

Für eine Erneuerung des Föderalismus : ein Programm für die Bundesrepublik

Autor(en): **Berndt, Rolf / Lambsdorff, Otto / Doering, Detmar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **82 (2002)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166713>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FÜR EINE ERNEUERUNG DES FÖDERALISMUS

Ein Programm für die Bundesrepublik

Dieses Programm wurde in einer von der Friedrich Naumann Stiftung einberufenen Expertenkommission 1998 von folgenden Persönlichkeiten erarbeitet und verabschiedet: Dr. h.c. Rolf Berndt, Dr. Otto Graf Lambsdorff, Dr. Detmar Doering, Dr. Jürgen Morlok, Dr. Klaus von Dohnanyi, Prof. Dr. Hubertus Müller-Groeling, Wolfgang Fell, Karl Otto Pöhl, Dr. Thilo Sarrazin, Dieter Fertsch-Röver, Prof. Dr. Otto Schlecht, Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, Prof. Dr. Roland Vaubel, Dr.-Ing. E.h. Hans-Olaf Henkel, Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker.

Wir stellen fest:

- die Bundesrepublik droht handlungs- und reformunfähig zu werden
- der Bundesrat blockiert den Bundestag
- die Länder können keine eigenständige Politik betreiben
- die Gemeinden hängen am Tropf von Bund und Ländern

Wir sind der Meinung, dass gerade heute die Politik in hohem Masse Handlungsfähigkeit beweisen muss. Der rasche weltwirtschaftliche Wandel erzwingt einen Prozess der Anpassung in allen Ländern. Die Zukunftschancen Deutschlands müssen durch einschneidende Reformen gesichert werden. Diese Reformen dürfen sich nicht nur auf das Kurieren von Symptomen erstrecken. Sie müssen vor allem die strukturellen Ursachen erfassen. Daher müssen sie den rechtlichen und institutionellen Rahmen einbeziehen, innerhalb dessen die politischen Entscheidungen getroffen werden. Eine Erneuerung des Föderalismus, die den Gebietskörperschaften mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zuerkennt, ist damit ein wesentlicher Bestandteil der erforderlichen Reformen und eine entscheidende Zukunftsfrage für die Bundesrepublik.

Wider Scheinföderalismus und Kompetenzvermischung

Die Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik ist durch drei Tendenzen geprägt:

- durch die Verlagerung von Kompetenzen der Länder auf den Bund, die den Föderalismus in der Bundesrepublik aushöhlt,
- durch eine zunehmende Vermischung der Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern,
- durch die Überdehnung des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern, der die Verantwortlichkeiten verwischt.

Die Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund beschädigt den Föderalismus in Deutschland. Sie fördert die schleichende Zentralisierung, die durch den Anspruch auf «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» intensiviert wird. Die Länder haben im Verlauf der Nachkriegszeit nicht nur den Finanzausgleich untereinander erheblich verstärkt, sondern auch in zahlreichen Reformen des Finanzsys-

