



Katja Patzwaldt

Politik mit Kommission

Zur Instrumentalisierung von Hartz und Experten

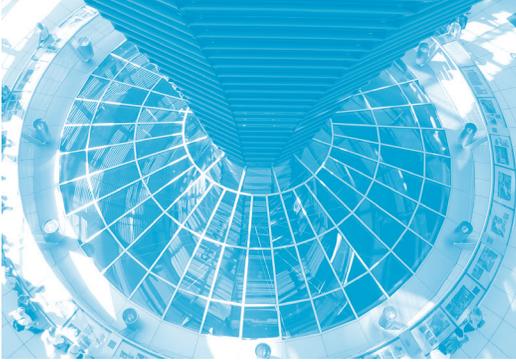
Vor fünf Jahren setzte die damalige rot-grüne Bundesregierung eine Kommission ein, die sie beraten sollte, wie sich die Arbeitslosigkeit senken ließe. Ein gutes Dutzend Manager, Politiker, Verbandsfunktionäre und Wissenschaftler befasste sich unter dem Vorsitz des Personaldirektors der Volkswagen AG, Peter Hartz, ein halbes Jahr mit dieser Frage. Von den Empfehlungen übernahm der Gesetzgeber schließlich mit den vier Hartz-Gesetzen einen ungewöhnlich großen Teil der Vorschläge. Was war dieser Kommission gelungen, was die Bundesregierung allein nicht schaffen zu können meinte? Kanzler Schröder und sein Arbeitsminister Riester zogen die Experten nicht deswegen zurate, weil sie nach der besten Lösung eines komplizierten Problems suchten. Vielmehr ist der Experteneinsatz ein Beispiel dafür, wie Beratung taktisch motiviert für ganz andere politische Zwecke genutzt wird.

Von »sachferner« Politisierung brauchten die Berater jedoch gerade angesichts des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit und der Vergeblichkeit bisheriger Lösungsversuche nicht unbedingt auszugehen. Tatsächlich war die Arbeitslosigkeit zum Schlüsselthema in der 1998er Wahlkampagne der SPD gemacht worden, und die rot-grüne Regierung wollte sich an ihrem Versprechen einer Maximalzahl von 3,5 Millionen Erwerbslosen messen lassen. Dafür galt es, den Sozialstaat so zu reformieren, dass er nicht in erster Linie versorgen, sondern die Ausgegrenzten zurück in den privaten Arbeitsmarkt bringen würde – so, wie es etwa den Briten, Dänen und Holländern gelungen war. Für diese komplexe Aufgabe suchte sich die Regierung unabhängige Beratung. In ihrem Handeln musste sie allerdings in jedem Fall Gewerkschaften und Arbeitgeber berücksichtigen, die sozialpolitisch wesentlich mit dem Staat verknüpft sind. Die Sozialpartner bewegten sich allerdings nur wenig aufeinander zu und warteten nicht mit dem erhofften Programm für Wirt-

schafts- und Sozialpolitik auf. Damit war die Regierung der Senkung der Arbeitslosigkeit kurz vor der nächsten Wahl nicht viel näher gekommen. Die Einberufung einer Kommission selbst und die Erarbeitung eines Programms waren die politischen »Gegenstände«, die nun anstelle der gesunkenen Arbeitslosigkeit das Regierungshandeln für die Wahlzeit demonstrieren sollten.

Die politische Verwertung gehörte zum Kalkül der Beratung. Die Existenz der Kommission und ihre prominente Stellung, ihre Mitglieder und ihr Zeitplan wurden durch die Wahlkampagne der Regierung bestimmt. Die Experten der Kommission wurden aus einem breiten politischen Spektrum rekrutiert, gleichwohl nicht von ihren Herkunftsorganisationen mit einem Mandat zur Verhandlung oder Beratung versehen. Das wendete die Regierung erst so, dann so: Zunächst pries man die Neutralität der »Privatpersonen«, später rühmte man das Ergebnis ihrer Arbeit als »gesellschaftlichen Kompromiss«. Schröder setzte damit bewusst und von Anfang an darauf, direkt die Massenmedien und damit die Wähler anzusprechen.

Es war aber nicht nur die Wahl, die ihn dazu trieb. Der Wunsch nach erneuter Regierungsverantwortung schwor plötzlich auch die internen Kritiker und Feinde auf den Spitzenkandidaten ein, und dieser ergriff die Chance, sie mit dieser Beratungskommission vorübergehend an die Wand zu spielen. Nach der Regierungsübernahme 1998 von SPD und Grünen wurden Personen zu Schlüsselressourcen in der Auseinandersetzung, die zwischen den einst für die Wahl Verbündeten aufflammte. Innerhalb des Kabinetts fielen die Meinungen und Ansprüche auseinander, also der Konkurrenten Lafontaine, des damaligen Parteivorsitzenden und Finanzministers, sowie Schröder, des Kanzlers und folgenden Parteivorsitzenden. Aber auch zwischen neuen und alten Beamten bzw. zwischen Führung und Apparat gab es weiterhin Spannun-



gen: Die Neuen misstrauten den von Kohl geprägten Regierungsbeamten. Außenseiter sollten nun dabei behilflich sein, Terrain dort zu gewinnen, wo es an eigenen Truppen mangelte. So wurde etwa aus dem ehemaligen VEBA-Manager Müller der neue Wirtschaftsminister, aus dem ehemaligen IG-Metall-Vorstandsmitglied Riester der Arbeitsminister und aus dem Chef der Konjunkturabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Flassbeck ein Staatssekretär im Bundesfinanzministerium.

