

Die Politische Meinung

FÖDERAL

— Reform der Reformen?

ZUM SCHWERPUNKT Wolfgang Schäuble, Für starke Kommunen;
Annegret Kramp-Karrenbauer, Ausgleichende Gerechtigkeit; Volker Bouffier, Leistungs-
fähige in Gefahr; Lars P. Feld, Opferung der finanzpolitischen Vernunft

IMPULSE Manfred Weber, Europapolitische Agenda

FOKUS AFRIKA Mariama Ndoye Mbengue, Politische und religiöse Frauenrollen;
Ralf Südhoff, Zero Hunger

ERINNERT Paweł Ukielski, Warschauer Aufstand vor siebzig Jahren;
Christian Feldmann, 600 Jahre Konstanzer Konzil

”

In Deutschland existiert eine institutionelle Großbaustelle, auf der ‚organisierte Verantwortungslosigkeit‘ regiert. Gemeint ist das intransparente institutionelle Beziehungsgeflecht zwischen der bundesstaatlichen Ebene und den Bundesländern mit den ihnen zugeordneten Gebietskörperschaften.
Oswald Metzger, freier Publizist und Politikberater

Der Finanzausgleich ist kein Akt der Solidarität von reichen gegenüber armen Bundesländern: Er ist vielmehr eine Korrektur bestehender Schief lagen im Steuerverteilungssystem. Würden die Steuern von Anfang an dahin zugeteilt, wo sie erwirtschaftet werden, würde die Schief lage erheblich entschärft werden.

Annegret Kramp-Karrenbauer, Ministerpräsidentin des Saarlandes

Die Belastung übersteigt die Grenzen der Tragfähigkeit. Es hilft jedoch den Schwachen nicht, wenn die Starken zu stark geschwächt werden.

Volker Bouffier, Hessischer Ministerpräsident

Für eine Einigung zulasten des Bundes sehe ich keinen Spielraum. Davon unabhängig stellen sich die sechzehn Länder aus Bundessicht – nicht nur mit Blick auf die ostdeutschen Länder – keineswegs als ein notleidender, monolithischer Block dar.

Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen

Gerechtigkeits- und Gleichheitsfragen sind in den letzten Jahren immer dominanter geworden. Insgesamt hat man sich stärker auf die Bedarfs- und Ergebnisgerechtigkeit konzentriert, während bei der Leistungsgerechtigkeit ein massiver Bedeutungsverlust zu beobachten ist.

Martin Junkernheinrich, Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie, Technische Universität Karlsruhe

“

Editorial

Bernd Löhmann, Chefredakteur

Es gebe in Deutschland drei Menschen, die das wirre Geflecht der Bundesländer-Finanzbeziehungen noch durchschauen würden, heißt es in einem Witz, der unter Föderalismus-Experten kursiert. Das Problem sei nur, dass der erste kürzlich verstorben, der zweite verrückt geworden und der dritte momentan nicht auffindbar sei.

Schon zwei Föderalismuskommissionen haben die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzstrukturen ausgeklammert, um sich nicht die Zähne daran auszubeißen. Inzwischen drängt aber die Zeit, denn 2019 endet der geltende Länderfinanzausgleich ebenso wie der Solidarpakt II, mit dem der Bund den Aufbau Ost fördert. Schließlich führt auch die „Schuldenbremse“, die den Ländern ab 2020 eine Neuverschuldung verbietet, dazu, dass die Verteilungsregeln und -volumina neu austariert werden müssen.

Die aktuelle politische Gefechtslage lässt nicht unbedingt hoffen, dass die Knoten des föderalstaatlichen Finanzwirrwarrs diesmal zerschlagen werden. Bei den drei verbliebenen „Geberländern“ – Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – hat sich Unmut angesammelt. „Solidarisch, aber nicht blöd“, bringen es einige ihrer Spitzenvertreter auf den Punkt und beklagen, dass Sparsamkeit und Anstrengung bestraft würden. Die dreizehn „Nehmerländer“ lehnen sich – Einbußen fürchtend – einstweilen zurück und verweisen auf besondere Lasten oder führen steuerpolitische Verwerfungen ins Feld. Gemeinsam ist den Ländern nur, dass sie begehrliche Blicke auf die Kassen des Bundes werfen. Letzterer besteht aber – nach der vollständigen Übernahme der BAföG-Kosten – vorerst darauf, genug getan zu haben.

Erstaunlich wenig ist von der Föderalismuskommission zu hören, die laut Koalitionsvertrag von Union und SPD den Reformprozess begleiten soll und von der es bis vor Kurzem hieß, dass sie ihre Arbeit nach der Sommerpause aufnehme. Vielleicht erscheinen „große Lösungen“ inzwischen so wenig wahrscheinlich, dass man untereinander nach neuen Korrekturen und Ergänzungen sucht, die aber nichts Grundsätzliches ändern?

