

Reformimpulse in den neunziger Jahren oder: Der Reformler Helmut Kohl. Beobachtungen und Fragen*

Von Hans-Peter Schwarz

Schicken wir eine Begriffsklärung voraus: Was verstehen wir unter Reformen? Welche Typen von Reformen lassen sich unterscheiden? Damit verbinden sich einige Beobachtungen zum Thema Reformen in der Frühzeit und in den mittleren Jahren der Bundesrepublik. Häufig charakterisiert man die bundesdeutsche Gesellschaft als eine lernende Gesellschaft. Wer wollte dem widersprechen! Lernende Gesellschaften sind aber auch Gesellschaften, in denen unablässig Reformen proklamiert oder tatsächlich auf den Weg gebracht werden. Das geht manchmal schneller, manchmal langsamer; bald geben die maßgeblichen politischen Kräfte Gas, manchmal bremsen sie das Tempo ab. Aber irgendwie und irgendwo reformiert wird immer.

Im zweiten Teil skizzieren wir auf dem Hintergrund bundesdeutscher Reformpolitik das reformerische Profil Helmut Kohls in Mainz, in den Jahren als Oppositionsführer und dann als Bundeskanzler von 1982–1990. Stichwort: der Reformler Helmut Kohl.

Dem folgt dann – drittens – der Hauptteil mit den Fragen nach den Reformimpulsen der 1990er Jahre. Kann, darf, muss man diesen Zeitraum so, wie das zeitgenössische Kritiker registrierten und wie es immer noch geschieht, als Jahre des Reformstaus begreifen und somit Helmut Kohl als eine Art zögernden Riesen? Oder war Widersprüchlichkeit das Hauptmerkmal der neunziger Jahre im wiedervereinigten Deutschland, einerseits also tiefgreifende Reformen, andererseits Reformstau? Oder aber – auch für diese dritte Deutung gibt es gute Argumente – war die zweite Hälfte der Ära Kohl nicht sogar eine Epoche tiefgreifender Umgestaltung, deren wahres Ausmaß erst aus heutiger Sicht ins Blickfeld tritt, während sich die seinerzeit schrille Kritik am Reformstau eher mit Oberflächenphänomenen befasst hat? Endgültige Antworten auf diese Fragen sind heute noch nicht möglich. Wir stehen den Vorgängen noch zu nahe und die Forschung kommt erst in Gang. Manches lässt sich aber doch schon deutlich erkennen.

* Auch abgedruckt in: Günter BUCHSTAB/Hans-Otto KLEINMANN/Hanns Jürgen KÜSTERS (Hg.), *Die Ära Kohl im Gespräch. Eine Zwischenbilanz*, Köln/Weimar/Wien 2010, S. 557–578; darin auch die Tagungsbeiträge von 2001 bis 2009.

I.

Zuerst zur Begriffsklärung. Seitdem die Reform-Agenda 2010 ungewöhnlich erbitterten Widerstand ausgelöst hat, scheut die Politik ängstlich davor zurück, ihre Postulate und Projekte mit dem odios gewordenen Begriff Reform zu verbinden. Dies ist eine ganz neue Entwicklung. Tatsächlich ist der Terminus Reform aber seit den Preußischen Reformen der Jahre 1807–1818 im deutschen Sprachgebrauch fast durchgehend positiv besetzt gewesen. Anfänglich wurde eine tiefpflügende Reformpolitik vor allem als Alternative zur Revolution begriffen. So formulierte beispielsweise der Verfasser des Stichworts „Revolution“ im Staats-Lexikon von Rotteck/Welcker, dem Begriffsarsenal des deutschen Frühliberalismus, nach recht gewundenen Formulierungen schließlich den entschiedenen Satz: „Darum lassen sich alle Revolutionen durch zeitgemäß ausreichende Reformen verhindern.“¹ (Ironischerweise erschien der fragliche Band des Staatslexikons ausgerechnet im Revolutionsjahr 1848!) Als Reform galt hier und vielfach auch noch später ein umfassender Umbau der staatlichen Grundordnung, der Verwaltung, der Wirtschaft, der Kirchen und des Bildungswesens – dies aber stets in legalem, gewaltlosem Verfahren.

Mehr und mehr hat es sich dann eingebürgert, umfassend konzipierte, gesetzlich auf den Weg gebrachte Neuordnungen generell als Reformen zu bezeichnen. In der 21. Auflage der 30-bändigen „Brockhaus Enzyklopädie“ von 2005/2006 wird „Reform“ wie folgt definiert: „planmäßige Umgestaltung, Verbesserung, Neuordnung des Bestehenden, bes. (als Gegenbegriff zu Revolution) die gezielte, die Legalität wahrende Umgestaltung politischer und gesellschaftlicher Einrichtungen (u. a. Verfassungs-, Verwaltungs-, Rechts-, Wirtschafts-, Währungs-, Finanz-, Steuer-, Schul- oder Bildungs-Reform). Staatliche Reform-Politik hat i. d. R. das Ziel, ein bestehendes politisches System an veränderte Bedingungen anzupassen.“ Wie ersichtlich, wird hier der grundlegende Gegensatz zur Revolution durchaus noch betont, dies aber verbunden mit dem Hinweis, Reformen in verschiedensten Teilbereichen von Staat und Gesellschaft hätten das Ziel, das politische System (und wir können ergänzen: die gesetzlich normierbare Gesellschaftsordnung generell) an veränderte politische und gesellschaftliche Gegebenheiten anzupassen.

In modernen Gesellschaften verändern sich diese Gegebenheiten von Jahrzehnt zu Jahrzehnt mit beschleunigtem Tempo. Dabei ist die beschleunigte Veränderung längst nicht mehr nur auf die westliche Zivilisation begrenzt. Tiefgreifende, häufig aber auch urplötzlich hereinbrechende Umbrüche kennzeichnen seit Langem das Weltstaatensystem, die Technik, die Weltwirtschaft

1 *Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, hg. von Carl VON ROTTECK und Carl WELCKER, neue durchaus verbesserte und vermehrte Aufl., 11. Bd., Altona 1848, S. 550.

und die Kulturen. Der französische Historiker Jules Michelet schrieb schon 1872: „Eine der heute gewichtigsten, aber am wenigsten beachteten Tatsachen ist, daß sich das Zeittempo völlig verändert hat.“² Und als der amerikanische Historiker Henry Adams ein paar Jahrzehnte später versuchte, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen Entwicklungen – beispielsweise das voll entwickelte Eisenbahnwesen, den Dampfschiffverkehr, die Telegraphie, die Dynamomaschinen oder die Photographie – zu begreifen, glaubte er erkannt zu haben, dass der modernen Welt ein „Gesetz der Beschleunigung“ mit einem gewaltigen Zustrom neuer Kräfte zugrunde lag.³ Er hatte gewisse Zweifel, ob die wissenschaftliche Erkenntnis oder die politischen Konzepte den chaotischen Veränderungen gewachsen sein würden. Für unsere Tage prognostizierte er: „Wenn der Fortschritt seit 1800 ungeschwächt andauerte, so würde jeder Amerikaner, der das Jahr 2000 erlebte, unbegrenzte Energien beherrschen können. Er würde in komplizierten Kategorien denken können, die einem früheren Geist unvorstellbar waren. Er würde sich mit Fragen beschäftigen, die ganz und gar über den Horizont der vergangenen Gesellschaft hinausgingen.“⁴ Die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts haben keine Veranlassung gegeben, diese Erwartungen zu relativieren, und was für die USA vorausgeahnt war, gilt genauso für Deutschland.

Es ist also ratsam, die Analyse der Reformvorhaben und der tatsächlich durchgeführten Reformen in einem bestimmten Zeitraum von vornherein im Verständnishorizont dieser umfassenderen Geschichtstheorie zu begreifen. Unter den Bedingungen permanenter Beschleunigung sind periodische Reformen der Teilbereiche ganz zwingend. Nicht die Reformbedürftigkeit moderner Gesellschaften als solche ist das Problem, ihr kann man sich überhaupt nicht entziehen. Der politische Streit dreht sich meist um die Fragen: In welche Richtung? In welchem Tempo? Wie schnell? Wie verlangsamt? Mit welcher Chance, bewährte und vertraute Elemente der alten Welt am Leben zu halten? Nach Lage der Dinge sind Teilreformen jedenfalls zwingend, und wir finden sie auch ganz selbstverständlich. Unablässig dreht sich der politische Diskurs deshalb um Rentenreform, Gesundheitsreform, Kommunalreform, Steuerreform, Schulreform, Universitätsreform, Agrarreform und ein gutes Dutzend weiterer Reformnotwendigkeiten.

