
Rainer Prewo MdL

Musterlände, Come Back

Maßstäbe und Reformen für ein starkes Land

Inhalt

I	Werte und Maßstäbe	1
II	Fehlentwicklungen	5
	Wirtschaft und Finanzen	5
	Infrastruktur	7
III	Exkurs: <i>Produktivität und Staatshandeln</i>	9
	<i>a. Die Handlungsschwäche des Staats</i>	9
	<i>b. Die Produktivität des Staatshandelns</i>	11
IV	Reformagenda	13
	(1) Bildung und Schulen	13
	(2) Staatliche Förderungen	15
	(3) „Verwaltungsreform“	18
V	SPD	20

4. September 2007

Vorlage zur Fraktionsklausur

I Werte und Maßstäbe

Unser Land ist mit natürlichen und historisch gewachsenen Stärken gesegnet, die in Deutschland nicht ihresgleichen finden. Zwischen Rhein, Donau und Bodensee erstreckt sich eine Landschaft von größter Schönheit und Vielfalt – vom Breisgau zum Odenwald, zwischen Allgäu und Kurpfalz, das Oberland, die Alb und der Schwarzwald, Hohenlohe, Ries und Donautal, der schwäbisch-fränkische Wald, Baar und Hohenzollern, Kraichgau, die Ortenau und die Gäulandschaften zwischen ihnen. Der Neckar, der an der Grenze der Altländer Württemberg und Baden entspringt, zieht sich mit seinen Nebenflüssen gleichsam flanierend durch das Land, um in der Kurpfalz, das Land nie verlassend, in den Rhein zu münden. Die Landschaft ist aber nur der kongeniale Rahmen für das reiche kulturelle Erbe und dazu die Heimat für eine Wirtschaft, mit der unser Land zum Synonym für robusten Wohlstand und gutes Leben wurde.

Historisch sind die europäischen Epochen dicht und prominent bei uns versammelt. Von den Kulturen der Vorgeschichte künden nicht nur die Pfahlbauten im Bodensee und, später, die Zeugnisse keltischer Siedlungen. Im Altertum war das Land Teil des römischen Reichs, doch nicht das ganze, der Limes durchzog den nördlichen Teil und machte ihn zum Grenzland zur außerrömisch germanischen Welt. Einige unserer alten Städte zwischen Konstanz und Ladenburg, Cannstatt und Heidenheim blühten schon in der Römerzeit oder wurden damals gegründet. Das Mittelalter beginnt in Deutschland überhaupt am Bodensee, mit der Kultur, den Schriften und Gesängen der Mönche auf der Reichenau. Auf die alamannische und die Karolingerzeit geht die Gründung vieler weiterer Städte zurück, die ihre Vitalität mit dem historischen Erbe heute noch bewahren. Die Stauferkaiser des hohen Mittelalters, die Herzöge von Schwaben, stammen aus unserem Land. Von den hochmittelalterlichen Herrschaften zeugen zahllose Burgen und Burgruinen. Die Klosterreformen des Mittelalters hatten nicht von ungefähr ihren deutschen Schwerpunkt bei uns, in Hirsau, St. Blasien und Maulbronn. Doktor Faustus soll aus Knittlingen stammen. Aus den Angeln gehoben hat das mittelalterliche Weltbild, das im Konzil von Konstanz noch ein letztes Mal befestigt werden sollte, schließlich Johannes Kepler aus Weil der Stadt, der nicht mehr Hypothesen aufstellte (wie Kopernikus), sondern die Planetenbahnen um die Sonne nach empirischen Daten mathematisch beschrieb.

Man kann nicht alles aufführen. Die Reformation, über hundert Jahre nach dem Tod Johannes Hus' auf dem Konstanzer Scheiterhaufen, und nach den mutig öffnenden Ideen der Humanisten um Johannes Reuchlin aus Pforzheim, erhielt ihren größten theologischen Kopf mit Philipp Melanchthon aus Bretten, der das Augsburger Bekenntnis entwarf. Der

Bauernkrieg, die erste breite Freiheitsbewegung in Deutschland, wurde vor allem in unserem Land ausgetragen. Ohne ihn wäre die nachfolgende Reformepoche unter dem damals modernsten Fürsten in Deutschland, dem württembergischen Herzog Christoph, nicht denkbar. Er war auch der erste, der eine allgemeine Schulpflicht anordnete, wenngleich noch nicht mit durchschlagendem Erfolg. Damals gingen Bildungshunger und Frömmigkeit jene Verbindung ein, die besonders für Württemberg jahrhundertlang charakteristisch wurde, und auch heute nicht verschwunden ist. Mit der geistigen Ausstrahlung der schwäbischen Pfarrhäuser konnte sie breite Schichten des Volks auch auf dem Land erfassen. In dieser Epoche wurde der Charakter unseres Landes als Bildungsland begründet, immer wieder erneuert auch durch Erweckungsbewegungen, die der Begriff des schwäbischen Pietismus zusammenfasst. Glaubensflüchtlinge aus Frankreich und Österreich kamen in das Land. Das Tübinger Stift wurde Brutkasten und Zentrum nicht nur der Theologen, sondern für Dichtung, Philosophie und Geisteswissenschaften – des deutschen Idealismus, der, vom Subjekt her denkend, die größte Epoche der deutschen Philosophie überhaupt bildet, mit Schelling, Hölderlin und Hegel. Auf sie bezieht sich, kritisch und kommentierend, die Philosophie noch heute, wie im Mittelalter auf Platon und Aristoteles. Jeder kennt auch die Dichter, die das Land damals hervorgebracht hat, mit Wieland und Schiller das halbe Weimarer Viergestirn, ihnen folgen Friedrich Hölderlin, Johann Peter Hebel, Wilhelm Hauff, Ludwig Uhland, Eduard Mörike. Schon im 18. Jahrhundert waren Baden und Württemberg berühmt für ihre Lesekultur, und Stuttgart wurde eine Hochburg der Verlage.

Anfang des 19. Jahrhunderts setzte die Industrialisierung ein, die in historisch kurzer Zeit die stärkste Industrieregion Europas hervorbrachte – in einem Land ohne Rohstoffe. Auch Finanzkapital war kaum im Land vorhanden. Die Industrie ist hier, das macht die Entwicklung fast einzigartig, vor allem geistig und mental angetrieben worden: Ingenieure waren ihre Helden. Angefangen bei Tüftlern wie dem Pfarrer Philipp Matthäus Hahn oder Exzentrikern wie Albrecht Berblinger, dem Schneider von Ulm, oder dem Erfinder von Laufrad und Draisine, Karl Freiherr von Drais, und den Uhrmachern und Feinmechanikern im Schwarzwald, geht die Reihe über Carl Benz, Gottlieb Daimler, beide Maybachs, Robert Bosch, Max Eyth und viele andere, und endet natürlich nicht mit dem Grafen Zeppelin, Ernst Heinkel oder Ferdinand Porsche; Felix Wankel, Fritz Leonhard oder Artur Fischer haben diese Reihe nach dem Krieg nahtlos fortgesetzt. Die Behauptung ist kaum übertrieben: Eine Porträtgalerie der großen Ingenieure der letzten 150 Jahre aus Baden und Württemberg, hineingestellt in ihr zeitgenössisches soziales Umfeld, ohne das sie nicht zu verstehen sind, wäre zugleich eine Kulturgeschichte des Landes von 1850 bis heute.

Der Kampf um Bürgerfreiheiten und demokratische Verfassung 1848-49 fand in Baden seine entschlossensten Vorkämpfer und den größten Rückhalt im Volk. In Karlsruhe ist deshalb nicht nur der Standort des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch sein *genius loci*. Dass die Chancen der 48er Revolution nicht genutzt werden konnten, gehört, mit Blick auf das folgende Jahrhundert, zu den tragischsten Umständen der deutschen Geschichte. Das erste frei gewählte Parlament wählte, als Frankfurt seine Sicherheit nicht mehr verbürgen konnte, Stuttgart als Zufluchtsort, weil hier (damals!) die liberalste Regierung war.

