

Ansichten

Sie bestimmt nicht die Richtlinien der Politik

Der Kanzlerin fehlen Charisma und Machiavellis virtù. Auch deswegen wird die große Koalition zu einer Regierung des kleinen Nenners

VON WOLFGANG MERKEL

Deutschlands Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik erhält schlechte Zensuren: das Wachstum zu gering, die Verschuldung zu hoch, die Bildung im Hintertreffen, das teure Gesundheitssystem leistungsschwach, der Sozialversicherungsmodus anachronistisch und die hohe Arbeitslosigkeit unverändert. Unter allen OECD-Staaten habe sich Deutschland in den vergangenen zwei Jahrzehnten als besonders reformresistent erwiesen. Das Land des Wirtschaftswunders wurde zum "sick man of Europe".

So kann es nicht verwundern, daß Angela Merkel als Führerin der Opposition 2005 im Bundestag versprach, die Blockaden aufzubrechen und endlich "durchzuregieren". Dezipionismus als Lösung, ein Hauch von Carl Schmitt lag über den Worten der späteren Bundeskanzlerin. Auch Gerhard Schröder versuchte das. Die Bilanz seiner Regierung war dennoch bescheiden. Wie läßt sich diese anhaltende Reformschwäche erklären?

Schon seit langem werden dem politischen System Deutschlands besonders hohe institutionelle Hürden für einen Politikwechsel bescheinigt. Die Verfahren der Entscheidungsfindung sind tatsächlich komplizierter als im britischen Westminster-Modell, den Einkammersystemen in Skandinavien oder Ländern mit Einparteienregierungen wie (häufig) in Spanien. Die Bundesrepublik hat engere konstitutionelle Schranken, mehr Nebenregierungen und dichtere checks and balances als die meisten westeuropäischen Regierungssysteme: Eigensinnige Bundesländer, ein parteipolitisierter Bundesrat, das mächtige Bundesverfassungsgericht, einflußreiche Interessenverbände und die EU haben sich zu einer dichtgestaffelten Phalanx interventionslüsterner Vetospieler formiert.

Zudem leidet der bundesdeutsche Föderalismus an der Krankheit Dauerwahlkampf. Da Landtagswahlen als Stimmungsbarometer für den Bund gelten und über die Zusammensetzung des Bundesrats auch die Machtverhältnisse in der Bundesgesetzgebung beeinflussen, verkürzt sich der ohnehin schon begrenzte zeitliche Gestaltungshorizont noch einmal - ein Standortnachteil, den sich kein anderes OECD-Land leistet.

Verdichten sich politische Probleme und gibt es keine klaren Regierungsmehrheiten, formieren sich in vielen parlamentarischen Regierungssystemen große Koalitionen. In Deutschland gab es sie auf Bundesebene bisher nur einmal, von 1966 bis 1969. Von den Notstandsgesetzen, der konzertierten Aktion, der großen Finanzreform bis zur Vorbereitung des ersten richtungspolitischen Regierungswechsels der Republik gilt diese Koalition als Erfolg. Kann auch die zweite große Koalition einen ähnlichen Erfolg haben? Dafür müßten drei Bedingungen erfüllt sein: gemeinsame programmatische Schnittmengen in den großen Reformfragen, Einbindung oder Neutralisierung der Vetospieler und eine handlungsstarke Regierungsspitze.

Die Koalitionsvereinbarung hebt fünf Politikfelder als besonders reformbedürftig hervor: Familienpolitik, Föderalismus, Gesundheit, Staatsverschuldung, Arbeitsmarkt. Betrachtet man die allgemeinen Reformziele unabhängig von den programmatisch-strategischen Präzisierungen ihrer Verwirklichung, ergibt sich mehr Übereinstimmung, als SPD und CDU in ihren Wahlkämpfen glauben machen möchten. Die Gemeinsamkeiten nehmen allerdings mit der Präzisierung der Ziele und mit der Konkretisierung ihrer Umsetzung ab.