Man darf sich allerdings durch die Semantik nicht täuschen lassen. Vielfach ist von Reformen die Rede, wenn es im Grunde nicht mehr als um Novellierungen grundlegender gesetzlicher Bestimmungen geht. Solange von Reformen, welcher Art auch immer, eher Verbesserungen erwartet wurden als

2 Zitiert nach Gerhard SCHULZ, *Einführung in die Zeitgeschichte*, Darmstadt 1992, S. 42.

3 Henry ADAMS, *Die Erziehung des Henry Adams. Von ihm selbst erzählt*, Zürich 1953 (Originalausgabe 1907), S. 780.

4 EBD. S. 778.

Wohlfahrtsverluste, tendierten die Parteien jeder Couleur dazu, die ihnen jeweils wünschenswert erscheinenden oder politisch gerade noch möglichen Gesetzgebungen ihren Anhängern und potentiellen Wählern als große Reformwerke zu verkaufen. Was von den alle vier oder sechs oder acht Jahre vollzogenen Veränderungen wirklich Reform genannt werden kann, was bloß Fortschreibung war, lässt sich erst aus einigem Abstand bewerten.

Umgekehrt werden weitreichende Reformen häufig überhaupt nicht als Reform bezeichnet. Ein Beispiel dafür in der Geschichte der Bundesrepublik waren in den fünfziger Jahren die Gesetzgebungen über den Lastenausgleich, die Wohnungsbaupolitik oder die Kartellgesetzgebung. Der Historiker darf die Analyse von Reformen also nicht nur auf Gesetzgebungen beziehen, die unter der Bezeichnung Reformgesetze segeln. Man muss schon die Gesamtheit der Gesetze einer oder mehrerer Legislaturperioden ins Auge fassen, um dann aus dem Abstand von zehn, zwanzig oder dreißig Jahren zu konstatieren: Dies war eine weitreichende Reform, dies nur eine mehr oder weniger stark veränderte Fortschreibung bestehender Systeme. Ob solche Reformen aus größerem Abstand als geglückt oder missglückt zu bezeichnen sind, ist wieder eine andere Frage.

Erforderlich ist somit eine Typologie von Reformen. Möchte man allein die Reichweite reformerischer Veränderungen erfassen, so ist zwischen drei Typen von Reformen unterscheiden. Am weitreichendsten sind – erstens – Reformen des Gesamtsystems, bei denen die politischen Institutionen, die Wirtschaft, die Sozialsysteme und die Gesellschaft in der Breite und in der Tiefe stark verändert werden: Nennen wir sie Reformen vom Typ I. Ein weiterer Typ – Reformen vom Typ II – ist die fundamentale Neugestaltung bloß eines klar identifizierbaren Teilsystems. Schließlich beobachtet man häufig Gesetzgebungen in Teilsystemen, die als Reformen bezeichnet werden, ohne aber wirklich grundlegend Neues zu bewirken. Sie sind nicht mehr als korrigierte Fortschreibungen. Doch auch korrigierte Fortschreibungen vom Typ III sind wichtig. Sie beschäftigen den Parteienstreit oft intensiver als Reformen des Typs II, die häufig ohne viel Streit durchgewinkt werden und erst im Lauf der Zeit starke Wirkung entfalten.

Wie vollziehen sich Reformen eines Gesamtsystems? Reformen spielen sich immer im Rahmen verfassungsmäßiger, rationaler Gesetzgebung ab. Spezifische Gesetzgebung bezieht sich notwendigerweise auf Teilbereiche. Bei Reformen vom Typ I ist somit eine größere oder geringere Zahl von Teilbereichen umzugestalten. Die Reform eines Gesamtsystems erfolgt also im Nebeneinander, Miteinander oder Nacheinander der Reformen von Teilsystemen.

Veranschaulichen wir das an einem Beispiel. Heute ist sich die Geschichtswissenschaft weitgehend darüber einig, dass jene Epoche von 1948 bis in die frühen sechziger Jahre, die man als Ära Adenauer bezeichnet, in der Tat ein neues Gesamtsystem heraufgeführt hat – neu, auf dem Hintergrund von Poli-

tik, Wirtschaft und Gesellschaft des nationalsozialistischen Deutschlands und der Militärherrschaft in den ersten Besatzungsjahren, völlig neu, aber auch bezüglich der weiteren Dimensionen vorangegangener Nationalgeschichte.

Die Wirtschafts- und Sozialordnung, die bald als Soziale Marktwirtschaft bezeichnet wurde, begann noch vor Gründung der Bundesrepublik mit der Währungsreform vom 20. Juni 1948. Seit der Währungsreform war Reform wiederum ein eminent positiv besetzter Begriff. So kann es nicht erstaunen, dass in der Ära Adenauer die Neigung bestand, größere sozialpolitische Maßnahmen vollmundig als Reformen anzukündigen. In der Regierungserklärung vom Oktober 1953 wurde beispielsweise eine „umfassende Sozialreform“ in Aussicht gestellt⁵. Ein später beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung angesiedeltes „Generalsekretariat für die Sozialreform“ sollte die Arbeiten voranbringen. Die Gesamtreform versandete zwar, führte aber im Jahr 1957 mit der Rentenreform durch Einführung der dynamischen Rente zu einer weitreichenden Teilreform.⁶ Für andere Reformprojekte – etwa die Lastenausgleichsgesetzgebung, die Kartellgesetzgebung oder der „Grüne Plan“ – setzte sich der explizite Terminus Reformen nicht durch, obgleich es sich offenkundig um tiefgreifende Reformen handelte. Adenauer wollte die Reformpolitik der fünfziger Jahre auch mit einer umfassenden Gesundheitsreform krönen, ist aber daran gescheitert wie alle seine Nachfolger. Jedenfalls lässt sich die Frühgeschichte der Bundesrepublik als Reformepoche des Typs I kennzeichnen. Da diese Reformen in eine Phase einmaligen Wirtschaftswachstums fielen, blieb der Begriff „Reformen“ weiterhin positiv besetzt. Reformen, so sahen es die Bürger, brachten Sicherheit, Stabilität, Verstetigung des Wohlstands und eine gewisse Zufriedenheit.

Benennen wir nun auch einige Beispiele von Reformen des Typs II, also tiefgreifende Veränderungen bestimmter Teilbereiche. Selbstverständlich wird die Frage im Einzelnen häufig kontroversiell beurteilt werden, ob man es mit einer fundamentalen Reform von Teilbereichen zu tun hat oder ob das, was als

5 Siehe Hans Günter HOCKERTS, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980, S. 242–299.

6 Zusammenfassend siehe *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 3: *Die Bundesrepublik Deutschland 1949–1957. Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität*, bearb. von Günther SCHULZ, Baden-Baden 2005; Johannes FRERICH/Martin FREY, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. Bd. 3: *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, München 1993, S. 46–49. Zur Bedeutung der fünfziger Jahre in der gesamten sozialstaatlichen Entwicklung siehe Lutz LEISERING, *Der deutsche Nachkriegssozialstaat – Entfaltung und Krise eines zentristischen Sozialstaatsmodells*, in: Hans-Peter SCHWARZ (Hg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*, Köln 2008, S. 423–443, und Manfred G. SCHMIDT, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden 2005.

grundlegendes Reformprojekt angekündigt ist, nur eine Reform des Typs III ist, also die bloße Anpassung bereits bestehender Strukturen an neue Bedingungen. In den sechziger Jahren hat die Politik vor allem Teilbereiche grundlegend zu reformieren versucht.

Zu Beginn der sechziger Jahre war das Gesamtsystem mehr oder weniger runderneuert – mehr nach Meinung der CDU, weniger nach Meinung der oppositionellen SPD oder der Linken in der CDU. „Die versäumte Reform“, lautete der Titel einer kritischen Bestandsaufnahme des Berliner Politologen Otto Heinrich von der Gablentz aus dem Jahr 1960.⁷ Weithin geboten schien jedenfalls die gründliche Reform in Teilbereichen, etwa: Gebietsreform, Universitätsreform, Schulreformen. Aus größerem Abstand lässt sich erkennen, dass über die Notwendigkeit solcher Teilreformen vielfach ein überparteilicher Konsens bestand. Es trifft auch nicht zu, dass sich in den sechziger Jahren auf Seiten der CDU generelle Reformabstinenz ausgebreitet hätte. Besonders die Gebietsreform erschien vorrangig. Desgleichen war die Bildungsreform ein Hauptziel maßgeblicher CDU-Politiker im Bund und in den Ländern – dies bereits einige Jahre bevor die Studentenbewegung die Themen Universitätsreform und Schulreform in den Mittelpunkt ihrer Agitation rückte.

Doch für die späten sechziger und die frühen siebziger Jahre ist es sicher richtig, dass nun in erster Linie Sozialdemokraten und Linksliberale viele ihrer Forderungen nachdrücklich als Reformen postuliert und durchgesetzt haben. Unter Bundeskanzler Willy Brandt ist die sozial-liberale Koalition mit dem Pathos aufgetreten, die Bundesrepublik in allen ihren Teilen nochmals rundzuerneuern – Stichworte: Demokratisierung und Partizipation. Dass demgegenüber die Ära Adenauer mit der Behauptung „versäumte Reformen“ als reformfaul disqualifiziert wurde, entsprach der Logik politischer Auseinandersetzung. Jugendbewegungen und neue Koalitionen verzichteten selten darauf, das Werk der Vorgänger als restaurativ, wenn nicht gar reaktionär zu brandmarken. Das gehört zum politischen Geschäft.

