

Leggewie, Claus

Article — Digitized Version

Reformstau in Deutschland? - Reformen jetzt, oder: wie man einen missbrauchten Begriff retten kann

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Leggewie, Claus (2001) : Reformstau in Deutschland? - Reformen jetzt, oder: wie man einen missbrauchten Begriff retten kann, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 9, pp. 502-505

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40838>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reformstau in Deutschland?

Trotz vielfältiger Reformansätze der Bundesregierung wird allenthalben ein Reformstau in Deutschland beklagt. Warum werden die grundlegenden Probleme in vielen Politikbereichen nicht gelöst? Sind die institutionellen Hemmnisse unüberwindbar? Haben Interessengruppen einen zu großen Einfluss? Ist Deutschland noch reformfähig?

Joachim Weimann

Deutschland mangelt es an grundlegenden Reformen!

Auf den ersten Blick ist die Frage nach der Reformfähigkeit Deutschlands natürlich rein rhetorisch. Schließlich jagt in unserem Land eine Reform die andere. Der Begriff „Steuerreform“ bezeichnet de facto kein singuläres Ereignis, sondern einen Dauerzustand. Bis sich die Details der letzten Rentenreform zum letzten Beitragszahler herumgesprochen haben, wird die Diskussion über die nächste Reform schon wieder in vollem Gange sein. Das Gesundheitswesen wird seit langem chronisch reformiert, und am Schulwesen toben 16 Länder-Kultusminister simultan ihre Reformwut aus – von den Hochschulen ganz zu schweigen. Die Liste ist unvollständig.

Die Reformfähigkeit Deutschlands zu hinterfragen ist so, als würde man einem Marathonläufer nicht zutrauen, morgens zum Bäcker zu gehen – jedenfalls auf den ersten Blick. Auf den zweiten Blick macht die Frage dennoch Sinn. Denn „Reformfähigkeit“ sagt ja nicht nur, dass man eine Reform machen kann, sondern vor allem, dass man dazu die notwendigen

Fähigkeiten besitzt, dass man in der Lage ist, eine erfolgreiche Reform umzusetzen. So gesehen ist die große Zahl der Reformen und die Permanenz der politischen Reformationen eher ein Hinweis darauf, dass es an Reformfähigkeiten mangelt.

Das, was wir als Reformen erleben, trägt die Züge einer inkrementalistischen Politik. Nicht der große Wurf, die konsequente Umsetzung konsistenter Konzepte regiert das Geschehen, sondern die stückweise Veränderung bestehender Verhältnisse und die Anpassung an kurz- bis mittelfristige Zwänge. Eine solche vorsichtige und im Wortsinn konservative Politik muss nicht in jedem Fall unangemessen sein. Es kann durchaus Bedingungen geben, unter denen ein solches Vorgehen geboten erscheint. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn große Unsicherheiten bestehen, wenn nicht klar ist, unter welchen Rahmenbedingungen die zu reformierende Institution in der Zukunft funktionieren muss. Trägt eine solche Erklärung? Sind die Bedingungen,

an die beispielsweise die sozialen Sicherungssysteme und das Bildungswesen angepasst werden müssen, nur undeutlich erkennbar? Braucht die Politik den Spielraum, den eine inkrementalistische Strategie verschafft?

Geänderte Rahmenbedingungen

Selbstverständlich sind Reformen immer in einem gewissen Maße mit Entscheidungen unter Unsicherheit verbunden. Aber die in Deutschland anstehenden Reformen sind notwendig, weil sich Rahmenbedingungen ändern bzw. geändert haben, die klar erkennbar und identifizierbar sind. An erster Stelle ist dabei die demographische Veränderung der deutschen Gesellschaft zu nennen. Sie ist es vor allem, die die sozialen Sicherungssysteme und die Staatsfinanzen vor große Probleme stellt, vor Probleme, die nur zu bewältigen sind, wenn Reformen durchgeführt werden. Die demographische Entwicklung aber ist ausgesprochen gut prognostizierbar. Wir wissen heute schon sehr genau, wie die Altersschichtung in 30 Jah-

ren aussehen wird, und es lässt sich gut abschätzen, welche Folgen dies für die Rentenversicherung, das Gesundheitswesen oder die Pensionslasten der öffentlichen Haushalte hat.

An zweiter Stelle ist die zunehmende Globalisierung zu nennen, die sich in einer Deregulierung des internationalen Handels, der wachsenden Mobilität von Arbeit und Kapital und einer damit verbundenen Intensivierung des Standortwettbewerbs äußert. Sie ist es vor allem, die eine Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Beseitigung der im Sozialhilfesystem befestigten Armutsfalle und eine Neuorientierung in der Bildungspolitik erzwingt. Letzteres nicht zuletzt deshalb, weil die weltweite demographische Entwicklung in Zukunft einen Wettbewerb um die besten Köpfe sehr wahrscheinlich werden lässt. Auch die Folgen der wachsenden Internationalisierung des Wettbewerbs – auch des Wettbewerbs der Institutionen – sind hinreichend genau bekannt. Unsicherheit ist keine gute Erklärung für die Strategie der kleinen Schritte, mit der in Deutschland Reformpolitik gemacht wird.

Gesellschaft von Rentseekern

Eine gute Erklärung für den Mangel an grundlegenden Reformen liefert ein Rückgriff auf die Neue Politische Ökonomie. Die deutsche Gesellschaft ist interessenpolitisch parzelliert. In 50 Jahren Bundesrepublik ist es nahezu jedem Partikularinteresse gelungen, sich zu organisieren, und viele – vor allem wichtige – haben es darüber hinaus geschafft, halbstaatliche Autorität zu erlangen und diese mit einer mehr oder weniger scheindemokratischen Legitimation zu versehen. Ob Handwerkskammer oder Kassenärztliche Vereinigung, ob Bundesver-

band der Betriebskrankenkassen oder die AOK, ob Gewerkschaft, kommunaler Wohnungsverband oder Arbeitgebervereinigung, sie alle vertreten sehr eigene Interessen und sie alle sind in der Lage, diese Interessen klar zu artikulieren und in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen.

Deutschland ist eine Gesellschaft von Rentseekern, die in einem massiven Wettbewerb darum streiten, vorteilhafte staatliche Regulierungen durchzusetzen, Besitzstände zu wahren, zunünftähnliche Strukturen zu konservieren oder neu zu schaffen. Das föderative System und die kommunale Selbstverwaltung sorgen dafür, dass, zusätzlich zu den Interessengruppen, regionale, politisch definierte Einheiten Eigeninteressen entwickeln und in den politischen Willensbildungsprozess einbringen. Das Ergebnis ist eine allgemeine Gemengelage, in der po-

litische Führung nur noch durch das permanente Schmieden immer neuer Koalitionen möglich ist. Die Frage nach der politischen „Durchsetzbarkeit“ einer Reformidee ist für ihren Erfolg entscheidend, nicht die, ob es sich um eine rationale Lösung des jeweiligen Problems handelt.

Überforderte Politik

Ein Paradebeispiel für diese Interessenvielfalt und die lähmende Wirkung, die von den Ansprüchen der Interessengruppen ausgeht, ist das Gesundheitswesen. Ärztekammern, Pharmaindustrie, Krankenkassen, Non-Profit-Unternehmen wie das Rote Kreuz, die kirchlichen und kommunalen Träger diverser Einrichtungen des Gesundheitswesens und die Standesvertretungen von Ärzten und Apothekern: Sie alle haben ihre Eisen im Feuer, wenn es darum geht, diesen wichtigen Sektor zu reorganisieren, um die Lasten der zunehmenden Alterung zu bewältigen. Sie alle treten gegen zwei Gruppen an, die zwar ebenfalls ein massives Interesse an einem effizienten Gesundheitswesen haben, aber weit aus schlechter organisiert sind: die Patienten und die Beitragszahler. Deren Vertretung obliegt der Politik – und die erweist sich als überfordert.