In der Familienpolitik sind die Divergenzen am geringsten. Auch wenn Teile der Sozialdemokraten stärker für die Ausdehnung öffentlicher Kinderbetreuung votieren als christliche Demokraten, rangieren diese Präferenzen ("Familien- und Frauengedöns") nicht an vorderster Stelle der Prioritätenliste der Parteiführungen. Die von der Familienministerin so engagiert verfochtene Erhöhung

des Kindergelds wurde von beiden Parteien getragen, ist aber nichts als "alte Politik". Einen Pfadwechsel bedeutet sie nicht; dabei hat sich gerade das Instrument reiner Geldtransfers angesichts der Benachteiligung von Unterschichts- und Migrantenkindern, der fallenden Geburtenraten oder der Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als völlig untauglich erwiesen.

Der Politikentflechtung im bundesdeutschen Föderalismus stimmten beide Parteien zu. Den Ländern sollten mehr Kompetenzen zugestanden werden, dafür sollten sie Zustimmungs- und Einspruchsrechte in der Bundesgesetzgebung preisgeben. Doch die "Jahrhundertreform" enttäuschte. Die meisten Entflechtungen berühren nicht die Kernbereiche der blockierten Politik. In entscheidenden Fragen der Finanzverfassung werden dem Bundesrat sogar neue Vetorechte eingeräumt. Die Länder erhielten kaum größere Spielräume für eigene Politik. Eine Ausnahme stellt die Bildungspolitik dar. Dabei zählt es allerdings zu den nachgerade komischen Paradoxien, daß die Länder, die die völlig unzureichende finanzielle Ausstattung von Schulen und Hochschulen zu verantworten und damit zu deren schlechter Bilanz beigetragen haben, für ihr Politikversagen mit Kompetenzzuwachs belohnt werden. Das eigentliche Verflechtungsproblem in der Bund-Länder-Finanzverfassung wurde nicht gelöst. Der Finanzausgleich setzt weiter perverse Anreize: Die fiskalpolitisch erfolgreichen Länder werden bestraft, die erfolglosen belohnt.

Auch die allgemeinen Reformziele in der Gesundheitspolitik wie die langfristige Sicherung der Finanzierbarkeit, die Senkung der Lohnnebenkosten und die Garantie der Gesundheitsversorgung können als Konsens der großen Koalition angesehen werden. Aber welchen Umfang die Leistungen der öffentlich garantierten Gesundheitsversorgung haben sollen, wer, wie, in welchem Maße an der Finanzierung beteiligt werden soll, ist umstritten. Diese Unterschiede haben sich in den gegensätzlichen Modellen der Kopfpauschale und der Bürgerversicherung manifestiert. Die erste Entscheidung im Gesundheitswesen im Jahre 2006 basierte folglich nicht auf einem Kompromiß beider Modelle, sondern auf der Fortführung des Status quo, ergänzt durch einen "Gesundheitsfonds".

Auch die Notwendigkeit des Abbaus der Staatsverschuldung ist unbestritten. Die Wege dahin divergieren jedoch und kollidieren mit anderen Politikzielen. Generell tendieren die christlichen Demokraten zur Ausgabenkürzung und die Sozialdemokraten zur Sanierung des Staatshaushaltes durch höhere Einnahmen. Kompromisse sind zwar denkbar, dürften aber leichter über eine Zunahme der Einnahmen- und Ausgabenseite zu erzielen sein als durch Reduzierung der Steuerbelastung oder der Ausgaben.

Natürlich haben sich beide Parteien dem Abbau der Arbeitslosigkeit verschrieben - aber ihre Instrumente sind unterschiedlich. Während die Union auf eine weitere Deregulierung insbesondere des Kündigungs- und Tarifrechts setzt, die Konditionierung von Sozialhilfen verschärfen will oder deren Senkung befürwortet, widersetzen sich Sozialdemokraten der Lockerung des Kündigungsschutzes. In der Aktivierungspolitik betonen sie stärker das Fördern als das Fordern.