Aber die propagierte Fundamentalreform von Politik und Gesellschaft blieb doch weitgehend Programm. Analysiert man rückblickend, was tatsächlich verändert worden ist, so entdeckt man in erster Linie Teilreformen der Typen II und III: Justizreform, Reform des § 218, Schulreformen, Universitätsreform, innerbetriebliche Mitbestimmung (auch sie ein Reformziel, ohne dass dies explizit mit dem Reformbegriff verbunden war). Dass sich damit Vorstellungen wie Demokratisierung, anti-autoritäre Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft, Ausdehnung des Gewerkschaftseinflusses verbunden haben, braucht nicht eigens unterstrichen zu werden. Diese Teilreformen haben zwar keine grundlegende Umgestaltung von Politik und Gesellschaft erbracht. Die Be-

7 Otto Heinrich von der GABLENTZ, *Die versäumte Reform. Zur Kritik der westdeutschen Politik*, Köln 1960.

hauptung von einer „Umgründung“ der Bundesrepublik in den frühen siebziger Jahren steht auf wackeligen Füßen. Aber dass diese Reformen des Typs II weitreichende Auswirkungen hatten – auf das Familienleben, auf die Einstellung zur Arbeitswelt, zum Staat, zur Technik, auch auf die *life styles* – bedarf keiner Unterstreichung. In den siebziger Jahren war die plakative Reformpolitik alles in allem also vorwiegend Mitte-links und weit links angesiedelt. CDU und CSU, nach dem Auslaufen der sozial-liberalen Reformimpulse seit Mitte der siebziger Jahre verschwiegener auch die FDP, waren doch stark defensiv, und dies mit gutem Grund.

Hat die Union damals primär reaktiv reagiert? Teilweise ja, aber eben nur teilweise und auch nicht lange. Denn sie besaß durchaus starke reformerische Gruppierungen, besonders unter den Jüngeren, als deren Anführer sich zusehends Helmut Kohl profilierte, erst als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz und seit 1973 als Vorsitzender der Bundespartei.

II.

Innerparteilich hat sich Helmut Kohl nicht als Vorkämpfer der Konservativen durchgesetzt, sondern an der Spitze des Reformflügels. Anfang 1947, im Alter von 16 Jahren, war er der CDU beigetreten. Wenn es seither irgendeinen aus dem Nachwuchs gab, der sich erst mit der Runderneuerung der Bundesrepublik durch die Adenauer-CDU und danach mit den Reformimpulsen in der CDU der sechziger Jahre identifiziert hat, so war dies Helmut Kohl. Runderneuerung des westlichen Deutschland: Das war einerseits die Etablierung der parlamentarischen Demokratie im Bund und in den Ländern in Gestalt einer Parteiendemokratie, es war die Modernisierung durch die Marktwirtschaft, für die Ludwig Erhard stand, es war die technische Modernisierung, die Modernisierung der Infrastruktur, Modernisierung auch in Gestalt der Westbindung durch Verflechtung mit Westeuropa und der atlantischen Welt, es war aber andererseits zugleich der Aufbau und Ausbau eines modernen Sozialstaates. Die Programmatik der Sozialen Marktwirtschaft stand für beides: für die Dynamik der Marktwirtschaft und für die Sicherungssysteme des Sozialstaats. Auch der Begriff Westbindung stand für zwei komplementäre Grundorientierungen: für die europäische Integration und für die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft der Demokratien diesseits und jenseits des Nordatlantik.

Im Frühjahr 1966 wurde Helmut Kohl, damals ein jüngerer Mann von erst 36 Jahren, zum Landesvorsitzenden der CDU Rheinland-Pfalz gewählt, drei Jahre später zum Ministerpräsidenten. Rheinland-Pfalz war eines der kleineren Länder, bisher auch nicht durch besonderen Reformwillen der dortigen CDU ausgezeichnet. Innerhalb weniger Jahre gelang es Kohl, die behäbige Honoratiorenpartei zur recht dynamischen Mitgliederpartei umzumodeln. Er bekundete zugleich den Ehrgeiz, aus dem vergleichsweise kleinen, in manchen Lan-

desteilen etwas zurückgebliebenen Rheinland-Pfalz durch Verwaltungsreform, zeitgemäße Landwirtschaftspolitik, Schulreform, Neugründung von Universitäten, Infrastrukturreform, moderne Gesundheitspolitik, moderne Frauenpolitik und fortschrittliche Sozialpolitik eine Art Musterland reformerischer CDU-Politik zu machen. Als er 1976 das Amt des Ministerpräsidenten in Mainz verließ, um an die Spitze der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu treten, wurde sein Erfolgskonzept von dem Nachfolger Bernhard Vogel mit den Worten charakterisiert: „Nach zwanzig Jahren CDU-Regierung wechselt die Wählerschaft entweder zur SPD oder die CDU erneuert sich so, daß der Wunsch nach dem Wechsel übersprungen wird.“⁸

Auch das als „geistig-moralische Wende“ viel verspottete Umsteuern, für das er später nach der Wahl zum Bundeskanzler plädierte, war alles andere als eine verkappt konservative Programmatik. Zwischen 1978 und 1989 tat der von ihm eingesetzte und lange gehaltene Heiner Geißler im Amt des Generalsekretärs der CDU sein Bestes, die CDU programmatisch und gesetzgeberisch als eine soziale, familienpolitisch bemühte, gemäßigt feministische und bereits wertkonservativ ökologische Reformpartei umzuorientieren.

Als Kohl 1976 auch an die Spitze der CDU/CSU-Fraktion trat, stieß er allerdings auf Landesverbände und eine Gruppe von Spitzenpolitikern, die sich nicht in erster Linie – so wie er – als Reformers definierten, vielmehr eher defensiv bemüht waren, die Verformung der bundesdeutschen Gesellschaft durch die Sozialdemokratie und das, was man etwas unscharf die 68er Bewegung nannte, zu verhindern. Ohnehin gehört es zum Schicksal jeder Opposition, nicht gestalten zu können, vielmehr mit experimenteller Programmatik, taktisch wendig, je nach Lage pragmatisch oder konfrontativ und mit ungewisser Hoffnung auf durchschlagenden Erfolg gegen die Regierung anzukämpfen. So ist der in Rheinland-Pfalz noch strahlende, auch ungestüme Reformers Helmut Kohl bei der Wüstenwanderung in der Oppositionszeit und dann auch, als er sich in den ersten Jahren als Bundeskanzler in die neue Rolle einzuarbeiten hatte, zwar nicht zum Status quo-Politiker geworden, aber der Reformers, der er immer noch war, wurde pragmatischer, vorsichtiger. Er bequeme sich dazu, das Spiel auf längere Sicht anzulegen und entschied sich dafür, die Reformimpulse vor allem durch die Partei vorbereiten und propagieren zu lassen.

Will man Helmut Kohls Rolle als Reformers in den Jahren der Oppositionszeit, doch auch in den ersten beiden Legislaturperioden seiner Kanzlerschaft zutreffend einordnen, sollte man allerdings den Blick über die bundesdeutsche Szenerie hinauslenken. Hier sei daran erinnert, was eingangs zum „Gesetz der Beschleunigung“ angedeutet wurde. Vereinfacht formuliert, ließen sich in den siebziger und achtziger Jahren im gesamten Bereich der westlichen Gesellschaften zwei grundlegende Tendenzen erkennen, denen sich die Bundesrepu-

8 FAZ vom 1.12.1976: Knut BARREY, „Was Kohl für Rheinland-Pfalz war“.

blik nicht entziehen konnte und die bis heute nachwirken. Die erste dieser Strömungen, die Amerika, England, teilweise auch Frankreich erfasste, war die Theorie und Praxis des Neo-Liberalismus, die zweite die ökologische Bewegung.

In den siebziger Jahren waren die in großen Teilen der westlichen Welt praktizierten Konzepte eines sozial unterfütterten Kapitalismus an ihre Grenzen gestoßen: Grenzen der Wirksamkeit, Grenzen der Finanzierbarkeit, Grenzen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – auch Grenzen der Akzeptanz beim Mittelstand. Die Folge war ein politischer Paradigmenwechsel. Von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren hatten politische Reformer im Aufbau und Ausbau sozialer Sicherungssysteme eine ihrer wichtigsten Aufgaben gesehen. Das galt für England, wo die Konservativen die Sozialpolitik Labours grosso modo übernommen hatten, es galt für Frankreich, es galt auch für die Vereinigten Staaten, die unter Präsident Johnson mit der „Great Society“ sozialstaatliche Programme einführten, die in vielem mit parallelen Entwicklungen im westlichen Europa vergleichbar waren.

