderen, die in diesem Bereich aufwendige Studien betrieben haben.¹

Hartz IV, die Proteste und ihre politischen Folgen

Die Frage nach den politischen Folgen der Proteste und der davon abgeleiteten Konflikte lässt sich nicht leicht beantworten, denn die unmittelbaren Auswirkungen auf den Verlauf politischer Debatten oder legislativer Entscheidungsprozesse sowie auf die Strukturen der politischen Arenen oder Machtkämpfe lassen sich nur schwer messen (Gamson 1990; Kolb 2007). Viele Faktoren spielen hierbei eine Rolle und können ausschlaggebender sein als öffentliche Proteste und Einflussbemühungen schwacher Interessen (von Winter 1997). Das sollte uns aber nicht dazu verleiten, von Erfolgs- bzw. Folgenlosigkeit auszugehen. Vielmehr können wir eine Reihe von kurz- und langfristigen Wirkungen ausmachen, insbesondere wenn wir nicht ausschließlich von unmittelbaren und intendierten Konsequenzen ausgehen, sondern berücksichtigen, dass Proteste auch mittelbar auf politische Strukturen und Prozesse einwirkten, etwa indem sie einflussreichen Akteuren in Politik und Gesellschaft den Rücken stärken und Machtbalancen neu austarieren helfen. In diesem Sinne können wir sogar von sehr unterschiedlichen Wirkungen sprechen.

In Bezug auf die unmittelbaren und kurzfristigen Folgen der Proteste ist zunächst zu konstatieren, dass die Gegner der Agenda 2010 die Verabschiedung der Hartz-IV-Reform nicht verhindern konnten. Dennoch gab es klei-

¹ Diese fallen zudem je nach Zuschnitt der jeweiligen Forschungsfrage sehr unterschiedlich aus. Im Hinblick etwa auf Beschäftigungseffekte, soziale Ungleichheit oder finanzielle Auswirkungen finden sich neben eher positiven Einschätzungen (Dlugosz u. a. 2009; Jacobi/Kluve 2007; Schmid/Modrack 2008; Walwei 2006) Berichte, die in etwa gleichem Maße positive wie negative Folgen ausmachen (Arntz u. a. 2007; Becker/Hausser 2006; Eichhorst/Zimmermann 2007), aber auch vornehmlich negative Evaluationen (Fitzenberger 2008; Karasch 2010; Müller 2009). Zusätzlich sei auf folgende einschlägige Themenhefte und Sammelbände hingewiesen: Aust u. a. (2008); Caliendo u. a. (2006); Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (2008); Hans-Böckler-Stiftung (2007) und Rudolph/Niekant (2007).

nerer Erfolge, wie die Anhebung der Freibeträge und die Erhöhung der Zuwendungen an ostdeutsche Erwerbslose. Es ist zu vermuten, dass die Montagsdemonstrationen einen Einfluss auf diese Zugeständnisse hatten, auch wenn sich die Bundesregierung dem Druck der Demonstranten dem eigenen Bekunden nach nicht beugen wollte. Immerhin hatte es die rot-grüne Bundesregierung damals mit komplizierten Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat zu tun. Die rot-grüne Koalition musste sich nicht nur mit dem oppositionsgeführten Bundesrat auf einen Kompromiss bei den zustimmungspflichtigen Elementen der Reform verständigen. Vielmehr musste die SPD angesichts der anstehenden Abstimmung im Bundestag auch die parteiinternen Abweichler in den eigenen Reihen zur Zustimmung bewegen, wozu es gewisser Zugeständnisse bedurfte.

Für die Erwerbslosen spürbare Folgen der Anti-Hartz-Proteste sind auch auf der organisatorischen Ebene auszumachen. So führten die gemeinsamen Aktionen und die öffentliche Sichtbarkeit der Proteste seit Ende der 1990er Jahre zur Gründung neuer Erwerbslosengruppen und zur Politisierung bestehender Initiativen sowie zur verstärkten Allianz- und Netzwerkbildung, wie wir im 3. Kapitel dargelegt haben. Damit wurde eine organisatorische Infrastruktur erweitert und verdichtet, die für Erwerbslosenproteste sehr förderlich ist und selbst in Zeiten geringer außerparlamentarischer Aktionen als latente Mobilisierungsstruktur überwintern kann. Zugleich bietet sie dem Einzelnen Chancen der Interessenvertretung in seinem unmittelbaren Lebensumfeld, etwa im Falle von individuellen Beschwerden bei den Sozialbehörden oder individuellen Klagen bei den Sozialgerichten, die in den Jahren nach der Einführung von Hartz IV deutlich zugenommen haben (Sozialleistungen.info 2007), und an denen Erwerbsloseninitiativen vielfach unterstützend beteiligt waren. Diese zivilgesellschaftliche Infrastruktur schafft damit die organisatorischen Voraussetzungen für eine bessere gesellschaftliche und politische Teilhabe der Erwerbslosen.