Die Gründe für diese Überforderung, die sich auch in anderen Bereichen ausmachen lässt, liegen in den Anreizen, denen Politiker ausgesetzt sind. Sie müssen auf ihre Wiederwahl bedacht sein und dürfen deshalb nicht in den Verdacht geraten, den Besitzstand des Wählers zu gefährden. Genau in diesen Verdacht aber geraten sie, wenn sie beispielsweise das Gesundheitswesen reformieren wollen. Dazu wäre es vermutlich unumgänglich, private Vorsorgeleistungen einzufordern, Eigenbeteili-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Joachim Weimann, 45, lehrt als Inhaber des Lehrstuhls für allgemeine Wirtschaftspolitik Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, 49, ist Lehrstuhlinhaber für Allgemeine Soziologie und Arbeits- und Wirtschaftssoziologie an der Ruhr-Universität Bochum, Mitglied der „Benchmarking-Gruppe“ des „Bündnis für Arbeit“ und wissenschaftlicher Berater des Bundeskanzleramtes.

Prof. Dr. Claus Leggewie, 51, lehrt Politikwissenschaft am Zentrum für Medien und Interaktivität der Universität Gießen.

gungen der Patienten einzuführen und eine Rationierung von Leistungen sowie den Verzicht auf eine flächendeckende Maximalversorgung durchzusetzen.

Solche notwendigen Opfer lassen sich jedoch einem notorisch schlecht informierten Wähler kaum als konstruktive, für eine Wiederwahl empfehlende Leistung vermitteln. Zu schnell ist das böse Wort von der „Zwei-Klassen-Medizin“ in der Welt, mit der sich jeder „nicht inkrementalistische“, nicht auf einem Konsens der Interessengruppen beruhende Reformvorschlag politisch erschlagen lässt. Und so bleibt nur die Politik der kleinen Schritte, vollzogen als sorgsam austarierter Interessenausgleich aller beteiligten Rentseeker.

Die Kraft des Faktischen

Entscheidend für die Größe der Schritte ist der Leidensdruck, der von den faktischen Verhältnissen ausgeht. Die normative Kraft des Faktischen zwingt zu Reformen, aber eben nur zu solchen, die den spürbaren, den akuten Schmerz bekämpfen. Chronischen Erkrankungen kommt man so natürlich nicht bei, aber mitunter ist der Druck groß genug, um zu relativ großen Schritten zu verhelfen.

Ein solcher Schritt war unlängst bei der letzten Rentenreform zu bewundern, die tatsächlich einen – wenn auch zaghaften – Systemwechsel herbeigeführt hat. Das sind Momente, in denen selbst erfahrenen und hartgesottenen wirtschaftswissenschaftlichen Beratern das Gefühl vermittelt wird, irgendwann höre die Politik letztlich doch auf sie – alles nur eine Frage der Zeit. So kommentierte Stefan Homburg unlängst die Rentenreform geradezu euphorisch: „Insgesamt gesehen hat die Wissen-

schaft der Politik (...) zentrale Impulse gegeben – freilich mit erheblichem „time lag“.¹

Das klingt zwar sehr nach lautem Pfeifen im dunklen Wald, hätte aber doch etwas Tröstliches, wenn man davon ausgehen könnte, dass es eben nur eine Frage der Zeit ist, bis die Verhältnisse die Politik zu einer rationalen Reformstrategie zwingen. Kann man davon ausgehen? Eine seriöse Antwort auf diese Frage ist kaum möglich, aber es lassen sich zumindest drei Aspekte benennen, die für die zukünftige Entwicklung bedeutsam sein könnten.

Organisation politischer Interessen

Der erste Aspekt ist eher fatalistischer Natur. Es mag sein, dass das System sich gegenseitig blockierender Interessengruppen, das allgegenwärtige Rentseeking ganz einfach der Preis ist, der für ein entwickeltes demokratisches System gezahlt werden muss. Eine Gesellschaft, die ihren Mitgliedern die Freiheit lassen will, ihre Interessen zu vertreten, sich zu organisieren und ihre Ansprüche zu artikulieren, muss damit rechnen, dass die Menschen von diesen Rechten und Möglichkeiten auch Gebrauch machen werden. Dass die Organisation kollektiver Interessen ganz offensichtlich in der Realität besser funktioniert als es die ökonomische Theorie – etwa in der Tradition Olsons – prognostiziert, erleichtert die Herausbildung eines differenzierten Geflechts organisierter Interessen erheblich.

Natürlich ist der institutionelle Rahmen, in dem sich diese Selbstorganisation vollzieht, in einem gewissen Maße gestaltbar. Beispielsweise müssen Interessengruppe nicht zwangsläufig mit halbstaatlichen Aufgaben betraut werden, und es ist auch nicht notwendig, Kommunen und Ländern Einfluss

auf die Bereitstellung von Leistungen einzuräumen, für deren Finanzierung sie nicht zuständig sind. Ein Kommunalpolitiker tut gut daran, für seine Gemeinde die medizinische Maximalversorgung anzustreben, solange diese aus den Beiträgen aller Versicherten finanziert wird.

Aber selbst wenn der institutionelle Rahmen in dem Sinne optimal gestaltet wäre, dass er die Anzahl möglicher Renteneinkommen minimiert, müsste immer noch mit einem hohen Organisationsgrad der Interessen gerechnet werden. Dies gilt für entwickelte Demokratien deshalb in verstärktem Maße, weil sich mit der gesellschaftlichen Entwicklung eine starke Differenzierung und Arbeitsteilung herausbildet, die einerseits effizienzfördernd wirkt, andererseits aber zu einer Vervielfachung der in der Gesellschaft existenten partikularen Interessen führt. Daran wird sich in der Zukunft kaum etwas ändern. Im Gegenteil, es ist vermutlich nur eine Frage der Zeit, bis die Junior-Professoren ihren eigenen Verband gründen.

Leistungsfähigkeit der Wirtschaft

Der zweite Aspekt betrifft den Leidensdruck unmittelbar. Das vielleicht größte Reformhindernis in Deutschland ist vermutlich die enorme Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Politik konnte in der Vergangenheit getrost den letzten Teil des Rheinischen Dreiklangs² zur Grundlage der Reformüberlegungen machen: „Es ist noch immer gut gegangen.“ Tatsächlich hat Deutschland die letzten 30 Jahre gut und glücklich überstanden. Nennenswerte Wohl-

¹ S. Homburg: Ein Schnellkurs in Sachen Rentenreform, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1 (4), 2000, S. 382.

² Die ersten beiden Teile lauten bekanntlich: „Es ist wie es ist.“ und „Es kommt wie es kommt“.

fahrtseinbußen waren nicht zu verzeichnen, obwohl die zu bewältigen Aufgaben gewaltig waren. Die Umstrukturierung des Ruhrgebietes, die Herausforderungen der Globalisierung, die Stärkung strukturschwacher Gebiete in Nord- und Süddeutschland und schließlich die Deutsche Einheit.