Seit den frühen siebziger Jahren, verstärkt seit Ende der siebziger Jahre, setzte dann in den USA, in Frankreich, in Großbritannien, in Deutschland, auch in fernen, aber zur Reform genötigten Ländern wie Neuseeland und Australien eine Renaissance des Neo-Liberalismus ein, der sich – wenngleich in anderer Form – schon den späten vierziger und den fünfziger Jahren als eine der wichtigsten Tendenzen etabliert gehabt hatte. Ein Hauptgrund dafür war die Beobachtung, dass die Sozialpolitik und die „managed economy“ an ihren Grenzen angelangt war: Grenzen der Wirksamkeit, Grenzen der Finanzierbarkeit, Grenzen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – auch Grenzen der Akzeptanz beim Mittelstand und den Leistungsträgern. Gleichzeitig führte ein neuer Schub von Technologien im Kommunikations- und Informationsbereich zu einer neuen Phase des Kapitalismus mit großen Wachstumspotentialen. In den USA setzten sich nun zwischen 1980 bis 1992 die Wirtschaftskonzepte der Rechtsrepublikaner durch (Stichwort: Reaganomics), in England zwischen 1979 und 1998 die radikalliberalen Konservativen. Bekanntlich hat der moderne Kapitalismus seit den späten achtziger Jahren auch die ehemals kommunistischen Länder erfasst: China, den Ostblock, selbst Südostasien mit Vietnam und Indien.

Reform hieß nach den Vorstellungen der Thatcheristen, der Republikaner, später auch der Reformdemokraten nach Art Clintons: Befürwortung der globalen Allokation des Kapitals, Standortpflege der eigenen Wirtschaftsgesellschaft durch Schaffung günstiger Bedingungen für den globalen Wettbewerb, planmäßige Verflechtung der Märkte – jedenfalls dort, wo dies von Vorteil für das eigene Land erschien –, Einebnung nationaler und ethnischer Besonderheiten, Privatisierung vieler öffentlicher Dienstleistungen, Herausbildung einer internationalen Oberschicht von Wirtschaftsmanagern und Ermöglichung

neuen Wachstums durch planmäßige Herstellung globalisierter Märkte. In der Rückschau hat Ralf Dahrendorf die Überwindung von Stagflation und sozialer Erstarrung, aus der auch eine Stimmung des westlichen Niedergangs resultierte, mit den Worten charakterisiert: „Globalisierung hieß Befreiung von der Unbeweglichkeit der mittlerweile fast vergessenen 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts.“⁹

Helmut Kohl indessen passte diese ganze Richtung nicht. Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik, so konnte er mit gutem Grund argumentieren, war nicht so tief in die Krise gerutscht wie die USA oder das England der siebziger Jahre. Eine Gewaltkur schien deshalb nicht nötig. Die Lage gebot, erlaubte aber auch pragmatische Verbesserungen gemäß dem Rat des kauzigen, aber zugleich gescheiterten Göttinger Professors Lichtenberg: „Man reiße nicht gleich ein Gebäude ein, das etwas unbequem ist, und stecke sich dadurch in größere Unbequemlichkeiten. Man mache kleine Verbesserungen.“¹⁰ Ohnehin bestärkten ihn die heftigen Widerstände der SPD, der Grünen und aus dem linksintellektuellen Lager in seiner inzwischen gereiften Philosophie, es bei der Reform nicht allzu forsch angehen zu lassen. Die Bundesrepublik war etwas größer und komplizierter als Rheinland-Pfalz und die Mehrheiten wackeliger. Natürlich hat die sozialdemokratische Opposition ihr Bestes getan, seine Wirtschafts- und Sozialpolitik in die Nähe Ronald Reagans und Margaret Thatchers zu rücken, um sie dann als marktradiel zu verurteilen.

Tatsächlich hat sich der Bundeskanzler und CDU-Führer Helmut Kohl, dabei auf eine Mehrheit in der CDU gestützt, mit großem Nachdruck vom angelsächsischen Wirtschafts- und Sozialmodell abgegrenzt. Er hasste den Thatcherismus. Das Großkapital und die Manager der internationalen Konzerne waren ihm verdächtig. Die Überbürdung des Wohlfahrtsstaats in den Jahren Willy Brandts und Helmut Schmidts erweckte gewiss auch bei ihm Bedenken. Sein eigenes Konzept einer Politik der Mitte beinhaltete aber ein bloß moderates Umsteuern: Rückführung der „Staatsquote“, Kappung bloß der unfinanzierbaren Auswüchse der Sozialpolitik und Gesundheitspolitik bei gleichzeitigem Festhalten an ihren Errungenschaften, wenn nicht noch Ausdehnung in bestimmten Bereichen (Einbeziehung eines „Erziehungsjahrs“ ins Rentenrecht; Anhebung des Kinderfreibetrags); moderates Umsteuern bei den Renten (Krankenversicherungsbeitrag für Rentner), Zurückdrängung der Gewerkschaftsmacht (erinnert sei an die Auseinandersetzungen um den § 116 AFG), Privatisierung dort, wo das zwingend erschien (Postdienste, Bundesbahn), An-

9 Ralf DAHRENDORF, *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert*, München 2003, S. 30.

10 Georg Christoph LICHTENBERG, *Aphorismen*, hg. von May RYCHNER, Zürich 1958, S. 508.

gebotspolitik – aber mit Maß und Ziel. Später hat man diesbezüglich vom Konzept des „Rheinischen Kapitalismus“ gesprochen.

Mit der Formel „Politik der Mitte“ suchte Helmut Kohl auch die gleichfalls in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren aufkommende Reformbewegung der Grünen, die rasch auf die SPD übergriff, gewissermaßen zu domestizieren. In den USA, der bundesdeutschen Vorbildgesellschaft, war fast gleichzeitig mit dem Neo-Liberalismus eine teilweise gegenläufige Reformbewegungen aufgetreten mit starker Ausstrahlung auf die Bundesrepublik. Deren eine war der eben skizzierte Neo-Liberalismus, deren andere die „grüne“ Bewegung, die sich der Reinhaltung der Gewässer und der Luft, dem Kampf gegen die Vergeudung der natürlichen Ressourcen, der Verhinderung von Landschaftszerstörung und Verkehrslärm, dem Schutz der Tropenwälder, der Skepsis gegen Kernkraft, später der Bekämpfung des globalen Klimawandels verschrieben hatte. Zwar ließ sich der Abgeordnete Gruhl nicht in der CDU halten, aber dass die CDU Kohls, Geißlers, Wallmanns, Töpfers die Thematik aufzugreifen und – gleichfalls moderat – umzusetzen suchte, ist unbestreitbar. Das hat uns bei einer früheren Tagung mit dem Thema „Die Ära Kohl im Gespräch“ ausführlich beschäftigt.¹¹

So ließen die ersten acht Jahre Helmut Kohls eine moderate Anverwandlung heterogener Reformimpulse erkennen. In Gestalt erst des Liberalen Kurt Biedenkopf, dann von Heiner Geißler, Norbert Blüm, Helga Wex, später von Rita Süßmuth, besaß die CDU einen Reformflügel, der in manchem zwar über das hinausgehen wollte, was Kohl für vernünftig, nicht zuletzt den Wählern und auch der Wirtschaft für zumutbar hielt. Wie stark er sich dieser Strömung aber doch verbunden wusste, zeigt die Tatsache, dass er Norbert Blüm die gesamten 16 Jahre der Kanzlerschaft hindurch auf seiner Schlüsselposition im Kabinett beließ, während Geißler immerhin elf Jahre lang im Amt des Generalsekretärs der CDU schalten und walten durfte, wenngleich periodisch gebremst und zu guter Letzt entlassen. Zwischen 1978 und 1989 tat Geißler jedenfalls sein Bestes, die CDU programmatisch als eine ausgeprägt soziale, familienpolitisch sensible, mild feministische und auch schon ökologisch reformerische Partei der linken Mitte zu platzieren.