Des Weiteren haben die Proteste und Konflikte der Reformjahre öffentliche Sensibilitäten für die Themen und Forderungen der Erwerbslosen geschärft – mit Spätwirkungen bis zum heutigen Tag. Dies betrifft zum einen die Themenprioritäten der politischen Diskussionen in Öffentlichkeit und Politik. Wie wir gezeigt haben, konzentrierten sich die öffentlichen Debatten seit den 1990er Jahren sehr stark auf die Themen Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Sozialpolitische Fragen und Belange spielten hier nur eine untergeordnete, mittelbare Rolle. Diese Themenpriorität hat sich bis heute spürbar verändert, wie sich an den anhaltenden Diskussionen über Armut



und Prekarisierung, soziale Ungleichheit, Marginalisierung und soziale Unruhen erkennen lässt. Solche Themenverschiebungen sind verständlich, da Forschungsinstitute, Parteien und Verbände in der Zeit nach der Verabschiedung der Agenda 2010 nun auch verstärkt die Konsequenzen und Folgen der Aktivierungspolitik evaluierten und reflektierten. Die Veränderungen verdeutlichen zum anderen aber auch, dass die Öffentlichkeit sensibler auf Debatten über eine Aktivierungs- und Flexibilisierungspolitik reagiert, die zulasten der Erwerbslosen oder der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer geht. Folglich mehren sich die Stimmen derer, die einer Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze zustimmen und darin den Forderungen der Erwerbsloseninitiativen zumindest partiell entsprechen. Einen wichtigen Etappensieg erreichten die Befürworter mit dem Urteil des Verfassungsgerichts vom Februar 2010, das die Regelsätze des SGB II für Erwachsene und Kinder nicht mit dem »verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums« für vereinbar hält (Bundesverfassungsgericht 2010: 3).

Diese Entscheidung hat eine kontrovers geführte Grundsatzdebatte über Hartz IV angestoßen, denken wir etwa an die Reaktion von Guido Westerwelle auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und die davon ausgelösten Diskussionen über eine Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze. »Wer dem Volk anstrengungslosen Wohlstand verspricht«, kritisierte Westerwelle, »läßt zu spätrömischer Dekadenz ein« – womit er einen Vorwurf bediente, den bereits Gerhard Schröder mit seinem »Kein Recht auf Faulheit« oder Helmut Kohl mit seiner Kritik an der »sozialen Hängematte« ausgesprochen hatten. Neu sind diese Aussagen also nicht. Was an diesen Debatten aber neu ist – und dies ist als Spätfolge der Proteste zu werten –, ist der starke öffentliche, auch in den Massenmedien verbreitete Widerspruch. Laut einer Umfrage von Infratest vom März 2010 stimmen 55 Prozent der Befragten der Aussage »Westerwelle versucht sich auf Kosten der Schwachen der Gesellschaft zu profilieren« zu (Infratest dimap 2010: 8). Den Hartz-IV-Regelsatz fanden dieser Umfrage zufolge nur 8 Prozent »als eher zu hoch«, wohingegen 55 Prozent die Leistungen als angemessen und 34 Prozent sogar als zu niedrig empfanden (Infratest dimap 2010: 9).

Schließlich haben die Proteste und Konflikte um »Hartz« auch die politische Arena mit ihren Akteuren mittelbar verändert. Zum einen wird den Gewerkschaften in der Öffentlichkeit mehr Wohlwollen entgegengebracht – selbst von der FDP, die vornehmlich Kritik an der Übermacht der Gewerkschaften und ihrer tarifpolitischen Unverantwortlichkeit geäußert hatte. Mit