Welche freien Geister hat das Land hervorgebracht! Von Reuchlin und Melanchthon bis Schiller (der mit seinen *Räubern* in der Tasche noch ins liberale Mannheim, damals im Ausland, flüchten musste), später Schubart, List, Moser (die ihre freiheitlichen Ideen auf dem Hohenasperg büßten), Georg Herwegh, Friedrich Hecker, Gustav Struve, bis zu Georg Elser und Claus von Stauffenberg, die ihr Leben gegen die Diktatur einsetzten.

Die gerade verflossene Nachkriegszeit traf mit der Wahl unseres Landsmanns Theodor Heuss zum ersten Bundespräsidenten eine der glücklichsten Entscheidungen für die junge Demokratie, brachte mit Manfred Rommel den idealtypischen Bürgermeister und mit Erhard Eppler, aus dem alten Bildungsschlag des Landes, den Vordenker der Nachhaltigkeit hervor. Auch einer wie Josef Fischer aus Gerabronn konnte vielleicht nur in unserem Land aufwachsen.

Die Universitäten gehörten immer zu den bedeutendsten Europas. Selbst die glamouröse Reichsgründung 1871 unter politischer Vorherrschaft Preußens und der Hohenzollerndynastie (auch sie, natürlich, von schwäbischem Ursprung) konnte die geisteswissenschaftliche Vorherrschaft Heidelbergs nicht brechen. – Die erste technische Hochschule in Deutschland wurde 1825 in Karlsruhe gegründet.

Die Stärke des Landes hat viele Ursachen. Durch seine Lage gehört es seit alters zu den kulturell aktivsten Gebieten Mitteleuropas, mit Berührung und Austausch zu selbstbewussten Nachbarn im Süden und Westen. Dazu gehört auch die Vielgestaltigkeit der Landschaft selbst, sie stiftet starke heimatliche Identitäten und beflügelt zugleich das Überschreiten, die Neugier für das Andere und den Wettbewerb. Im Weinbau mit seinen vielen kleineren und mittelgroßen Lagen und Charakteren vom Bodensee bis zur Bergstraße, vom Kaiserstuhl über das Neckarland bis zum Taubertal und Mainfranken spiegelt sich die plurale Physiognomie unserer Kulturlandschaft *pars pro toto*. Die kulturgeographische Vielfalt geht bis ins Altertum zurück, als der Limes das Land gliederte – trennte, aber auch verband. Das setzte sich im Mittelalter fort im Nebeneinander und der zuweilen heftigen Rivalität von Fürstengebieten, geistlichen Herrschaften, Reichsritterschaften und freien Reichsstädten (und der letzteren untereinander

der). Nirgends in Deutschland gab es ein so dichtes Netz von Reichsstädten wie im Südwesten – ein Nährboden für Selbstbewusstsein, Behauptungswillen und einen geschärften Sinn für Wettbewerb. Das plurale Muster findet sich schließlich noch in der konfessionellen Gliederung, mit regional und oft kleinteilig stark konfessionell geprägten Gebieten, ohne dass landesweit eine Konfession dominierte oder eine sich in der Diaspora befände.

Alle geographische und kulturelle Pluralität hätte freilich keine zukunftsfähige Struktur gefunden, wenn nicht am Anfang des 19. Jahrhunderts Napoleon durch Säkularisierung und Mediatisierung einheitliche Landesgebiete in Baden und Württemberg erzwungen hätte. Ohne diese Modernisierung hätte es kaum weiträumige Infrastrukturnetze (Eisenbahnen, Straßen, Kommunikation), einheitliche Rechtsgebiete und damit Märkte, die größere Investitionen anziehen, geben können. Jetzt konnte die Industrialisierung einsetzen. Wiederum war es ein Landsmann, Friedrich List, der den deutschen Zollverein gründete, der schließlich die Barrieren für den freien Güterverkehr in ganz Deutschland beseitigte. Doch die auslösende Strukturreform musste, wie so vieles in Deutschland, von außen kommen.

Wirtschaftsgeographisch von großer Bedeutung ist eine Eigenschaft des Landes, die man seine *Flächenstärke* nennen kann: Nirgends in Deutschland ist die Wirtschaftskraft so ausgewogen über die Fläche verteilt. Auch die Industrialisierung hat bei uns *nicht* zur Konzentration auf wenige städtische Gebiete geführt, im Gegenteil. Die Industrie ist sogar vorzugsweise in ländlichen Gebieten entstanden, und ist dort noch heute: Im Remstal, Filstal, Eyachtal, Brenztal, im Enz- und Nagoldtal, im Murgtal, natürlich auch im Neckartal und in der Rheinebene, und dabei oft in kleinen Orten. Diese Flächenstärke, die fast in jedem Ort, oft aus dem Handwerk hervorgewachsen, mittelständische Unternehmen entstehen ließ, ist eines der heute wichtigsten historischen Erbstücke unseres Landes.

Kräfte und Werte unseres Landes haben sich über Jahrhunderte gebildet, doch nicht in gemächlicher Kontinuität, sondern in Schüben von Modernisierungen: durch Reformation, die frühen Städtekämpfe und Freiheitsbewegungen, die kurze Zeit der Neuordnung im Vakuum des von Napoleon gestürzten Heiligen Römischen Reichs, die Volksbewegung von 1848 und wenige Phasen, in denen sich Monarchen zugunsten der Bürgerfreiheit zurücknahmen, wie Markgraf Karl Friedrich und Großherzog Friedrich I. in Baden oder König Wilhelm I. in Württemberg. Die von der Prunksucht einiger Fürsten getriebene Herrschafts- und Repräsentativkultur (auch auf sie sind wir heute stolz!) fand ihr Gegengewicht in den evangelischen Pfarrhäusern, den lokalgeistlich milde visitierten Schulen und den gegen Fürstenhöfe misstrauischen Handwerkern und Stadtbürgern. Sie sorgten dafür, dass sich ein bescheidener Wohlstand in der Fläche bilden konnte und in den Häusern zusammen gehalten wurde, dass man

die Früchte der eigenen Arbeit und den Bürgersinn hochzuhalten lernte. In Durlach und Heidelberg gründeten Bürgervereine 1846 die ersten Freiwilligen Feuerwehren Deutschlands. So wurden bürgerliche Werte und Tugenden geformt, die Begabungen und eigenes Denken förderten und Tüchtigkeit belohnten. Daher der Fleiß, der Bildungshunger, die Unternehmungslust, daher die Dichtung, daher die Tüftler und die ingenieurgetriebene Industrie.

Was heißt das für die Landespolitik?

Dass sie es sich damit gemütlich machen kann? Dass sie preisend mit viel schönen Reden die Stärke des Landes für die der Landesregierung verkauft? Das wäre der Verlust aller Maßstäbe. Wie ein Korken auf dem Wasser, der nicht merkt, wenn der Wasserspiegel langsam sinkt, da er immer gleich auf seiner Woge liegt.

Umgekehrt sollte es doch sein. Unser Land gibt die Maßstäbe vor – und das können nur die höchsten sein. Nur an ihnen kann auch die Politik gemessen werden. Es muss an der Spitze in Europa stehen (der deutschen sowieso). Alles andere ist keine gute Pflege unseres Erbes.

II Fehlentwicklungen

Das Land hat die Spitze in vielen Bereichen abgegeben. Am meisten dort, wo Regierungshandeln mehr oder minder direkt die Wirkungen setzt, weniger dort, wo Wirtschaft und Bürgerschaft für die Ergebnisse sorgen.

Seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts, nach dem Kohlen- und Stahlboom des Ruhrgebiets der frühen Nachkriegszeit, wies unser Land das höchste Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter den deutschen Flächenländern auf. Heute stehen wir nur noch an der dritten Stelle (unter allen zehn Westländern an der fünften).

Gleichzeitig haben sich die expliziten Haushaltsschulden rasant erhöht, verdoppelt allein in der Regierungszeit Erwin Teufels. Dass dem eine besonders dynamische Politik zur Fortentwicklung des Landes (vergleichbar mit Bayern) entsprach, wird man kaum sagen können. Im Gegenteil wurden die öffentlichen Investitionen zurück gefahren und doch zu fast 100% durch Schulden finanziert.

