

Was wir in Deutschland  
ändern müssen, damit wir  
etwas ändern können

## Vorschule der Reformpolitik

Günter Krings

Dass die Bundesrepublik Deutschland höchst reformbedürftig ist, gehört mittlerweile zu den gleichsam banalen wie weitgehend folgenlosen Feststellungen, die – landauf, landab – verbreitet werden. Ihre ständige Repetition in den wöchentlichen politischen Talkrunden vermag den politisch interessierten Bürger nur noch zu langweilen. Gleichzeitig kommt ihr aber offenbar auch eine retardierende Funktion zu: Solange man über Reformen spricht, muss man keine Reformen machen.

Zu Recht wird vielfach eine strukturelle Reformunfähigkeit in Deutschland konstatiert, die auf die wohl in der Tat weit verbreitete Grundhaltung zurückzuführen ist, es müsse sich natürlich etwas ändern, aber vor allem bei den anderen.

Immerhin kennzeichnet diese Haltung zumindest einen kleinen Fortschritt zu den noch nicht allzu lang vergangenen Zeiten, als sich die Menschen durch die von allen Parteien einhellig ausgegebenen Durchhalteparolen suggerieren ließen, wirkliche Reformen seien gar nicht notwendig.

Heute vermögen Äußerungen wie die des SPD-Generalsekretärs Scholz, welche die Reformnotwendigkeit der Rentenversicherung leugnen, nur noch Hohn auszulösen. Und auch wenn jüngst Norbert Blüm zwei Tage vor Weihnachten erneut ausruft: „Die Rente ist sicher“ (*Süddeutsche Zeitung*, 23. Dezember 2002), wird dies nicht mehr andächtig als frohe Botschaft aufgenommen, sondern eher als kabarettistische Pointe der Rentendiskussion im Wahljahr 2002.

Die Einsicht, dass zum Beispiel die gesetzliche Rentenversicherung in ihrer heutigen Ausgestaltung nicht länger haltbar ist, hat inzwischen durchaus den Status einer Binsenweisheit.

Für eine zunächst notwendige Reform in den Köpfen bedarf es zunächst der Fähigkeit und Bereitschaft der Menschen in diesem Land, sich von ihren eigenen kurzfristigen Präferenzen zu trennen und die Bedürfnisse zu abstrahieren. Es geht auf der „MS Deutschland“ darum, ob wir uns ausschließlich mit der Sicherung des uns gebührenden Sonnenplatzes auf dem Vorderdeck beschäftigen oder ob wir bereit sind, den Blick über die Reling schweifen zu lassen, um den herannahenden Eisberg wahrzunehmen und bei dem notwendigen Ausweichmanöver selbst mit Hand anzulegen.

Wer jedoch die Reformbereitschaft der Menschen wecken möchte, der darf eines nicht vergessen: Sozial- und wirtschaftspolitische Reformen vollziehen sich in einem bestimmten konstitutionellen Rahmen. Nach fünf Jahrzehnten ist dieser Rahmen derart eng geworden, dass einige seiner Elemente (in ihrer heutigen Ausgestaltung) die notwendigen Reformen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik hemmen. Ihre Veränderung stünde einem modernen Verfassungsstaat, der auf Freiheit setzt und seine Bürger zur Partizipation animieren will, gut an.

In Anlehnung an den Europäischen Verfassungskonvent hat Hans-Olaf Henkel (in: *Die Ethik des Erfolges*) kürzlich ei-

nen „Konvent für Deutschland“ gefordert – eine griffige Formel für die im Allgemeinen etwas verstaubt wirkende Materie der institutionellen Reform des deutschen Bundesstaates. Allerdings ist nicht jede Reformidee schon gut, nur weil sie originell ist, wie im Folgenden zu zeigen ist. Nicht nur die deutsche Geschichte lehrt, dass man mit Verfassungsfragen nicht leichtfertig umgehen darf.

### Notverordnungsrecht für den Präsidenten?

Den wohl weitgehendsten Änderungsbedarf hat kürzlich Arnulf Baring in einem viel beachteten Aufsatz diagnostiziert (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. November 2002). Der Bundesrepublik Deutschland fehle ein dem Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung entsprechendes Notverordnungsrecht des Präsidenten, um im Angesicht einer handlungsunwilligen und -unfähigen Regierung „erforderliche, schmerzliche Reformen ohne das Parlament in die Wege zu leiten“. Nicht nur das Parteiensystem, auch die Verfassung müsse jetzt endlich auf den Prüfstand.