dem Antritt der Großen Koalition im Jahre 2005 und der Regierungsübernahme durch die christlich-liberale Koalition vier Jahre später äußern sich auch die Regierungsparteien konzilianter und sprechen den Gewerkschaften eine wichtige Rolle als Vertreter der Arbeitnehmerinteressen, als verlässlicher Sozialpartner und als Garant des sozialen Friedens zu. Zum anderen ist die Parteienlandschaft in Bewegung geraten, insbesondere auf ihrer linken Seite, indem die SPD neben den Grünen nun auch Konkurrenz von der Linken erhalten hat. Diese Veränderungen sind nicht alleine auf die Konflikte um die Hartz-Gesetze zurückzuführen, denn die Erosion der Stammwählerschaften und die Zunahme der Nicht- und Wechselwähler hatte bereits vor den Reformen eingesetzt und den großen Volksparteien zusehends Stimmen- und Mitgliederverlust beschert. Dass sich die Linke nach der Fusion von PDS und WASG im Jahre 2007 sukzessive als politische Kraft links von der SPD in den meisten Bundesländern und auf Bundesebene etablieren konnte, ist aber nicht ohne die programmatische Modernisierung der SPD und die Proteste und Konflikte um ihre Agenda-Politik zu verstehen, die der Sozialdemokratie einen spürbaren Verlust an Vertrauen und Akzeptanz bescherten. Spätestens mit der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 wurde deutlich, dass sich die Linke – auch gerade auf Grundlage einer dezidierten Ablehnung von Hartz IV – als eine bundesweite Partei konsolidieren konnte, wie die Parteiführung verkündete, und damit ein Fünf-Parteien-System etabliert hat, das die anderen politischen Kräfte zu einer Neupositionierung zwingt.

Arbeit und Arbeitnehmerinteressen spielen seit den Hartz-Konflikten in der Tat eine größere Rolle für die politische Selbstverortung der Parteien als zuvor. Dies gilt insbesondere für die SPD, aber in Maßen auch für die anderen Parteien im Bundestag. So setzte mit der Regierungsübernahme durch die Große Koalition unter Angela Merkel im Jahre 2005 eine von wirtschaftsliberalen Kreisen öffentlich beklagte »Sozialdemokratisierung« der CDU ein, die vor allem im Bereich von Arbeit und Sozialem (bspw. im Hinblick auf Mindestlohnregelungen) ausgemacht wurde. In ihren öffentlichen Auftritten entdeckte sogar die FDP – in ihrem Bemühen um Wahlergebnisse von über 10 Prozent – die Arbeitnehmerschaft für sich, weshalb sie im Bundestagswahlkampf 2009 Einkommensverbesserungen für jedermann forderte (»Mehr Netto vom Brutto«). Erreichen wollte sie dies durch eine Politik der Steuersenkungen und der Reduzierung der Sozialstaatsquote (»Privat vor Staat«).



Besonders markant aber war die programmatische Neuausrichtung der SPD selbst, durch die sie versuchte, verlorene Wählerschaften und öffentliche Akzeptanz zurückzugewinnen. Diese politische Neuorientierung kam nicht über Nacht. Bereits unter dem Parteivorsitzenden Kurt Beck, der die Geschicke der Partei zwischen April 2006 und September 2008 lenkte, wurden Verbesserungen an den Hartz-Gesetzen eingefordert, etwa bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes II oder bei der Anrechenbarkeit von Vermögen. An der Agenda 2010 aber hielt die Parteiführung weiterhin fest. Vor allem Frank-Walter Steinmeier, der sich gegen Kurt Beck als Kanzlerkandidat für die Bundestagswahl 2009 durchsetzte, stand weiterhin zur Agenda 2010, an deren Formulierung er als damaliger Chef des Kanzleramts mit geholfen hatte. Im Wahlkampf kündigte Steinmeier deshalb an, nicht von der Agenda abrücken zu wollen. Sie sei eine notwendige und im Ergebnis richtige Politik, die nur nicht ausreichend vermittelt und verstanden worden sei.

Die Bundestagswahl 2009 brachte der SPD herbe Stimmenverluste von über 11 Prozent ein, woraufhin ihre Führung hart mit sich ins Gericht ging. Auf ihrem Parteitag in Dresden im November 2009 stellte sie einen Leitantrag vor, der eine Reihe von Ursachen für die schlechten Wahlergebnisse nannte, unter ihnen insbesondere die Hartz-Reformen, die Rente mit 67, der häufige Wechsel an der Führungsspitze sowie öffentlich ausgetragene Flügelkämpfe in der Partei. Nach der Bundestagswahl wurde die Führungsriege der SPD substanziell erneuert, weshalb Steinmeier der letzte Architekt der Agenda-Politik innerhalb der SPD-Führung blieb. Gerhard Schröder war bereits nach der Bundestagswahl im Jahre 2005 von seinen Ämtern und seinem Bundestagsmandat zurückgetreten. Wolfgang Clement schied nach dieser Wahl ebenfalls als Bundesminister aus und gab sein Parteibuch im November 2008 zurück. Peer Steinbrücks Engagement als Finanzminister und stellvertretender Parteivorsitzender endete mit der Vereidigung der schwarz-gelben Regierungskoalition im Oktober 2009. Mit dem Dresdner Parteitag wurden schließlich die Weichen für einen Kurswechsel gestellt, indem die Delegierten Sigmar Gabriel zum Bundesvorsitzenden und mit Andrea Nahles eine ausgewiesene Gegnerin der Agenda-Politik zur Generalsekretärin wählten.