Selbst die Wiedervereinigung wurde finanziert, ohne dass die dadurch entstehenden Lasten für die alten Bundesländer wirklich spürbar geworden sind. Zwar ist dies unter anderem dadurch erreicht worden, dass der Wiederaufbau Ostdeutschlands zu einem großen Teil durch eine Staatsschuld finanziert wurde, aber dennoch ist die bisher vollbrachte Aufbauleistung enorm – und seien wir ehrlich, sie hat im Westen weder Schweiß noch Tränen gekostet.

Eine Folge der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft ist, dass die deutsche Gesellschaft sehr viel Ineffizienz, sehr viel Verschwendung ertragen kann. Dass wir den Arbeitsmarkt nicht dereguliert haben, das Gesundheitssystem Milliarden verschwendet und der Steinkohlebergbau immer noch subventioniert wird, fällt inmitten des allenthalben vorhandenen Wohlstands nicht weiter auf. Der Patient Deutschland verfügt über eine

ausgesprochen robuste Konstitution – fragt sich nur wie lange noch.

Reformdruck von außen

Der dritte Aspekt gibt gleichzeitig zu Hoffnung und Sorge Anlass. Reformdruck entsteht nicht nur von innen, er wird in zunehmenden Maße von außen, durch die immer stärkere Internationalisierung der Politik und den dadurch entstehenden Systemwettbewerb verursacht. Die WTO und die EU sorgen dafür, dass nationale Regulierungen schwieriger werden, die europäische Wettbewerbspolitik hat zur Folge, dass ehemals geschützte Bereiche dem Wettbewerb geöffnet werden. Gleichzeitig führt die wachsende Konkurrenz um Kapital und Arbeit dazu, dass auf nationale Präferenzen immer weniger Rücksicht genommen werden kann. Von der Umweltpolitik über den Verbraucherschutz bis hin zur Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und der Verkehrspolitik: in vielen Bereichen wird die nationale Souveränität faktisch oder de jure beschnitten. Das erzeugt auf der einen Seite Reformdruck und kann helfen, den gordischen Knoten nationaler Interessenlagen zu durchtrennen. Auf der anderen Seite können dadurch Regulierungen, die den nationalen Präferenzen entsprechen und die

deshalb nicht reformbedürftig sind, in Gefahr geraten.

Die zukünftige Reformfähigkeit Deutschlands ist vor dem skizzierten Hintergrund schwer zu prognostizieren. Es mag sein, dass insbesondere die Lasten, die durch den demographischen Wandel auf die öffentliche Haushalte zukommen, einen Leidensdruck erzeugen, bei dem auch der Rheinische Dreiklang nicht mehr hilft. Die europäische Integration kann für zusätzlichen Reformdruck sorgen, und prosperierende osteuropäische Staaten können den Standortwettbewerb weiter verschärfen. Aber vielleicht zahlt Deutschland auch die Phase der Überalterung wenn nicht aus der Portokasse, so doch ohne sich zu verausgaben, weil es von der Osterweiterung der EU massiv profitiert. Vielleicht erleben wir nur den Übergang vom Rentseeking nationaler Interessengruppen zum Rentseeking europäischer Verbände, die sich mit Sicherheit parallel zur Europäischen Integration herausbilden werden. Diese Unsicherheiten ändern nichts daran, dass Reformbedarf in zentralen Bereichen mit Sicherheit besteht. Unklar ist nicht dieser Bedarf, unklar ist, wie sich die Fähigkeit entwickelt, ihn zu decken.

Rolf G. Heinze

Der Einstieg zu Reformen in Deutschland hat begonnen

Die im Frühjahr/Sommer 2001 wieder aufgeflamten Debatten über eine Krise des früheren „Musterlandes“ der Marktwirtschaft und die generelle Reformfähigkeit des „Modells Deutschlands“ sind aus inhaltlicher Sicht nicht neu. Bereits in der zweiten

Hälfte der 90er Jahre wurde hinsichtlich der Arbeitsmarktlage von einem Abstieg und einem wachsenden Reformrückstand gegenüber vergleichbaren Industrieländern gesprochen. Der Abstieg in die „zweite Liga“ war also kein unvorhergesehener Betriebsunfall,

sondern kündigte sich relativ früh an, verlief dann kontinuierlich in negativer Richtung und wurde von wissenschaftlicher Seite dementsprechend kommentiert. Auch im „Wirtschaftsdienst“ wurde bereits 1997 die Frage gestellt, ob „Deutschland noch zu Reformen

fähig ist“, wobei auch die Ursachen des Reformstaus, aber auch Reformenerfolge anderer Länder und mögliche Reformoptionen diskutiert wurden¹.

Im Rückblick waren die 90er Jahre trotz vieler Mahnungen und wissenschaftlicher Expertise keine „Reformzeit“, umfassende Reformschritte wurden bis Ende der 90er Jahre nicht eingeleitet, eher war es eine Periode des „ungeplanten, reformlosen Wandels“². Nicht umsonst avancierte „Reformstau“ 1997 in der Bundesrepublik zum „Wort des Jahres“. Aufgrund der strukturellen Beschäftigungskrise und anderer Standortprobleme im Windschatten der Globalisierung wurde vor dem Auseinanderbrechen des „Modells Deutschland“ gewarnt. In einer Bilanz der Ära Kohl ist das deutsche Wirtschafts- und Sozialmodell im internationalen Vergleich dementsprechend eingeordnet worden: „Während in den siebziger, achtziger Jahren weltweit durchaus anerkennend vom „Modell Deutschland“ geredet wurde, bekam der „Standort D“ in den neunziger Jahren ein eher mäßiges Zeugnis ausgestellt. Statt von der „englischen Krankheit“ spricht man neuerdings eher von der „deutschen Krankheit“³.

Reformblockade Ende der neunziger Jahre

Zweifel an der generellen Bereitschaft der damaligen konservativ-liberalen Regierung zu neuen, unorthodoxen Lösungen der anstehenden Herausforderungen und Probleme wurden besonders in der Endphase der konservativ-liberalen Regierungskoalition laut. Peter Glotz hat mit markanten Worten die politische Situation beschrieben, wie sie sich Ende der neunziger Jahre darstellte. „In der Bundesrepublik sind wichtige Schlagadern von Thrombose be-

droht. Der Arbeitsmarkt ist zu rigide, die Hochschulen bieten allzu oft nur noch guten Durchschnitt, die regionale Gewaltenteilung des Föderalismus rostet vor sich hin wie ein altes Kupferkabel und das Verhältniswahlrecht katapultiert allzu viele falsche Figuren ins Parlament. Es müsste Remedur geschaffen werden, unter anderem eine Steuerreform, die die Steuerzahler entlastete, den Vorsorgestaat begrenzte und die Bürger zu neuen wirtschaftlichen Aktivitäten ermunterte. Auch neue Rahmenbedingungen für Existenzgründer, ein neues Stiftungsrecht oder eine Abschaffung unnötiger Gesetze (Beispiel: Ladenschluss) wäre dringend.“⁴

Während in anderen westeuropäischen Ländern längst strategische Überlegungen zur Modernisierung des Staates oder auch zu neuen Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung zum Alltag gehörten, war die offizielle Regierungspolitik in der „neuen“ Bundesrepublik weitgehend blockiert. Dies lag auch daran, dass der Transformationsprozess im Osten und die Folgewirkungen der deutschen Einigung sich als erheblicher Stressfaktor für das politische System erwiesen. Schon vor den Bundestagswahlen 1998 schauten deshalb viele Politiker und Wissenschaftler in vergleichbare Länder, um ein „benchmarking“ vorzunehmen und für die anstehenden Reformen in Deutschland zu lernen. Allerdings muss vor dem einfachen „Kopieren“ ausländischer Modelle gewarnt werden, da sie immer nur im jeweiligen historischen und soziokulturellen Kontext zu verstehen sind und ihre Attraktivität meist von begrenzter Dauer ist⁵. Dennoch kann ein Blick in andere Länder gerade dann hilfreich sein, wenn man im eigenen Land mit den Problemen nicht fer-

tig wird. Dies gilt auch noch für die Bundesrepublik Mitte 2001, wenn man an die Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt oder in den sozialen Sicherungssystemen denkt.

