

# BERICHT

*Carlo Masala*

## Reform in der Demokratie

Tagungsbericht: Reform in der Demokratie. Die einundzwanzigste Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) vom 21./22. November 2003 in der Akademie für Politische Bildung Tutzing

Mit sicherem Gespür für politikwissenschaftlich interessante und politisch relevante Themen hatte die Mitgliederversammlung der DGfP auf ihrer zwanzigsten Jahrestagung 2002 beschlossen, ihre im Jahre 2003 stattfindende Jahrestagung dem Thema »Reform in der Demokratie« zu widmen. Sicher: neu ist dieses Thema keinesfalls und im Grunde auch seit mehr als dreißig Jahre aktuell, dennoch haben die politischen Entwicklungen der vergangenen 5 Jahre deutlich gemacht, dass das Thema der politischen Reform und die Probleme ihrer Umsetzung in demokratischen Systemen heute wieder an Aktualität gewonnen haben. Die Politische Akademie in Tutzing bot das richtige Ambiente, in dem sich die Mitglieder der DGfP mit ausgewiesenen Experten 1 1/2 Tage über die Frage nach den Problemen und Chancen der Reform in der Demokratie und der dahinter stehenden Frage nach der Reformfähigkeit von Demokratien austauschen konnten.

In seinem Eröffnungsbeitrag verwies der Vorsitzende der DGfP, Hans Vorländer (Dresden), auf die Selbstevidenz des gewählten Themas. Es habe sich in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder gezeigt, dass demokratische Politik auf äußeren Reformdruck lediglich dilatorische und keine substantielle Antworten gebe, weshalb das Thema »Reform in der Demokratie« in den größeren Zusammenhang von Regieren in der Demokratie gestellt werden müsse. Es stelle sich somit die Frage nach Lenkung, Führung und Koordination eines Gemeinwesens, zitierte Vorländer Wilhelm Hennis.

Demokratische Gesellschaften, so führte Vorländer weiter aus, zeichnen sich durch eine Vielzahl von Vetospielern aus. Dabei gelte es jedoch nicht nur auf die Vetospieler aus dem Feld der Interessengruppen zu schauen, sondern auch auf die politischen Akteure, die eine solche Rolle einnehmen. Die Vielzahl der Vetospieler habe zu einer Stärkung der informalen Politik geführt, die sich wiederum partiell der demokratischen Kontrolle entziehe.

Hans-Peter Schwarz (Bonn/Gauting) lenkte in seinem Vortrag den Blick auf die Person des Reformers, die bei der Analyse von Reformen in der Demokratie allzu oft übersehen werde. Welche Reformertypen gibt es und wie unterscheiden sie sich in ihrem Handeln? Dieser Frage ging Schwarz anhand einer Analyse der Reform der Deutschen Bahn in den Jahren 1989-1994 nach.

Schwarz analysierte die Bahnreform als ein Zusammenwirken von verschiedenen Reformertypen unter günstigen Reformbedingungen. Als Reformertypen, die in ihrem Zusammenspiel die Bahnreform ermöglichten, identifizierte Schwarz das führende Personal der Bahn, das aus erfahrenen Managern bestand, politischen Beamten, die Reformen gegenüber nicht nur aufgeschlossen waren, sondern diese aktiv mitzugestalten versuchten, Abgeordneten im Deutschen Bundestag, Professoren, die bei der Reform beratend mitwirkten, und einem Bundeskanzler, der die Bahnreform begrüßte.

All diese Reformertypen konnten im Zusammenspiel die Reform in Gang setzen, weil die externen Bedingungen günstig für Reformen waren. Als solche identifizierte Schwarz den Zeitgeist der beginnenden 90er Jahre und die ökonomische Krise in der Bundesrepublik und insbesondere bei der Bahn. Von dieser Reformerpersönlichkeit unterschied Schwarz den opportunistischen Reformen, der Reformen zwar betreibt, jedoch nicht aus der Einsicht der Notwendigkeit von Reformen, sondern aus dem Zeitgeist heraus. Er sei jederzeit gewillt, wenn sich der Zeitgeist ändert, die Reformen zu beenden bzw. sie zu unterbinden. Zum Fundamentalreformer, der zu meist aus einer Minderheitenposition agiere und dann sein Wirken entfalten könne, wenn die »Situation reif für einen Bruch« sei, gab Schwarz zu bedenken, dass die Frage, wann eine Situation reif für einen fundamentalen Richtungswechsel sei, objektiv schwer zu beantworten sei.

