



Konrad
-Adenauer-
Stiftung



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Die Stiftung für liberale Politik
Friedrich Naumann
Stiftung

Hanns
Seidel
Stiftung

STIFTUNG
Marktwirtschaft
Frankfurter Institut

Bonn
19. Mai 2004

Tagungsbericht

Bürger naher Bundesstaat

Verantwortlich – handlungsfähig – bürgernah.

Wege zur Aufgabenentflechtung im Bundesstaat

Auf einer Veranstaltung der Stiftungsallianz „Bürger naher Bundesstaat“ am 19. Mai im Haus der Geschichte in Bonn verglich der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Ernst Benda die Föderalismusreform mit einer unlösbar scheinenden Denkaufgabe. Er wertete es aber als ein Zeichen der Hoffnung, daß dieses Reformanliegen nun über den engen Kreis der Verantwortlichen hinaus diskutiert werde.

Genau dieses zu ermöglichen, ist Anliegen der Stiftungsallianz „Bürger naher Bundesstaat“, wie Dr. Gerhard Schick, Stiftung Marktwirtschaft, in seiner Begrüßung erläuterte. Denn nur, wenn der Bürger eine zentrale Rolle in der Diskussion bekomme, könne auch im Ergebnis die zu beobachtende Entfremdung zwischen Bürger und Politik überwunden werden.

Bei der Podiumsdiskussion, die der Chefredakteur des Bonner

General-Anzeigers, Joachim Westhoff, moderierte, wurde die pessimistische Einschätzung von Ernst Benda nicht durchgehend geteilt. Die Teilnehmer — Prof. Dr. Uwe Berlit, Thomas Fischer, Christian Lindner MdL, Volker Ratzmann MdA und Christa Tho-

ben — stellten jedoch die Schwierigkeiten heraus, denen eine Entflechtung im Detail gegenübersteht. Deutlich wurde, daß der zu eng gefaßte Handlungsauftrag an die Bundesstaatskommission eine umfassende Lösung erschwert.



Zweite Veranstaltung der Stiftungsallianz: Zahlreiche Teilnehmer kamen ins Bonner Haus der Geschichte, um über „Wege zur Aufgabenentflechtung im Bundesstaat“ zu diskutieren.



Sind Reformen möglich? Prof. Dr. Ernst Benda, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., und Dr. Gerhard Schick, Stiftung Marktwirtschaft.

Den Bürger in den Mittelpunkt stellen

Dr. Gerhard Schick, Föderalismus-Experte der Stiftung Marktwirtschaft, knüpfte in seiner Einführung an die immer häufiger zu hörenden Appelle an das Verantwortungsbewußtsein der Politiker an. Mit der Bundesstaatskommission gelte es, die Regeln für politisches Handeln in Deutschland so zu verbessern, daß die Politiker zu mehr über den Tag hinausweisendem Handeln ermutigt werden und entsprechend verantwortungsbewußte Politiker größere Durchsetzungschancen erhalten.

Schick verglich den Wettstreit um Machtpositionen im Bundesstaat mit dem Wettbewerb der Unternehmen um Marktanteile. Der entscheidende Unterschied liege darin, daß der Konsument durch seine Wahlentscheidung als Schiedsrichter im unternehmerischen Wettbewerb fungiere. Diese Schiedsrichter-Funktion könne der Bürger im Bundesstaat nicht einnehmen. Darin liege auch der entscheidende Schwachpunkt der gegenwärtigen Debatte über die Reform der bundesstaatlichen Ordnung.

„An diesem Punkt setzt die Stiftungsallianz ‚Bürgernaher Bun-

desstaat‘ an und versucht, den Bürger in den Mittelpunkt der Reformdebatte zu stellen“, so Schick. Denn das Ziel, den Bundesstaat für die Bürger wieder verständlicher zu machen und zu politischem Handeln anzuregen, werde nur erreicht, wenn der Bürger auch in der Reformdiskussion und ihren Zielformulierungen wahrnehmbar sei. Dies wolle die Allianz mit ihren öffentlichen Veranstaltungen erreichen.

