



Konrad-Adenauer-Stiftung



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG



Die Stiftung für liberale Politik
Friedrich Naumann Stiftung

Hanns Seidel Stiftung

STIFTUNG
Marktwirtschaft
Frankfurter Institut

Berlin
31. März 2004

Tagungsbericht

Bürgernaher Bundesstaat

Die Stiftungsallianz fragt nach Leitbildern für einen modernen Föderalismus in Deutschland

„Nichts ist für die Demokratie wichtiger als die Bürgernähe“, unterstrich Bundespräsident Johannes Rau bei der Auftaktveranstaltung der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ am 31. März im Berliner Abgeordnetenhaus das gemeinsame Anliegen der beteiligten Stiftungen.

Konrad-Adenauer-Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung arbeiten seit Herbst 2003 im Themenbereich Föderalismus zusammen, um die Arbeit der

Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung kritisch und konstruktiv zu begleiten.

Dr. habil. Lüder Gerken, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, stellte den zahlreichen Teilnehmern aus Politik, Wirtschaft und Medien die Ziele und die Arbeitsweise der Stiftungsallianz vor und warb für eine mutige Herangehensweise an die Föderalismus-Reform.

Bundespräsident Rau machte deutlich, wie sehr er das Engagement der Stiftungen in der Föderalismus Debatte schätzt: „Ich bin hier, weil mich Ihr Anliegen überzeugt.“ Auf die einzelnen Konfliktlinien bei einer solchen Reform wies Föderalismus-Experte Prof. Dr. Fritz W. Scharpf hin. Diese Analyse wurde in der Podiumsdiskussion mit Mitgliedern der Bundesstaatskommission aufgegriffen und vertieft.



Unterstützt die Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“: Bundespräsident Johannes Rau.

Öffentliches Interesse wecken

In seiner Begrüßung wies Walter Momper, Präsident des Abgeordnetenhauses Berlin, auf die Rolle der Landesparlamente in der Föderalismus-Diskussion hin. Vor genau einem Jahr, beim Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente, sei es ihnen mit der „Lübecker Erklärung“ gelungen, gemeinsame Positionen zu formulieren. Seitdem seien mehr Tempo und Intensität in die Diskussion gekommen. In der Öffentlichkeit müsse das Interesse für die Reform des Föderalismus allerdings erst noch geweckt werden, so Momper.



Walter Momper, Präsident des Berliner Abgeordnetenhauses.

Politikverdrossenheit durch Verflechtung

Dr. habil. Lüder Gerken, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, hob in seiner Vorstellung der Stiftungsallianz zwei Charakteristika dieser Allianz hervor, die eine Zusammenarbeit von acht Stiftungen unterschiedlicher Arbeitsweise und parteipolitischer Orientierung ermöglichen. Zum einen arbeite die Stiftungsallianz selbst „föderal“: Neben den gemeinsamen Ver-



Dr. habil. Lüder Gerken, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

anstaltungen setze jede Stiftung ihre eigenen Aktivitäten fort. Zum anderen verbinde das Anliegen „Bürgernaher Bundesstaat“ Politikberater und Politiker verschiedener Richtungen, weil es um die Zukunft der Demokratie in Deutschland gehe. Gerken machte deutlich, daß die Handlungsunfähigkeit der Regierungen in Bund und Ländern, die ihre Ursache in der föderalen Verflechtung hat, wesentlich für die Politikverdrossenheit in Deutschland verantwortlich sei.

Eine Reform des Bundesstaates müsse deshalb die politische Verantwortung wieder klar zurechenbar machen, politische Entscheidungsprozesse transparenter gestalten und Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger verbessern. Weitere Ziele der Stiftungsallianz seien die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit der Regierungen und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Solidarität und Leistungsanreizen im föderalen Wettbewerb. Gerken wertete die Zusammenarbeit der Stiftungen als ermutigendes Zeichen dafür, daß eine parteiübergreifende Verständigung auf eine grundlegende Föderalismus-Reform gelingen könne.