Stellte Schwarz die verschiedenen Typen von Reformern in den Mittelpunkt seiner Ausführungen, so konzentrierte sich Manfred G. Schmitt (Heidelberg) in seinem Beitrag auf die systemimmanenten Bedingungen von Reformen. Bevor sich Schmitt jedoch in concreto dem Verhältnis von Demokratie als unabhängige Variable und Reform als abhängige Variable zuwandte, definierte er Reformen. Er unterschied dabei zwischen Reformen ersten, zweiten und dritten Grades. Erstere seien charakterisiert durch eine »bloße« Anpassung der Instrumente. Zweitere entwickeln neue Instrumente, wobei die generellen Ziele, die erreicht werden sollen, gleich bleiben. Und Reformen dritten Grades zeichnen sich dadurch aus, dass sowohl die Instrumente als auch die damit anzustrebenden Ziele neu sind. Ein Blick auf die existierenden empirischen Studien zur Reform in der Demokratie zeige, so Schmitt, dass Reformen ersten und zweiten Grades relativ häufig vorkommen, was man von Reformen dritten Grades nicht behaupten könne. Als besonders fähig, Reformen ersten und zweiten Grades durchzuführen, haben sich in der Vergangenheit jene Länder erwiesen, die von sozialdemokratischen oder christdemokratischen Parteien geführt wurden. Hingegen haben in Staaten mit säkularen oder konservativen Regierungen seltener Reformen ersten und zweiten Grades stattgefunden. Reformen dritten Grades sind eher möglich in Staaten, die von Wartime- oder Nachkriegskoalitionen geführt werden, und in Mehrheitsdemokratien.

Günstige Bedingungen für Reformen auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liegen u. a. dann vor, wenn reformpolitische Parteien eine hegemoniale Position einnehmen und mit einer nur schwachen Opposition konfrontiert sind, wenn es wenig Mitregenten und Vetospieler gibt, und wenn die existierenden Sozialsysteme sich durch ihre Einfachheit auszeichnen. Vice versa wirken

sich ein schwacher gesellschaftlicher Konsens über die Reformen, starke Vetospieler und ein ungünstiges »Politikerbe«, wie z. B. eine hohe Staatsverschuldung, beschränkend auf die Chance von Reformen aus.

Abschließend wies Schmitt darauf hin, dass in der politikwissenschaftlichen Debatte über Reformen in der Demokratie die Frage der nichtintendierten Folgen von Reformen vernachlässigt werde und dass eine aus seiner Sicht zu positive Einschätzung hinsichtlich der Möglichkeiten demokratischer Staaten zur Fehlerkorrektur vorherrschend ist.

Nachdem Hans-Peter Schwarz und Manfred G. Schmitt in ihren Referaten das Thema der Jahresversammlung aus einer Makroperspektive analysierten, waren die beiden Panels am zweiten Tag der Tagung konkreten Politikfeldern gewidmet. Zunächst debattierten Frank Nullmeier (Bremen), Heinrich Oberreuter (Passau/Tutzing) und Uwe Wagschal (München) die Frage nach dem aktuellen Umbau des bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaates. Alle Panellisten äußerten Zweifel daran, ob mit den angekündigten und zum Teil bereits in Angriff genommenen Reformen der Regierung Schröder/Fischer das Ende der Blockaden erreicht sei, an denen der Umbau des deutschen Wohlfahrtsstaates über mehrere Jahre gescheitert war. Heinrich Oberreuter artikuliert seine Befürchtung dahin gehend, dass der gegen Mitte des Jahres 2003 zu beobachtende Reformeifer bereits zum Erliegen gekommen sei. Uwe Wagschal und Frank Nullmeier skizzierten die verschiedenen Alternativen, die es in der politischen Debatte gebe, und analysierten sie im Hinblick auf ihre Konsequenzen für den Umbau des deutschen Wohlfahrtsstaates.

Das zweite Panel am 22. November war der Frage nach der institutionellen Reform Europas gewidmet. Ausgangspunkt für alle drei Redner war die Arbeit des Verfassungskonvents. Während Ulrike Guérot (Berlin), deren Referat von Eberhard Sandschneider verlesen wurde, der EU eine strukturelle Reformunfähigkeit konstatierte, die daraus resultiere, dass erstens in allen wichtigen Fragen die nationalen Interessen der großen EU-Mitglieder inkompatibel seien, und dass zweitens die durchgeführten Reformen der Vergangenheit zumeist »kleine Sprünge« gewesen seien, die mehr Fragen offen gelassen haben und mehr Probleme kreiert haben als zu lösen, zeichnete Sven Hölscheidt (Berlin) ein deutlich optimistischeres Bild von den Ergebnissen des Verfassungskonvents. Aus seiner Sicht sei »im Großen Großen gelungen und im Kleinen Kleines«. Insbesondere die anvisierten institutionellen Reformen des Konventes würden die Union demokratischer, transparenter und effizienter machen. Christian Hacke (Bonn) hingegen stellte die Frage nach der Angemessenheit des Verfassungsvertragsentwurfes. Aus seiner Sicht sei es problematisch, eine Verfassung für eine Institution zu verabschieden, die über keinen Demos verfüge, und deren Mitglieder für sich noch gar nicht im Klaren darüber seien, wo die Zukunft Europas liege. Hacke selbst plädierte für ein Selbstverständnis Europas als Teils der »atlantischen Zivilisation« (Hannah Arendt).

Dass eine zweitägige Tagung die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen von Reformen in der Demokratie nicht erschöpfend behandeln kann, war den Mitgliedern der DGfP von Anfang an klar. Die zwei Tage intensiver Debatten in Tutzing haben jedoch klar gemacht, dass sich weiteres Nachdenken und Forsuchen über Re-

formen in der Demokratie lohnt. Und auch die Konzeption der Jahrestagungen der Gesellschaft hat sich erneut als vorteilhaft erwiesen, weil sie Politikwissenschaftler aus den verschiedenen Teildisziplinen zur Diskussion zusammenbringt und damit den notwendigen Dialog und das gemeinsame Nachdenken fördert.