Änderungen sind schwer zu erreichen

Prof. Dr. Ernst Benda verglich die heutige Situation mit einer Prognose zur Entwicklung des deutschen Föderalismus, die er vor fünf Jahren gemacht hatte. Damals hatte er auf die Frage „Welche Föderalismus-Reformen sind möglich?“ geantwortet: „Keine oder fast keine!“. Das habe für die vergangenen Jahre auch gestimmt. Nun sei aber eine von ihm schon damals genannte Bedingung für ein Aufleben der Diskussion erfüllt: Deutschland spüre jetzt, daß es die in Europa durch die Währungsunion freigesetzten Gestaltungskräfte nicht wirksam beeinflussen könne. Grund sei Art. 23 Grundgesetz, der die Mitwirkung der Länder an der Europapo-

litik regelt. Entsprechend kritisch bewertete Benda, daß die Landesregierungen nicht bereit seien, den Empfehlungen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zur Reform des Art. 23 Grundgesetz zu folgen.

Der Frage der Aufgabenentflechtung stellte Benda die Überlegung voran, welche Aufgaben der Staat überhaupt selbst erfüllen müsse: „Der Katalog überkommener Staatsaufgaben muß laufend überprüft und fortentwickelt werden.“ Zu Recht werde gefordert, daß sich der Staat aus einigen Bereichen zurückziehe.

Bei denjenigen Aufgaben, die der Staat auch künftig übernehmen solle, sei die Aufgabenverteilung an der Leitidee „Innovation durch Wettbewerb“ zu orientieren. „Die zentralistische Lösung verzichtet auf den Reichtum der Erfahrungen, die in den unterschiedlichen Regionen der Republik gemacht werden.“ Derzeit werde zwar über den Bundesrat Wissen aus den Ländern in die Bundesgesetzgebung eingebracht. So kontrolliere praktisch die Ministerialbürokratie der Länder ihre Kollegen auf Bundesebene. Diese Aufgabe komme jedoch eigentlich den gewählten Volksvertretern im Parlament zu.

Für zwei Bereiche skizzierte Benda konkret die Richtung der notwendigen Veränderung: Für die innere Sicherheit müsse die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern intensiviert werden. Für ein verbessertes Zusammenwirken der Sicherheitskräfte sei eine Zentralisierung bei einer Bundespolizeibehörde allerdings nicht erforderlich.

Im Bereich der Kultur solle der Bund nur dann eingreifen, wenn die Länder, wie im Fall Berlin, zur

Förderung zentraler kultureller Einrichtungen nicht mehr in der Lage seien. Wichtig sei, daß einzelne Bundesländer aus dem „Korsett“ der inzwischen sehr mächtigen Kultusministerkonferenz ausschlie-



Moderator: Joachim Westhoff, Chefredakteur des Bonner General-Anzeigers.

den, in deren Rahmen die Länder sich auf eine weitgehend bundeseinheitliche Bildungspolitik verständigen. Denn das Verlangen der Länder nach erweiterten Zuständigkeiten sei solange nicht glaubwürdig, als die Länder selbst durch Einrichtungen wie die Kultusministerkonferenz die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen demonstrierten.

Sind Reformen überhaupt möglich?

Joachim Westhoff, Chefredakteur des Bonner General-Anzeigers, stellte an den Anfang der nachfolgenden Podiumsdiskussion die



Wies auf Pfadabhängigkeit hin: Christian Lindner, Mitglied des nordrhein-westfälischen Landtags (FDP).

Frage: „Ist die Hoffnung berechtigt, daß bis Jahresende wesentliche Reformschritte erreicht werden?“ Auf diese Frage fanden die Diskussionsteilnehmer unterschiedliche Antworten:

Der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, Volker Ratzmann, bezeichnete das Papier der Ministerpräsidentenkonferenz als wichtigen Impuls für die Debatte in der Kommission, der eine konstruktive Lösung wahrscheinlicher mache. Diese müsse das derzeitige Demokratiedefizit überwinden und die Handlungsfähigkeit der Politik in Bund und Ländern wiederherstellen.

Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung, wies hingegen auf Schwächen dieses Papiers und der bisherigen Reformdebatte hin. Pro-



Demokratiedefizit überwinden: Volker Ratzmann, MdA Berlin (Bündnis 90/Die Grünen) plädierte für die Stärkung der Landtage.

blematisch sei insbesondere die „Europa-Blindheit“ der Diskussion. Manche Gesetzgebungskompetenzen würden den Ländern gar keine zusätzlichen Handlungsspielräume erbringen, weil die Materien mittlerweile stark europarechtlich geregelt seien. Deshalb sollten sich die Länder auf Standort-relevante Bereiche, in denen Europa noch relativ wenig Einfluß habe, konzentrieren, beispielsweise die Bildungspolitik.



Kommunale Ebene stärken: Christa Thoben, Senatorin a.D. (CDU).