Bürgernähe durch starke Parlamente

Bundespräsident Johannes Rau unterstützte in seiner Rede das Anliegen der Stiftungsallianz, die Beratungen in den staatlichen Gremien mit einer gesellschaftlichen Debatte zu begleiten und für einen bürgernahen Bundesstaat einzutreten. Bürger seien keine Untertanen, so Rau, sondern Freie und Gleiche, die als Schicksalsgenossen gemeinsam über ihre Belange entschieden, solidarisch füreinander einstünden und so den Staat konstituieren: „Ein bürgerferner Staat wäre eine Katastrophe“. Bürgernah sei ein Bundesstaat aber nur dann, wenn die Bürger ihn verstünden. Rau wörtlich: „Der Bauplan und die Verfahren unseres Bundesstaats müssen wieder verständlicher werden, auch für den Normalbürger.“ Er beklagte, es gebe zu viel Exekutivföderalismus und zu wenige parlamentarische Debatten. Jede Reform müsse sich daran messen lassen, ob sie die Rolle der Parlamente stärke.

Das wichtigste Mittel der demokratischen Teilhabe und Teilnahme der Bürger sei das Recht zur Wahl der Volksvertretungen. Wenn diese jedoch nichts mehr zu entscheiden hätten, verkomme das Wahlrecht zum „leeren Formenspiel“, so Rau. Um die Bürgernähe des Bundesstaates und das Vertrauen in ihn zu stärken, regte der Bundespräsident auch die Einführung plebiszitärer Elemente an. Diese sollten aber nicht die Parlamente ersetzen. Denn allein die Parlamente seien in der Lage, die Fülle der Themen zu erfassen, widerstreitende Ziele und

Interessen abzuwägen und Kompromisse zu schließen.

Rau warnte vor zwei möglichen Fehlentwicklungen einer Föderalismus-Reform. Zum einen dürfe die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Länder nicht mit dem Ziel in Konflikt geraten, die föderale Ordnung transparenter und bürgernäher zu machen. Zum anderen solle das „Ordnungsmachen“ nicht zum Selbstzweck werden: „Auch die Politik schreibt gelegentlich auf krummen Zeilen gerade“. Deshalb führten mitunter Verhältnisse, die dem Ordnungspolitiker ein Greuel seien, zu ganz vernünftigen Ergebnissen.

Zwang zum Konsens

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, blickte zurück auf die Entwicklung seit der letzten „Gemeinsamen Verfassungskommission“ von Bundesrat und Bundestag im Jahre 1994. Wurde der deut-

sche Föderalismus damals noch so gut wie ohne Änderung bestätigt, habe sich heute das Bild in der Politik und der Öffentlichkeit gedreht: Mittlerweile gelte der deutsche Föderalismus als Wurzel allen Übels.

Kennzeichnende Merkmale des deutschen Föderalismus seien die Unitarisierung und die Politikverflechtung mit dem ihr innewohnenden Zwang zum Konsens. In den Nachkriegsjahren habe sich die Verflechtung und die mit ihr verbundene Stetigkeit und Verlässlichkeit der Politik zunächst als Vorteil erwiesen. Mit dem Beginn der Wirtschaftskrise in den siebziger Jahren seien jedoch die Nachteile des politischen Immobilismus erkennbar geworden.

Gefährdet werde das „deutsche Modell“ seither unter anderem durch die Globalisierung, die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und den Verlust der eigenständigen Geldpolitik. Jede dieser Herausforderungen hätte einen Kurswechsel der Bundesregierung erfordert. Auf-



Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.

grund der Politikverflechtung sei die deutsche Politik dazu jedoch kaum in der Lage.