Dass die Reformimpulse des Bundeskanzlers natürlich von den gegnerischen Parteien oder engagierten Befürwortern weitergehender Reformen als halbherzig, unausgegoren und wenig wirkungsvoll kritisiert wurden, kann niemanden erstaunen. Der moderate Reformier Helmut Kohl, der er damals war, konnte es niemandem recht machen. Einer derer, die ihn einerseits bewunderten, andererseits sein Zögern beim Reformieren der Sozialpolitik immer wieder beklagten, war der Publizist Johannes Gross. Als er von der Warte der

11 „Die Ära Kohl im Gespräch: VI. Umweltpolitik“, in: Historisch-Politische Mitteilungen 13 (2006), S. 151–209.

neunziger Jahre zurückblickte, meinte er desillusioniert: „So ist es trotz der Annonce von der Wende bei der Kontinuität geblieben, die auch den Generalbaß aller vorausgegangenen Regierungswechsel gebildet hatte. Umschwünge wie von Carter zu Reagan, von Giscard zu Mitterrand oder Labour zu Frau Thatcher, das ist nichts für Deutschland. Kontinuität und Stabilität – die Schlüsselwörter gelten einer inneren Verfassung, die soviel Marktwirtschaft wie nötig und soviel Wohlfahrtsstaat wie möglich als Prinzip einstellt.“ Es habe nur die „notwendigen Adjustierungen des Sozialstaats und seine nicht unabdingbar notwendigen Ausbauten gegeben ...“.¹²

Man könnte solchen und anderen Bewertungen in Bezug auf den Sozialstaat vergleichbare Äußerungen vonseiten grüner Autoren zur Umweltpolitik Helmut Kohls zur Seite stellen. Auch hier verfuhr der Bundeskanzler nach dem Grundsatz: soviel Ökologie wie nötig (Errichtung eines Umweltministeriums nach der Katastrophe von Tschernobyl, Einführung des Katalysators, Gewässerschutz usw.), aber auch soviel Wachstum wie möglich. Das Programm „Politik der Mitte“ vermag bei so oder anders Engagierten keine Begeisterung zu wecken, kennzeichnet aber hervorragend Kohls Grundeinstellung zum ständigen Reformbedarf moderner Gesellschaften.

III.

Damit ist unser geraffter Überblick am Beginn der neunziger Jahren angelangt, und die Frage unseres Symposions ist nun aufzugreifen: Hat die zweite lange Phase der Amtszeit Helmut Kohls acht lange Jahre des Reformstaus beinhaltet, wie das häufig gesehen wird? Oder ist in Bezug auf diese Periode ein Paradigmenwechsel geboten? Müsste man beim Rückblick aus dem Abstand von heute immerhin schon 10, 15 oder 20 Jahren nicht eher die Feststellung treffen, dass gerade in der zweiten Halbzeit der Ära Kohl in Deutschland Reformen von großer Tragweite in Gang gekommen sind?

Schicken wir das Wichtigste voraus. In den acht Jahren von 1990 bis 1998 hat der zwischen 1982 und 1989 eher behutsame Reformler Helmut Kohl zwei Fundamentalreformen vom Typ I auf den Weg gesetzt und weit vorangebracht, deren Fernwirkungen bis zum heutigen Tag anhalten. Die erste dieser Reformen war die tiefgreifende Umgestaltung der am 3. Oktober 1990 beigetretenen neuen Länder, so dass ihre faktische Integration in das Verfassungs- und Gesellschaftssystem unumkehrbar wurde. Die zweite dieser Reformen ist mit der abschließenden Vollendung des Großen Binnenmarkts zum 31. Dezember 1991, mit den Verträgen von Maastricht, dann von Amsterdam und schließlich mit dem Eintritt in die 3. Phase der Wirtschafts- und Währungsunion vollzogen worden. Helmut Kohl hat die Bundesrepublik damit in ein dicht verfügtes

¹² Johannes GROSS, *Begründung der Berliner Republik*, Stuttgart 1995, S. 78.

Mehrebenen-System der Europäischen Union eingebracht. Damit wurde nicht nur die EU in ihren heutigen Strukturen geschaffen. Zugleich damit sind in Deutschland selbst fundamentale Veränderungen in vielen Dimensionen ausgelöst worden, von deren Tragweite sich die Öffentlichkeit immer noch keine klaren Vorstellungen macht. Zudem sind aber auch gewichtige Reformen von Teilbereichen erfolgt, von denen im Folgenden auf die Postreform, die Bahnreform und die Pflegereform einzugehen ist.

Dass daneben manches unerledigt oder stecken blieb, wodurch Kohls Ruf als Reformler lädiert wurde, ist auch aus heutiger Sicht evident. Aber im Großen und Ganzen hat er in der zweiten Hälfte seiner 16 Kanzlerjahre mehr an langfristigen Veränderungen durchgesetzt als in den Jahren 1982 bis 1989.

Viele der Ökonomen und Publizisten, die damals das Ausbleiben kräftiger Impulse zur Reform des überbürdeten Sozialstaats beklagten oder steuerliche Entlastungen anmahnten, haben den „Reformstau“ in starkem Maß als Folge der politischen und finanziellen Belastungen durch die Herstellung der inneren Einheit begriffen. Heute, da die Aufgabe weitgehend gelöst ist, wundert man sich im Nachhinein eher darüber, wie die Bonner Republik der Jahre 1990 bis 1998 völlig ohne Vorbereitung und natürlich von der Opposition und aus den ihr gewogenen Medien, wie es sich gehört, kritisiert, mit einem ziemlich beispiellosen Elan den Umbruch in den neuen Ländern improvisiert hat.

Kritiker haben zwar unablässig beklagt, dass der nicht reformierte bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat zusammen mit vielen anderen bürokratischen Regelungen den neuen Ländern übergestülpt wurde. Tatsächlich aber war die faktische Integration der neuen Länder in die politische Ordnung und in die Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, Verkehrs- und Kultursysteme der „alten Bundesrepublik“ eine beispiellose Reformleistung. Analytiker, die das anerkannten, haben dies als eine „nachholende Modernisierung“ bezeichnet. Ostdeutschland, so hat einer von ihnen konstatiert, habe nach dem sozialistischen Umweg „im Schnellschritt“ den Weg in die moderne Gesellschaft zurückgelegt.¹³ Die großen Härten dieser Umstellung wurden durch volle Einbeziehung in die bewährten westdeutschen Sozialsysteme aufgefangen. Der Umbau der bankrotten DDR ist ohne Destabilisierung der deutschen Demokratie gelungen, wenn auch nicht ohne Malaise in den neuen Ländern. Zur gleichen Zeit,

13 Zit. nach Klaus SCHROEDER, *Die veränderte Republik. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, München 2006, S. 574. Der Begriff „nachholende Modernisierung“ findet sich im Titel eines Aufsatzes von Rainer GEIBLER, *Nachholende Modernisierung mit Widersprüchen – eine Vereinigungsbilanz aus modernisierungstheoretischer Perspektive*, in: Heinz-Herbert NOLL/Roland HABICH (Hg.), *Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft. Analysen zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland*, Frankfurt/M. 2000, S. 37–62. Neben der bislang maßgeblichen Studie von Klaus Schroeder siehe auch Jürgen WEBER (Hg.), *Illusionen, Realitäten, Erfolge. Zwischenbilanz zur deutschen Einheit*, München 2006.

als in den „alten“ Ländern vielfach der Eindruck von Stillstand und von Reformstau vorherrschte, führten Bundesregierung und Deutscher Bundestag zusammen mit den Länderregierungen und Landtagen in den „neuen“ Ländern eine Fundamentalreform des Typs I durch. So wie einstmals in den fünfziger Jahren die frühe Bundesrepublik durch eine Vielzahl von Teilreformen insgesamt runderneuert worden ist, wurden in den neunziger Jahren die beigetretenen Länder einem radikalen Reformprozess unterworfen. Objektiv gesehen, erst recht aber aus der Perspektive der Teilnehmer und der Betroffenen, wurden die Veränderungen als eine Art Revolutionierung der wichtigsten Strukturen und der gesamten Lebensverhältnisse verstanden. So revolutionär diese Umgestaltung auch war, so eindeutig war dies eine Fundamentalreform, die streng gesetzlich, öffentlich kontrolliert, somit auch partiell korrigierbar verlief. Der östliche Teil des wiedervereinigten Deutschlands wurde radikal reformiert, ohne dass dies die Deutschen in den westlichen Ländern so recht zur Kenntnis nahmen. Nur die dabei anfallende Steuerlast und die Belastung der Sozialbeiträge sowie unablässige Klagen in den Medien erinnerten daran, dass im östlichen Deutschland alles von Grund auf neugestaltet wurde.

Dass die Improvisation nicht ohne eine Vielzahl von Fehlern ablaufen konnte, versteht sich von selbst. So war beispielsweise das jahrelange Tauziehen um den „Soli“ mit seinem Rin-in-die-Kartoffeln, Raus-aus-die-Kartoffeln, dann wieder Rin-in-die-Kartoffeln und erneut halb Raus-aus-die-Kartoffeln geradezu ein Musterbeispiel für die von Popper gerühmte Methode von Trial-and-Error. Doch so vollzieht sich eben demokratische Politik unter den Bedingungen von Koalitionen, Parteienwettbewerb, Medienkritik und Verbandsmacht. Trotz alledem wird die künftige Forschung doch zu fragen haben, ob der „Aufbau Ost“ in allen seinen Dimensionen nicht als eine der wichtigsten Reformleistungen der Regierung Kohl begriffen und auch einmal unter diesem Aspekt dargestellt werden sollte. Selbst wenn Helmut Kohl an Reformen in den neunziger Jahren nicht mehr vorzuweisen hätte als die alles in allem politisch und ökonomisch, wenn auch lange Zeit nicht durchweg psychologisch gelungene Integration völlig heterogener fünf Länder in die Bundesrepublik, dies zusammen mit dem von Miserabilität nicht freien Stadtstaat Berlin, wäre das für acht Jahre eine hinlängliche Menge an Reformleistungen.

