

Die blockierte Republik -

Wie kann Deutschland wieder bewegungsfähiger werden?

Thesen für eine Gesprächsrunde der Dräger-Stiftung am 19. Oktober 2005

Prof. Dr. Bernd Rohwer, Molfsee

Auch wenn die begonnenen Reformen noch nicht die gewünschten Wirkungen gebracht haben und auch deswegen in Teilen von Politik und Öffentlichkeit das Misstrauen gegenüber immer neuen Reformvorschlägen wächst – im Kern gibt es in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft unseres Landes noch immer eine Mehrheit für weitere notwendige strukturelle Veränderungen: Deutschland muss das nachholen, was andere Länder schon in den 80er oder 90er Jahren geschafft haben. Auch über die wirklich vorrangigen Aufgaben besteht zumindest unter vielen Entscheidungsträgern weniger Dissens, als es manch Wahlkampfpoetik oder mediale Zuspitzung suggerieren: die Senkung der Lohnnebenkosten durch Reformen und verstärkte Umsatzsteuerfinanzierung der Sozialversicherungen, eine Verstärkung des Vorsorge- und Kapitaldeckungsprinzips in den Sozialversicherungen, eine Steuerreform, die die Bemessungsgrundlage einfacher und gerechter macht und die einbehaltene und reinvestierte Gewinne zu Lasten ausgeschütteter Gewinnen begünstigt, eine weitere Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik nach skandinavischem oder niederländischem Vorbild, eine Offensive für Bildung und Forschung, Bürokratieabbau durch die wirkliche Entschlackung von Gesetzen.

Die Bilanz tatsächlich in Gang gesetzter Reformen ist dagegen bislang eher bescheiden. Die Agenda 2010 von Bundeskanzler Schröder, so notwendig und richtig sie war, ist ja relativ spät gestartet worden, hat nur einen Teil notwendiger Reformen aufgegriffen, hat Leitbild und Kommunikation vernachlässigt und ist zudem im politischen Abstimmungsprozess inhaltlich wie handwerklich beschädigt worden. Dennoch bleibt sie ein entscheidender erster Meilenstein, der seine positiven Wirkungen haben wird, sie zum Teil – etwa bei der Standortbewertung oder beginnender Bewegung auf dem Arbeitsmarkt - schon jetzt entfaltet.

Was macht politische Reformen in Deutschland so schwierig? Natürlich ist es – aller vermeintlichen, in Umfragen geäußelter Reformbereitschaft zum Trotz - eine Bevölkerung, die Reformen allenfalls dann akzeptiert, wenn Nachbarn und Kollegen gleich betroffen sind – was bei Reformen, die den Verteilungs- zugunsten des Chancenstaates zurückdrängen müssen, unmöglich ist. Und natürlich gibt es unter den Medien auch solche, die in einem Leitartikel Reformen einfordern, im Berichtsteil

aber die Schicksale von Reformverlierern boulevardistisch auswalzen und – wie bei Hartz IV - viel zu früh das vermeintliche Scheitern von Reformen beschwören.

Im Kern sind es dennoch wohl vor allem strukturelle Barrieren, die Reform-Entscheidungen in Deutschland besonders schwierig machen – Barrieren, deren (teilweiser) Abbau Voraussetzung dafür wäre, dass die oben genannten inhaltlichen Reformen konsequent und entschlossen umgesetzt werden. Ich möchte 10 Vorschläge zum Abbau solcher Barrieren zur Diskussion stellen – keiner davon neu, aber alle vor allem in ihrem Zusammenwirken bedeutsam:

1. **Klare Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen:** Gemeinsame Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bundestag und Bundesrat verwischen Verantwortung und befördern undurchsichtige und ineffiziente Kompromisse. Wer mutige Politikerentscheidungen will, braucht eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Die Beratungen der Föderalismuskommission, die zwar einige Themen ausgeklammert haben, aber ansonsten weit gediehen waren, müssen schnellstens wieder aufgenommen und mit eindeutigen Kompetenzzuweisungen zum Abschluss gebracht werden.
2. **Klare Verantwortlichkeiten auch zwischen öffentlichen und privaten Aufgabenträgern:** Die sogenannten public-private-partnership-Projekte zum Infrastrukturausbau kommen in Deutschland langsamer als anderswo in Gang, weil es am Mut zu klaren Aufgabenzuweisungen fehlt. Das gilt für den Wettbewerb bei der Bahn (Netz muss in öffentlicher Verantwortung bleiben, Betrieb muss konsequent privat-wettbewerblich organisiert werden) ebenso wie für das Autobahnnetz (konsequente Umsetzung einer Autobahnbetreibergesellschaft gemäß Vorschlag der Pällmann-Kommission). Die feste Fehmarnbeltquerung etwa könnte schon längst nach dem erfolgreichen Modell der Großen Belt- und Öresund-Querungen in Dänemark/ Schweden begonnen worden sein, wenn Deutschland das skandinavische Modell der Staatsgarantien bei gleichzeitiger Beauftragung einer PPP-Gesellschaft für Planung und Betrieb akzeptieren würde.
3. **Die Verantwortlichkeiten müssen sich auch auf vernünftig zugeschnittene Regionen beziehen:** Am Beispiel Hamburg – Schleswig-Holstein ist zu erkennen, wie überholt die jetzigen Länderabgrenzungen sind. Die Nordregion ist längst ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, aber trotz aller wirklich schon engen Kooperation werden Entscheidungen in Kiel oder Hamburg natürlich primär für ihr jeweiliges Land getroffen – sie müssen es gemäß Landesverfassung. Übergreifende Planungen und vor allem ihre

Realisierung dauern länger, doppelte Ämter und Instanzen verteuern die Administration, im internationalen Maßstab ist man ein nobody, solange man die Kräfte nicht bündelt. Deshalb brauchen wir nicht nur eine Beförderung der Initiativen einzelner Länder, sondern möglichst auch eine Bundesinitiative für eine Länderneugliederung. Dänemark hat es uns gerade vorgemacht, dass dies möglich ist.

4. **Weg vom Dauerwahlkampf:** Ein Politiker, der verantwortlich und mutig entscheiden will, sollte ein Stück freier werden von politischen Konstellationen auf anderen politischen Ebenen bzw. in anderen Ländern/Kommunen. Das Timing von Initiativen oder Nicht-Initiativen der Bundesregierung verdeutlicht, wie stark die Rücksichtnahme auf Wahltermine in Ländern oder Kommunen ist. Eine Bündelung der Landtagswahltermine etwa im 2-Jahresrythmus ist dringend erforderlich.
5. **Unabhängigkeit und Souveränität der politischen Entscheider:** Wer entscheidungsfreudige Politiker will, muss auch über Amtszeiten, Quereinstiege und Besoldung reden. Wer weiß, dass er ein Amt nur über zwei Legislaturperioden ausüben darf, kann souveräner agieren, auch weil er ein Stück freier von innerparteilichen Angriffen ist und sich nicht in Rivalitätskämpfen verschleiben muss. Damit begrenzte Amtszeiten aber noch attraktiv genug sind, muss die laufende Besoldung aufgewertet und transparenter werden und müssen Regelungen gefunden werden, die es qualifizierten Quereinsteigern aus Wirtschaft und freien Berufen erleichtern, für eine begrenzte Zeit in die Politik zu gehen – wie es in anderen Ländern gang und gäbe ist.
6. **Klare Führung:** Entscheidungen von Regierungen werden häufig durch Abstimmungsprobleme, teilweise Konkurrenz einzelner Ressorts verzögert oder verhindert. Die Handlungsfähigkeit einer Regierung hängt deshalb in erheblichem Maße von einer starken Regierungszentrale ab. Bundeskanzleramt und Staatskanzleien brauchen klare Führung, die beste Personalausstattung und wirksame Beratungssysteme.
7. **Bessere Politikberatung:** Die Politikberatung muss wirksamer organisiert werden. Mit viel öffentlicher Begleitmusik gestartete Kommissionen verfehlen häufig ihr Ziel, weil ihre Ergebnisse schon während der Entstehung zerredet werden. Bewährt hat sich aus meiner Sicht ein Beratungsnetzwerk, das von der Regierungszentrale eng koordiniert wird und bei dem die Ergebnisse von dieser umgesetzt werden. Die von Björn Engholm 1988 ins Leben gerufene „Denkfabrik“ war ein positives Beispiel auf Länderebene.