Scharpf stellte die Frage, ob der deutsche Föderalismus überhaupt reformfähig sei. Zwar seien sich alle in der Diagnose der Reformbedürftigkeit weitgehend einig. Am Ende der Reformdiskussion stünden jedoch die erforderlichen Zweidrittelmehrheiten von Bundestag und Bundesrat: „Es gibt auch für die Verfassungsreform keinen archimedischen Punkt außerhalb der Politikverflechtung.“

Drei Konfliktlinien kennzeichneten die Föderalismusreform: Erstens stünden sich Interessen von Regierung und Opposition gegenüber. Dies sei allerdings bei dieser Frage weniger problematisch. Zweitens gebe es Interessenunterschiede zwischen Bund und Ländern. Schließlich seien drittens die Länder untereinander in finanzstarke und finanzschwache Länder gespalten. Eine Reform des Bundesstaates könne nur gelingen, wenn es sowohl ein „Win-win-Verhältnis“ zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den genannten Ländergruppen gebe.



Auf dem Podium: Volker Kröning, SPD-Bundestagsfraktion, Prof. Dr. Ursula Männle, Hanns-Seidel-Stiftung, Gaby Dietzen, PHOENIX, Krista Sager, Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Ernst Burgbacher, FDP-Bundestagsfraktion (v.l.).



Diskussion: Föderale Leitbilder

Im Mittelpunkt der anschließenden Diskussion standen die jeweiligen Leitbilder der Podiumsteilnehmer.

Krista Sager, Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, machte deutlich, daß in der Bundesstaatskommission über die Probleme und Ziele des deutschen Föderalismus Einigkeit herrsche. Dennoch sei die Diskussion – auch in ihrer Partei – nicht einfach. Bürgernähe sei zwar ein „schönes“ Prinzip, müsse aber auch vom Ergebnis her gedacht werden. Dem Wettbewerb unter den Ländern seien deshalb unter anderem Grenzen im Bereich Umwelt und Terrorismusbekämpfung gesetzt.

Der Föderalismus sei nicht vom Prinzip her die Wurzel allen Übels, so die stellvertretende Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, Prof. Dr. Ursula Männle. Vielmehr habe sich der Bundesstaat problematisch entwickelt, so daß er sich nun selbst blockiere. Das daraus entste-

hende Demokratieproblem sei nur durch die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips zu lösen. So könne die Transparenz des politischen Systems und die Verantwortlichkeit der Politik erhöht werden.

Der Sprecher der Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion in der Bundesstaatskommission, Volker Kröning, wies darauf hin, daß trotz aller derzeit diskutierten Schwierigkeiten der deutsche Föderalismus ein erfolgreicher Exportartikel sei. In der Bundesstaatskommission gehe es nicht nur um das Verhältnis von Bund und Ländern. Zu Recht würden auch die Rolle der Gemeinden und die Europatauglichkeit des Grundgesetzes thematisiert.

Ernst Burgbacher, Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP-Fraktion im Bundestag, vertrat die Auffassung, daß der Föderalismus sich nur rechtfertige, wenn Wettbewerb unter den Ländern bestehen würde. Derzeit werde das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ überbetont. Dies zementiere die

Unterschiede unter den Ländern und führe zu einer Nivellierung nach unten. Notwendig sei eine Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung und damit verbunden eine Reform der Finanzverfassung. Denn ohne diese könne die Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen keinen Erfolg haben.

Die Neugliederung der Bundesländer war ein weiterer Gegenstand der nachfolgenden Diskussion, die von Gaby Dietzen, Phoenix, moderiert wurde. Die Podiumsteilnehmer waren sich jedoch einig, daß es richtig gewesen sei, dieses Thema bei den Beratungen der Kommission auszuklammern. Sonst wäre die Kommission sofort gescheitert.

Impressum:

Stiftungsallianz
„Bürgernaher Bundesstaat“

verantwortlich i.S.d.P.:
Dr. Katrin Schnettler
Stiftung Marktwirtschaft,
Charlottenstr. 60,
10117 Berlin

Fotos:
Joachim Liebe, Potsdam