Die CDU-Politikerin Christa Thoben teilte die Einschätzung der Stiftungsallianz, daß der Bürger bisher in der Reformdiskussion zu wenig vorkomme. Das werde auch daran deutlich, daß die kommunale Ebene, auf der die Bürger am stärksten staatliches Handeln wahrnehmen und sich selbst engagieren, zu wenig berücksichtigt werde.

Der nordrhein-westfälische Landtagsabgeordnete Christian Lindner (FDP) wies auf die „Pfadabhängigkeit“ föderaler Strukturen hin: Sie ließen sich nur systemimmanent weiterentwickeln. Eine wesentliche Veränderung der bundesstaatlichen Ordnung, wie sie 1871 oder 1919 erfolgte, sei derzeit nicht zu erwarten.

Prof. Dr. Uwe Berlit forderte den Bund auf, die bisher abwartende Haltung aller Beteiligten durch konkrete Angebote der Dezentralisierung zu durchbrechen. Gleich-



Kritisierte „Europa-Blindheit“: Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung.



zeitig wies er darauf hin, daß in einigen Bereichen, so in der Arbeitsmarktpolitik beim sogenannten Hartz-IV-Gesetz, zur Zeit eher eine weitere Verflechtung als die erforderliche Entflechtung zu beobachten sei.

Intensiv beleuchtet wurde zudem der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Christa Thoben sah eine zentrale Aufgabe der Föderalismusreform darin, diesen Verfassungsgrundsatz „aufzu-bohren“. Berlit wies allerdings darauf hin, daß bereits die jetzige Formulierung Experimentiermöglichkeiten beinhalte. Außerdem verhindere die Verfassungsnorm offensichtlich auch nicht die heute schon deutlich sichtbaren Unterschiede zwischen den Bundesländern. Von einer stark nivellierenden Norm könne nicht gesprochen werden. Berlit wies in

diesem Zusammenhang auch die Kritik an den zu hohen Ausgleichssätzen im Länderfinanzausgleich zurück: Der effektive Ausgleich sei wesentlich geringer. Thomas Fischer ergänzte für die Europapolitik der Länder: Nur die großen und finanzstarken Bun-



Fordert Dezentralisierung: Prof. Dr. Uwe Berlit, Universität Hannover.

desländer seien in der Lage, in Brüssel wirksame Lobbyarbeit zu leisten. Hier würden die Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich sichtbar.

Für Christian Lindner besteht in der Frage des innerföderalen Ausgleichs der zentrale Konflikt in der Föderalismusdebatte: Liberale setzten auf Wohlstand durch Wettbewerb, andere auf Wohlstand durch Umverteilung. Volker Ratzmann wies jedoch darauf hin, daß ein Länderwettbewerb ohne regionalen Ausgleich im Extremfall zu Einschränkungen bei grundlegenden sozialen Leistungen führen

könne und dann gegen das Sozialstaatsgebot verstoße.

Bei der Frage, was denn die abstrakte Frage der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ bedeute, wurden die Schwierigkeiten der Aufgabenentflechtung im einzelnen deutlich. So bestand unter den Experten keine Einigkeit über die Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz für Sozialhilfe oder für die Beamtenbesoldung.

Weder Scheitern noch großer Wurf

Gerhard Schick griff in seinem Schlußwort die Frage auf, wie aussichtsreich eine grundlegende Reform sei. Der große Wurf, den sich Optimisten erwartet hätten, werde wohl nicht kommen. Doch ebenso unwahrscheinlich sei auch ein vollständiges Scheitern. Sein Fazit: „Insbesondere bleiben Impulse aus der Öffentlichkeit für die Debatte von zentraler Bedeutung.“

Referenten der Tagung

Prof. Dr. Ernst Benda, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Richter am Bundesverwaltungsgericht und Universität Hannover

Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung

Christian Lindner MdL, Nordrhein-Westfalen (FDP)

Volker Ratzmann, Fraktionsvorsitzender Bündnis 90/Grüne im Berliner Abgeordnetenhaus

Dr. Gerhard Schick, Stiftung Marktwirtschaft

Christa Thoben, Senatorin a.D. (CDU)

Joachim Westhoff, Chefredakteur General-Anzeiger (Moderation)

Impressum

Stiftungsallianz

„Bürgernaher Bundesstaat“

verantwortlich i.S.d.P.:

Dr. Katrin Schnettler

Stiftung Marktwirtschaft

Charlottenstr. 60, 10117 Berlin

www.stiftung-marktwirtschaft.de

Tel.: (030) 206057-0