Rechnet man die versteckten Schulden aus Pensionsverpflichtungen hinzu (Baden-Württemberg hat die meisten Beamten aller Flächenländer), dann stehen wir mit der Pro-Kopf-Ver-

schuldung auf dem letzten Platz der Flächenländer. Die Einnahmen des Landes sind dank unserer Wirtschaft ja nicht so schlecht, dass keine bessere Vorsorge möglich war.

Die neueste Bertelsmann-Studie (Juli 2007), die noch das positive Gesamtbild bestätigt, weist darauf hin, dass es gleich unter der Oberfläche trüber wird. Als auffallend nennt auch sie die niedrige öffentliche Investitionsquote, mit der das Land inzwischen den 9. Platz (!) belegt – dafür hat es die zweithöchste Personalquote der Staatsverwaltung. Auch bei den FuE-Ausgaben ist das Land inzwischen auf den 7. Platz zurück gefallen. Besonders schlecht schneidet es (für uns nicht überraschend) bei Investitionen in die Infrastruktur ab: Hier schaffen wir es insgesamt nur auf den viertletzten (!) Platz der 16 Bundesländer.

Die Zahl der Patentanmeldungen ist weiterhin sehr hoch. Doch die Masse konzentriert sich immer mehr auf die größten Unternehmen, sagt also wenig über Wirkungen der Landespolitik. Letzteres gilt schon eher für die Zahl der Existenzgründungen – wie attraktiv ist der Standort für neue Unternehmer, die sich zur Selbständigkeit entscheiden? Mit 1,9 Existenzgründungen pro tausend Einwohner liegen wir auf dem vorletzten Platz in Deutschland. Wie der Rechnungshof 2006 feststellte, sind die Förderungsinstrumente des Landes weitgehend stumpf und laufen leer (Landtagsdrucksache 14/1099).

Für die Bildungsabschlüsse mit Hochschulreife wird dem Land freundlich ein Platz „im vorderen Mittelfeld“ (!) attestiert. Wie bescheiden die Maßstäbe schon geworden sind.

Das Land der Ingenieure – bildet heute viel zu wenig Ingenieure aus. Einen wachsenden Teil des Bedarfs muss die Industrie aus anderen Ländern anlocken; dies trotz hervorragender Universitäten und Fachhochschulen, deren Kapazität und Finanzbedarf nicht ausreicht. Das Statistische Landesamt meldete jüngst, wie unsere Hochschulen personell ausgedünnt wurden: Von 1995 - 2005 haben die Bundesländer zusammen 6,4% der Professorenstellen abgebaut – Baden-Württemberg 13%, in Mathematik und Naturwissenschaften sogar 16%. Viel sagt auch ein Vergleich zweier technischer Universitäten von ähnlichem Typ, ähnlichen industriellen Umfeldes und ähnlicher Geschichte, und fast benachbart (nur eine Grenze ist dazwischen): Die Universität Stuttgart mit etwa 20.000 Studierenden verfügt über einen Etat von 480 Mio €, die ETH Zürich mit 13.500 Studierenden kann über 720 Mio € verfügen. Auf einen Professor kommen in Zürich 37, in Stuttgart heute 71 Studierende.

Das Land lässt Federn, sein Weg zeigt in den letzten Jahren nicht nach oben, und schon rutschen auch die Maßstäbe nach. Lothar Späth hat noch instinktiv versucht, sich am Spitzenmaßstab auszurichten, doch mangelte es, bei aller politischen Rhetorik, schon damals am

strategischen Handeln. Dafür findet sich auch in der Landes-CDU, die überwiegend an Lokalinteressen ausgerichtet ist, traditionell wenig Unterstützung. Späths Nachfolger stimmte schon die Ziele in Richtung Mittelmaß herab und zeigte sich durchaus befriedigt, wenn der zweite Platz hinter Bayern behauptet werden konnte. Der Rest war ein Dahinverwalten unter überwiegenden Schönwetterbedingungen. Oettinger, als Fraktionschef, spürte die schleichende Gefahr, das gab seiner Pflichtloyalität zu Teufel ihren nervösen Begleitton, denn seine Sorge musste der Zukunft gelten, nicht nur der Gegenwart. Jetzt hat er selbst die Schwierigkeit: Soll er die Palliativrhetorik seines Vorgängers übernehmen – oder die Probleme bei den Hörnern packen? Das Pendel neigt sich, so viel wird schon deutlich, immer mehr zum ersten.

Infrastruktur

Die öffentliche Infrastruktur mit den Verkehrsnetzen gehört zum Kerngeschäft des Staats. In Deutschland liegt die Hauptkompetenz dafür bei den Ländern. Die Bedeutung der Infrastruktur für einen Wirtschaftsstandort liegt auf der Hand: Jede Verbesserung erhöht die Produktivität für alle Nutzer der Struktur. Ihre Pflege ist ein zuverlässiger Prüfstein, wie gut das Land die eigenen Maßstäbe erfüllt. Je mehr die Arbeitsteilung zunimmt und Treibstoff teurer wird, steigt der Wert einer vorzüglichen Infrastruktur für die Wirtschaft. Sie ist damit auch eine Versicherung gegen die Abwanderung von Betrieben. Ein Land mit guter ererbter Infrastruktur ist dabei im Vorteil. Wir dürfen uns darauf aber nicht ausruhen, denn gerade für unser Spezifikum, die Flächenstärke, sind Infrastruktur und Logistik auch eine Achillesferse. Es geht dabei um die Straßen, vor allem ihren Erhalt, Modernisierung und Erhöhung ihrer Sicherheit; mindestens ebenso um Schienenwege, hier auch um Neubau; um schnelle Kommunikationsnetze im ganzen Land, auch im ländlichen Raum (Flächenstärke!), aber auch um Logistikzentren an der richtigen Stelle.

Die Regierung aber scheint seit Jahren so zu denken: Unsere geerbte Flächenstärke ist ein gutes Ruhekissen. Also senken wir die Investitionen ab! So haben unsere Landesstraßen den schlechtesten Zustand aller Straßenarten, wie jetzt auch die Regierung einräumen musste.

Das Netz unserer Landstraßen hat eine Länge von knapp 9.900 km. Als *asset* des Landes wird es, grob geschätzt, einen Wert von mindestens 15 Mrd. € haben. Historisch über lange Zeit gewachsen, muss es gepflegt, modernisiert und für den wachsenden Verkehr ertüchtigt werden, sonst wird der ererbte Wert verzehrt.

Der letzte Generalverkehrsplan des Landes stammt von 1995. Damals wurde der jährliche Bedarf für *Erhaltungsinvestitionen* mit rund 90 Mio € (180 Mio DM, damalige Preise) ermittelt. Das entspräche einer Abschreibungsrate von unter 1%! Fachlich ist davon auszugehen, dass ein neuer Belag im Durchschnitt alle 12-15 Jahre nötig ist; bei Kosten von 30 €/m² sind gut 150 Mio € jährlich zur *Erhaltung* des Werts und der Verkehrssicherheit nötig. Die Landesregierung hat statt des GVP-Werts nur ca. 60 Mio € in die Haushaltspläne aufgenommen, nimmt also erheblichen Wertverzehr von vornherein in Kauf. Tatsächlich investiert wurden 1995 – 2006 aber im Durchschnitt nur 31,6 Mio € im Jahr. Das gleiche Bild zeigt sich beim Neubau und beim Unterhalt, wenn man die Planungen mit den tatsächlichen Investitionen vergleicht.

Die Kürzungen wurden fachlich nicht begründet, es waren reine Haushaltskürzungen. Damit ging der Umsatz der Straßenbauverwaltung zurück – bei nahezu konstanten Fixkosten! Neben der Wertminderung der Anlagen haben wir auch eine verschlechterte Produktivität der staatlichen Verwaltung.

Nicht anders sieht es mit der Entwicklung von Schienenwegen aus. Sie wurden in den letzten 40 Jahren um über 20% verringert. Das europäische Vorbild liegt direkt in unserer Nachbarschaft, die Schweiz. Trotz der nicht ganz einfachen topographischen Bedingungen hat sie das dichteste Schienennetz Europas und es in den letzten Jahrzehnten systematisch ausgebaut.