Damit haben die Konflikte um »Hartz« die politische Landschaft der Bundesrepublik deutlich und nachhaltig beeinflusst. Es ist davon auszugehen, dass diese Gesetze auch in Zukunft immer wieder Kontroversen in Politik und Öffentlichkeit auslösen werden; nicht auszuschließen ist dabei, dass

sich bei entsprechenden Novellierungen neue Mobilisierungs- und Protestwellen formieren könnten.

Ein Ende des sozialen Friedens?

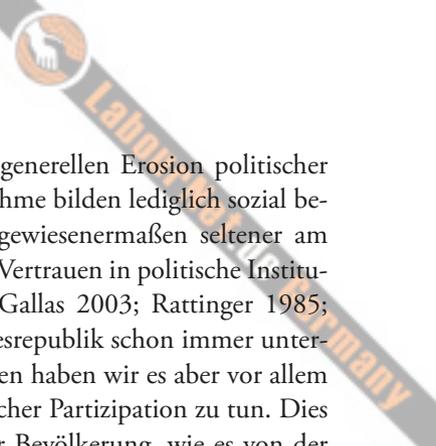
Die Bewertung der politischen Konflikte um die Hartz-Reformen führt zu der Frage, ob wir auf ein Ende des sozialen Friedens, zumindest in der bislang gekannten Form, zusteuern. Angesichts sich häufender gesellschaftlicher Problemlagen und wiederkehrender Berichte über soziale Unruhen in anderen europäischen Ländern taucht diese Frage in den letzten Jahren immer häufiger in der öffentlichen Diskussion auf. Sie spiegelt eine Sorge wider, die in Politik und Öffentlichkeit weit verbreitet ist und prominente Wortführer findet, wie etwa den DGB-Vorsitzenden Michael Sommer, die Politikwissenschaftlerin und SPD-Politikerin Gesine Schwan, aber auch den Deutsche-Bank-Chef Josef Ackermann.

Diese Sorge fußt auf einer Reihe von Beobachtungen. Zunächst verweisen die Wortführer auf die wachsende soziale Kluft in der Gesellschaft, die auch von verschiedenen Studien belegt wird. So stellt der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008) fest, dass die Ungleichheiten zwischen den oberen und unteren Einkommensgruppen gestiegen sind. Im Jahr 2005 galten 13 Prozent der Bevölkerung als einkommensarm, zwei Prozent mehr im Vergleich zu 2002; weitere 13 Prozent würden als arm gelten, wenn sie keine sozialen Transferleistungen erhalten würden. Zu den Einkommensunterschieden kommen Bildungsungleichheiten hinzu. Der Anteil der Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, lag 2006 bei 7,9 Prozent; ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung bleiben 15 Prozent der bis 35-Jährigen. Auch die Chancen des sozialen Aufstiegs durch Bildung sind gering, wie diverse Studien eindrücklich belegt haben. Demnach sind die Chancen zur Aufnahme eines universitären Studiums bei Kindern von Selbstständigen mit Abitur 14-mal so hoch wie bei Kindern aus Facharbeiterfamilien und sogar um das 41-Fache höher als bei Kindern von Ungelernten (Geißler 2002: 345 ff.). Damit steigen die Risiken, dass diese Bevölkerungsgruppen vermehrt im Teufelskreis von (langfristiger) Erwerbslosigkeit, unsicherer Beschäftigung und geringer Entlohnung gefangen bleiben. Wie wir im 2. Kapitel dargelegt haben, mehren sich die Indizien für die Festigung und Ausweitung eines sozial stark benachteiligten Prekariats.