Wie bei allen Reformen ist auch hier zu fragen, ob man diese Reform primär dem Bundeskanzler zuschreiben kann. Doch es ist und bleibt eine Tatsache, dass tiefgreifende Reformen nun einmal den Persönlichkeiten an der Spitze der politischen Machtpyramiden zugeschrieben werden, von denen die Impulse ausgehen, die dafür auch dementsprechend kritisiert werden, weil sie im Positiven wie im Negativen die letzte Verantwortung zu tragen haben. So identifizieren wir die „neue Ostpolitik“ mit Willy Brandt, die Konstruktion des EWS mit Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing oder die Agenda 2010 mit Gerhard Schröder. Selbstverständlich zeigt jede Analyse der Entscheidungsprozesse,

dass neben den Spitzenchargen immer auch viele andere beteiligt sind und im Einzelnen die Ergebnisse mit strukturieren und implementieren: zuständige Bundesminister und hohe Beamte, die Ministerpräsidenten und Kabinette der Länder, die maßgeblichen Akteure in den Kommunen usw. Aber die entscheidenden Impulse für die Reformstrategien, für die budgetären Prioritäten, auch für die Einsetzung des Spitzenpersonals und für die politische Absicherung des Aufbaus Ost sind von dem Bundeskanzler ausgegangen.

Die umfassende Neugestaltung harzt noch der Historiker, die sie so facettenreich darzustellen haben werden, wie dies ein derart komplizierter Reformvorgang verdient. Presseberichte, verfügbare interne Quellen und die Befragungen von Zeitzeugen lassen aber bereits erkennen, dass Helmut Kohl dieser Aufgabe zeitliche, gesetzgeberische und budgetäre Priorität eingeräumt hat. Aus den dramatischen Jahren des Aufbaus Ost bleiben manche Persönlichkeiten in Erinnerung. Der gewichtigste dieser Reformer war aber zweifellos Helmut Kohl. Er hat in der Umgestaltung der neuen Länder nicht nur eine erstrangige politische Aufgabe gesehen, die gelingen musste, aber auch scheitern konnte. Sie war ihm nach dem Bekunden aller, die ihn dabei beobachtet haben, eine Herzensangelegenheit.

Wenden wir uns der zweiten Fundamentalreform der neunziger Jahre zu, dem Aufbau Europas und, damit verbunden, der Europäisierung des wiedervereinigten Deutschlands.¹⁴ Eingangs war zu erwähnen, dass manche Reformen nicht als solche bezeichnet und diskutiert werden, weil es die öffentliche Diskussion versäumt hat, die entsprechende Gesetzgebung explizit mit dem Begriff Reform zu kennzeichnen. So ist es Helmut Kohl bisher mit seinen europapolitischen Reformimpulsen ergangen, die Deutschland und Europa noch sehr viel tiefgreifender umgestaltet haben als der Aufbau Ost. Die Fernwirkungen dieser Entscheidungen werden noch weit über unsere Gegenwart hinaus strukturprägend sein. Jahrelang hat man sich in den neunziger Jahren über die Einführung einer Pflegeversicherung, über Rentenreform, Gesundheitsreform oder Steuerreform gestritten, alles wichtige Fragen gewiss, aber

14 Aus der uferlosen Literatur zu dem Thema seien genannt: Stefan FRÖHLICH, *Die Europäisierung der Bundesrepublik*, in: SCHWARZ, *Die Bundesrepublik Deutschland* (wie Anm. 6), S. 511–530. Verlässliche Darstellungen zur Evolution der deutschen Europapolitik unter Helmut Kohl finden sich in dem von Werner WEIDENFELD und Wolfgang WESSELS herausgegebenen *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Baden-Baden, 1982ff.). Zur Rolle Bundeskanzler Kohls bei der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion siehe die Darstellungen von David MARSH, *Der Euro. Die geheime Geschichte der neuen Weltwährung*, Hamburg 2009; Hans TIETMEYER, *Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet*, München 2005; Kenneth DYSON/Kevin FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999. Zur Europapolitik in der ersten Hälfte der Amtszeit Helmut Kohls siehe Eckart GADDUM, *Die deutsche Europapolitik in den achtziger Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl*, Paderborn 1994.

doch eher zweitrangig. Sieht man einmal von der Pflegeversicherung ab, die ein neues Projekt war, so handelte es sich bei den anderen Reformprojekten doch eher, um mit Johannes Gross zu sprechen, um „Adjustierungen“ bereits lang eingeführter Systeme. Die zweite Fundamentalreform aus heutiger Sicht, neben dem Aufbau Ost, aber war die Gesamtheit europarechtlicher und staatsrechtlicher Neuerungen, die man abgekürzt mit dem Wort Europäisierung bezeichnen kann.

Vor der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 hatte die Integration der Bundesrepublik in die Europäischen Gemeinschaften nur wichtige Teilbereiche erfasst, so beispielsweise die Montanindustrie, den Außenhandel und die Zollpolitik, die Landwirtschaft, die Verkehrspolitik, auch schon die Regionalpolitik. Noch konnte man von Teilintegration sprechen. Das änderte sich seit Mitte der achtziger Jahre grundlegend: Einheitliche Europäische Akte (1986), Beschlüsse über die Errichtung des Großen Binnenmarkts bis zum 31. Dezember 1991, der Vertrag von Maastricht über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion (1992), der Vertrag von Amsterdam (1997) und der definitive Beschluss des Europäischen Rats vom 3. Mai 1998, am 1. Januar 1999 in vorerst elf Ländern der EU den „Euro“ als alleinige Währung einzuführen. Das verband sich mit der Erweiterung der EU um Österreich, Schweden und Finnland zum 1. Januar 1995, mit dem Wegfall der Grenzkontrollen im Schengen-Raum und mit dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit den neuen Demokratien in Osteuropa und Ostmitteleuropa.

Mitte der achtziger Jahre war die Bundesrepublik ebenso wie die anderen EG-Mitgliedsländer noch nicht mehr als ein teilintegriertes, wenngleich schon Europa-offenes Land gewesen. Am Ende der 16-jährigen Amtszeit Helmut Kohls war sie Teil eines vertraglich fest verfügten europäischen Mehrebenensystems und eines auf zahlreichen, zuvor nicht integrierten Feldern politisch gleichfalls fest verfügten Binnenmarktes mit Einbeziehung zahlreicher weiterer Politikfelder bisheriger Innenpolitik (Asylrecht, Rechtspolitik, Verbrechensbekämpfung) und Außenpolitik in ein System, das sich aus kooperativen, zunehmend integrativen Strukturen zusammensetzte. In wichtigen Bereichen – Steuerpolitik, Sozialpolitik, Kultur, Sicherheitspolitik – hielten die den Staaten zwar weiterhin an ihrer Souveränität fest; mehr als Kooperation war vielfach nicht durchsetzbar. Aber dennoch: Zwischen 1990 und 1998 wurde ein breiter Fächer denkbar weitreichender Reformen angeschoben und vertraglich festgeklopft – Reformen, die an Bedeutung überhaupt nur mit den Grundsatzzentscheidungen in der Ära Adenauer von 1949 bis Ende der fünfziger Jahre vergleichbar sind.

Politisch gesehen, war die Bundesrepublik im Jahr 1998, als die Wähler hinter die Ära Kohl den Schlusspunkt setzten, faktisch nur noch teilsouverän. Die europäischen Reformen brachten eine entscheidende Zuständigkeitsverlagerung einerseits von den parlamentarischen Gremien des Bundes und der

Länder zu den europäischen Institutionen, andererseits, im Innern der Bundesrepublik, vom Deutschen Bundestag, aber auch von den Ländern zur Exekutive des Bundes. Politische Systeme, deren Gesetzgebung zu 70 oder 80 Prozent aufgrund von Brüsseler Rechtsakten erfolgen, sind qualitativ verschieden von den Systemen nationalstaatlicher Demokratien.