Um Stuttgart 21 wurde fast 20 Jahre lang gerungen. Endlich scheint der Durchbruch für seine Verwirklichung geschafft. Es ist der wichtigste (und beinahe einzig nennenswerte) politische Erfolg seit der letzten Landtagswahl; und bekanntlich war die Regierung dabei massiv auf die Unterstützung der SPD angewiesen. Wie wenig wirtschaftlich die Landesregierung in Infrastrukturfragen denkt, belegt die Diskussion um das Verhältnis von Stuttgart 21 und den Regionalverkehr. Da Stuttgart 21 dem ganzen Land diene, so der Finanzminister, sei es richtig, Investitionsmittel aus der Fläche auf dieses zentrale Projekt umzuschichten. So denkt einer, der nur Kategorien der *Verteilung*, nicht der *Produktivität* kennt. Denn so senkt man ihren Nutzen für die Fläche und verschenkt zudem einen Teil des Potenzials von Stuttgart 21. Wie wenn ein Unternehmen, um zu wachsen, die Kapazität erweitert – doch nur im Stammwerk, und die Ressourcen dazu den zuliefernden Werken im Umland entzöge. Stuttgart 21 sollte umgekehrt Anlass sein, das ganze Netz zu verbessern, um den Produktivitätsgewinn, den Stuttgart 21 möglich macht, für das flächenstarke Land auch einzufahren. Kein Kaufmann würde hier in einem Nullsummenmodell denken.

III Exkurs: *Kann staatliches Handeln im strengen Sinn produktiv sein?*

a. Die Handlungsschwäche des Staats

Der Staat gleicht heute einem alten und überladenen Dampfer. Seine Manövrierfähigkeit ist stark eingeschränkt, und seine träge Fahrt ständig von Grundberührung bedroht. Die Gesellschaft an Bord hat längst gemerkt, dass nur noch wenig geht, dabei sind die leitenden Offiziere heftig kurbelnd bei der Arbeit. Sie entwickeln Konzepte, arbeiten mit- und gegeneinander, bringen unablässig neue Kleinprogramme und Ideen „auf den Weg“. Je weniger der Dampfer manövrieren kann, umso lauter erheben sich Forderungen und Proteste, umso enger schließen sich Teilgruppen der Dampfergesellschaft zusammen, die hier ihre Interessengleichheit, dort ihre Betroffenheit entdecken. Je weniger Probleme der Staatsdampfer löst, umso mehr Betroffenheit erzeugt er ja. Die Bordgesellschaft zerlegt sich in organisierte und reagible Interessenskollektive, die sich nach Anlass aufbauen und unterhaken, um gegen drohende Anordnungen zu protestieren oder gewünschte Änderungen gebieterisch und mit medialer Phantasie zu fordern. Je langsamer der Dampfer wird, umso heftiger der Verteilungskampf um Einfluss. Erfolg ist, wenn eine Klientel aus dem schon lichten Bunker noch etwas für sich erbaggen kann. Statt einer Bewegung relativ zur See, bewegt sich der Dampfer nur noch in sich selbst. Staatsdampfer-Tango. Einstweilen bohrt er sich weiter in den Sand.

Zugleich ertönen Rufe nach Eingreifen des Kapitäns (der schon rastlos appelliert und moderiert). Trifft er eine Anordnung, erhebt sich sofort und rundum heftige Kritik. Manchmal muss er sie aufheben, oft durch drei andere Anordnungen relativieren, ergänzen, spezialisieren, um die Schlagseite der ersten Anordnung auszubalancieren. Einige verlangen seine Ablösung oder die der ganzen Mannschaft. Andere glauben, das mache alles nur noch schlechter. Manche fordern, das Schiff ganz dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen – wenn man jeden machen lasse, was ihm selber nützt, werde das Schiff dynamischer und sich schließlich freies Fahrwasser unter dem Kiel verschaffen. Zwar müssten bis dahin wohl einige erschöpft abtreten, gerade das aber schaffe Platz für die Dynamischen und sei die einzige Chance, erfolgreichen Konzepten Bahn zu brechen.

Ist der Staatsdampfer nun stark oder schwach? Eigentlich doch eher schwach – doch auch auf merkwürdige Weise übermächtig, ja unüberwindlich. Wer anpacken will, erfährt konkret, wie sein Handeln von Vorschriften, Hindernissen, Zwangsabgaben, Mitspracherechten Dritter eingeengt wird. Ihm steht der Staat viel zu breit im Weg. Andere, schon an den Rand gedrängt, spüren nur, dass nichts mehr vorwärts geht und fragen sich: Wo bleibt die Kraft des Staates? – Haben nicht beide auf ihre Weise recht?

Das Beispiel übertreibt vielleicht, doch nicht mit seinem Grundgedanken: Der Staat kommt mächtig daher und ist doch schwach. *Stärke* und Allgegenwart kann er *nicht in Wirksamkeit* umsetzen, und seine *Schwäche* schafft *keinen Freiheitsgewinn* für die Gesellschaft.

Das paradoxe Verhältnis von mächtiger Erscheinung und operativer Schwäche ist es auch, das *neoliberalen* Vorstellungen so viel Nahrung liefert, von akademischen Experten über die Medien bis zu den Stammtischen: *Der Staat, dessen Behörden zu groß und zu teuer, dessen Verfahren zu langwierig, dessen Vorschriften für Bürger zu unverständlich und weltfremd sind, dessen Eingriffe Freiheit und Kreativität beschneiden und dessen gut gemeinte Hilfen ihre Ziele verfehlen, der schlechte Qualität abliefern kann („keine Konkurrenz“), der den Bürgern unablässig Geld und Zeit wegnimmt und der ständig Versprechungen macht, die er nicht halten kann. Der tumbe Tor hat freilich einen giftig schlauen Kern: Die Parteien, die ihn sich längst zur Beute gemacht haben, um ihre Funktionäre mit Macht und hohen Posten zu versorgen, was in dreister Offenheit geschieht und bis zu Korruption und Vetternwirtschaft geht.* - An dieser Vorstellung ist vieles schief, doch sicher nicht alles falsch. Die Liaison von neoliberaler Staatskritik und Populismus ist ein anschwellender Grundton und ein Merkmal der öffentlichen Meinung unserer Zeit geworden. Früheren Epochen war sie eher fremd (sie konnten anders schattierte Populismen). Die Mischung ist nicht ungefährlich. Von der SPD wird sie, gottlob, am wenigsten bedient, ihr schadet sie aber besonders. Sinkendes Interesse an Politik, besonders bei der Jugend, zunehmende Nichtbeteiligung an Wahlen treffen die SPD am stärksten. Schlechte demographische Werte hängen damit eng zusammen. Auf Dauer trifft es alle Parteien und die demokratische Kultur.

Auch hier baut sich ein Reformstau auf, den wir, die politisch handeln, nicht leicht oder nicht gern sehen, weil er uns selbst betrifft. Nicht die Abteilungen der politischen Objektsprache – Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt, die sozial Schwächeren, die Wirtschaft, Bildung, Umwelt –, sondern das Subjekt der Politik, ihr eigener Leib, die Staatsmaschine ist gemeint. Parteien, Parlamente, Regierungen können hier nicht von ihren Feldherrnhügeln ins weite Land der Unzulänglichkeiten blicken, für die sie gern politische Rezepte schreiben. Die Baustelle, um die es geht, ist ihr Haus selbst, der politisch-administrative Komplex und seine Regeln.

Der „neoliberale“ Kern der öffentlichen Meinung ist: Der Staat ist seiner Natur nach unwirtschaftlich. Rationales wirtschaftliches Denken und Handeln sind ihm fremd. Man braucht ihn für Regelungen, die nicht auf dem Markt angeboten, sondern durch Macht („Gewaltmonopol“, natürlich durch Mehrheitsbeschlüsse legitimiert) entschieden werden. Die aber schränken immer die Freiheit der Bürger ein. Dinge dagegen, die uns vorwärts bringen, bessere Technik, Erfindungen, neue Produkte, wachsenden Wohlstand kann nur die Wirtschaft schaffen.