Hinzu kommen die Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrisen seit dem Jahre 2008. Die Rezession der Jahre 2008 und 2009 wirkte sich zwar aufgrund der Kurzarbeitsregelung nicht drastisch auf den Arbeitsmarkt aus, sie erhöhte aber die Staatsschulden durch die umfangreichen Konjunkturprogramme und Bürgschaften um ein Vielfaches. Verschärft werden die Risiken dieser Politik des »deficit spending« durch die aktuelle Krise des Euro, die durch das umfangreiche Haushaltsdefizit Griechenlands und die riskanten Börsenspekulationen mit griechischen Staatsanleihen ausgelöst und mithilfe eines 750 Milliarden schweren Rettungsschirms der EU und des Internationalen Währungsfonds abzuwenden versucht wurde. Der Ruf nach Haushaltskonsolidierung und Sparen macht die Runde. Ein genereller Sparzwang ist aber gesellschaftlich schwerer zu vermitteln, vor allem in Bezug auf sozialstaatliche Ansprüche und Leistungen, denn Staat und Politik beschließen außergewöhnlich kostspielige Rettungsmaßnahmen und Notprogramme, die auch denen zugute kommen, die in der Öffentlichkeit als Mitverursacher der Krise ausgemacht werden: Managern, Banken und Börsen. Gegen das Sparpaket, das die schwarz-gelbe Bundesregierung zur Eindämmung des Haushaltsdefizits und der anstehenden Neuverschuldung zusammenschürfte und der Öffentlichkeit im Sommer 2010 vorstellte, hagelte es deshalb öffentliche Kritik wegen der ungleich höheren Belastung sozial Schwacher. Die damit im Raum stehende Frage der Angemessenheit, Gerechtigkeit und Legitimität staatlicher Ausgaben und Interventionen kann zu einem massiven Glaubwürdigkeitsverlust von Staat und politischen Eliten führen.

Die Sorge vor sozialen Unruhen dürfte schließlich auch von den wahrgenommenen Veränderungen des politischen Beteiligungs- und Protestverhaltens der Bevölkerung mit bedingt sein. Es wird eine wachsende Politikverdrossenheit beklagt, die sich an steigenden Zahlen von Nicht- oder Protestwählern festmachen lässt. Zugleich haben Großorganisationen wie Gewerkschaften und Parteien mit Mitgliederverlust zu kämpfen. Zumindest den Gewerkschaften und Großparteien gelingt es immer weniger, Träger oder Drehscheibe der politischen Willensbildung und Partizipation zu sein und das breite Feld der gesellschaftlichen Initiativen und Aktionen zu repräsentieren oder zu bündeln. Kleinere Verbände mit spezifischen Themen und Interessen sowie lockere Formen der Organisation und Aktion gewinnen demgegenüber an Bedeutung, weshalb das Feld der politischen Partizipation fragmentierter und in vielen Bereichen lebhafter wird.



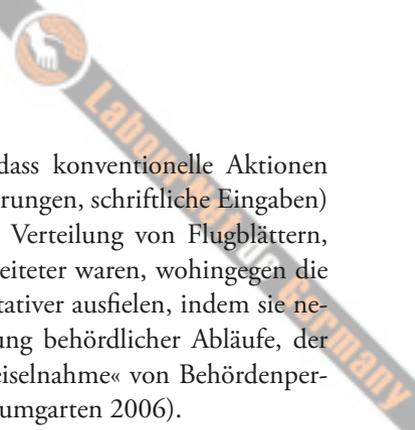
In der Tat haben wir es nicht mit einer generellen Erosion politischer Teilhabe der Bevölkerung zu tun. Eine Ausnahme bilden lediglich sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die nachgewiesenermaßen seltener am politischen Leben teilnehmen und geringeres Vertrauen in politische Institutionen und ihr soziales Umfeld aufweisen (Gallas 2003; Rattinger 1985; Kleinhenz 1995). Jenseits dieser in der Bundesrepublik schon immer unterdurchschnittlich politisch engagierten Gruppen haben wir es aber vor allem mit einem Form- und Strukturwandel politischer Partizipation zu tun. Dies gilt insbesondere für das Protestverhalten der Bevölkerung, wie es von der Sozialen Bewegungsforschung dokumentiert wurde (Rucht 2001; Roth/Rucht 2008). Studien belegen eine »partizipative Revolution«, denn zwischen 1960 und 1994 verdreifachte sich die Zahl der Protestereignisse auf knapp 400 überregionale Aktionen pro Jahr. Vor allem die Zahl kleinerer Protestaktionen, die immer häufiger von einem Bündnis verschiedener Organisationen durchgeführt werden, nimmt zu. Dabei spiegeln die Protestthemen die Kontroversen der jüngsten Geschichte der Bundesrepublik wider: In den 1970er und 1980er Jahren dominierten die Themen neuer sozialer Bewegungen (Demokratie und Bürgerrechte, Frieden, Atompolitik, sekundär Ökologie und Frauen), während die 1990er Jahre vor allem von den Themen Arbeit und Ausländer bzw. Migration bestimmt waren. Bedeutsam ist, dass die Zahl antagonistischer Veranstaltungen (bspw. Demonstrationen gegen Aufmärsche von Rechtsradikalen) insgesamt zunahm. Ebenfalls auffällig ist die Zunahme konfrontativer Protestereignisse, wie Blockaden, deren Anteil zwischen 1950 und 1994 von 0,6 auf 10,8 Prozent stieg. Zugenommen hat auch die Zahl der gewalttätigen Proteste (von 4 auf 11,5 Prozent), wobei hier vor allem kleinere Aktionen dominieren, die in der Mehrzahl der Fälle von fremdenfeindlichen und rechtsextremen Gruppierungen ausgingen (Neidhardt/Rucht 1999).