Dem ist entschieden entgegenzutreten. Generell muss zunächst betont werden, dass unser Grundgesetz eine großartige Verfassung ist. Hinzuzufügen ist freilich, dass dieses Urteil vor allem der 1949 beschlossenen Urfassung gebührt. Die seitdem vorgenommenen zahlreichen Änderungen haben die Qualität des Grundgesetzes nicht gerade gesteigert. Und auch die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, insbesondere des Ersten Senates, kann qualitativ nicht mit ihrem Entscheidungsmaßstab – dem Grundgesetz – mithalten und hat mit ihrer Verfassungsauslegung stellenweise zu einer Qualitätsminderung der Verfassung selbst geführt.

Gleichwohl stellt der beinahe ausnahmslose Ausschluss exekutiver oder gar legislativer Kompetenzen des Bundes-

präsidenten keine Ursache für die in der Tat zu konstatierende Lähmung des politischen Systems und die mangelnde Reformfähigkeit der Politik dar. Hier sind eindeutig nicht die Institutionen das Problem, sondern die Personen, die diese Institutionen ausfüllen. Wer sagt denn eigentlich, dass ein Bundespräsident, hätte er ein Notverordnungsrecht, davon überhaupt im Sinne notwendiger Reformen Gebrauch machen würde? Hätte man dies Roman Herzog („Es muss ein Ruck durch Deutschland gehen.“) zugetraut, so erübrigen sich beim amtierenden Präsidenten wohl jegliche Überlegungen dieser Art. Also: Auch ein Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten garantiert keine Reformpolitik. Eine Wahrscheinlichkeitsregel, wonach ein – schon von Amts wegen auf Konsens bedachter – Bundespräsident reformbereiter ist als ein Bundeskanzler, ist nicht auszumachen. Daran würde sich auch nicht automatisch etwas dadurch ändern, dass man – folgte man Barings Vorschlag – auch über die Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk nachdenken könnte.

In Bezug auf die konkrete Situation gilt überdies: Niemand hat das deutsche Volk dazu gezwungen, am 22. September 2002 die rot-grüne Regierung und Schröder wieder zu wählen; es hätte ihm freigestanden, sich für eine reformfreudigere Konstellation zu entscheiden. Insofern liegt also kein Problem der Verfassung, sondern eher ein Problem der politischen Präferenzen des Wahlvolkes vor. Es geht nicht darum, Wahlentscheidungen zu kritisieren, aber Verantwortlichkeiten dürfen auch dann benannt werden, wenn Millionen betroffen sind.

Die Konsequenz kann in einer Demokratie auch nicht sein, dem Wahlvolk Entscheidungsmacht zu entziehen. Überlegenswert wäre eher das Gegenteil: Wenn unsere schnelllebige Mediendemokratie es dem Wähler anscheinend immer schwerer macht, sich bei seiner Wahlent-

scheidung von den mittelfristig anstehenden Sachfragen leiten zu lassen, und er sich stattdessen ausschließlich nach den im Fernsehen leichter zu transportierenden Personalalternativen richtet, so muss ihm gegebenenfalls die Möglichkeit eingeräumt werden, auch zwischen Wahlen zu grundlegenden Sachthemen verbindlich Stellung zu nehmen. Politische Referenden müssen eine Demokratie nicht zwangsläufig gefährden, sondern können auch zu ihrer Stabilisierung beitragen. Sichergestellt werden muss indes, dass solche Abstimmungen nicht – im Sinne eines Neo-Bonapartismus – als inszenierte Voten zur Selbstbestätigung von amtierenden Regierungen missbraucht werden können. „Herr des Verfahrens“ und damit initiativberechtigt bei einer Volksabstimmung dürfte nur das Volk und nicht die Regierung oder die Parteien sein. Eine behutsame Öffnung für Referenden erlaubte es dem Bundestag im Gegenzug auch, guten Gewissens seine Legislaturperiode auf fünf Jahre anzuheben.

### Zusammenlegung von Wahlterminen?

Wenig tauglich erscheinen mir auch die jüngst – zum wiederholten Male – unter anderen vom Bundeskanzler (*Süddeutsche Zeitung*, 24. Dezember 2002) vorgebrachten Vorschläge, die Termine zu den Landtagswahlen zu ein oder zwei Terminen pro Legislaturperiode des Bundestages zusammenzufassen, um so die Anzahl der Wahltermine zu reduzieren und den Regierenden eine längere Phase des Handelns zu ermöglichen, in der sie gleichsam vom Souverän nicht mit einer urdemokratischen Handlung – der Wahl (!) – behelligt werden.