Auch Beratern wurde eine ungewöhnliche Macht gewährt, die sonst nur Amtspersonen zusteht. An ihnen schätzten die Regierenden, dass sie nicht um politische Macht konkurrierten. Selbst die Instrumentalisierung für den Machterwerb anderer sahen Berater oftmals nicht, interessierten sich nicht dafür oder konnten sich kaum dagegen wehren. Die Hartz-Kommission ist dafür ein Beispiel. Öffentlich machte sich die Regierungsspitze ihr gegenüber absichtlich klein, aber jenseits des Medienlichts wollte sie am Rat der Experten möglichst viel mitgestalten. Sie gesellte der Kommission einen ebenso starken Stab von Beamten aus dem Arbeitsministerium bei – ein Stab, der die Vorschläge der Experten auf rechtliche und wirtschaftliche Haltbarkeit hin überprüfen sollte. Hartz machte es sich jedoch zunutze, dass ihn der Druck der bevorstehenden Wahl und das Vertrauen Schröders

Beratern wurde eine ungewöhnliche Macht gewährt, die sonst nur Amtspersonen zusteht. An ihnen schätzten die Regierenden, dass sie nicht um politische Macht konkurrierten.

gegen Kritik weitgehend immunisierten. Er setzte sich über die Beamten hinweg und informierte sie nicht über seine Ideen. Gleiches traf die gewöhnlichen Kommissionsmitglieder: Noch in der Endredaktion veränderte er mit seinen engsten Mitarbeitern wichtige Details. Schröder schlug den Beamten das Heft ein zweites Mal aus der Hand, als er ankündigte, den Bericht »eins zu eins« umsetzen zu wollen. Der Kanzler gewann die Wahl 2002 knapp.

Allerdings profitierte nicht nur Schröder, dem die Experten bei den Wählern und bei der Durchsetzung seines politischen Programms gegen die Kontrahenten in den eigenen Reihen halfen. Auch etliche andere politische Akteure brachten im Windschatten der Kommission eigene Ideen durch. So gelangte die Zusammenlegung von

Arbeitslosen- und Sozialhilfe als eigenes Gesetz unter dem Namen ›Hartz IV‹ zu Prominenz, war aber im Bericht nur ein Punkt am Rande gewesen. Hier konnte sich das Arbeitsministerium mit einer schon lange vorher erarbeiteten Vorlage durchsetzen. Bei der Verabschiedung wiederum gelang es CDU/CSU, etwa die Höhe der vorgesehenen Bezüge maßgeblich zu beeinflussen.

Aber auch darüber hinaus brachte dieser Beratungsprozess dank der Aufmerksamkeit der Medien ungeahnte Veränderungen in der Politik. Im Wahlkampf war es vor allem dem medialen Auftritt von Peter Hartz, der damals noch nicht im Sumpf des VW-Rotlichtskandals steckte, zu verdanken, dass ein eher ›technisches‹ Thema – der Behördenumbau und das Vermittlungsprozedere von Arbeitslosen – die Massen erreichte. Die Rhetorik des Berichtes war ungewöhnlich und einprägsam. Insbesondere die ›Ich-AG‹ wurde sehr populär – wenn auch später zum ›Unwort des Jahres‹ gekürt. Das vergleichbare Programm des Arbeitsministeriums, »Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit«, hatte eine derartige Attraktivität und Bekanntheit nie besessen. Bundestagswahl und Massenmedien sorgten für ein neues, breites Publikum: Gerade die in der Sozialhilfe ›versteckten‹ Arbeitslosen – die nach der Reform ›sichtbar‹ wurden, aber somit undankbarerweise auch die Arbeitslosenstatistik plötzlich aufblähten – wurden nun zu einem Politikum. Die einfache Um-

schichtung der Zuordnung der früheren Arbeitslosen- und Sozialhilfe bewirkte zudem, dass versicherte Arbeitnehmer und Bezieher von Arbeitslosenhilfe sich plötzlich vom Abstieg in eine Gruppe bedroht sahen, die von ›Stütze‹ lebte. In Ost- und Westdeutschland erfasste eine Mobilisierungswelle die Verlierer der Modernisierung. In der SPD startete der linke Flügel ein Mitgliederbegehren gegen die Hartz-IV-Politik der Führung, Gewerkschafter gründeten mit der Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit (WASG) eine eigene politische Partei, die mittlerweile mit der PDS zur ›Linken‹ fusioniert ist. Damit bewahrheiteten sich nun die Befürchtungen eines ›heißen Herbstes‹, die westdeutsche Politiker nach der Wiedervereinigung mit dem Osten – und der folgenden Massenarbeitslosigkeit – gehegt hatten. 2005 warf Schröder schließlich wegen des internen Widerstandes das Hand-