8. **Grosse Koalition besser als Wackelmehrheit:** Grosse Koalitionen auf Zeit sollten nicht ausgeschlossen werden. Gerade um einige der hier genannten strukturellen Barrieren zu beseitigen, kann eine Grosse Koalition erforderlich sein. Die Erfahrungen mit Grossen Koalitionen sind besser, als vielfach behauptet. Im Gegensatz zu informellen großen Koalitionen (Hartz IV, Jobgipfel) kann sich in formellen großen Koalitionen kein Partner aus der Verantwortung stehlen. Die inhaltlichen Schnittmengen für große Koalitionen sind ohnehin größer, als die öffentlichen Inszenierungen suggerieren.
9. **Verfahren vereinfachen, Entscheidungsspielräume vergrößern:** Ein in Deutschland besonders ausgeprägtes Entscheidungshemmnis sind über-regulierte Gesetze und Verordnungen. Diese behindern ja vielfach nicht nur die Umsetzung getroffener Entscheidungen, sondern hemmen schon die Entscheidungsfindung selbst. Die Beschleunigung von Planungsverfahren von Infrastrukturprojekten ist überfällig. Nicht selten sind sich sogar bearbeitende Beamten unsicher, ob sie alle gesetzlichen Vorgaben kennen, und zögern deshalb aus Vorsicht Entscheidungen hinaus. Bestimmte Regelungen im Naturschutzrecht (Ausgestaltung der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung, Umsetzung der europäischen FFH-Richtlinie), im Bau- und Denkmalschutzrecht, im Handelsrecht etc. müssen vereinfacht werden, die Instanzenwege für bestimmte Verfahren müssen verkürzt werden. Schnellere Verfahren bedeutet auch: Der öffentliche Dienst muss flexibler und motivierter werden. Das Beamtentum muss auf Kernbereiche beschränkt, das Dienstrecht vereinheitlicht und der BAT grundlegend reformiert werden.
10. **Medien, die wagemutige Politiker unterstützen:** Politiker, die mutige und für die eigene Karriere höchst risikante Entscheidungen treffen sollen, brauchen „mentale Unterstützung“. Medien können dazu beitragen, wenn sie sich weniger an politischen Inszenierungen beteiligen, sondern unpräntiöses, aber konsequentes Eintreten für eine Sache anerkennen und befördern. Eine gewisse „Fehlerkultur“, die Rückschläge mutiger Politiker mit Verständnis statt Häme begleitet, könnte ebenfalls förderlich sein.

All diese Punkte betreffen strukturelle Entscheidungsbarrieren. Nimmt man sie alle zusammen, könnte man fragen: Schaffen wir das, was z.B. die Vereinigten Staaten (1932/33) oder Finnland (90er Jahre) mit einem „new deal“ bzw. einer nationalen Innovationsoffensive schafften? Initiativen, bei denen ein Land gemeinsam für eine große Sache – die Chancen künftiger Generationen - kämpft? Wäre Ähnliches trotz aller in Deutschland vorherrschenden Widerstände gegenüber nationalen Kraftanstrengungen nicht auch hierzulande möglich?

Manches an Frustration, an taktischen Kompromissen, an Zick-Zack-Entscheidungen in der Politik der letzten Jahre wäre vielleicht vermeidbar gewesen, wenn es ein klares Leitbild, ein langfristiges Konzept und die Mobilisierung der Menschen für einen solchen gemeinsamen Neuaufbruch gegeben hätte. In einer großen Regierungskoalition wäre eine solche breite Reforminitiative politisch möglich, getragen werden müsste sie aber von starken politischen Führungspersonlichkeiten beider großer Parteien. Bei knappen Mehrheiten und womöglich gegen Bundesratsmehrheiten mag dies schwieriger sein, möglich ist es aber auch, jedenfalls dann, wenn eine solche Initiative zu Beginn einer Legislaturperiode mit der Bereitschaft zu persönlichem und politischem Risiko gestartet würde. In jedem Falle müssten alle Elemente eines new deals – vom zündenden Leitbild über die Prioritätensetzung, die Konsistenz von Einzelmaßnahmen und die handwerkliche Solidität bis hin zur offensiven Innen- und Außenkommunikation – gleichrangig und konsequent beachtet werden. Und ein solcher new deal müsste durch einen Kanon gemeinsamer Werte zusammengehalten werden, der Gemeinsinn, Freiheit und Verantwortung an konkrete Beiträge bindet. Wer zu Recht auch von finanziell schlechter Gestellten mehr Eigenverantwortung erwartet, kann auch und gerade bei den Bessergestellten vorbildhaftes Verhalten, Einsatz für den Standort und eigene finanzielle Beiträge anmahnen.

Die am 17. September gewählte neue Bundesregierung wird nur dann Erfolg haben, wenn sie sich nicht auf kleinstem gemeinsamem Nenner bewegt, sondern den Mut zu einem großen gemeinsamen Neubeginn findet. Die oben genannten Punkte sollten dabei mit bedacht werden.