Hinwendung zum Organisationsstaat

Mit der Bildung der neuen Bundesregierung unter Kanzler Schröder stand nach offiziellen Verlautbarungen eine konsequente Reformpolitik nun endlich auf der Tagesordnung. Und auch die Akteure und Verhandlungssysteme neben der offiziellen staatlichen Ebene (die „Zivilgesellschaft“) gerieten mehr und mehr ins Blickfeld; man zielte auf eine Kombination von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Regulierung. In anderen westlichen Ländern zeigt sich dieser Schwenk in Richtung Politiknetzwerke und Verhandlungsdemokratie schon länger und wurde auch in den sozialwissenschaftlichen Debatten aufgearbeitet. Inzwischen gibt es weitgehenden Konsens sowohl in wissenschaftlichen Diskursen als auch in aktuellen politischen Diskussionen, dass attraktive Alternativen für die Modernisierung des Staates nur jenseits der klassischen etatistischen Formen zu finden sind. Intermediäre Netzwerke und assoziative Strukturen erscheinen in dieser

¹ O. Schlecht: Deutschland kommt um nachhaltige Reformen nicht herum, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 10, S. 555 ff.; U. van Suntum: Deutschland braucht eine umfassende Finanzreform, in: ebenda, S. 560 ff.

² R. Czada: Zwischen Stagnation und Umbruch, Manuskript, Fernuniversität Hagen 2001.

³ Vgl. auch R.G. Heinze: Die blockierte Gesellschaft, Wiesbaden 1998.

⁴ P. Glotz: Die deutsche Thrombose, in: M. Bissinger, D. Kuhnt, D. Schweer (Hrsg.): Konsens oder Konflikt?, Hamburg 1999, S. 63 ff., hier S. 63. Vgl. auch F.W. Scharpf: Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik, in: FAZ vom 5.6. 1997, S. 35.

⁵ R.G. Heinze, J. Schmid, Ch. Strübeck: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Wiesbaden 1999.

Perspektive als neue Ressourcen, die die Regierungspolitik weitaus besser nutzen könnte. „Neokorporatistische Entscheidungsstrukturen, Politiknetzwerke und die gesellschaftliche Selbstregelung in private governments zogen die Aufmerksamkeit auf sich. Am Ende dieser perspektivischen Erweiterung stand das heute dominierende Modell des kooperativen Staates.“⁶

Diese Hinwendung zum „Organisationsstaat“ und intersystemischen Netzwerken bedeutet aber nicht, dass der Staat in wachsendem Maße überflüssig wird, sondern dass er neue Formen der Kontextsteuerung entwickeln und aktivieren muss. Genau an dieser Stelle setzte auch die neue Bundesregierung Ende 1998 an. Dabei konnte sie auch auf konzeptionelle Vorarbeiten für eine „dialogorientierte, aktivierende“ Politik zurückgreifen, die im Kontext von Verwaltungsreformen u.a. in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen erstellt wurden.

Das neue Staatsverständnis

Der „aktivierende“ Staat, der sich jenseits von Reprivatisierung und Etatismus ansiedelt, zielt auf eine aktive Förderung der assoziativen Gesellschaftsstrukturen und auf neue Verhandlungssysteme, um auch die Erstarrungen im traditionellen System organisierter Interessen aufzubrechen. Organisierte Interessen, aber auch neue Formen bürgerschaftlichen Engagements könnten in diesem Sinne öffentliche Aufgaben übernehmen und der staatlichen Seite eine gewisse Entlastung verschaffen. Andererseits aber ist es Aufgabe des „aktivierenden“ Staates, alle Interessen und Problemlagen in die Verhandlungsnetze einzubinden, um adäquate Lösungen für den gesellschaftspolitischen Hand-

lungsbedarf zu finden. Ziel staatlicher Politik sollte also eine Aktivierung der in der Gesellschaft und auch in den traditionellen Institutionen schlummernden Wohlfahrtspotentiale sein.

Das neue Staatsverständnis darf sich allerdings nicht darin begrenzen, den nunmehr „schlanken“ Staat nur noch als Dienstleistungsunternehmen zu sehen. Leitbild sollte nicht ein Aufgaben- und Ressourcenabbau um jeden Preis sein, also ein „abgemagerter“ Staat, vielmehr sollte eine neue Kooperationskultur und eine Modernisierung der traditionellen Verwaltungsstrukturen vorangetrieben werden. Wichtig für die Bundesregierung ist zunächst, dass die in Deutschland besonders beliebten konzeptionellen Diskussionen anstelle von experimentellen Realisierungsschritten zugunsten von konkreten Reformvorhaben überwunden werden.

Gerade weil sich die Probleme auf der Zeitschiene (durch „Ausstizen“) nicht gelöst haben und sich ein Reformstau in Deutschland aufgebaut hatte, ist eine aktive Politik bzw. ein „aktivierender“ Staat gefragt. Es verbleiben trotz der Globalisierungsauswirkungen noch immer Spielräume für die Politik, wengleich die zwischen den Institutionen aufgebaute Interaktionsblockade erst langsam auftaut. Großorganisationen sind nur in kleinen Schritten zu konstruktiven Kooperationsbeziehungen fähig, weil ihnen die eigene Organisationskrise oft kurzfristige Bestandserhaltungsstrategien aufdrängt. Ideologien als Mittel der Verdrängung oder der Selbststabilisierung nach innen lösen sich nur langsam auf. Dieser Trend lässt sich noch immer in allen politischen Großorganisationen beobachten, wengleich Risse deutlich werden, die darauf hinweisen, dass die klassi-

schen Wahrnehmungsblockaden nicht von allen Führungsgruppen gestützt werden.

Gesellschaftliche Verhandlungssysteme

Wenn eine Regierung den Blick verstärkt auf gesellschaftliche Verhandlungssysteme lenkt, dann muss also auch der Zustand der intermediären Organisationen selbst, allen voran der klassischen Verbände, thematisiert werden. Schaut man sich die zentralen Interessenverbände in der Bundesrepublik etwas näher an, dann fallen sofort die nachlassenden Organisationskapazitäten und deutlichen Mitgliederverluste auf. Das Steuerungspotential der intermediären Organisationen hat also in den letzten Jahrzehnten eher gelitten, was auch anhand von Daten über das Organisationsleben leicht nachvollzogen werden kann. Statt gesellschaftspolitischer Dynamik herrscht in den meisten Interessenorganisationen (auch in den politischen Parteien) ein Gefühl der Erstarrung vor. Strategische Fähigkeiten für eine institutionelle Erneuerung des Modells Deutschland sind kaum zu erkennen, eher beschäftigen sich die politischen Großorganisationen mit sich selbst. Innovativen Ansätzen werden oft Schilder entgegengehalten

⁶ R. Mayntz: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, Manuskript MPI, Köln 2001. Vgl. auch die Beiträge in R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt 1995; E. Holtmann, H. Voelzkow (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden 2000; R. Werle, U. Schimank (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt 2000.