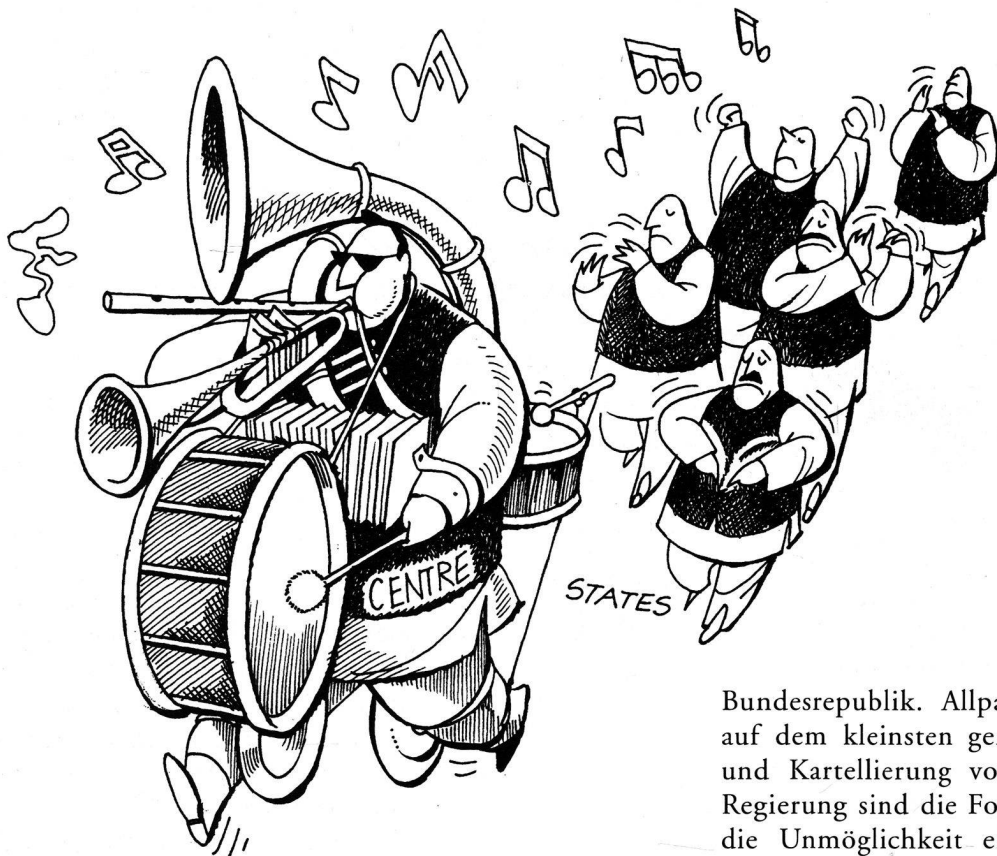
tems und Verfassungsänderungen freiwillig wesentliche Rechte und Kompetenzen an den Bund abgegeben.

Von der Beteiligung an Entscheidungen des Bundes versprechen sich die Länder politischen Einfluss und vor allem Umverteilungsgewinne zu Lasten anderer Länder und des Bundes. Diese können – kurzfristig betrachtet – sogar höher sein als die Vorteile, die durch eigene Steuererhebungen und durch die Förderung der eigenen Wirtschaftskraft zu erzielen wären. Jedenfalls sind sie zunächst leichter und schmerzloser zu haben. Aber: Transferzahlungen sind langfristig ein schleichendes Gift, das abhängig macht. Mit solchen Zahlungen wird in Westdeutschland nur an den Symptomen herumkuriert. Die Aufgabe der Herstellung «gleichwertiger Lebensverhältnisse» (Art. 72, Abs. 2 GG) ist selbst unter unvorstellbaren Kosten nicht als finanzpolitische «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» (Art. 106, Abs. 3, Satz 3 GG) zu verwirklichen. Gewisse Differenzen müssen auch als Ansporn zugelassen werden.

Die Transfers über die Bundesergänzungen und aus dem horizonta-

len und vertikalen Länderfinanzausgleich, die eine Zusatzsteuer für die finanzpolitisch und wirtschaftlich gut regierten Gebietskörperschaften bedeuten, haben ihr Ziel, die «*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*», nicht erreicht, nicht erreichen können. Sie waren und sind notwendig im Osten, aber im Westen haben sie eher zu einer Konservierung der Strukturschwächen geführt und den Reformdruck verringert.

Die Mischfinanzierung führt auch zu einer stärkeren Beteiligung des Bundes in Ländersachen einerseits und zu einer verstärkten Mitsprache der Länder in Bundesangelegenheiten andererseits. Dieser «kooperative Föderalismus» führt zum Missbrauch des Bundesrates durch die jeweilige Opposition, mit verheerenden Folgen für die so dringend erforderliche Handlungs- und Reformfähigkeit der



Dadurch wird der Anreiz zu einer sparsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik geschwächt.

Die Vermischung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden hat das Trennsystem weitgehend abgeschafft. Statt dessen gibt es ein undurchsichtiges Mischsystem von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben. Dadurch wird nicht nur der Föderalismus in Deutschland, sondern auch die Handlungs- und Reformfähigkeit der Bundesrepublik als ganze schwer beeinträchtigt. Die Mischfinanzierung führt zu mangelnder Transparenz der Umverteilungs- und Finanzströme und zum Verlust klarer Verantwortungen. Wo alle Verantwortung haben, trägt keiner Verantwortung. Aufgeblähte Haushalte, Schuldenberge und Misswirtschaft sind vielfach die Folge.