Genauso verändert hat sich im Verlauf von wenigen Jahren das Wirtschaftssystem, das Arbeitsrecht mit inbegriffen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht wurden zahlreiche Teilsysteme ziemlich weitgehend integriert. Genannt seien beispielshalber nur wenige: Umweltschutz, Verkehrspolitik, Gesundheitspolitik, Verbraucherschutz, Technologiepolitik, Asylpolitik und weitere zwei oder drei Dutzend Politiken mehr. Unnötig, ins Detail zu gehen. Niemand wird bestreiten, dass die Gesamtheit dieser Verflechtung das Wirtschaftssystem und Teile des Sozialsystems stärker verändert hat als alle anderen Reformen desselben Zeitraums. In den neunziger Jahren ist die Nationalökonomie im überkommenen Sinne auch in Deutschland zu Ende gegangen, wahrscheinlich für immer. Die Umgestaltung begann schon in der ersten Hälfte der Kanzlerschaft Kohls¹⁵, erfolgte aber doch zu großen Teilen in den neunziger Jahren. Es ist gar kein Zweifel daran möglich, dass diese Fundamentalreform ohne den Bundeskanzler Helmut Kohl nicht so weitreichend und tiefgreifend ausgefallen wäre.

An der Feststellung ist somit wenig zu rütteln, dass es in der Geschichte der Bundesrepublik nach den fünfziger Jahren nur eine einzige Phase gegeben hat, in der durch die mit zahllosen Einzelentscheidungen substantiierten Europa-Verträge und durch die Gesetzgebung sowie Myriaden von Einzelentscheidungen zum Aufbau Ost Fundamentalreformen des politischen Systems und der Wirtschaftsordnung durchgesetzt wurden – die neunziger Jahre während der zweiten Hälfte der Kanzlerschaft Helmut Kohls. Es findet sich zwar dann und wann noch ein Historiker, der die These verfährt, die sozial-liberale Koalition habe während der frühen siebziger Jahre eine „Umgründung der Republik“ vollzogen. Beim Vergleich mit den ungeheuren Veränderungen der neunziger Jahre, deren Auswirkungen nur langsam ins öffentliche Bewusstsein treten, sind jedoch unter Brandt und Scheel allenfalls zweitrangige und dritt-rangige gesetzgeberische Reformen erfolgt. Die Geschichtswissenschaft macht sich das nur deshalb nicht so recht klar, weil sie – bedingt nicht zuletzt durch die Dreißigjahr-Sperrfrist auf amtlichem Archivgut – heute immer noch in den späten sechziger und siebziger Jahren herumkriecht, nur wenige wagen sich

15 Siehe dazu „Die Ära Kohl im Gespräch: III. Von der »Eurosklерose« zum Maastrichter Vertrag“, in: Historisch-Politische Mitteilungen 10 (2003), S. 255–309. Zur Einordnung der Europapolitik in die Gesamtheit der Kanzlerschaft vor 1989 siehe Andreas WIRSCHING, *Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 6), München 2006.

schon in die achtziger Jahre. So sind die tiefgreifenden Veränderungen der neunziger Jahre noch nicht so recht ins Historikerbewusstsein gedrungen. Wer sich einen Überblick über die Vorgänge in den neunziger Jahren verschaffen will, muss die Publikationen der Politologen studieren.¹⁶

Helmut Kohl hat sich bei seiner Europapolitik von zwei großen Visionen leiten lassen. Er wollte durch unauflösliche Integration einen Rückfall in die Jahrhunderte andauernden Kriege zwischen den Staaten Europas ein für allemal verhindern. Dazu schien es ihm zwingend, durch Europäisierung Deutschlands, der ohne Einbindung in die Europäische Union furchterregenden Zentralmacht Europas, die Akzeptanz im europäischen Staatensystem sicherstellen. „Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft“, schreibt er rückblickend auf den Vertragsabschluß in Maastricht, „waren jetzt in einer Weise miteinander verbunden, die ein Ausbrechen und einen Rückfall in nationalstaatliches Denken unmöglich machte.“¹⁷ Zugleich damit sollte aber auch das vereinte Europa für die Selbstbehauptung im 21. Jahrhundert fit gemacht werden.

Erinnert sei nochmals an das, was eingangs zum „Gesetz der Beschleunigung“ ausgeführt wurde. Ungewollt, aber auch unvermeidlich, hat die Europäisierung der größeren und kleineren Staaten auch das Tempo des globalen Umbruchs beschleunigt. Helmut Kohl hat zwar unablässig betont und auch darauf einzuwirken versucht, dass aus der EU kein zentralstaatlicher Akteur werden dürfe, vielmehr ein föderales System, das sich an den Grundsätze der Subsidiarität zu orientieren hätte. Er wollte auch, dass die EU als Akteur eigenen Gewichts in den Machtverschiebungen der Globalisierung die Interessen der Länder Europas sichere. Ob das erreicht wurde, ja überhaupt voll erreichbar sein wird, ist sicherlich zu fragen. Und gewiss hatte auch die von vielen begrüßten Auflösung der Deutschland AG, die Integration der europäischen Finanzmärkte und die jetzt im ganzen Euro-Raum geltende Zinspolitik der EZB ihren Preis.¹⁸ Den Vorteilen von Fundamentalreformen stehen zumeist auch gewisse Nachteile gegenüber. Dennoch gilt: Die Europäisierung Deutschland ist und bleibt die mit großem Abstand wichtigste Reform Helmut Kohls, die er wäh-

16 Verwiesen sei auf die durchgehend forschungsgestützte Darstellung von Hans Karl RUPP, *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., München 2009. Von den dichten 435 Textseiten (dazu 28 Seiten gut gewichtete Literaturverweise) behandeln immerhin 214 Seiten die Jahre von 1982 bis 2009, davon 127 die Jahre 1990 bis 2009. Siehe auch die Beiträge in: SCHWARZ, *Die Bundesrepublik Deutschland* (wie Anm. 6).

17 Helmut KOHL, *Erinnerungen 1990–1994*, München 2007, S. 385.

18 Eine uneingeschränkt positive Bewertung des Euros aus ökonomischer Sicht gibt Kurt VIERMETZ, *Der Euro als Antwort auf die Globalisierung*, in: Peter RAMSAUER (Hg.), *Weichenstellungen für Deutschland und Europa. Festschrift für Theo Waigel zum 70. Geburtstag*, München 2009, S. 247–256. Die von Deutschland bisher nicht voll bewältigten Implikationen analysiert Hans-Werner SINN, *Ist Deutschland noch zu retten?*, München 2003, hier S. 57–113.

rend der neunziger Jahre mit beispielloser Zähigkeit und Unbeirrbarkeit durchgesetzt hat.

Im Anschluss an diese Fundamentalreformen seien zwei Teilreformen des Typs II genannt, die explizit als Reformprojekte begriffen worden sind und deren Auswirkungen sich heute schon einigermaßen abschätzen lassen: die Postreform und die Reform der Bundesbahn. In beiden Fällen wurden durch eine Abfolge von Gesetzen völlig neue Strukturen geschaffen.

Bei der Postreform gab es gewissermaßen zwei treibende Kräfte, zum einen die rasante technologische Entwicklung des internationalen Telekommunikationssektors¹⁹, zum anderen den Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling. Der Bundeskanzler hat sich darauf beschränkt, die Arbeit seines Fachministers politisch zu unterstützen, ihn gelegentlich zu bremsen, im Großen und Ganzen aber die Reform vorantreiben zu lassen. Die Fachleute waren damals ziemlich übereinstimmend der Meinung, dass der Modernisierungs- und Finanzierungsbedarf von der guten alten Postverwaltung mit mehr als einer halben Million gewerkschaftlich gut organisierter Postbeamter und Angestellter nicht mehr zu bewältigen gewesen wäre. Die Vorbereitungsphase fiel in die späten achtziger Jahre. Kurz bevor der Wiedervereinigungsprozess in Gang kam, am 1. Juli 1989, trat die Postreform I in Kraft. Auch hier war die Liberalisierungspolitik der EU ein wichtiger Faktor. Die Bundesrepublik hätte sich isoliert, wären keine neuen Organisationen für den Telekom-Bereich geschaffen worden. Als es zur Wiedervereinigung kam, wurde gleichfalls deutlich, dass der hohe Investitionsbedarf in den neuen Ländern auf mittlere Sicht nur durch den Börsengang zu finanzieren war. Auch auf diesem Feld reichte die Reform weit in die neunziger Jahre hinein. Die Postreform II mit der Gründung dreier Aktiengesellschaften Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG trat am 1. Januar 1995 in Kraft.²⁰

Was eben über die generelle Ambivalenz von Reformen ausgeführt wurde, gilt auch für diese Reform. Zum einen führte sie zu erheblichen Preissenkungen. Ohne die Reform hätte Deutschland nicht so rasch Anschluss an das Internet-Zeitalter gefunden. Ob sich indessen die Postbank hält, ist unklar. Und viele zweifeln daran, ob der Aufbau des international tätigen Logistikkonzerns Deutsche Post AG den Service für den Postkunden nicht bereits erheblich verschlechtert hat und weiterhin verschlechtern wird. Tatsache ist jedenfalls, dass in den neunziger Jahren im Post- und Fernmeldewesen die Reform eines Teilbereichs erfolgte, mittels derer das vorherige System völlig erneuert wurde.

