

# Reform der Reformfähigkeit

## Wie Deutschland wieder reformfähig wird

*Vorwort von Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman Herzog*

---

Als wir den Konvent für Deutschland am 3. Oktober 2003 in Berlin gründeten, stand die Idee im Vordergrund, Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft zusammenzuführen. Hierbei war entscheidend, Mitglieder zu gewinnen, die aus den vier damals im Bundestag vertretenen Parteien kamen, aber kein politisches Amt mehr innehatten. Die Arbeit des Konvents hat ein Generalthema: die Reform der Reformfähigkeit der deutschen Politik und ihrer Institutionen.

Diese Formel – Reform der Reformfähigkeit – mag etwas abgehoben klingen. Aber was sie meint, ist sehr konkret. Die politischen Institutionen der Bundesrepublik Deutschland sind dem enormen und stetig wachsenden Reformbedarf nur noch sehr bedingt gewachsen.

Dass unser Land Veränderungen braucht, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, um nicht zu sagen: eine Banalität. Jedes Land braucht immer Reformen, denn die Verhältnisse wandeln sich laufend und produzieren ständig neue Herausforderungen. Die Frage ist, wie gut ein Land für diese Herausforderungen gerüstet ist.

Das ist natürlich zunächst einmal eine Frage an die Politiker. Es ist leicht, ihnen den Schwarzen Peter zuzuschieben, und es ist nicht einmal immer falsch. Aber man macht es sich zu einfach,

wenn man das Problem mit Politikerschelte für angemessen abgehandelt hält. Denn es liegt wenn schon nicht in allen, so doch in vielen Fällen tiefer.

Der lauterste Reformwille nützt nicht viel, wenn das bestehende Institutionengefüge seiner Realisierung unüberwindliche Hindernisse entgegenstellt. Um zu illustrieren, was ich damit meine, nenne ich als Beispiel hier nur das inzwischen geflügelte Stichwort »Bundesratsblockade«. Es bezeichnet eine Situation, in der Zuständigkeitszuweisungen und Verfahrensregeln bei bestimmten politischen Konstellationen dazu führen, dass nichts mehr geht.

Selbstverständlich darf man daraus nicht den Schluss ziehen, nun einfach alle konstitutionellen Hürden der Entscheidungsfindung zu schleifen: Eine demokratische und rechtsstaatliche Verfassung lebt von checks and balances. Aber man kann – ohne die notwendige demokratische Kontrolle zu beeinträchtigen – Verantwortung klar und eindeutig zuweisen. Im Grunde ist das sogar eine Voraussetzung jeder wirksamen Kontrolle: Wen soll man denn zur Verantwortung ziehen, wenn gar nicht klar ist, wo die Verantwortung für eine Entscheidung liegt?

Ich hoffe, dieses Beispiel macht zweierlei deutlich: einmal, was mit dem Begriff der reformbedürftigen Reformfähigkeit gemeint ist, nämlich die Notwendigkeit, unsere Institutionen so zu gestalten, dass sie Reformentscheidungen erleichtern, anstatt sie zu behindern. Und zum anderen, dass klare Verantwortungszuweisung eines der grundlegenden Prinzipien für derartige »Meta-Reformen« sein muss.

Mit dieser Selbstbindung an die »Meta-Ebene« hat der Konvent nicht nur seine eigene Konsens- und Handlungsfähigkeit gesichert; er hat sich damit auch an den Comment gehalten: Für die konkreten Einzelreformen sind die heute aktiven Politiker zuständig.

Es ist wichtig, das zu betonen. Denn wir wollen nicht in der aktuellen Politik mitspielen, wir wollen aber aus unserer praktischen Erfahrung Anregungen für die Gestaltung der Spielregeln geben. Dass da mancher fragt: »Warum habt ihr eure klugen Ideen nicht

verwirklicht, als ihr selbst noch in der Verantwortung wart?«, stecken wir ein. Wir berufen uns auf das Recht, immer noch dazuzulernen – und darauf, dass man aus der Distanz, wenn man selber nicht mehr im Getriebe steckt, die Dinge manchmal klarer sieht.

Reform der Institutionen, um sie reformfähiger zu machen: Davon handelt auch dieses Buch. Aber es ist breiter angelegt. Das betrifft zunächst den Kreis derjenigen, die darin zu Wort kommen. Das »operative« Organ des Konvents, das Reformvorschläge diskutiert und formuliert, ist der Konventkreis. Ihm gehören 14 Persönlichkeiten an, die alle im öffentlichen Leben unseres Landes – in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft – einmal eine wichtige Rolle gespielt haben; einige sind auch jetzt noch in solchen Positionen aktiv. Sie alle kommen in diesem Buch zu Wort, und an vielen Stellen ihrer Beiträge werden Reformvorschläge erörtert, die der Konvent in den letzten viereinhalb Jahren vorgelegt hat.

Außer dem Konventkreis hat der Konvent aber noch ein zweites Organ, das zwar kein beschlussfassendes, aber darum nicht minder wichtig ist: das Kuratorium. In ihm sind die Sponsoren des Konvents vertreten, die Firmen und Institutionen, die unsere Arbeit materiell und ideell unterstützen. Auch sie zu Wort kommen zu lassen, ist ein wichtiges Anliegen dieses Buches. Zum einen deshalb, weil allen Beteiligten viel daran liegt, dass diese Unterstützung nicht im Verborgenen geschieht: Sie und wir haben nichts zu verbergen. Zum anderen aber auch, weil das Kuratorium damit exakt der ihm zugedachten Rolle gerecht wird: zur Diskussion im Konvent auch inhaltlich beizutragen und den Konventkreis davor zu bewahren, im eigenen Saft zu schmoren.