Wenn es nicht gut steht, warum mutet „Die Politische Meinung“ dem Leser dieses Thema überhaupt zu, das auf den ersten Blick nicht viel mehr Charme hat als das Ausfüllen einer Steuererklärung? Doch immerhin geht es um einige Dutzend Milliarden Euro, die wohl neu verteilt werden. Entscheidender ist aber, dass es jeden Bürger eigentlich bis ins Mark erschüttern müsste, wie intransparent sich ausgerechnet die monetäre Seite des staatlichen Handelns – also der Umgang mit den Steuern – gestaltet. Wer sich das klar macht, wird die Frage der „Reform der Reformen“ nicht mehr lästig finden.



1 EDITORIAL

SCHWERPUNKT **Föderal – Reform der Reformen?**

14 **WIE FÜREINANDER EINSTEHEN?**

Wolfgang Böhmer

Beim Länderfinanzausgleich geht es nicht nur ums Geld

20 **ALTE HERAUS- FORDERUNGEN UND NEUE RISIKEN**

Martin Junkernheinrich

Fünf Thesen für eine Reform der föderalen Finanzverfassung

25 **OPFERUNG DER FINANZ- POLITISCHEN VERNUNFT**

Lars P. Feld

Warum es auf Autonomie und Wettbewerb ankommt

28 **SCHREIENDES UNRECHT?**

Thomas Lenk

Warum es auf Solidarität ankommt

36 **AUSGLEICHENDE GERECHTIGKEIT**

Annegret Kramp-Karrenbauer

Solidarität und Wettbewerb schließen sich nicht aus

41 **LEISTUNGSFÄHIGE IN GEFAHR**

Volker Bouffier

Eine Neujustierung des Länderfinanzausgleichs ist überfällig

46 **INTERVIEW: AM KATZENTISCH?**

Marcel Philipp, der Aachener Oberbürgermeister, äußert sich aus kommunalem Blickwinkel

50 **FÜR STARKE KOMMUNEN**

Wolfgang Schäuble

Zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

55 **GLEICHWERTIG LEBEN**

Winfried Kluth

Demografischer Wandel als Querschnittsphänomen

60 **FAST SCHON EIN SCHIMPFWORT**

Erich Thies

Über die Schwierigkeiten des Bildungsföderalismus

65 **BÜRGERBETEILIGUNG FÖDERAL**

Tobias Montag

Vetospieler oder Motor der Energiewende?

69 **WAS ZUSAMMENHÄLT**

Gebhard Kirchgässner

Föderalismus braucht einen Willen zur Einheit und regionales Selbstbewusstsein

Kommentiert

32 **VON KLEINEN KAROS**

Oswald Metzger

Mehr Reformelan ist gefragt

Impulse

74 **WIE JUNGE MENSCHEN
ÜBER FAMILIE DENKEN**

Marcus Weinberg
Politische Folgen veränderter
Familienleitbilder

76 **ZUKUNFTSVERLIEBT**

Annette Schavan
Abschied und Ausblick im Bundestag

83 **IN FORM BRINGEN**

Manfred Weber
Die Agenda des neuen EVP-Fraktions-
vorsitzenden

Fokus Afrika

88 **UND TROTZDEM EIN
CHANCENKONTINENT**

Günter Nooke
Die neuen afrikapolitischen Leitlinien

92 **DER FALL MALIS**

Andrea Ellen Ostheimer
Wie dem zerfallenden Land geholfen
werden kann

97 **JOM, KERSA, MOUGNE**

Mariama Ndoeye Mbengue
Wie eine westafrikanische Bürgerin poli-
tische und religiöse Frauenrollen erlebt

102 **„DIE ORDNUNG DER DINGE“**

Marlyatou Diallo
Eine junge Afrikanerin über die Schul-
bildung von Mädchen

104 **ZERO HUNGER**

Ralf Südhoff
Über das größte lösbare Problem der Welt

Erinnert

108 **WARSCHAU 1944**

Paweł Ukielski
Vor siebzig Jahren begann der
Warschauer Aufstand

111 **KONSTANZ, IMPERIA UND
DIE PÄPSTE**

Christian Feldmann
Vor 600 Jahren stellte sich das Konzil von
Konstanz über die Nachfolger Petri

116 **REVOLUTION IN FREIHEIT**

Johannes Müller-Salo
Vor fünfzig Jahren trat Eduardo Frei
Montalva in Chile das Präsidentenamt an

Gelesen

78 **UNBEIRRT EUROPÄISCH**

Hartmut Marhold
Die Autobiographie Hans-Gert Pötterings

120 **„r > g“**

Wolfgang Tischner
Worauf die Debatte um die Kapitalismus-
thesen von Thomas Piketty hinausläuft

Aus der Stiftung

123 **BÜNDELN UND VERNETZEN**

Melanie Piepenschneider,
Philipp Lerch
Über die KommunalAkademie

126 **FUNDSTÜCK**



Passt zusammen, was zusammengehört?