19 Dazu Kenneth DYSON/Peter HUMPHREYS (Hg.), *The Political Economy of Communications. International and European Dimensions*, London 1990, und Clemens FUEST, *Weltweiter Privatisierungstrend in der Telekommunikation*, Köln 1992.

20 Siehe zum gesamten Reformprozess Eva-Maria RITTER, *Deutsche Telekommunikationspolitik 1989–2003* (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 142), Bonn 2004.

Wie unwiderstehlich der sachliche Druck zur Aufgabe der Behördenpost war, zeigte übrigens die Tatsache, dass selbst die SPD-Opposition den Grundgesetzänderungen des Artikels 87 zugestimmt hat.

Im Vergleich mit der Postreform hat der Bundeskanzler an der Bahnreform persönlich intensiven Anteil genommen. Während die Postreform bereits auf dem Weg war, als der Investitionsbedarf bei der Wiedervereinigung zusätzlichen Handlungsdruck erzeugte, befand sich die Bahnreform 1989 erst in der Konzeptphase. Am 12. Juli 1989 hat die Bundesregierung die Regierungskommission Bundesbahn eingesetzt.²¹ Im Fall der Postreform war der zuständige Ressortchef Schwarz-Schilling die treibende Kraft, im Fall der Bahnreform der seit Herbst 1990 amtierende Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bundesbahn (seit Herbst 1991 auch der Reichsbahn) Heinz Dürr. Eine Vielzahl von Faktoren erzwang eine Reform: die Verschuldung (1988 bereits 3,9 Mrd. mit rasch wachsender Tendenz), die verschlechterte Ertragslage, der Zwang zur technischen Modernisierung der Strecken und des Fahrzeugparks, die Erwartung einer Liberalisierung des europäischen Bahnverkehrs, der ungeheure Investitionsbedarf in den neuen Ländern, das Risiko, bei einer Fortführung der Beamtenbahn würden zu den rund 140.000 Beamten im Bahndienst weitere Zehntausende von Bahnbediensteten aus der ehemaligen DDR hinzukommen, die gleichfalls hätten verbeamtet werden müssen. Ein nicht unwichtiger Faktor war auch das Beispiel der damals als erfolgreich eingeschätzten Bahnprivatisierung in Japan.

Auch hier ist es unmöglich, auf Einzelheiten einzugehen. Wiederum wurde die Form einer Aktiengesellschaft gewählt, und einmal mehr ließ sich das Gesetzespaket nur deshalb erfolgreich durch die parlamentarischen Gremien steuern, weil auch die oppositionelle, im Bundesrat dominierende SPD der Grundgesetzänderung zustimmte. Dass mit der Reform eine spürbare Modernisierung des Schienenverkehrs ermöglicht wurde, ist aus heutiger Sicht nicht zu bestreiten. Zugleich muss auf die Ambivalenzen hingewiesen werden. Die ländlichen Bahnhöfe sowie viele der kleineren Vorortsbahnhöfe sind in einem betrüblichen Zustand und wie bei der Reform der Bundespost zahlt der individuelle Kunde durch Verschlechterung des Service bei der Fahrkartenausgabe. Dass die Reformen in beiden Fällen auch vom Personal der neuen AGs kritisiert werden, sei immerhin erwähnt.

Richten wir den Blick nun auf ein weiteres Reformprojekt der frühen neunziger Jahre: die bereits erwähnte Pflegeversicherung. Kein Reformvorhaben

21 Zum Folgenden siehe Hans-Peter SCHWARZ, *Wiedervereinigung und Bahnreform 1989–1994*, in: Lothar GALL und Manfred POHL (Hg.), *Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 377–418. Zur Rolle Helmut Kohls siehe den anschaulichen Bericht von Heinz DÜRR, *In der ersten Reihe. Aufzeichnungen eines Unerschrockenen*, Berlin 2008.

hat die Bundesregierung, die Koalitionsparteien und die Fraktionen zwischen 1990 und 1994 so stark beschäftigt und auch entzweit wie das Projekt der umlagefinanzierten Pflegeversicherung. Das Konzept selbst kam von den Sozialpolitikern der CDU und der CSU und ist schließlich von Norbert Blüm mit größter Hartnäckigkeit allen Beteiligten abgerungen worden. Helmut Kohl war von der sachlichen Notwendigkeit überzeugt, das System der Sozialversicherung um eine fünfte Säule zu ergänzen, würdigte allerdings durchaus das Argument, dass sich die ohnehin schon sehr hohe Belastung des Faktors Arbeit dadurch noch vergrößere. Ohne seine massive Unterstützung wäre das Projekt am Widerstand der FDP und der Wirtschaftsverbände gescheitert. Auch hier verbietet es sich, ins Detail einzutreten.²² Um die Zustimmung der Wirtschaft und der FDP zu erreichen, wurde schließlich (außer in Sachsen) der Buß- und Betttag abgeschafft – ein einmaliges Beispiel bisher eines staatlichen Eingriffs in das seit der Frühzeit der Bundesrepublik etablierte System großzügig bemessener kirchlicher Feiertage. Wie so oft bei derartigen Reformen zeigte sich freilich, dass die Hoffnung auf ein im Wesentlichen beitragsfinanziertes System zu optimistisch gewesen war. Um 2001 waren Einnahmen und Ausgaben noch einigermaßen im Gleichgewicht. 2003 war bereits ein Defizit von 700 Mio. Euro zu verzeichnen, und die Vorzeigereform der frühen neunziger Jahre wurde zum Teilaspekt eines kaum mehr finanzierbaren Gesundheitswesens. Die theoretisch denkbaren, zugleich aber unwillkommenen Alternativen, die bereits bei der allgemeinen Krankenversicherung seit Jahrzehnten für politischen Streit sorgten, wurden nun auch bei der Pflegeversicherung hin und her gewendet: Aufhebung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten, Einbeziehung der bisher Privatversicherten in die umlagefinanzierte Pflegeversicherung, Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, Einführung eines Bundeszuschusses, Ausweitung der Einkommensarten zur Finanzierung oder aber partieller oder vollständiger Wechsel zu einer kapitalfundierte Pflegeversicherung. Der Streit dauert bis zum heutigen Tag an und wird nur deshalb erwähnt, um an das bereits Angedeutete zu erinnern, dass Reformen unablässig „Adjustierungen“ im Gefolge haben, ohne die Reformdiskussion je ruhigstellen zu können. Allzu viel Freude hatten die Befürworter der umlagefinanzierten Pflegeversicherung auf längere Sicht jedenfalls nicht an einem Projekt, das über eine ganze Legislaturperiode der frühen neunziger Jahre hinweg für heftigsten Streit gesorgt hatte.

So könnte nun Bereich für Bereich abgeklopft werden: die Ansätze zur Gesundheitsreform, die 1997/98 am Widerstand der SPD im Bundesrat auf Sand geratene sogenannte Große Steuerreform, die Rentenreform unter Einführung eines demographischen Faktors bei allseits bedauertem Abgehen von der ur-

22 Siehe dazu „Die Ära Kohl im Gespräch: VIII. Die Sozialpolitik vor und nach der Wiedervereinigung“, in: Historisch-Politische Mitteilungen 15 (2008), S. 233–287.

sprünglich Bruttolohn-bezogenen Rente. Genauso wie unter früheren und nachfolgenden Koalitionsregierungen zeigte sich auch unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls in den neunziger Jahren, dass zwar überall Reformbedarf bestand mit entsprechenden Ankündigungen, Reforminitiativen und Gesetzgebungsprojekten, ohne dass sich von der Natur der Sache her aber dauerhafte Lösungen erreichen ließen. Wer diesbezüglich im Nachhinein dem Bundeskanzler der neunziger Jahre ein Übermaß an Herumfummeln, Zögern und Kompromissbereitschaft vorhält, verkennt die Eigenart von Teilreformen in völlig verfilzten Bereichen wie dem Steuersystem, dem Gesundheitssystem oder dem Rentensystem, wo im Regelfall nie mehr drin ist als mühsame „Adjustierungen“. Auf diesen Feldern erinnert jeder Bundeskanzler an den berühmten, mit Schlangen ringenden Laokoon aus der homerischen Sage, selbst ein Riese wie Helmut Kohl.

Fassen wir zum Schluss die Hauptpunkte nochmals zusammen. Anders, als es die Fama will, hat Helmut Kohl in den neunziger Jahren zwei ganz große Reformen von weitreichender Bedeutung zustande gebracht: die Rundumreform der neuen Länder, ohne dabei die alte Bundesrepublik zu denaturieren, und die Europäisierung des deutschen politischen Systems und der deutschen Wirtschaft – eine Reformleistung, deren weitreichende Bedeutung gar nicht überschätzt werden kann. Somit hat er sich als Kanzler des großen Übergangs von der alten zur neuen Bundesrepublik bewährt, noch mehr aber als Gestalter des Vereinten Europa, dessen heutige Form ohne ihn nicht vorstellbar wäre.