Schwierig scheint es schon, einen oder zwei solche einheitlichen Termine herzustellen. Entweder müssten in manchen Ländern die Legislaturperioden einmalig verlängert werden (was im Hinblick auf

das Demokratieprinzip bedenklich wäre), oder in einigen Ländern müssten sich die Landtage vorzeitig auflösen; dies wiederum würde – je nach aktuellem demoskopischen Befund – sicherlich immer nur geteilte Freude bei den Parteien auslösen, ganz abgesehen von den einzelnen Abgeordneten, deren Mandatszeit unplanmäßig verkürzt würde.

Blendet man diese Probleme aus, bleibt jedoch unerfindlich, wie man auf Dauer die zwei einheitlichen Termine gewährleisten will. Schon der Sturz nur einer Landesregierung und daraufhin erfolgende Landtagsneuwahlen würden das Konzept zunichte machen.

Und schließlich würden zentrale Landtagswahltermine nur dazu führen, dass sie noch stärkere bundespolitische Bedeutung erhielten, als sie derzeit ohnehin schon haben. Wenn an einem Tag etwa im halben Bundesgebiet gewählt würde, verkämen die Landtagswahlen zu halben Bundestagswahlen. Das föderalistische Konzept des Grundgesetzes würde eher verlangen, die landespolitische Prägung der Landtagswahlen zu fördern.

Insgesamt erscheint die vorgeschlagene Zusammenlegung von Wahlterminen also nicht nur als schwer durchführbar, sondern auch als politisch nicht wünschenswert.

### Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern

Der entscheidende institutionelle Bremsklotz in Deutschland ist die Verflechtung und „Verwirrung“ der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern. Diese Kompetenzverteilung muss auf eine neue Grundlage gestellt werden; hier macht der Ruf nach einem „Konvent für Deutschland“ Sinn. Dabei geht es nicht darum, den Föderalismus neu zu erfinden, sondern ihn wieder zu verwirklichen. Wir stehen heute vor der Situation, dass zwar die Länder immer weniger eigene Kompetenzen gegenüber

dem Bund haben, dafür aber über den Bundesrat immer stärker an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Grundgesetzänderungen zu Gunsten des Bundes einerseits und eine ausufernde Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (insbesondere zu Artikel 84 Grundgesetz) andererseits haben hier ganze Arbeit geleistet. Meines Erachtens ist es höchste Zeit, eine gegenläufige Entwicklung in Gang zu setzen: Der Bund muss wieder Kompetenzen an die Länder abgeben, dafür müssen weniger Bundesgesetze von der Zustimmung des Bundesrates abhängen.

In diesem Zusammenhang muss natürlich auch die europäische Ebene einbezogen werden: Hier ist vor allem eine klare Abgrenzung zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene notwendig, wie sie in der derzeit diskutierten europäischen Verfassung ihren Platz finden muss, wenn dieses Vorhaben die aufgewandte Zeit und Mühe rechtfertigen soll. Darüber hinaus muss aber auch eine Rückverlagerung von angemaßten oder allzu weit verstandenen Kompetenzen der EU auf die Nationalstaaten angegangen werden. Die Mitgliedstaaten können dann individuell entscheiden, welche Ebene und welches Organ innerhalb ihres Staatsaufbaus die Kompetenzen übernehmen sollen.

Gleichzeitig mit einer Reform der Kompetenzverteilung ist es erforderlich, den jeweiligen Kompetenzträgern die notwendige Finanzausstattung zu gewähren, denn Kompetenzen bedeuten nicht nur Rechte, sondern zugleich auch Pflichten. Wenn also die Länder mit neuen Kompetenzen auch neue Pflichten erhalten, so müssen sie in die Lage versetzt werden, aus eigenen Mitteln diese Pflichten zu erfüllen. Daher ist zwingend bei den Kompetenzen für die Steuergesetzgebung und bei der Verteilung des Steueraufkommens eine Entflechtung erforderlich. Steuersätze und Erhebungsvoraussetzungen müssen Bund, Länder

und Gemeinden für ihren Verantwortungsbereich selbst bestimmen können.

Der Bund sollte über seine einnahmewirksamen Gesetze selbst und ohne Beteiligung des Bundesrates entscheiden; im Gegenzug müssen bestimmte Steuern ausschließlich den Ländern zufließen, die über ihre Erhebung und ihre Höhe autonom beschließen können müssen. Auf diesem Wege könnte auch ein Steuerwettbewerb zwischen den Ländern in Gang kommen, wie er jüngst für die Vermögensteuer angeregt wurde. Einige Länder würden mit geringeren Steuersätzen für sich werben können, während andere Länder mit höheren Steuersätzen vielleicht mehr oder bessere staatliche Leistungen anbieten könnten, wobei freilich zu vermuten ist, dass es am Ende die Länder mit den geringeren Steuersätzen sein werden, die auch die besseren Leistungen erbringen, weil der Zusammenhang zwischen höheren Steuersätzen und höheren Steuereinnahmen jedenfalls mittel- und langfristig nicht gegeben ist.