tuch, so wie Lafontaine schon 1999. Während sich Schröder aber nach den vorgezogenen Wahlen – und geschichtsträchtigen Fernsehminuten der unverhüllten Machtgier in der Wahlnacht – aus der Politik verabschieden musste, spülten die unvorhersehbaren Folgen der Hartz-Politik den Ex-Vizekanzler und Ex-Parteivorsitzenden unverhofft an die Spitze einer neuen Partei und zurück in den Bundestag.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich politisch einbringen wollen, müssen sich vergegenwärtigen, dass ihre Expertise die Politik zunächst niemals besser macht, sondern anstrengender. Die paradoxe Situation ist die: Eigentlich ›sollte‹ kostenloser Rat von ressourcenarmen Politikern gern gesehen werden, könnte dieser ihnen doch die Arbeit erleichtern. Praktisch sind aber zuerst Ressourcen aufzubringen, um diese neuen Ressourcen zu nutzen. Darin unterscheiden sich die Wissenschaftler im Grunde nicht von Praktikanten – sie müssen die Hierarchien und Vertrauensbeziehungen kennenlernen, sie müssen sich mit den Zielen der Politiker vertraut machen und herausfinden, welcher Art ihr Beitrag sein soll. Sie müssen betreut, kontrolliert und belobigt werden. Läuft die Beziehung langfristig, reduziert sich dieser Ressourcenaufwand. Abgeordnete lassen sich aber selten auf solche Beziehungen ein. Sie können nicht einschätzen, ob ein Ratgeber seiner Idee treuer sein wird als dem beratenen politischen Lager oder der Person. Ihre Mitarbeiter brauchen genügend Kompetenz und genug Ausdauer, um mit der sehr anspruchsvollen und erwartungsvollen Klientel beratungswilliger Wissenschaftler umzugehen.

Wer kommt sonst noch infrage auf politischer Seite, derartige Beziehungen ›hauptamtlich‹ zu unterhalten? Parteiapparate sind dazu (derzeit) selten bereit. Sie delegieren vielmehr selbst Aufgaben an die Fraktionen in Bund und Ländern, um deren personelle und finanzielle Ressourcen für inhaltliche Arbeit zu nutzen. Parteiuntergliederungen schärfen, im Gegenteil, gerade ihr politisches Profil, indem sie bestimmten Instituten oder einzelnen Wissenschaftlern über Jahre hinweg treu bleiben und sich keineswegs von Sachlichkeit und Argumenten leiten lassen. Ministerialbeamte schließlich, die am längsten in der Politik verweilen und über die meisten Ressourcen verfügen, haben für ihren Alltag schon das

nötige bürokratische Wissen. Nur selten sind sie damit beschäftigt, politische Initiativen einzuleiten, und sie sind kaum dazu in der Lage, aus eigenem Antrieb ständige Beratergruppen zu unterhalten.

So bleibt einem Wissenschaftler, der die Politik beratend verbessern möchte, nur zweierlei. Entweder gelingt es ihm, sich in personelle politische Netzwerke einzuklinken. Dann muss er sich aber früher oder später auf ein solches Netzwerk festlegen. Dort kann er als kreativer Außenseiter politische Ideen beisteuern und diskutieren. Zeitpunkt, Thema und Verwendung seiner Aussagen liegen aber nicht in seiner Hand. Allerdings kann man hier spätere Spitzenpolitiker kennenlernen und als ihr Vertrauter politisch aufsteigen.

Oder aber er passt sich an die Gepflogenheiten derer an, die erfolgreich und oft ungefragt Politik mit ihrer eigenen Meinung beeinflussen. Hierin müssen sich die beratungswilligen Wissenschaftler allerdings an den Standards der Lobbyisten aus Politik und Wirtschaft messen lassen. Diese Variante ist – anders als die erste – für Einzelpersonen wenig attraktiv, sofern sie nicht ganz in die Politik hinüberwechseln wollen. Sie müssten ihre Herkunftsorganisation mit ins Spiel bringen – etwa ein Institut oder eine Wissenschaftsorganisation –, um institutionelle Glaubwürdigkeit und Gewicht zu erlangen. Zudem brauchte es professionelle Mitarbeiter, die wie die Lobbyisten Themen wittern und wissenschaftliche Meinung punktgenau als appetitliche Häppchen (und nicht als bittere Medizin) servieren.

Wissenschaftliche Beratung schwankt, wie der Fall Hartz überdeutlich zeigte, zwischen der Instrumentalisierung durch Politiker und dem ressourcenaufwendigen eigenständigen Politisieren. In der Bundesrepublik ist eine Alternative vorläufig noch wenig genutzt: Je mehr Wechsel das politische System zwischen Wissenschaft, Regierung und Parlament, Partei- und Beamtenapparaten erlaubt und je mehr Akademiker ihre wissenschaftliche Sicht der Dinge in die Büros der Politik tragen, desto einfacher wird es auch, wissenschaftliche Ideen politisch umzusetzen.