Auch wenn die große Koalition aus der Not geboren wurde, besitzt sie gegenüber kleinen Koalitionen den Vorteil, den Bundesrat als wichtigsten potentiellen Vetospieler gegen die Regierungspolitik ausgeschaltet zu haben. Nun muß verhindert werden, daß sich dieses Vetopotential innerhalb der Koalition entfaltet: Es ist Führung gefordert. Was dürfen wir hier von Bundeskanzlerin Angela Merkel erwarten?

Das Grundgesetz sagt: "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung" (Art. 63). Der Kanzler hat also zunächst eine starke Stellung. Das Kanzlerprinzip wird aber durch das Kabinetts- und Ressortprinzip eingehegt. Seine magische Überhöhung ist aus dem Grundgesetz nicht abzuleiten, sondern galt allenfalls für den autoritären Regierungsstil Adenauers. In einer großen Koalition ist die Richtlinienkompetenz durch die noch stärkere Bedeutung des Kabinetts- und Ressortprinzips sowie das informelle Gremium der Partei- und Fraktionsvorsitzenden weiter eingeengt. Ein autoritärer Durchgriff steht Angela Merkel nicht zur Verfügung: Durchregieren geht an Buchstaben und Wirklichkeit des Grundgesetzes vorbei. Dafür bedürfte es neben den - fehlenden - verfassungsrechtlichen Bedingungen auch eines erheblichen Charismas der Regierungschefin. Selbst wenn man Charisma weniger emphatisch als Max Weber definiert und schlicht als die unbestrittene Autorität der Kanzlerin interpretiert, lassen sich dafür keine Ansätze erkennen. Die Unionsministerpräsidenten sind nicht die "treue Gefolgschaft" der Kanzlerin. Bei Konflikten wird nicht einmal Angela Merkels Rolle als *Prima inter pares* anerkannt.

Wenn Dezisionismus wie Charisma fehlen, bleibt nur noch Machiavellis virtù. Es muß nicht der mit einer außergewöhnlichen Tüchtigkeit begabte Gründungsheros und Ordnungstifter, der einsame

uomo virtuoso, sein. Und natürlich kann der Fürst heute auch eine Frau sein. Allerdings muß sie in der Lage sein, der blinden Fortuna die Zufälligkeit, das Schicksalhafte zu nehmen. Darin entscheidet sich die subjektive Tüchtigkeit der Politikerin gegenüber den objektiven Bedingungen und dem geschichtlichen Zufall. Lassen wir Machiavellis Rat zur List und Tücke beiseite, obgleich auch diese in demokratischen Herrschaftsformen zum politischen Repertoire des Wettbewerbs und der Elitenzirkulation gehören. Denn es sind vor allem der Mut und die Einsicht in die Gelegenheit (occasione), das in der jeweiligen Situation Gebotene zu erkennen und konsequent auszuführen, die Machiavelli beschwört. Auch rät der Florentiner, die notwendigen Grausamkeiten am Anfang einer Herrschaft zu begehen. Was für den Fürsten galt, gilt in einer Demokratie mit Wahlen und kurzen Zeithorizonten noch viel mehr.

Lassen sich Mut, Einsicht in die Gelegenheit und Konsequenz im ersten Regierungsjahr erkennen? Nein. Von konsequentem Handeln keine Spur, Grausamkeiten wurden nicht begangen. Durchwursteln, nicht Durchregieren kennzeichnet den Regierungsstil. Die große Koalition setzt der Kanzlerin gewiß enge Grenzen - doch ihr Zaudern verringert den Spielraum noch weiter. Vieles deutet darauf hin, daß der kleine Nenner zum Markenzeichen der großen Koalition wird. Die Chancen für zukunftsweisende Reformen stehen nicht gut.

Der Verfasser ist Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin und Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. (c) F.A.Z. GmbH, Frankfurt am Main

Bildunterschrift:

Abbildung: Robert Rauschenberg, Rodeo Olympics Glut, 1988. Metallobjekte, Acryl und Emaille auf Aluminium, 177,2 x 475 x 8,9 Zentimeter © Robert Rauschenberg/VG Bild-Kunst, Bonn 2006. Foto Geoffrey Clements

Datum: 20060924

33, FAST , 24.09.06; Words: 1337, NO: SD120060924809060