Mit dieser Feststellung, der Staat (oder die Bürokratie) sei zu wirtschaftlichem Handeln nicht fähig, verleiht man ihm zugleich die Lizenz zu wirtschaftlicher Unvernunft, denn er kann ja nun einmal nicht anders. So schnappt dann die neoliberale Konklusion zu: Das Beste wäre, ihn auf ein sehr kleines Terrain oder auf die Nachtzeit einzuschränken, wo ihm der brave Bürger nicht begegnen muss.

b. Die Produktivität staatlichen Handelns

Der Staat kann sehr produktiv sein. Das zeigt schon das einfache Beispiel einer Verkehrsampel, die den Verkehrsteilnehmern viel Sicherheits- und Zeitgewinn bringt, weil nicht jeder sein Fahrrecht mit allen anderen aushandeln muss.

Oder das Schreckenskabinett hoheitlicher Bürokratie, das Baugenehmigungsverfahren: Da werden viele Dinge geprüft. Sind die Anforderungen an Arbeits- und Gesundheitsschutz, Brandschutz, Verkehrssicherheit der Anlage, Emissionswerte erfüllt, Zufahrten, Grenzabstände, Stellplätze usw.? All das hat hohen praktischen Nutzen für das Bauwerk und sichert seinen Verkehrswert. Die Baugenehmigung ist wesentlich ein Zertifikat. Bringt ein Eigentümer sein Grundstück und Gebäude z.B. auf den Markt (und sei es zur Besicherung eines Kredits), so spart ihm dieses Zertifikat eine Menge an Nachweisen und Gutachten. – Man muss hier nicht den Nutzen der Allgemeinheit bemühen – dieser Nutzen liegt direkt beim Eigentümer.

Das ist aber das Wenigste. Wertvoller sind noch die property rights aus dem Planungsrecht, die der Baugenehmigung inhärent sind. Schutz und Abwehrrechte gegen fremde Ansprüche – Grenzabstände, die der Nachbar einhalten muss, Schutz vor Immissionen, Umgebungsstandards im Gewerbepark. Erschließungsanlagen, Verkehrsanbindung, die Ver- und Entsorgung sind kostengünstig, weil sich alle anderen auch daran beteiligen: Garantiert ist, dass ich weder jetzt noch später Beeinträchtigungen aus der Umgebung befürchten muss. Stellplätze, die gefordert werden, verhindern auch, dass andere meine Straßenfront zuparken, Höhe, Geschossflächenregelungen, Begrünungen usw. usw. Man braucht ja nur den Markt anschauen: Gewerbe Parks mit hochwertigen Standards sind es, die am meisten nachgefragt werden.

Man stelle sich vor, der Unternehmer müsste all diese Sicherheiten und property rights selbst beschaffen! Durch private Verträge, Vereinbarungen mit Nachbarn, durch Drohgebärden oder Erkaufen von Rücksichten, dazu die Versicherungsprämien, Gutachten und den Rechtsschutz angesichts zahlreichster Schnittstellen von Interessen.

Die Baugenehmigung gehört in Wahrheit zu den produktivsten Leistungen, die man sich denken kann. Ihr Wertschöpfungsbeitrag beim Kunden übersteigt ihren Preis bei weitem.

Die Produktivität der **öffentlichen Bildung** ist noch unermesslich größer (auch wenn das Bildungswesen in der Praxis noch viel von ihr verschenkt). Wilhelm von Humboldt, bevor er 1809 das preußische Schulwesen reformierte, war eine Art Neoliberaler, davon überzeugt, dass Bildung nicht Sache des Staates sei. Nun war Preußen plötzlich von Napoleon vernichtend geschlagen, das halbe Staatsgebiet verloren, das Land im Staatsbankrott. Nun kommt Humboldt mit der – ziemlich kostspieligen – Reform (dazu noch mit einer neuen Universität), mit der er eine Wertschöpfung größten Ausmaßes in Gang setzt, wie die Entwicklung Preußens in der Folge zeigt. Er handelte wie ein Unternehmer, d.h. er investierte kräftig in das richtige Produkt – indem er den *Staat* die Schulen organisieren ließ.

Die Produktivität staatlichen Handelns, gerade für die Wirtschaft, steht außer Frage. Ohne effiziente öffentliche Verwaltung kann sie ihr Potenzial nicht ausschöpfen. Bloß heißt das nicht, dass eine Baugenehmigung Monate dauern darf oder die Schulen mit falschen Strukturen ihre pädagogischen Möglichkeiten verschwenden dürften.

Die Reformbaustelle, um die es geht – die Selbst-Reform des Staates – besteht darin, staatliches Handeln produktiver zu machen. Wie die Performance unseres Landes zeigt, bringt der Staat heute zunehmend schlechte Ergebnisse. Und dabei kostet er zu viel. Und meint noch zu „sparen“, wenn er die Schulsozialarbeit abschafft oder hunderte von Lehrerstellen nicht besetzt. Die Wirtschaft lehrt etwas anderes. Unternehmen, die in einer Ertragskrise stecken, versuchen ihre Produktivität zu erhöhen.

Wenn der Staat zu hoher Produktivität *fähig* ist, ist er auch dazu *verpflichtet*. Wer Ressourcen verbraucht (der Staat verbraucht davon viel) und diese von anderen holt (nämlich von den Bürgern), muss sie produktiv und effizient verwenden. Das klingt wie selbstverständlich, doch ernst genommen bedeutet es: Der Staat soll überhaupt nur tun, was er produktiv tun kann. Damit wird die Produktivitätsmaxime des Staatshandelns zu einem limitierenden Kriterium. Wenn eine Ampel nicht produktiv wäre, wäre es doch besser, sie nicht zu bauen. Wenn ein staatliches Hochschulsystem weniger an hoch qualifizierten Absolventen hervorbringt als ein privates *und* das private dazu noch sozial einen breiteren Zugang zu den Hochschulen bietet (der Fall, hier etwas holzschnittartig, ist nicht weit hergeholt), dann ist das staatliche System nicht produktiv. Warum soll der Staat es dann noch machen? So lassen sich viele Beispiele nennen. Oft wird die Alternative auch nicht Privatisierung sein, sondern schlicht, die Effizienz des staatlichen Handelns zu verbessern.

IV Reformagenda

Ich greife drei Felder einer Selbst-Reform des Staatshandelns beispielhaft heraus.

(1) Bildung und Schulen

Die Schulbildung ist das wichtigste Gut, das die Gemeinschaft jungen Leuten mitgibt auf den Weg ins Leben. Die Verantwortung des Staats ist damit enorm – zumal in unserem Land mit seinem Bildungserbe und den Maßstäben, die es damit setzt.

Das gegenwärtige Schulsystem in Baden-Württemberg genügt in weiten Bereichen den Maßstäben nicht, ja, es entfernt sich davon immer mehr. Die Hauptschule erfüllt schon längst nicht mehr ihre Funktion, ihre Absolventen zuverlässig für den Eintritt in eine Berufsausbildung zu qualifizieren.

Das in drei Niveaustufen geteilte Schulsystem wurde nicht zuletzt mit den Interessen der Hauptschüler begründet. Sie seien in einem gemeinsamen Lernverband mit anderen Schülern überfordert. In einer eigenen Schulform erhielten sie gezielter solche Qualifikationen, die sie spezifisch brauchen, nämlich für den Eintritt in eine duale Berufsausbildung in Handwerk, Industrie und Handel. Inzwischen kann ein Blinder sehen, dass die Hauptschule gerade diese Aufgabe verfehlt. Weniger als die Hälfte (!) der Hauptschüler finden im direkten Anschluss an ihren erfolgreichen (!) Hauptschulabschluss eine Lehrstelle in einem Betrieb. Das rührt nicht (jedenfalls nicht allein) aus einer zu geringen Zahl an Lehrstellen. Tatsächlich wird ein großer und wachsender Teil der Lehrstellen heute von Absolventen der Realschulen und des Gymnasiums besetzt. Damit hat die Hauptschule ihren Sinn verloren.