.....
 Dabei gilt der
 Grundsatz, dass
 die Ebene,
 die bestimmte
 Aufgaben
 verantwortet,
 auch die
 Finanzierung
 eigenverantwort-
 lich regelt.

Bundesrepublik. Allparteienkompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und Kartellierung von Opposition und Regierung sind die Folge. Als Beispiel sei die Unmöglichkeit einer Vereinfachung des Steuersystems aufgrund der entstandenen Machtverflechtung genannt.

Für einen echten Wettbewerbsföderalismus

Die Kritik an der Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik darf nicht missverstanden werden: Ein echter und gestärkter Wettbewerbsföderalismus ist das Gebot der Stunde. Er ist ein wesentlicher Baustein im System der *checks and balances* einer geteilten und subsidiär geordneten Staatsmacht. Er ist als Dezentralisierungsprinzip unentbehrlich. Ein solcher Föderalismus zwingt den Staat nicht nur in die Bürgernähe, er führt auch zu einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit in allen Haushaltsfragen und zu einem Wettbewerb der Länder und Ge-

meinden untereinander. Ein föderaler Wettbewerb als Entdeckungsverfahren ermöglicht es, neue überlegene wirtschaftspolitische, aber auch z. B. bildungspolitische Wege in einzelnen Bundesländern zu erproben, erfolgreiche Aufgabenlösungen zu finden und zu übernehmen, aber auch Folgewirkungen von Fehlschlägen zu begrenzen.



Föderalistisch organisierte Gemeinwesen wie die USA oder die Schweiz haben sich politisch und wirtschaftlich als äusserst erfolgreich erwiesen. In vielen ehemals zentralistisch regierten Ländern wie Grossbritannien, Italien oder Polen erkennt man heute die Vorteile von Dezentralisierung und echter Subsidiarität.

Wir bekennen uns zu einem ausgeprägten und funktionsfähigen Föderalismus. Wir fordern einen Föderalismus, der dem Bund, den Ländern und den Gemeinden Kompetenzen nach dem Trennsystem zuweist. Damit wird den Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, in eigener Verantwortung ihre Probleme zu lösen. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Ebene,

Jede Ebene
erhält mehr
eigene
Steuerhoheit.

Wettbewerbs-
föderalismus
bietet langfristig
auch für die
wirtschaftlich
noch
schwächeren
Regionen grosse
Chancen.

die bestimmte Aufgaben verantwortet, auch die Finanzierung eigenverantwortlich regelt.

Für Handlungs- und Reformfähigkeit

Wir wollen durch Dezentralisierung und klare Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dem Prinzip des Wettbewerbs auch im politischen System Geltung verschaffen. Der Druck, das Ausgabeverhalten zu überprüfen, die Kosten staatlicher Leistungen zu reduzieren und die Steuerlasten zu mindern, soll erhöht werden. Gute Politik soll belohnt werden.

Die Zunahme des Gestaltungsraumes in einem solchen Wettbewerbsföderalismus bietet langfristig auch für die wirtschaftlich noch schwächeren Regionen – etwa die neuen Länder – grosse Chancen.

Im Wettbewerb untereinander können die staatlichen Institutionen die Akzeptanz ihrer Massnahmen und ihre eigene Effizienz überprüfen und verbessern. Sie können aus neuen Ideen lernen und von ihnen profitieren. Und vor allem: Die staatlichen Instanzen in Bund und Ländern werden im Wettbewerbsföderalismus handlungsfähiger. Sie können Reformen nicht nur in Angriff nehmen, sie können sie auch durchsetzen. Und sie verantworten diese vor ihren Wählern.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen:

- Jede Ebene erhält mehr eigene Steuerhoheit. Der Bund verfügt über seine Bundessteuern, die Länder über Ländersteuern, die Kommunen über Kommunalsteuern. Der Bundesgesetzgeber beschränkt sich auf eine Rahmenregelung.
- Der Finanzausgleich unter den Ländern (der horizontale Finanzausgleich) wird erheblich reduziert.
- Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern (der vertikale Finanzausgleich) wird auf Sonderfälle beschränkt – etwa die neuen Bundesländer, für die ausreichende Übergangsregelungen geschaffen werden müssen –, so wie er ursprünglich von den Vätern des Grundgesetzes vorgesehen war.