Diese Entwicklungen nähren angesichts grassierender gesellschaftlicher Problemlagen und intensiver politischer Kontroversen die Sorge vor einer Radikalisierung des Unmutes. Bezeichnenderweise wird diese Sorge immer dann öffentlich verbalisiert, wenn es im europäischen Ausland zu gewaltsamen Ausschreitungen kommt, wie etwa im Falle der Unruhen in den Pariser Vororten im Oktober und November 2005 oder im Falle der Streiks und der Proteste gegen die Sparpläne der griechischen Regierung Anfang 2010. Die betreffenden Berichte und Kommentare äußern die Erwartung oder Befürchtung, dass dieser Funke leicht nach Deutschland überspringen könnte. Derartige Sorgen sind aber weitgehend unbegründet. Die Alarmbereitschaft



der deutschen Debatten wird den Protestereignissen im Ausland kaum gerecht und schätzt die deutschen Verhältnisse nicht realistisch ein. Das Protestverhalten ist deutlich von den politischen Traditionen und Institution der jeweiligen Länder geprägt und muss auch jeweils innerhalb dieser Rahmenbedingungen verstanden und bewertet werden. Wenn in der Medienöffentlichkeit in Deutschland über soziale Unruhen im In- und Ausland gemutmaßt wird, so spiegelt sich darin immer noch ein Misstrauen gegenüber den demokratischen Tugenden der Bevölkerung wider, das sich implizit oder explizit auf den Aufstieg des Nationalsozialismus beruft und in der Triade »Wirtschaftskrise, Massenarbeitslosigkeit und antidemokratische Gesinnung« eine konstante Gefährdung unserer politischen Grundordnung ausmacht – statt öffentliche Proteste und politische Konflikte als ein greifbares Zeichen für eine gelebte Demokratie zu werten. Um die sorgenvollen Berichte an die politischen Realitäten unserer Tage heranzuführen, möchten wir betonen, dass die kolportierten Protestereignisse im europäischen Ausland zwar außergewöhnlich sind, aber in den jeweiligen Ländern nicht völlig aus der Norm fallen und damit keinesfalls außerhalb der politischen Ordnung stehen.

Dies ist vor allem in Bezug auf Frankreich gut belegt, welches als eine außerordentlich protestaktive Nation gilt. So wurden dort in der ersten Dekade dieses Jahrtausends mehr als 10.000 Protestereignisse pro Jahr in Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern gezählt – allein in Paris machte die Polizei während der ersten vier Monate des Jahres 2009 an die 1.240 Proteste aus. Dabei stieg der Anteil der Bevölkerung, der aussagte, an einer Demonstration schon einmal teilgenommen zu haben, zwischen 1988 und 1995 von 49 auf 77 Prozent an (Mayer 2009). In Frankreich sind Proteste sehr häufig konfrontativ, zum Teil auch gewalttätig und thematisieren eher eine ideologische Position als verhandelbare Interessen. Für diese Orientierung stehen beispielsweise die breiten Proteste und politischen Streiks vom November und Dezember 1995 gegen die Sozialreformen der Regierung Alain Juppé oder die Aktionen der Gewerkschaften, Schüler, Studenten und Oppositionsparteien gegen das Gesetz zum Kündigungsschutz der Regierung Dominique de Villepin im Februar 2006. Bei den Protesten kam es zu zahlreichen Blockaden, Verhaftungen und einigen Verletzten. Diese Beobachtungen gelten auch für die Proteste der Erwerbslosen und prekär Beschäftigten, die in Frankreich in den Jahren zwischen 1994 und 1998 ihren Höhepunkt erlebten und die Ereignisse in anderen europäischen Ländern deutlich beflügelt und beeinflusst haben. Ein Vergleich dieser Proteste in