Das öffentliche Bildungswesen hat eine Bringschuld für Schüler und Eltern, die gerade für die Schwächeren nicht aufgeweicht werden darf. Es muss die Schüler in seiner Obhut so qualifizieren, dass sie den nächsten Schritt im Leben auch tatsächlich machen können. Die Hauptschule ist der Prüfstein für diese Leistung des Bildungssystems, denn ihre Schüler können nicht auf eine andere Stufe ausweichen. Und die Gesellschaft braucht diese Schülerinnen und Schüler. „Keiner darf verloren gehen!“, war das Motto des schwäbischen Pfarrers Arnold Dannenmann aus Göppingen, des Gründers der Christlichen Jugenddörfer Deutschlands. Ist das nicht eine wahrhaft schwäbische Haltung? Welcher anständige Schwabe könnte es denn ertragen, irgend etwas unnötig verloren zu geben? Noch dazu menschliche Talente! Eine Schulform, und zwar die unterste, die mehr als die Hälfte der ihr Befohlenen nicht hinreichend qualifizieren kann, sie nach dem Abschluss auf kostspieligen Sonderschleifen und

„Maßnahmen“ parkt (wobei dann einige, meist mit weiteren Förderungen der Arbeitsverwaltung, im Alter zwischen 18 und über 20 Jahren als so genannte Altbewerber doch noch irgendwie versorgt werden) – eine solche Schulform ist zusammen mit ihrer Ungerechtigkeit auch unproduktiv, sie verschwendet wertvolle Ressourcen.

Warum die Hauptschule als hierarchisch unterste Schulform versagen muss, haben die ober-schwäbischen Schulleiter mit ihrem Brief vom 30. April dem Kultusminister präzise dargelegt und mit dem ganzen Gewicht ihrer praktischen Erfahrung beglaubigt. Es liegt an der frühen Selektion, an der von vornherein untersten Position der Hauptschule und der Schüler, an dem von vornherein benachteiligenden Lernmilieu, daran, dass sie ihre Talente auch dort, wo sie sich mit anderen Schülern sehr wohl messen könnten, nicht entfalten können und gesellschaftlich keine Anerkennung finden. Kinder lernen vieles, vielleicht das meiste von anderen Kindern, mit denen sie zusammen sind. In einer gemeinsamen Lernwelt brauchen die Schüler pädagogische Führung und individuelle Förderung. Noch die engagierteste Arbeit von Pädagogen kann aber die strukturellen Nachteile der Hauptschüler aufgrund ihrer Absonderung nicht ausgleichen. Auch das ist im Brief der Rektoren dargelegt. – Es wird ja auch bestätigt durch die Ergebnisse der PISA-Studien, in denen Länder mit integriertem Schulsystem praktisch durchweg und signifikant besser abschneiden. – Das öffentliche Schulsystem hat die Bringschuld. Strukturen haben eine dienende Funktion. Wenn sie sie nicht erfüllen, müssen sie geändert werden.

Wer wollte denn ernsthaft bestreiten, dass jede Schülerin und jeder Schüler (von wenigen Gehandicapten vielleicht abgesehen, denen anders geholfen werden muss) so qualifiziert werden können, dass sie eine Ausbildung in der Industrie, dem Handel, dem Handwerk oder der öffentlichen Verwaltung machen können? Gewiss werden heute hohe Anforderungen gestellt – eben darum sind zeitgemäße Anforderungen an die Schulstruktur zu stellen. Das mag einiges kosten. Doch die Gesellschaft kann es sich nicht leisten – das christliche Motto Arnold Dannenmanns ist heute zugleich ein bildungsökonomisches –, dass so viele junge Menschen für qualifizierte Aufgaben verloren gehen. Dass wiederum die Wirtschaft schulisch ausreichend qualifizierten jungen Leuten genügend Ausbildungsplätze bieten würde, kann ernstlich nicht bezweifelt werden. Dazu braucht es nur etwas marktwirtschaftliche Zuversicht: Warum sollte sie auf motivierte, lernbereite junge Leute verzichten?

Auch die anderen Schüler, die heute Gymnasien und Realschulen besuchen, werden durch Integration und individuelle Förderung profitieren. Auch ihre Schulwelt ist nicht heil. Zwar der persönliche GAU, die vergebliche Suche nach einer Lehrstelle, bleibt ihnen in aller Regel erspart. Doch sollte das der stufenadäquate Maßstab für sie sein? Auch sie werden heute kei-

neswegs so gefördert, dass sie ihre Stärken ganz entfalten können. Der Geist der Selektion, Sitzenbleiben, Auf- und Abstufung setzt auch hier die entscheidende Barriere vor eine moderne pädagogische Praxis. Förderung wird in diesem System vermeintlich durch Selektion substituiert. Schüler, die den Erwartungen nicht entsprechen, fallen heraus (bleiben sitzen oder werden abgestuft). Das Selektionssystem lebt wesentlich von der *Verschwendung*. Sein Potenzial endet weit unterhalb des Potenzials der Schüler selbst. Die Gegenprobe dafür zeigt sich wiederum an den internationalen Vergleichen seit 2001: Die Zahl der Absolventen, die eine akademische Ausbildung einschlagen können, ist bei uns zu niedrig. Gerade dieser Befund darf nach der Ideologie nicht vorkommen; nach ihr sollte die früh auslesende Schule gerade mehr bestens gebildete Absolventen hervorbringen. Das Gegenteil ist aber der Fall. Beschämend ist auch die privilegierende Wirkung der Selektion, die extrem starke „Bildungsvererbung“ von den Eltern auf die Kinder – auch sie ein deutliches Zeichen für die geringe Produktivität der Schule.

Das selektive Schulsystem muss durch ein modernes ersetzt werden, damit Baden-Württemberg wieder an die Spitze kommt. Ein lauer Mittelplatz in Europa, gar in der OECD, kann nicht der Maßstab unseres traditionellen Bildungslandes sein.

(2) Staatliche Förderungen

Will die Regierung gute Dinge tun, dann sucht sie, wo sie etwas *fördern* kann. So ist eine Wucherung von Finanzbeihilfen, Fördertatbeständen und Klientelismus geschaffen worden, die kaum zu überschauen ist. Der Rechnungshof rügt zwar immer öfter, die Förderungen liefern leer, zeitigten vor allem Mitnahmeeffekte und Gefälligkeiten, doch bleibt das alles folgenlos, zumal die Prüfer nur die Spitzen des Eisbergs berühren können.

Wer den Komplex kritisch durchleuchten will, hat (abgesehen vom heftigen Widerstand aller Gruppen, die ihren Topf verteidigen) das Problem, dass die Angaben im kamerale Haushalt nicht zu erkennen geben, ob eine Beihilfe produktiv ist oder nicht.

Ein Elternverein, der in Eigenregie eine Kinderkrippe betreibt (alle behördlichen Auflagen erfüllt etc.), erhält von der Gemeinde eine Förderung in Höhe A. Die Ausgabe A erscheint im Haushalt als Zuwendung (Beihilfe, Förderung). Die Gemeinde kann auch anders handeln: Sie kann die Förderung verweigern, das Geld also (wie Kämmerer zu sagen pflegen) „sparen“; es gibt dann eben kein öffentliches Angebot an Krippenplätzen. Oder sie kann die Krippe selbst einrichten und betreiben – Kosten: 1,3 A. In beiden Fällen erscheint keine „Förderung“ im

kameralen Haushalt. Da Krippenplätze in der Regel gebraucht werden und ihr Fehlen von wachsendem Nachteil für den Ort selbst ist (Stärkung von Familien, Berufstätigkeit qualifizierter Mütter, Standortvorteil der Gemeinde usw.), die Förderung unternehmerisch gesehen also investiv, ist die Zuwendung an die Elterninitiative effizienter als beide Alternativen.

Vermutlich gibt es eine ganze Menge Förderungen, die in diesem Sinne (noch) produktiv sind. Am ehesten ist das der Fall, wenn Zahler und Nutznießer identisch sind: Wie hier genau genommen die *Gemeinde*, die mit ihrer Zuwendung einen strategischen Nutzen verfolgt. Sie kann auch die Wirkung der Zuwendung direkt beobachten und bewerten. Recht betrachtet kauft sie also etwas und bezahlt es. Ist diese Identität gegeben, handelt es sich also gar nicht um eine Förderung, obwohl sie im Haushalt so bezeichnet wird.