⁷ W. Streeck, R.G. Heinze: Runderneuerung des deutschen Modells, in: H. Arit, S. Nehls (Hrsg.): Bündnis für Arbeit, Wiesbaden 1997, S. 147 ff.; W. Streeck: Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit, in: J. Abel, H.J. Sperling (Hrsg.): Umbrüche und Kontinuitäten, München 2001, S. 271 ff.; R.G. Heinze: Institutionelle Paralyse – zur begrenzten Handlungsfähigkeit politischer Großorganisationen im sozialstrukturellen Umbruch, in: J. Abel, H.J. Sperling (Hrsg.), a.a.O., S. 255 f.

mit Parolen wie „Das haben wir schon immer so gemacht!“

Die spezifisch deutsche „Aufsichtskultur“, die Verstöße gegen das hergebrachte Reglement unnachgiebig ahndet und kreative Experimente bestraft, wurde bereits Ende der 90er Jahre vom damaligen Bundespräsidenten Herzog radikal in Frage gestellt und ein Aufbruch aus der Alternativlosigkeit (der „Ruck durch Deutschland“) beschworen. Trotz des Appläuses der politischen und wirtschaftlichen Eliten hat sich aber ein grundlegender Wandel in der Bundesrepublik bislang erst langsam vollzogen; traditionell gefällt man sich eher in Scheingefechten und Ritualen, anstatt richtungsweisende Entscheidungen für eine Modernisierung des deutschen Beschäftigungs- und Sozialmodells zu fällen.

Deshalb ist es auch nicht überraschend, wenn sich aufgrund der über Jahre aufgebauten Politikblockaden und der Reformunfähigkeit gerade jüngere Menschen von der offiziellen Politik abgewandt haben. Der Blick auf die Mitgliederentwicklung in allen politischen Großorganisationen und das dort herrschende Aktivitätsspektrum bestätigt nachdrücklich diese These. Auch in anderen vergleichbaren Ländern zeigt sich dieses schrumpfende Engagement sowohl in Parteien, Kirchen als auch Gewerkschaften, so dass von einem „universalen Phänomen“ auszugehen ist⁸.

Neue Steuerungsmuster

Inzwischen werden jedoch auch in der Bundesrepublik verstärkt neue Steuerungsmuster erprobt. In den „kooperativen Staat“, die „Zivilgesellschaft“ und eine Vernetzung verschiedener gesellschaftlicher und politisch-administrativer Akteure werden große Hoffnungen gesetzt. Mittlerweile

finden sich auch in fast allen Politikfeldern (von der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bis hin zur Wirtschafts-, Forschungs- und der Zuwanderungspolitik) solche Gremien, die sich durch eine enge Verzahnung zwischen Staat und Gesellschaft auszeichnen. Es wird in diesen neuen Regulierungsformen ein anderer, aktivierender Regierungsstil sichtbar, der eine relativ klare Vorstellung davon hat, dass sich der in der Endphase der „Bonner Republik“ aufgebaute Reformstau nur auflösen lässt, wenn die Politik agiert, Themen besetzt und handelt.

Mit dem „Bündnis für Arbeit“, der Regelung für die Zwangsarbeiterentschädigung oder dem Energiekonsens hat die Regierung Schröder sich politischer Themen angenommen, die seit Jahren schon als unerledigt auf der politischen Agenda geführt wurden. Mit seinem Vorschlag, eine so genannte „Green-Card“ für ausländische Arbeitnehmer einzuführen, um den Fachkräftemangel im Informatik- und Technologie-Sektor abzubauen, hat Schröder das schwierige Thema der Zuwanderung auf eine rationale Grundlage gestellt. Und die Einsetzung einer Regierungskommission unter Leitung einer Oppositionspolitikerin signalisiert die Bereitschaft zu konsensualen Entscheidungen, die von einer großen Mehrheit in der Bevölkerung mitgetragen werden sollen. Der pragmatische „Green-Card“-Vorstoß der Bundesregierung hatte, was die öffentliche Debatte angeht, Erfolg: Mittlerweile wird von keiner politischen Kraft in Deutschland mehr bestritten, dass dieses Land aus ökonomischen wie aus demografischen Gründen auf gesteuerte Zuwanderung angewiesen ist.

An der Behandlung der verschiedenen Reformthemen wie Steuer, Zuwanderung oder auch

Rente lässt sich aus meiner Sicht ein gemeinsames Handlungsmuster ablesen: Der Regierung Schröder geht es jeweils vor allem um „Einstiege“ in eine langfristige Entwicklung und um das Öffnen von „Fenstern“ für alternative reformpolitische Optionen, deren Wirksamkeit sich auch im internationalen Vergleich bewährt („benchmarking“). Die „Green-Card“ ist ein solcher „Einstieg“ in eine versachlichte Zuwanderungsdiskussion; bei Steuer und Haushalt geht es um den „Einstieg“ in eine Politik der Konsolidierung und Entlastung, die auf Dauer sich selbsttragendes Wachstum generieren soll; bei der Rentenreform kommt es vor allem auf den „Einstieg“ in die private Zusatzversicherung an, das heißt auf das Fundament der so genannten „dritten Säule“, die langfristig, durch Beteiligung der Arbeitnehmer am Kapitalstock, die Altersversorgung ergänzen soll.

Aktive Politik notwendig

Die hier skizzierten graduellen Erfolge können aber nicht darüber hinweg täuschen, dass in anderen Feldern der „Einstieg“ in eine strukturelle Reformpolitik noch auf sich warten lässt. Exemplarisches Beispiel ist der Gesundheitssektor. Nach der von der ehemaligen Gesundheitsministerin Fischer eingeleiteten Gesundheitsreform 2000, deren Erfolge unter Experten mehr oder weniger umstritten sind, hat sich die Regierung mit weiteren Maßnahmen bislang zurückgehalten und beabsichtigt, diese erst wieder nach der Wahl auf die tagesspolitische Agenda zu setzen. Die Folgen dieses „Aussetzens“ sind bereits spürbar – ein weiterer

⁸ Vgl. U. von Alemann, R.G. Heinze, J. Schmid: Parteien im Modernisierungsprozess, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2, 1998, S.29 ff.; R.D. Putnam (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeinsinn, Gütersloh 2001; R.G. Heinze, Th. Oik (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland, Wiesbaden 2001.

Anstieg der Versicherungsbeiträge steht an.

Der Vergleich mit ausländischen Erfahrungen (z.B. den Niederlanden) macht deutlich, dass selbst ein vorübergehender Rückzug des Staates ein strategischer Fehler sein kann: Insbesondere der Gesundheitssektor mit seiner äußerst mächtigen Lobby erfordert eine Reformpolitik, die weniger an „großen Würfeln“ als vielmehr an einer kontinuierlichen „step-by-step“-Strategie orientiert sein sollte. Mit ihrem Rückzug hat sich die Regierung zunächst nicht nur die Chancen einer solchen Reformstrategie verbaut; jetzt besteht außerdem die Gefahr, dass sich

die Diskussion über notwendige Reformmaßnahmen in den Wahlkampf verlagert.