Deutschland und Frankreich verdeutlicht, dass konventionelle Aktionen (z. B. Pressekonferenzen, Teilnahme bei Anhörungen, schriftliche Eingaben) und demonstrative Proteste (z. B. Märsche, Verteilung von Flugblättern, symbolische Aktionen) in Deutschland verbreiteter waren, wohingegen die französischen Proteste radikaler und konfrontativer ausfielen, indem sie neben der Besetzung von Behörden, der Störung behördlicher Abläufe, der Verhinderung von Räumungen auch die »Geiselnahme« von Behördenpersonal als Druckmittel einsetzten (Lahusen/Baumgarten 2006).

Die Bezugnahme auf Frankreich erlaubt es uns, die Situation in Deutschland realistischer einzuschätzen. Das heißt, trotz der genannten Entwicklungen des deutschen Protestverhaltens verlaufen politische Konflikte hier immer noch wesentlich ruhiger als in Frankreich. Dies liegt vor allem an den unterschiedlichen politischen Traditionen und Institutionen beider Länder. So hat die sozialwissenschaftliche Forschung die Sonderrolle Frankreichs anhand einer Reihe von Faktoren zu erklären versucht, die für die Bundesrepublik Deutschland nur eingeschränkt gelten. Zunächst wird auf traditionelle Konfliktlinien verwiesen, die in Frankreich eine stärker ausgeprägte Kontinuität besitzen. Dies gilt zum einen für politisch-ideologische Spaltungen, denken wir etwa daran, dass die Gewerkschaftslandschaft nicht in Form von Einheits- oder Branchengewerkschaften, sondern entlang weltanschaulicher und ideologischer Scheidelinien (bspw. zwischen christlichen, sozialdemokratischen, kommunistischen oder anarchistischen Gewerkschaften) gegliedert ist (Ebbinghaus/Visser 2000). Zum anderen verweisen Autoren auf eine größere Entfremdung zwischen der Bevölkerung und den politischen und wirtschaftlichen Eliten, die als »politische Klasse« wahrgenommen werden und sich stärker selbst reproduzieren (Bourdieu 2004). Tilly (2008) verweist auf die lange Geschichte sozialer Bewegungen und politischer Proteste, die die politische Kultur und Identität des Landes geprägt und ein breites Feld von Bewegungsorganisationen und -aktivisten hervorgebracht hat, die eine protestförderliche »Angebotsstruktur« bereitstellen. Dieses Feld ist zugleich stark fragmentiert, etwa in Bezug auf die vielen kleinen Parteien und Gewerkschaften, die aufgrund ihrer ausgeprägt ideologischen Partikularismen und Antagonismen eine hochkompetitive und damit protestbegünstigende Arena von »politischen Unternehmern« etablieren. Dies gilt vor allem für die Gewerkschaften, da die starke Fragmentierung der Gewerkschaftslandschaft unter den Bedingungen eines insgesamt sehr geringen Organisationsgrades (ca. 9 Prozent) zu einem kompetitiven politischen Selbstverständnis und zu einer Strategie des »sindicalisme de lutte« führt, die die politische Mobilisie-



rung vor die sozialpartnerschaftliche Verhandlung stellt. In einem politischen System, das jedem Individuum das Recht zur Ausrufung eines (politischen) Streiks als Grundrecht garantiert, um Parlament und Regierung unter Druck zu setzen, ist eine solche gesellschaftspolitische Strategie in hohem Maße förderlich für eine Politisierung von Interessen und Sachfragen und für eine Radikalisierung von politischen Konflikten.