- Die Mischfinanzierung wird abgeschafft.
- Das Gesetzgebungsrecht des Bundes wird zugunsten der Gesetzgebung der Länder reduziert. Es wird im Wesentlichen auf die Bereiche Verteidigung, Rechtsordnung, Menschenrechte, Aussenpolitik und die Rahmensetzung für die Umwelt, Wirtschafts- und Sozialpolitik beschränkt sowie auf die Garantie des freien Handels im Inland. Das bedeutet, dass auch das Vetorecht des Bundesrates nicht mehr wie im bisherigen Masse erforderlich ist.
- Im Bereich der sozialen Leistungsgesetze setzt der Bund allenfalls Rahmenregelungen. Die Bedeutung der Abgabensysteme der sozialen Sicherheit wird reduziert, Eigenvorsorge gestärkt und die regionale Gestaltungsfreiheit wird erhöht.

Unser Land braucht durchgreifende Reformen, damit ein ausufernder Staatsapparat den Bürger nicht immer mehr entmündigt. Hierfür bedarf es mehr Reformfähigkeit, damit es sich im internationalen Wettbewerb behaupten und die Zukunftsprobleme bewältigen kann.

Für staatliche und kulturelle Vielfalt – gegen zentralistische Einförmigkeit

Deutschlands politische Stabilität, seine kulturellen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Leistungen beruhen nicht auf bürokratischer und zentralistischer Ein-

.....
Eigenverantwortlichkeit bringt Leistungen hervor, initiiert Lernprozesse und schafft Bindungen für ein funktionierendes Gemeinwesen.

förmigkeit, sondern auf einer Tradition der staatlichen und kulturellen Vielfalt.

Wir wollen ein Deutschland, dessen Politik auf der Anerkennung dieser Vielfalt beruht. Kulturelle Eigenständigkeit ist ein Wert in sich. Eigenverantwortlichkeit bringt Leistungen hervor, initiiert Lernprozesse und schafft Bindungen für ein funktionierendes Gemeinwesen.

Wir wollen echte Subsidiarität, welche die Demokratie näher an den Bürger bringt. Wir wollen dabei nicht bei der Reform des Verhältnisses von Bund und Ländern Halt machen, sondern die Gemeinden einbeziehen.

Wir warnen zugleich vor einer übermässigen Aushöhlung föderaler Strukturen durch den europäischen Einigungsprozess. Insbesondere in den Bereichen der Sozial- und Finanzpolitik muss darauf geachtet werden, dass das in den Verträgen von Maastricht verankerte Prinzip der Subsidiarität mit Leben erfüllt wird.

Nur so können sich die Menschen als verantwortliche Bürger in ihrer Gemeinde, ihrem Land, ihrem Staat und in Europa wiederfinden.

Nur so kann erreicht werden, dass der Wettbewerb die Lern- und Anpassungsbereitschaft steigert und dass eine wirksame Kontrolle staatlicher und überstaatlicher Macht stattfindet. Die Idee der Europäischen Einigung sollte einst die Fehler des Nationalstaates korrigieren. Sie darf diese Fehler nicht wiederholen. ♦

Der Patriotismus, der auf dem im engeren Sinn heimischen Boden entsteht, ist, insbesondere heute, der einzige, der diesen Namen verdient. Man findet überall die Möglichkeit, ein Leben in der Gemeinschaft zu geniessen; nur Gewohnheiten und Erinnerungen trifft man anderswo nicht an. Man muss die Menschen also eng mit den Orten verbinden, die ihnen Erinnerungen und Gewohnheiten bieten, und um dieses Ziel zu erreichen, muss man ihnen an diesem Wohnsitz, im Schoss ihrer Gemeinde, in ihrem Arrondissement soviel bedeutenden politischen Einfluss einräumen, wie es sich ohne Verletzung des Wohles der Allgemeinheit in einem Staat ermöglichen lässt.

Aus: Benjamin Constant, Über eine neue Art des Föderalismus, Werke in vier Bänden, Bd. IV, Berlin 1972, S. 155.