Positive Einzelfälle verstellen indes leicht den Blick für die irrationalen Wirkungen, die staatlichen Beihilfen *grundsätzlich* innewohnen. Wem der Staat finanziell hilft, ein Gut zu erhalten, der erhält das Gut billiger als es eigentlich ist – gleichsam ein Schnäppchen. Darüber freut er sich (und was tun wir Politiker lieber als Menschen eine Freude zu machen, da wir doch sonst so viel gescholten werden!). Allein, die Ware kostet ihren vollen Preis. Die Differenz zwischen ihm und dem, was der Empfänger selber zahlt, muss auch jemand bezahlen. Auch die Politik reicht es nur weiter. Es stammt aus einer Quelle (Steuern, Abgaben, Schulden des Staats), deren Zuflüsse und Urheber so fein verteilt sind, dass sie in den Transaktionen um die Förderung ganz anonym und unsichtbar bleiben. Nur die (scheinbar) weit entfernten Folgen melden sich bestimmt – als Abgabenlast und Staatsverschuldung.

Das ökonomisch irrationale Wirkungsnetz, dem sich staatliche Beihilfen nie ganz entziehen können, ist oft beschrieben worden: Verfälschung des Preises (der Verkäufer kann ihn höher halten, weil er für den Käufer keine Rolle spielt); Mitnahmeeffekt (der Subventionsempfänger beschafft sich Güter reduziert, die er auch so kaufen würde); Allokationseffekte (z.B. Überkapazitäten; der Kunde kauft Dinge, weil es dafür gerade einen schönen Zuschuss gibt).

Hier soll ein weiterer Effekt benannt werden, dessen Wirkungspfad das Staatshandeln selber gleichsam infiziert und seine Produktivität berührt.

Die Ware kostet ihren vollen Preis – nein, subventionierte Waren kosten in Wahrheit deutlich mehr. Hinter dem verdeckten Finanzierungsteil (aus Steuern etc.) steckt noch die ganze Förderverwaltung, und sie ist alles andere als eine körperlose Segensspenderin. Es sind nicht nur: komplizierte Antragstellungen, vorausgehende Förderberatungen, Antragsprüfungen der Behörde (alles ggf. nach Ablehnungen mehrmals); Bewilligungen dann meist mit besonderen

Auflagen, die auch etwas kosten; spätere Verwendungsnachweise und –prüfungen durch die Behörde. Das ist indes nur Oberfläche. Um rechtlich einwandfrei zu fördern (Gleichheit, Missbrauchsabwehr usw.) sind aufwendige Grundlagen nötig, meistens eine längere Kaskade: Gesetze, Verordnungen, Förderrichtlinien, kommunale Satzungen. Sie müssen, um rechtlich standzuhalten, aufwendigen Verfahrens-, Anhörungs- und Veröffentlichungsregeln genügen (sind damit wiederum widerspruchsanfällig und gerichtlich anfechtbar). Dazu sind sie zeitaufwendig, kommen daher meistens spät und sind dann später aus dem gleichen Grund unflexibel und änderungsresistent. Die Folge sind Zeiteffekte für Investitionen (Bauvorhaben werden verzögert, richten sich nicht nach Markt-, sondern nach Fördersignalen). Auch das ist bei weitem noch nicht alles: Im Vorfeld das politische Tauziehen um die Haushaltsaufstellungen, Bemessungen der Töpfe, Verbändebeteiligungen, Gutachten und Schriftverkehr, Anhörungen von Ausschüssen, Beiräten, Experten, parlamentarische Auseinandersetzungen, Intervention von Wahlkreisabgeordneten; mehrmals fortzuschreibende Ministerialvorlagen, dann die Aufteilung in Gebietskulissen, wieder mit den unvermeidlichen Kompromissen. Sodann die behördeninternen Folgevorgänge: Streit um Auslegungen, Rücksprache zwischen Bewilligungsstellen und Oberbehörden, schließlich die Prüfungen des Rechnungshofs mit Rückverteidigung der beanstandeten Behörden. Und auch der Aufwand für die fehlgeschlagenen Förderanträge darf nicht vergessen werden, auch sie durchlaufen das Verfahren, auch ihre vergeblichen Kosten müssten (und würden in einem Unternehmen) einem Kostenträger zugeordnet werden.

Einige Effekte potenzieren sich, wenn es sich um „mischfinanzierte“ Förderungen handelt, also Förderungsbeträge, die sich aus Beiträgen mehrerer (Gebiets-)Körperschaften (Gemeinde, Kreis, Land, Bund, EU, Förderbanken) zusammensetzen, oder die Förderung einer Stelle Voraussetzung ist, um eine andere zu erlangen. Oft hat der Empfänger keinen zählbaren Vorteil, weil die Teilbeträge entsprechend gering sind. – Bekanntlich haben gerade diese Mischförderungen in den letzten Jahren rasant zugenommen.

Mögen alle irrationalen Effekte dennoch die Förderung für den Empfänger, den Lieferanten, die steuerzahlende Gesellschaft („unterm Strich“) *in manchen Fällen* vielleicht noch lohnend machen – wie groß mag dieser Sektor sein? Im Ganzen steckt hier eine gewaltige Verschwendung, das Gegenteil von Produktivität. Zur materiellen Verschwendung kommt obendrein ein weiterer Wertverlust: Der Verlust an Souveränität individueller und lokaler Entscheidungen. Unterstellt man, dass die Hälfte oder sogar zwei Drittel aller staatlichen Beihilfen eine kritische Prüfung ihrer Produktivität überstehen würden (sehr großzügig), so würde die Aufgabe des Restes so viel Ressourcen frei setzen, dass der Staat(sdampfer) seine Kernaufgaben (Infrastruktur, Bildung usw.) energisch angehen könnte, ohne dass zu weiterer Verschuldung Zuflucht genommen werden muss.

Warum ist der Staat (Parlamentarier, Minister, Beamte) dafür blind? Die Politik hat keinen Blick für den wahren Aufwand. Man möchte immer noch etwas Wichtiges und Gutes machen (in Haushaltsjahren vor Wahlterminen steigen die Beihilfen regelmäßig an), und sie holt sich die Ressourcen. Das erstrebte Ziel vor Augen, fasst sie Beschlüsse. Ein Kaufmann dagegen rechnet die Kosten, um den *Ertrag* zu ermitteln. Zum Aufwand gehören die Handelnden im Staat auch selbst (Personalquote!). Der Unternehmer, der „kalkuliert“, muss einbeziehen, was er selbst, sein ganzes Unternehmen mit seinen Abläufen laufend kostet.

Besonders fatal sind auch in dieser Hinsicht die gemischten Förderungen. Je mehr Komponenten in die Legierung kommen, um so geringer wird der Anteil des einzelnen Förderträgers, etwa der „reine“ Landesanteil. Um so schwerer wird es, ihn abzuschaffen – man würde auf die anderen Beiträge verzichten. Dabei ist trotz kleinem Finanzierungsanteil die *Bewilligungsmacht* beträchtlich – Minister, Abgeordnete, Regional- und Lokalpolitiker können mit bewilligten Fördersummen glänzen. Je mehr Mischungskomponenten, um so mehr Politiker und Instanzen können in der Gönnerposition Figur machen. Würde man es ändern, wäre der politische Entzug sehr groß, das Eingesparte pro Instanz dagegen klein.

(3) „Verwaltungsreform“

Dass die „Verwaltungsreform“, die Anfang 2005 in Kraft trat, keine *Reform* der Verwaltung ist, ist vielfach festgestellt und selbst in Regierungskreisen eingeräumt: Sie hat staatliche Zuständigkeiten lediglich organisatorisch verlagert, in die Landratsämter und Regierungspräsidien – eine Mobilität der Schreibtische. Kritische Überprüfung (Aufgabenkritik, Abbau von Strukturen) war nicht damit verbunden, und auch nicht gemeint.