Daraus ergibt sich eine zweite Dimension, in der dieses Buch breiter angelegt ist als die eigentliche Konventsarbeit: die thematische. Die Interviews und sonstigen Beiträge befassen sich durchweg mit Themen, die aus dem Erfahrungs- und Tätigkeitsbereich der Interviewten beziehungsweise Autoren stammen. Also auch solchen, die nicht zur Konventsthematik im engeren Sinne gehören – was indessen nicht heißen muss, dass sie dafür irrelevant wären.

Und drittens ergibt sich daraus ein gesunder und vitaler Meinungspluralismus. Nicht jeder Satz und nicht jeder Gedanke, der sich in diesem Buch findet, ist Konvents-Orthodoxie. Es ist die Meinung des jeweils Befragten oder Schreibenden und unterstreicht nur, was ich oben schon erwähnt habe: Im Konvent haben sich Vertreter der unterschiedlichsten politischen »Glaubensrichtungen« zusammengefunden, die vor allem eines eint: die Sorge um die Reformfähigkeit unseres Landes und seiner Institutionen.

Das darf man allerdings nicht so verstehen, als ob dem Konvent *nur* diese Sorge einfällt. Das wäre eine Unterschätzung unseres Konsens-Volumens. Das Reformprojekt des Konvents für Deutschland ist nicht etwa (institutionen-)technisch oder gar wertfrei. Dass dahinter Wertentscheidungen stehen, sollte schon am Anfang dieses Vorworts deutlich geworden sein, als von der Bedeutung klarer Verantwortung die Rede war.

So wird der aufmerksame Leser feststellen, dass sich bei aller Themen- und Meinungsvielfalt der nachfolgenden Beiträge ein paar klare und konsequente »rote Fäden« durch das ganze Buch ziehen.

Der erste davon ergibt sich direkt aus der Verantwortung: Mündigkeit. Verantwortung setzt Mündigkeit voraus. Wenn Reformvorhaben Erfolg haben sollen, brauchen wir Bürger, die sich nicht immer zuerst auf den Staat verlassen, bevor sie daran denken, ihre Angelegenheiten in die eigenen Hände zu nehmen. Man kann übrigens auch diese Aussage als einen Ausdruck des viel beschworenen Subsidiaritätsprinzips verstehen: Dieses verlangt ja trotz seines hochgestochenen Namens nichts anderes, als dass Verantwortung so nahe wie möglich bei den Betroffenen angesiedelt sein soll; und dies nicht etwa nur im Verhältnis der verschiedenen staatlichen Ebenen, sondern auch im Verhältnis aller dieser Ebenen (einschließlich der kommunalen) zu den Bürgern. Mündigkeit und Subsidiarität sind Voraussetzung und Königsweg zum Abbau der Staatsüberforderung und Staatsüberlastung, die ein wesentliches Hindernis für die notwendige Handlungs- und Reformfähigkeit darstellen.

Mündige Bürger zeichnen sich im Übrigen auch dadurch aus, dass sie keine Angst vor den Folgen der Freiheit haben. Als da sind: Wettbewerb, Wandel – und Unterschiede. Auch dies sind Stichworte, die sich wie ein roter Faden durch sämtliche Vorschläge des Konvents für Deutschland und durch dieses Buch ziehen.

Es mag überraschen, dass ich das Stichwort »Unterschiede« in meine Aufzählung aufgenommen habe. Aber es gilt, sich wieder an den Gedanken zu gewöhnen, dass das freie Handeln unterschiedlicher Akteure – seien es Individuen, Bundesländer, Kommunen oder zivilgesellschaftliche Verbände – nicht bei allen zum gleichen Ergebnis führen kann. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit – aber man schaue sich nur einmal die Debatten um die Föderalismusreform (vor allem zur Finanzverfassung) an und die geradezu fetischartige Rolle, die die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« an manchen Stellen spielt. Einheitlichkeit ist ein Postulat, das in Deutschland grandios überbewertet wird. Natürlich machen einheitliche Regelungen uns in vielen Bereichen das Leben leichter, aber das produktive Prinzip ist doch allemal die Vielfalt und nicht die Einheitlichkeit. Wir haben deshalb im Konvent im Kontext der Föderalismusreform die Formel vom »Mut zum produktiven Unterschied« geprägt. Wie viel Mut es dazu braucht, das ist ein Gradmesser für die Reformfähigkeit unseres Landes.

Warum die Vielfalt produktiv ist, habe ich als Stichwort in meiner Aufzählung ebenfalls schon erwähnt: weil sie Wettbewerb produziert. Ein in Deutschland heute nicht mehr uneingeschränkt als politisch korrekt geltender Denker, der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek, hat den Wettbewerb als ein »Entdeckungsverfahren« bezeichnet – ein Verfahren zum Auffinden der besten Lösung. Was immer man sonst gegen ihn einzuwenden haben mag: Hier hat er den Nagel auf den Kopf getroffen. Nur im Wettstreit der Lösungsansätze setzt sich der beste durch – jedenfalls mit ungleich größerer Wahrscheinlichkeit als bei einem octroy irgendeiner Zentrale.

All dies läuft offenkundig darauf hinaus, dass wir in Deutsch-

land eine ziemlich grundsätzliche, aber durch sehr viel Bodenhaftung charakterisierte Reformdebatte brauchen. Die Forderung danach ist die letzte Konstante dieses Buches, die ich hervorheben möchte. Und es ist natürlich dessen Hauptanliegen, diese Debatte zu befördern.