Die Trennung von Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichen gilt schließlich auch für die Ausgabenseite. Über die Qualitätsstandards ihrer Einrichtungen muss in erster Linie die Kommune, deren Vertreter sich ja nicht umsonst einer Kommunalwahl stellen, entscheiden können. Die Mindestqualifikationen und die Vergütung seiner Bediensteten muss jedes Bundesland festlegen können. Es ist kein überzeugender Grund ersichtlich, warum sich hier die jeweils höhere Ebene einmischt.

Will man vermeiden, dass sich immer mehr Menschen von der Politik abwenden, müssen Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten wieder transparent werden. Der Maßstab muss sein, dass ein durchschnittlich intelligenter Wähler wieder ohne weiteres erkennen kann, welche politische Ebene für was verantwortlich ist und wen er abwählen kann,

wenn er mit einer Entscheidung nicht einverstanden ist.

## Länderneugliederung

Immer wieder taucht schließlich die Frage nach einer Länderneugliederung auf. Es muss in der Tat zu Schieflagen im deutschen Föderalismus und der Leistungsfähigkeit seiner Länder führen, wenn Länder wie Bremen und Saarland einerseits und Bayern und Nordrhein-Westfalen andererseits „in der gleichen Liga spielen“. Trotz einer Vielzahl von Bindestrich-Ländern ist der deutsche Bundesstaat allerdings historisch gewachsen und basiert auf den Traditionen seiner Länder. Genauso wenig, wie wir daher innerhalb der EU einzelne Mitgliedstaaten nach ihrer Leistungskraft und am Maßstab der Effizienz orientiert zusammenlegen können, darf eine neue Gliederung der Bundesrepublik nach den Regeln der Unternehmensberatung erfolgen.

Umgekehrt geht es aber nicht an, dass vor allem viele große Länder den Verwaltungs- „Overhead“ der kleinen subventionieren. Der Länderfinanzausgleich muss – nicht nur in diesem Sektor – drastisch zurückgefahren werden. Dadurch wird sich eine Reihe von Zusammenschlüssen eher „vor Ort“ und ohne Zwang „von oben“ ergeben.

Dass das übrigens auch für Berlin und Brandenburg gilt, muss indes bezweifelt werden. Die immensen Kosten der Bundeshauptstadt werden von einem Land Brandenburg kaum aufgefangen werden können. Will der Bund eine repräsentative Hauptstadt sein Eigen nennen, dann muss er auch für bestimmte Ausgaben, insbesondere im kulturellen und infrastrukturellen Bereich, aufkommen. Wenn diese Kosten aber derart hoch sind wie in Berlin, stellt sich die Frage, ob der Steuerzahler in Münster oder München, der die Berliner Einrichtungen mitfinanziert, nicht auch die diesbezüglichen politischen Grundentscheidungen treffen

können muss. Interessant wäre es daher, über ein Modell nachzudenken, bei dem Berlin nicht als Bundesland, sondern – dem Vorbild Washington D. C. und einer Reihe historischer Beispiele entsprechend – einen Sonderstatus als Bundeshauptstadt erhalten müsste.

## Von der Schicksals- zur Kultur- und Leistungsgemeinschaft

Bei aller Weltläufigkeit, die sich in immer weiter entfernten Urlaubszielen widerspiegelt, und bei aller Beliebigkeit in der Lebensgestaltung bilden die Deutschen doch immer noch so etwas wie eine Schicksalsgemeinschaft: Wir werden von einem Renten-, von einem Gesundheits- und einem Steuersystem – ob wir wollen oder nicht – zusammengehalten; wir leben unter einer Rechtsordnung und haben uns unter ein und demselben Bürokratierégime eingerichtet. Mit diesem Rechts- und Sozialrahmen, der in besseren Zeiten immerhin auch die Basis großer wirtschaftlicher Erfolge war, wird man den Lebensstandard entweder sichern können, oder man wird mit ihm untergehen.

## Projekt Deutschland

Es geht auch in Zeiten der europäischen Einigung noch um die Arbeit an einem deutschen Gesamtprojekt, ohne dessen erfolgreichen Fortgang den Einzelprojekten kein Erfolg beschieden sein kann.