Die Auseinandersetzungen um eine Reform des Gesundheitswesens weisen allerdings mit aller Deutlichkeit auf einen zentralen Punkt bei allen Debatten um die Reformfähigkeit des Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschland hin: Ohne eine aktive Politik, die sich auch mit den institutionalisierten Verbändeinteressen anlegt, wird es keine Reform geben. Zudem ist klar: „Der oft beschworene Umbau des Sozialstaates kann also nicht in der Form einer groß angelegten Gesamtreform geschehen, sondern bedarf des lästigen Streits um Details, welche das po-

litische Tagesgeschäft bestimmen.“⁹ Das Ende August bei VW nach zähen Verhandlungen beschlossene „5000 x 5000-Projekt“ könnte auch in dieser Frage ein guter Wegweiser für weitere Reformen sein, insofern die Initiative für Innovationen nicht auf die Spitzenverbände vertraut, sondern vor Ort flexible und wettbewerbsfähige Konsensmodelle startet. Über kleine experimentelle Schritte kann eine weitergehende Reform des Wohlfahrtsstaates eingeleitet werden, die auch die traditionellen Großorganisationen zu Lernprozessen zwingt.

⁹ F.X. Kaufmann: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt 1997, S. 193.

Claus Leggewie*

Reformen jetzt, oder: Wie man einen missbrauchten Begriff retten kann

Je schwammiger der Begriff der Reform wird, desto häufiger bekommen wir ihn zu lesen und zu hören. An einem einzigen Stichtag fanden sich kürzlich in einer überregionalen Zeitung folgende Schlagzeilen: „Riester erwartet Mehrheit für Rentenreform“ lautete der Aufmacher, mit „Kirchhofs Vorschläge für eine radikale Reform“ waren Vorschläge des ehemaligen Bundesverfassungsrichters zur Steuervereinfachung überschrieben. Des Weiteren las man: „Entwurf für eine Schulrechtsreform“ und „Keine Reform der Gemeindefinanzen“. Es folgten Meldungen über die „Reform der Einwanderungspolitik“, über Proteste gegen die „Dienstrechtsreform“ der Bundesbildungsministerin und Vorschläge zur „Reform des Wahlrechts“ durch die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre¹.

So wie im Auslandsteil der Zeitungen und Fernsehmagazine Katastrophen und Kriege den Ton angeben und im Unterhaltungsteil Sendungen der elektronischen Medien „durchgekaut“ werden, beherrscht die Innenpolitik das ewige Wechselspiel von Reform und Gegenreform. So gut wie jeder öffentliche Vorschlag oder Gesetzentwurf wird zur Reform geädelt, und bereits vor ihrer Verwirklichung melden die Opposition oder Interessengruppen die fällige „Reform der Reform“ an. Selbst erklärte Gegenreformer wie Maggie Thatcher, Ronald Reagan oder der chilenische Diktator Pinochet wurden selten als das bezeichnet, was sie waren: als Reaktionäre. Das Wort hat selbst bei erklärten Reformfeinden einen schlechten Klang, während Reformen allseits beliebt zu sein scheinen². Doch le-

ben wir angeblich in Zeiten des „Reformstaus“, womit der rhetorische Overkill erreicht ist.

Diese Entwicklung ist nicht allein begriffsgeschichtlich von Bedeutung, und ich möchte ihr im Hinblick auf eine moderne Regierungslehre nachgehen. Dieses weite Feld möchte ich auf zwei diskursanalytische Fragen begrenzen: Welche Argumentationsmuster zeichnen das weite Gebiet der „Reformpolitik“ aus, und was ist

* Überarbeitete Fassung eines Vortrages gehalten auf dem Steuerkongress des Heidelberger Kreises „Integriertes Steuer- und Sozialsystem in der Zukunft“ am 21./22. Juni 2001, der demnächst in einem Tagungsband erscheinen wird.

¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.5.2001.

² Vgl. dazu die große Studie von Albert Hirschmann: Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion, München 1992; ferner Jean Starobinski: Aktion und ReAktion, Leben und Abenteuer eines Begriffspaares, München 2001.

mit der allfälligen Frage gemeint: „Sind wir in Deutschland fähig zu grundlegenden Reformen?“ (Lothar Späth³). Die rhetorische Frage, in der das „Nein!“ als Antwort stets mitschwingt und eine speziell deutsche „Unfähigkeit zu reformieren“ unterstellt wird, kann man einer älteren Debatte zuordnen, die vor einem Vierteljahrhundert geführt wurde, als man über die „Unregierbarkeit“ aller westlichen Demokratien gestritten hat⁴. Seinerzeit erhob sich auch auf breiter Front „Steuerprotest“, vor allem in nordwesteuropäischen Wohlfahrtsstaaten mit hoher Steuerquote, personifiziert durch „Steuererrebellen“ wie den dänischen Politiker Mogens Glistrup oder den Gründer der deutschen „Bürgerpartei“, Hermann Fredersdorf⁵.

Man kann darüber streiten, ob solche, meist kurzlebigen „Ein-Punkt“-Bewegungen eher als Ausdruck oder als Ursache von Unregierbarkeit anzusehen sind; jedenfalls illustrieren sie ein Legitimationsproblem westlicher Wohlfahrtsstaaten, deren Innovation, wie heute kaum noch bestritten wird, überfällig ist. Diverse Ausprägungen der Steuerrebellion, von der illegalen Praxis der Steuerhinterziehung und Steuerflucht, über halblegale Formen des Steuerstreiks bis zu legalen Formen des Steuerprotests in quasi-gewerkschaftlicher (Bund der Steuerzahler) oder semi-politischer Form (Tax Reform Movements, Steuerparteien) weisen auf einen Mangel an „Output-Legitimation“ (Effizienz) modernen Regierens hin. „Finanzpsychologie“, also die Akzep-

tanz des Steuersystems, ist der neuralgische Punkt moderner Wohlstandsgesellschaften⁶, und auf wenig wird soviel Energie verwendet wie die „Notwehr gegen das Steuerjoch“⁷.

Reformstau: Die Rhetorik der Erneuerung

Da so gut wie alle politischen Kräfte in die Mitte drängen, scheinen Reformen heute heimat- und richtungslos geworden. Bei Verwirrungen der Begriffe hilft meist eine Vergewisserung bei ihrer Herkunft, die auch im Falle von reformieren im Lateinischen zu suchen ist. Reformare bedeutet „in eine neue Form bringen“ und gelangte, auf dem Umweg über Frankreich, ins Weltlexikon. Bald war nicht mehr allein an neutrale Umgestaltung gedacht, sondern an eine erkennbare und planvolle Verbesserung der bestehenden Ordnung; die in der Reformation angelegte theologische Dimension ist heute kaum noch erkennbar, und der so bezeichnete Vorgang läuft auch nicht mehr auf die Rückkehr in eine gute, alte Zeit hinaus.

Seit dem 19. Jahrhundert breiteten sich von England aus liberale, dann sozialistische Reformparteien aus, die weltliche Ambitionen verfolgten und in die Zukunft orientiert waren. Man könnte hier von der Emanzipation, vielleicht sogar von der Geburtsstunde moderner Politik überhaupt reden, die in dieser Zeit mit dem Anspruch auftrat, die soziale Welt durch planvolle Eingriffe von Bürgern und Staat verbessern zu können. Reformier-

fühlten sich im Einklang mit Aufklärung und Fortschritt, das heißt: der Begriff Reform zeigte eine Richtung an, die mit der geschichtlichen Bewegung ging. Und damit besaß er auch eine Heimat, nämlich bei der politischen Linken.