Tatsächlich wirkt die *Mechanik* dieser „Reform“ gegen höhere Produktivität. Nachdem die Aufgaben in die Landkreise gegangen sind, können sie im Landeshaushalt nicht mehr als Kostenträger erscheinen, es erscheinen nur noch pauschalierte Zuweisungen, auf die die Landratsämter einen (gesetzlichen) Anspruch haben. Bestellen und Bezahlen sind nun getrennt, einer staatlichen Aufgabenkritik ist der Boden entzogen. Die Landesregierung und ihre Ressorts können keine Kostensenkungen (mit Aufgabenkritik) im eigenen Haus mehr machen. Die Landratsämter wiederum, die die Aufgaben nun haben und (theoretisch) aufgabenkritisch herausgefordert sein könnten, haben hierfür wenig Anreiz, da sie die Kosten pauschal (dynamisiert) ersetzt bekommen. Zudem fehlen ihnen die Kompetenzen zur Aufgabenkritik, die meistens legislative Änderungen verlangen (die das Land vorher für den eigenen Bereich leichter einleiten konnte). Gegen Gesetzesänderungen mit Kosten- und somit Zuwendungsre-

duzierung werden sie sich aber mit all ihrer neu hinzugewonnenen Macht zur Wehr setzen, wie es der Forstminister gerade unliebsam erfahren darf (vor der Verwaltungsreform wäre es leicht gewesen). Die Regierung hat das Paradox geschaffen, die bisher halb kommunalen, halb staatlichen Landratsämter zu weitgehend staatlichen Aufgabenträgern aufzuspecken – und dabei zugleich zur neuen Lobby- und Vetomacht gegen die Wirksamkeit staatlichen Handelns aufzurüsten.

Man macht nun geltend, immerhin sei eine 20%ige „Effizienzrendite“ vereinbart. Das sei doch eine Kostensenkung für das Land. Die Landratsämter müssen diesen Abschlag von jährlich knapp 3% über sieben Jahre (kumuliert 20%) hinnehmen. Danach gibt es keinen weiteren Abschlag mehr, die Zuweisungen werden voll dynamisiert nach den Personalkosten. Man mag das kameralistisch als Einsparung bezeichnen, doch ist es nur ein schlichter Einmaleffekt, über sieben Jahre gestreckt, der durch das langfristige Auseinanderreißen von Aufgaben- und Kostenverantwortung konterkariert wird.

Wollte die Regierung einen langfristigen Produktivitätseffekt erreichen, müsste sie sich ein Beispiel an ähnlichen Beziehungen in der Wirtschaft, zum Beispiel von Markenherstellern und Zulieferern nehmen: Der Markenhersteller verhandelt periodisch mit seinen Zulieferern über die Konditionen, so kommt Druck auf die Produktivität, und Effizienzgewinne werden verteilt. Falls er (wie in unserem Fall) den Zulieferer nicht wechseln kann, behält er sich vor, Elemente der Wertschöpfung wieder in das eigene Haus zu übernehmen. Eine unbefristete Liefergarantie, ohne Einfluss auf die Kostenstruktur des Lieferanten, jedoch mit dynamisierter Kostenerstattung (nach einer Einmalzahlung zum Einstand) – darauf würde ein Unternehmer wohl kaum kommen, auch die Phantasie des Zulieferers würde es sich kaum erträumen.

Eine wirkliche Verwaltungsreform hat Aufgaben und Strukturen der Staatsverwaltung in allen Teilen in den Blick zu nehmen. Für die Strukturen kann der Grundsatz gelten: Land und Kommunen sind gesetzt, alles andere dazwischen steht auf dem Prüfstand. Grundsätzlich können die Kommunen wie heute schon in Teilen die ganze *untere* Staatsverwaltung mit erledigen: alle Aufgaben, die *lokal* zu erfüllen sind. Natürlich muss und kann nicht jede Gemeinde alles machen. Das System der zentralen Orte bietet indes genügend Potenzial. Die Kommunalisierung der Schulen – bei einer echten *Schulaufsicht* - bietet große Produktivitäts- und Leistungsreserven, Wettbewerb kann einsetzen und das ganze kommunale Lernumfeld (Museen, Musikschulen, Vereine, Innenstädte, Sportanlagen, Unternehmen, Bürger und Ehrenamt) kann ausgeschöpft werden.

Zugleich muss ständig geprüft werden, was privatisiert werden kann. Nicht alle öffentlichen Aufgaben muss der Staat selber ausführen. Dabei haben ideologische Debatten nichts verloren. Zu klären ist pragmatisch, was Private produktiver machen können, bei funktionierender Qualitätskontrolle. Der Staat muss die öffentliche Wohlfahrt garantieren, keine Ausführungsstrukturen. Stattdessen erleben wir einen ideologischen Privatisierungsdrang. Ihm verdankt unser Land einen der schwersten strukturpolitischen Fehler, den Verkauf der EnBW-Anteile des Landes an den französischen Monopolisten EdF. Heute muss das Land bei den ober-schwäbischen Kommunen betteln, dass sie die Interessen des zum politischen stakeholder ohne share entkleidete Land mitbetreuen.

Wenn das Land die Maßstäbe gibt – und wie sollte es denn anders sein? – dann muss man den von der CDU geführten Landesregierungen ein schlechtes Zeugnis ausstellen. Sie haben ein gutes Erbe nicht gut verwaltet.

V SPD

Die SPD ist spätestens seit Willy Brandt die Partei der inneren Reformen. Fast alles, was die SPD vertreten und der deutschen Politik gegeben hat, war zuerst umstritten und ging am Anfang der politischen Diskussionen für viele über das Gewohnte weit hinaus. Die neue Ostpolitik Brandts, die über die Denkstrukturen des kalten Kriegs hinausführte; die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in großen Unternehmen; die Chancengleichheit in der Bildung (unvollendet); die gesellschaftspolitischen Neuerungen im Familienbild; Gleichstellung der Frauen; Anerkennung der Einwanderung in Deutschland und Integration der Zugewanderten; Ganztageschulen und Krippenplätze. – Mit diesem Mut zu den nötigen Reformen hat die SPD der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig wirtschaftliche Kraft, frische zivile Werte und internationale Anerkennung zugeführt und sie davor bewahrt, starr und altersschwach zu werden. Man kann auch die Gegenprobe machen: Was sich jeweils neu als modernes Allgemeingut durchsetzt, meist gegen langen Widerstand von Konservativen – neueste Beispiele: Ganztageschulen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen, Kinderkrippen (vieles noch unvollendet) – hat die SPD durch den politischen Diskurs getragen. Das gilt auch für die schmerzhaften Reformen wie den Umbau des Sozialstaats, des Arbeitsmarkts, des Gesundheitswesens und der Rentenversicherung (mit Einbau kapitalgedeckter Elemente). Und sogar die Steuerreform, das Lieblingskind der CDU, musste von der SPD adoptiert werden, weil die CDU unter Kohl dazu nicht fähig war. In Baden-Württemberg das analoge Bild: Die eingreifendste Reform, die es bisher gab, die Gemeinde- und Gebietsreform der 70er Jahre, ging nur mit der SPD und unter Federführung des Innenministers Walter Krause. Umgekehrt wäre

die größte Reform im Südwesten überhaupt – die Bildung unseres gemeinsamen Landes 1952 – beinahe am konservativen Widerstand gescheitert.

Gemütlich war diese Rolle für die SPD naturgemäß nicht immer. Und es gibt auch eine große Ausnahme, die wir uns ankreiden müssen: die ökologische Verantwortung für Umwelt und Natur. So sind die Grünen als Partei entstanden. In der Praxis, von den Kommunen bis zum Bund sind sie indes von Sozialdemokraten breit gefördert worden.

Heute steckt die wichtigste Reformansage in der Frage: Was kann der Staat leisten, und wie kann er es gerecht, wirksam und kostengünstig tun? Die richtige Antwort darauf ist ein moderner Staat – er ist Voraussetzung dafür, dass alle Bürger und die künftigen Generationen am Wohlstand teilhaben können. Die Konservativen werden auch hier – wie bei Bildung, Umwelt, Familienpolitik und Integration – die Zeichen der Zeit erst sehen, wenn es Abend ist und Deutschland abgeschlagen.

Die Reform des Staates, durch die er sich beschränkt auf das, was er produktiv leisten kann, ist, vordergründig, ein schwerer Schritt für die SPD. Den kritischen Focus auf den Staat (den die Bürger mit Verdruss längst eingenommen haben), den Sitz der Politik selbst reflexiv im Spiegel überprüfend, haben die Parteien noch nicht eingeübt. Die SPD muss auch hier die erste sein, ihrer Rolle als Partei der nötigen Reformen treu. Strukturkonservative Parteien, die das Land mit ihren Bleigewichten lähmen, haben wir doch genug.