Wie aber ist die Realität heute? Im „Projekt Deutschland“ stehen zu viele Menschen abseits. Ältere oder Gering-qualifizierte werden nicht mehr zum Mittun zugelassen. Andere aber haben sich mehr oder weniger aus eigenem Antrieb von der Projektarbeit abgemeldet oder leisten nur noch Dienst nach Vorschrift. Das gilt zunächst in Bezug auf den Staat. Hier reicht ein Blick auf die schwindende Wahlbeteiligung bei Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahlen. Es gilt ferner für die Volkswirtschaft, in der sich

Menschen in die Schattenwirtschaft oder gar in die Rolle staatlicher Leistungsempfänger zurückziehen oder in der sie sich bei ihrem Wirtschaften nicht mehr von der Maximierung des Ertrages, sondern von der Minimierung ihrer Steuerlast leiten lassen; es gilt zum Beispiel auch für Arbeitnehmer, die zur Mehrarbeit oder zur Übernahme einer verantwortungsvoller Stelle nicht mehr bereit sind, weil sich solches nach Steuern und Sozialabgaben nicht mehr rechnet. Das „Sich-Abmelden“ gilt schließlich für die Gesellschaft im Allgemeinen: Die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Tätigkeit und die Freude am kontinuierlichen Einsatz für die Mitmenschen nimmt jedenfalls in den jüngeren und mittleren Altersstufen ab – aufgefangen wird dieser Rückgang allenfalls noch durch das immer größer werdende Heer der rüstigen Frührentner.

### Aufgeklärter Patriotismus

Mit den durchgreifenden staatlichen und ökonomischen Reformen in Deutschland wird sich die wirtschaftliche Situation und erst recht die Stimmung in Deutschland nicht über Nacht aufhellen. Mit oder ohne durchgreifende Veränderungen wird man das ökonomische „Tal der Tränen“ nicht sofort verlassen können. Deutschland hat allerdings die Wahl zwischen einem langsam und stetigen Niedergang und einer kurzfristigen Kraftanstrengung, die nicht ohne Entbehrungen vonstatten gehen wird.

Gerade für die „Leistungselite“ in Deutschland wird sich aber die Frage stellen: Warum sollen wir diese mageren Jahre auf uns nehmen? Es werden – ob mit oder ohne Reformen – Zeiten kommen, wo sich für viele junge und mit allen Zutaten der Mobilität ausgestattete Menschen die Frage ernsthaft stellt, ob sie nicht in anderen Teilen Europas und der Welt sehr viel auskömmlicher leben können; über eine Million – vorwiegend berufsbedingte – deutsche Auswanderer in

den letzten zehn Jahren könnten dann nur der Anfang gewesen sein. Weniger mobile Mitbürger wiederum werden sich überlegen, ob sie bei gebremster Leistungsbereitschaft in Deutschland nicht sehr viel mehr vom Leben haben. Wenn man in dieser Phase nicht die Menschen verlieren will, die Deutschland in Staat, Politik und Gesellschaft braucht, sei es an andere Teile der Erde, sei es aber auch nur an die Resignation innerhalb der eigenen Gesellschaft, ist ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl in diesem Land erforderlich – eine Haltung, in der man die historische Situation des Zusammenlebens innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland eben nicht als auferlegte Last empfindet. Vonnöten ist ein moderner, aufgeklärter Patriotismus. Ein Patriotismus, der schwierige ökonomische Situationen nicht bejammern lässt, sondern diese als Herausforderung an die Gestaltungskraft unseres Landes und seiner Menschen auffasst. Unter einem solchen Patriotismus reduziert der Einzelne seine Zugehörigkeit zur Kulturgemeinschaft der Deutschen nicht mehr auf ein Rechenexempel, das für ihn nur dann aufgeht, wenn die Summe dessen, was er finanziell „herausbekommt“ – nach Abzug einer Schmerzensgeldposition für sein „In-Deutschland-leben-Müssen“ –, deutlich die Summe seiner Einzahlungen in die staatlichen und sozialen Kassen übersteigt.

Neben den allfälligen institutionellen Reformen geht es darum um eine Reform der Haltung der Menschen zu ihrem Staat. Bei aller zum Teil berechtigten Euphorie über die erfolgreiche Entwicklung der Demokratie in Deutschland nach 1945 darf nicht vergessen werden, dass die Bundesrepublik noch keine echte und längerfristige ökonomische Krisenzeit erlebt hat. Seine Schlechtwettertauglichkeit muss das Gemeinwesen erst noch unter Beweis stellen – und mit ihm seine Bürgerinnen und Bürger.