Natürlich hatte es auch vorher jede Menge Vorschläge gegeben, Staat und Gesellschaft zu erneuern. Aber diese waren statisch und setzten, in aristotelischer Tradition, ein „gutes“ Konzept politischer Herrschaft oder sozialer Ordnung gegen ein schlechtes. Wer heute reformieren will, hat nicht mehr eine bessere Ordnung an sich im Sinn, die sich der Einsicht der Menschen irgendwie erschließen soll. Man denkt vielmehr an einen Prozess, der diese Ordnung unter ihrer aktiven Mitwirkung hervorbringt und auch immer wieder zur Disposition stellt. Dass so gesehen „der Weg das Ziel“ sei, war (lange bevor daraus eine esoterische Alltagssparole wurde) die Einsicht von Eduard Bernstein, des wohl bedeutendsten Theoretikers der Reform vor hundert Jahren⁸, als auch andernorts, wie in den USA und Frankreich, progressive Bewegungen aufblühten⁹.

Reformist war bereits damals weniger ein Adelstitel als ein Schimpfwort. Als solcher war man stets eingeklemmt zwischen den Bewahrern um jeden Preis und Revolutionären, die auf den „jähren Umschwung“ warteten, der nach Marxscher Geschichtsauffassung ohnehin schon beschlossene Sache war. Noch bis in die 1970er Jahre hinein führten Revolutionäre und Reaktionäre das große Wort, während Reformier mit ihrem positiven Bekenntnis zur offenen Gesellschaft und Demokratie und

³ Vortrag auf dem Heidelberger Steuerkongress „Integriertes Steuer- und Sozialsystem in der Zukunft“, 21. Juni 2001; vgl. auch Herbert A. Henzler, Lothar Späth: Countdown für Deutschland: Start in eine neue Zukunft?, Berlin 1995.

⁴ Dazu am besten Wilhelm Hennis: Regierbarkeit. Zur Begründung einer Fragestellung, in: ders.: Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen 1999, S. 274-286.

⁵ Siehe Detlef Murphy u.a.: Protest. Grüne, Bunte und Steuererrebellen. Ursachen und Perspektiven, Reinbek 1979.

⁶ Günter Schmolders, Burkhard Strümpel: Vergleichende Finanzpsychologie. Besteuerung und Steuermentalität in einigen europäischen Ländern, Wiesbaden 1968; Hans Peter Haarlund u.a. (Hrsg.): Die öffentliche Finanzkrise im Urteil der Bürger. Eine empirisch-finanzpsychologische Untersuchung der Wahrnehmung und Bewertung der öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik, Köln 1995; und Klaus Töpke: Besteuerungsmoral und Steuermoral, Wiesbaden 2000.

⁷ Friedrich von Schönfels, Jürgen Leske: Schläuer als der Staat erlaubt. Notwehr gegen das Steuerjoch, München 1995.

⁸ Eduard Bernstein: Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie, Bonn/Bad Godesberg 1973 (zuerst 1899).

⁹ Richard Hofstadter: The Age of Reform. From Bryan to F. D. R., New York 1955.

ihrer Konzept der schrittweisen Veränderung in der Defensive bleiben. Rekapitulieren wir also, wie ein Sozialwissenschaftler Reform definiert, der seinerzeit als führender theoretischer Kopf der SPD auftrat: „Reform wird eine planvolle Veränderung (Umgestaltung, Verbesserung) im gesellschaftlichen Regel- und Institutionengefüge genannt, die zu einer Umverteilung der Macht in der Gesellschaft führt und erweiterte Freiheit bzw. Partizipation für die begünstigten gesellschaftlichen Gruppen zur Folge hat.“¹⁰

Selbst in sozialdemokratischen Parteien hat die Rhetorik der Reform seither schwer gelitten. Als „Reformer“ gerieren sich wie gesagt eher jene politische Kräfte, die Institutionen und Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates beschneiden wollen, ihn also nicht, wie es an der Zeit und auch in der Logik eines reformerischen Programms wäre, umbauen und verbessern, sondern in seinen Grundfesten erschüttern wollen. Reform Party heißt beispielsweise die vom texanischen Milliardär Ross Perot ins Leben gerufene Bewegung populistischer Staatsverächter, und Tax Reform fordern vor allem jene, die dem Staat im Zeitalter der Globalisierung die Steueraufkommen entziehen möchten, die zur Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit nun einmal unabdingbar sind. In nicht wenigen Fällen sind populistische (oder neo-poujadistische) Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat eingebettet in xenophobe Mobilisierung oder rechtsradikale Demokratiekritik, wie man wieder am Beispiel skandinavischer Steuerrebellien zeigen kann¹¹.

Über die konkreten Modalitäten der Umverteilung von Macht und Ressourcen lässt sich trefflich streiten, zumal die wirtschaftliche Globalisierung, darunter der fiska-

lisch schwer fassbare elektronische Handel, und weltweite Umweltisiken neue und weit kompliziertere Verhältnisse geschaffen haben. Doch ohne ein auf Gerechtigkeit bezogenes Fundament, den Anspruch auf Freiheitsgewinne und bessere Beteiligungschancen der Bürgerschaft verdient keine Position den Namen Reform. Erst in dem Maße, wie die Links-Parteien davon abgerückt sind, ist Reform zum Allerweltsbegriff gekommen. Sie haben diese Inflation, die sie so konturlos und verwechselbar gemacht hat, selbst betrieben, nachdem sie Begriff und Sache zuvor bereits durch dogmatische Auslegung beschädigt hatten.

Reformismus: Zur Erneuerung einer Rhetorik

Wer also könnte heute noch Träger des Reformgedankens sein? Die Parteien wirken, ohne in wohlfeilen Populismus zu verfallen, erschöpft, auch die sozialen Bewegungen haben an Phantasie verloren, und die so genannte „Subpolitik“, die Anliegen der Bürger in Eigenregie bearbeitet, missrät leicht zur Selbstbedienung gut ausgestatteter Gruppen. In dieser Lage setzen viele, auch die politischen Eliten, auf die Weisheit der Experten. Fachleute werden gerufen, wo immer sich unerledigte Reformen aufürmen, zuletzt in der Frage der Zuwanderung, bei der Reform der Bundeswehr und im frisch gegründeten Nationalen Ethikrat. Ratgeber vom Fach, aus der Wissenschaft wie aus der Praxis, können zur Lösung komplexer Probleme zweifellos einen Beitrag leisten. Die von ihnen vorgeschlagenen Wege und Ziele wirken oft wie das Ei des Columbus; in der Öffentlichkeit entsteht der Eindruck, starrsinnige Bürokraten und inkompetente Politiker würden sich ohne Sinn und Verstand entgegenstem-

men. Die Steuerreform dient hier zur Illustration – man könnte das System so schön einfach und übersichtlich gestalten, warum tut man es dann nicht endlich?

Das zähe Beharrungsvermögen der Bürokratie und Parteiapparate soll keineswegs geleugnet werden, aber auch die Stellung der Experten ist nicht unschuldig. Selten sind sie frei von Eigeninteressen, und überdies widerspricht heute jeder Expertise eine Gegenexpertise. Dieser unausweichliche Pluralismus, den ausgerechnet die Ratgeber gern beiseite wischen, macht die Rolle der politischen Entscheider nicht überflüssig, sondern noch bedeutsamer. Politik wendet ja nicht einfach dieses oder jenes Konzept an, was auf reine Technokratie oder Experten-herrschaft hinauslaufen würde. Sie besteht vielmehr im Ausgleich widerstreitender Interessen, und dieses Eigengewicht des Politischen, das sich vor allem in der Legislative institutionalisiert hat und sich gegenüber der Bürokratie und einer bisweilen arroganten Rechtsaufsicht behaupten muss, sollte heute doppelt unterstrichen werden, da auch hierzulande eine präsidial gestimmte Kanzlerdemokratie in Versuchung gerät, weniger durch den Sachverstand als durch Reputation und Prominenz der Experten gestützte Entscheidungen am Parlament vorbei zu präjudizieren.