Diese protestbegünstigenden Bedingungen gelten für Deutschland nur in sehr eingeschränktem Maße. Ideologische Scheidelinien sind im Parteien- und Verbandssystem zwar enthalten, werden aber durch sozialpartnerschaftliche Institutionen im Allgemeinen sowie durch das Prinzip der Einheits- und Branchengewerkschaft im Besonderen entschärft. Eine Politisierung von Arbeitskämpfen wird durch ein restriktives Streikrecht verhindert, das politische Streiks ausschließt und das Streikrecht auf die Gewerkschaften rück- und an Tarifverhandlungen anbindet. Aufgrund des Föderalismus ist das parlamentarische System Deutschlands für neue politische Strömungen und schwache Interessen offener als ein zentralistisches System und minimiert damit deren Ausgrenzung und Radikalisierung. Der Politikstil ist weitestgehend dialog- und konsensorientiert und ahndet ideologische Radikalisierungen jedweder Art mit dem Generalverdacht der Verfassungsfeindlichkeit.

Die französischen Verhältnisse dienen uns auch als Maßstab für die Skizzierung künftiger Szenarien, indem sie die konkreten Umstände zu benennen helfen, unter denen die Konfliktintensität zunehmen könnte: etwa wenn die Entfremdung der Bevölkerung vom politischen System und einer sich als politische Klasse konstituierenden Elite zunimmt, wenn die Parteien- und Gewerkschaftslandschaft in kleinere Organisationen mit insgesamt geringerem Organisationsgrad und kompetitiven Eigeninteressen zerfällt, wenn sich das differenzierende Feld von Organisationen und Aktivisten immer weniger an den neokorporatistischen und sozialpartnerschaftlichen Grundkonsens gebunden fühlt und so fort. Hier und dort sind solche Tendenzen auszumachen. Diese erzeugen aber allesamt nicht die für einen grundlegenden Wandel des politischen Protestverhaltens und politischen Konfliktpotenzials notwendigen kumulativen Effekte.

Eine weitere Lehre können wir aus dem französischen Fall ziehen: Selbst eine höhere Militanz bedroht noch keinesfalls die politische Grundordnung eines Landes, sofern sich die politischen Institutionen an diese Situation anpassen können. Ganz im Gegenteil: Vor dem französischen Hintergrund muss die deutsche Sorge um soziale Unruhen als eine übertriebene Angst vor



undemokratischen Umtrieben erscheinen, die wahrscheinlich altmodisch ist. Viel gravierender und problematischer als vermehrte Proteste und Unruhen wäre demgegenüber die mögliche Entfremdung der Bevölkerung, hier insbesondere der weniger privilegierten Gruppierungen, vom politischen System, etwa durch Politikverdrossenheit, Misstrauen und Nichtteilnahme. Diese ist auch in bestimmten Bevölkerungsgruppen bereits erkennbar, könnte noch an Bedeutung zunehmen und dabei populistischen Kräften am linken, vor allem aber am rechten Rand Zulauf verschaffen. Aus diesen Gründen muss viel eher vor einer strukturellen, politischen Entfremdung der Bevölkerung und vor einem expandierenden, antidemokratischen Organisationsspektrum gewarnt werden. Auch in dieser Hinsicht ist der französische Fall mit dem »Front-National« sehr lehrreich.

Aus den genannten Gründen teilen wir die Sorgen vor sozialen Unruhen und einem Ende des sozialen Friedens nicht. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass politische Konflikte in Zukunft eine größere Sprengkraft entwickeln, sobald die gesellschaftlichen Problemlagen sozialer Ungleichheit und gesellschaftlicher Ausgrenzung zunehmen, die sozialstaatlichen und -partnerschaftlichen Institutionen der politischen Befriedung und des sozialen Ausgleichs erodieren und die etablierten Verfahren der politischen Konfliktbewältigung an Legitimität verlieren und ungezügelter Verteilungskonflikten Platz machen. Davon ist aber unter den aktuell gegebenen Rahmenbedingungen nicht auszugehen. Ganz im Gegenteil: Die Analyse der Proteste und Konflikte in Zeiten der Hartz-Reformen hat gezeigt, dass die Politik in Deutschland eher zu wenig Dissens aushält und dazu tendiert, diesen in Treue zu den eingespielten, neokorporatistischen Traditionen und Institutionen der Sozialpartnerschaft und der Konsensdemokratie zu marginalisieren. Der Preis einer solchen Marginalisierung aber lautet politische Ausgrenzung, Politikverdrossenheit und Entfremdung. Das zentrale Thema einer demokratischen und partizipativen Politik muss daher vielmehr die generelle Teilhabe der Bevölkerung, auch gerade der marginalisierten Bevölkerungsgruppen, sein. In diesem Sinne wären Konflikte über politische Sachfragen – etwa in Bezug auf die Zukunft von Hartz IV – sogar als Zeichen einer gelebten Demokratie zu begrüßen.