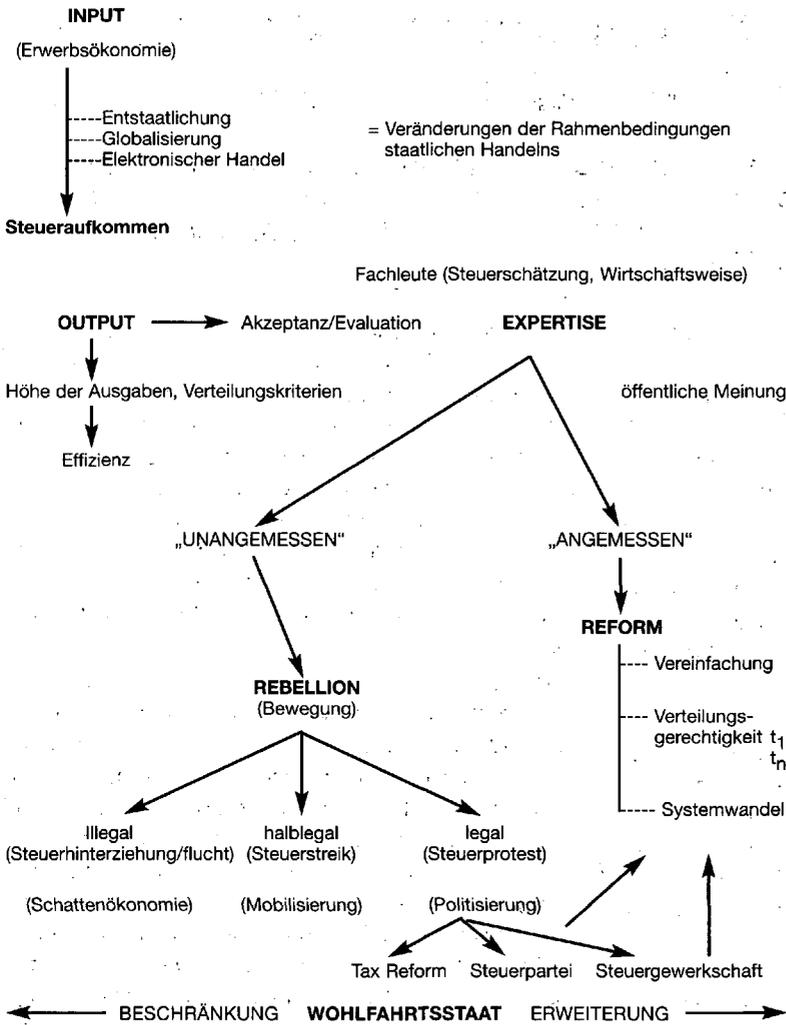
Das Beispiel Steuerreform

Was nun die Steuerreform betrifft, den Dauerbrenner bundes-

¹⁰ Peter Glotz, Rainer-Olaf Schultze: Art. Reform/Reformismus in: D. Nohlen u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 1 Politische Theorien, München 1995, S. 519-532; siehe auch Christian von Krockow: Reform als politisches Prinzip, München 1976.

¹¹ J.G. Andersen, T. Bjørklund: Radical Right-Wing Populism in Scandinavia: From Tax Revolt to Neoliberalism and Xenophobia, in: J. Hainsworth (Hrsg.): The Politics of the Extreme Right, London 2000.

Reformen in modernen Wohlfahrtsstaaten – am Beispiel der Steuerproblematik



© Claus Leggewie, 2001

deutscher Nachkriegspolitik¹², sind Vorschläge und Gegenexpertisen Legion. Aber nicht jedes mehr oder weniger gut durchgerechnete Konzept der Steuervereinfachung verdient schon, Reform genannt zu werden. Dazu braucht es mehr, wie ich in dem Schaubild verdeutlichen möchte: eine allgemeine, plausible Idee humanen Fortschritts, ein wirksames Instrument der Steuerung, die keineswegs immer oder auch nur vorrangig über den Staat verlaufen muss¹³, und soziale Trägergruppen, die nicht ausschließlich dem eigenen Wohl verpflichtet sind. Nur unter diesen Prämissen können Veränderungen

im Steuerrecht als Reform gelten. Was unter der Flagge „radikale Vereinfachung“ segelt, ist – wie die meisten „flat tax“-Initiativen in den USA zeigen – häufig vom Geist der Gegenreform (oder Reaktion) beiseelt, jedenfalls nicht auf eine sinnvolle Erweiterung von Freiheit und Gerechtigkeit ausgerichtet.

Man sollte sich an anspruchsvollere Versuche halten, wie sie mit der „ökologischen Steuerreform“ in Angriff genommen worden sind¹⁴. Diese scheint kompakt genug, um einige der genannten Kriterien zu erfüllen, und sie ließe sich über die Umorientierung des Steuersystems von der herkömmlichen Er-

werbsökonomie auf Energieverbrauch und Umweltbelastung hinaus, was eine Umverteilung zum gegenwärtigen Zeitpunkt impliziert (t_1), um das Prinzip der Generationengerechtigkeit erweitern, womit die Parameter auf t_n erweitert werden. Damit ist eine Richtung („Modernisierung“) vor- und auch eine politische „Adresse“ angegeben, ohne dass man diese noch fortschrittsoptimistisch mit einer geschichtsphilosophischen Bewegung identifizieren und an einem bestimmten Ort der politischen Topographie festmachen könnte. Die Konkretisierung dieses Prozesses hängt, worauf hier nur am Rande hingewiesen werden soll, nicht allein und auch nicht vorrangig vom Fachwissen der Experten ab, sondern von der Qualität öffentlicher Deliberation, die im Hinblick auf den angedeuteten Paradigmenwechsel neben den Steuerexperten vor allem Akteure der Bürgergesellschaft einbeziehen muss.

Was hier am Beispiel der ökologischen Steuerreform bloß angedeutet wurde, war schon immer ein Hauptproblem reformistischer Theorie und Praxis. Der Ansatz verdient nicht, mit Rücksicht auf die Haushaltslage und populistische Stimmungen kassiert zu werden. Doch genau das hat die rot-grüne „Reformregierung“ offenbar vor.

¹² Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Steuergerechtigkeit durch Steuersenkung, Bonn 1964; Bund Deutscher Steuerbeamten (Hrsg.): Steuergerechtigkeit durch Steuervereinfachung. Hermann Fredersdorf zum 50. Geburtstag, Düsseldorf 1974; Anton Rauscher (Hrsg.): Steuergerechtigkeit, Köln 1995.

¹³ Dazu jetzt Bürger R. Priddat (Hrsg.): Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur „new governance“, Marburg 2000.

¹⁴ Dazu etwa Matthias Kramer, Jana Brauweiler: Umweltorientierte Unternehmensführung und ökologische Steuerreform. Deutschland, Polen und Tschechien im Vergleich, Wiesbaden 2001; Mohssen Massarrat: Das Dilemma der ökologischen Steuerreform. Plädoyer für eine nachhaltige Klimaschutzpolitik durch Mengenregulierung und neue globale Allianzen, Marburg 2000; und Jan Priewe: Die Öko-Steuer-Diskussion, Berlin 1998.