Die Architekturcollagen des belgischen Fotografen Filip Dujardin

Der große Reformler Michail Gorbatschow hat vor Jahrzehnten den bildhaften Ausdruck vom „gemeinsamen Haus Europa“ geprägt. Verschiedene, ja gegensätzliche gesellschaftliche und staatliche Gebilde sollten eine gemeinsame politische Zukunft haben. Die Vision hat sich, wie wir zurzeit besonders schmerzlich erfahren, nur teilweise erfüllt.

Die Bildserie in diesem Heft stellt raffinierte Konstruktionen vor, die sich aus unterschiedlichsten architektonischen Elementen zusammensetzen. Schönheitswettbewerbe würden diese verschachtelten Bauten nicht gewinnen. Sie wirken wie kühne Zukunftsentwürfe und animieren zu Offenheit und neuem Denken – also *Glasnost*. Darin liegt ihr Reiz. Es sind ermutigende Visionen für alle, die weiterhin politische Ordnungsvorstellungen für möglich halten, in denen sich Freiheit und Bindung trotz aller Widersprüche vereinen – im unfertigen Europa genauso wie im föderalen Deutschland.

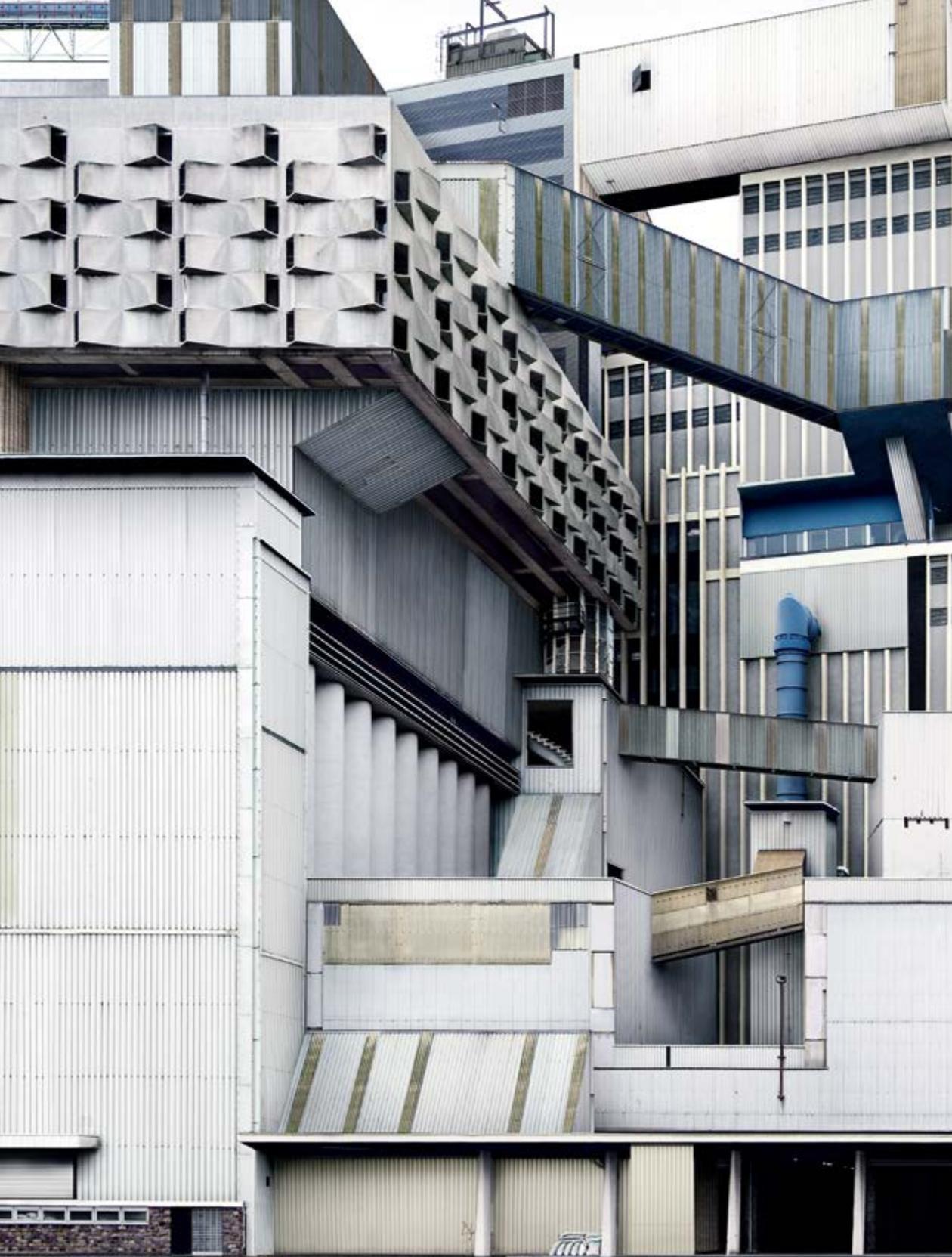
Literatur:

Filip Dujardin, „Fictions“, Ostfildern, Hatje Cantz, 2014

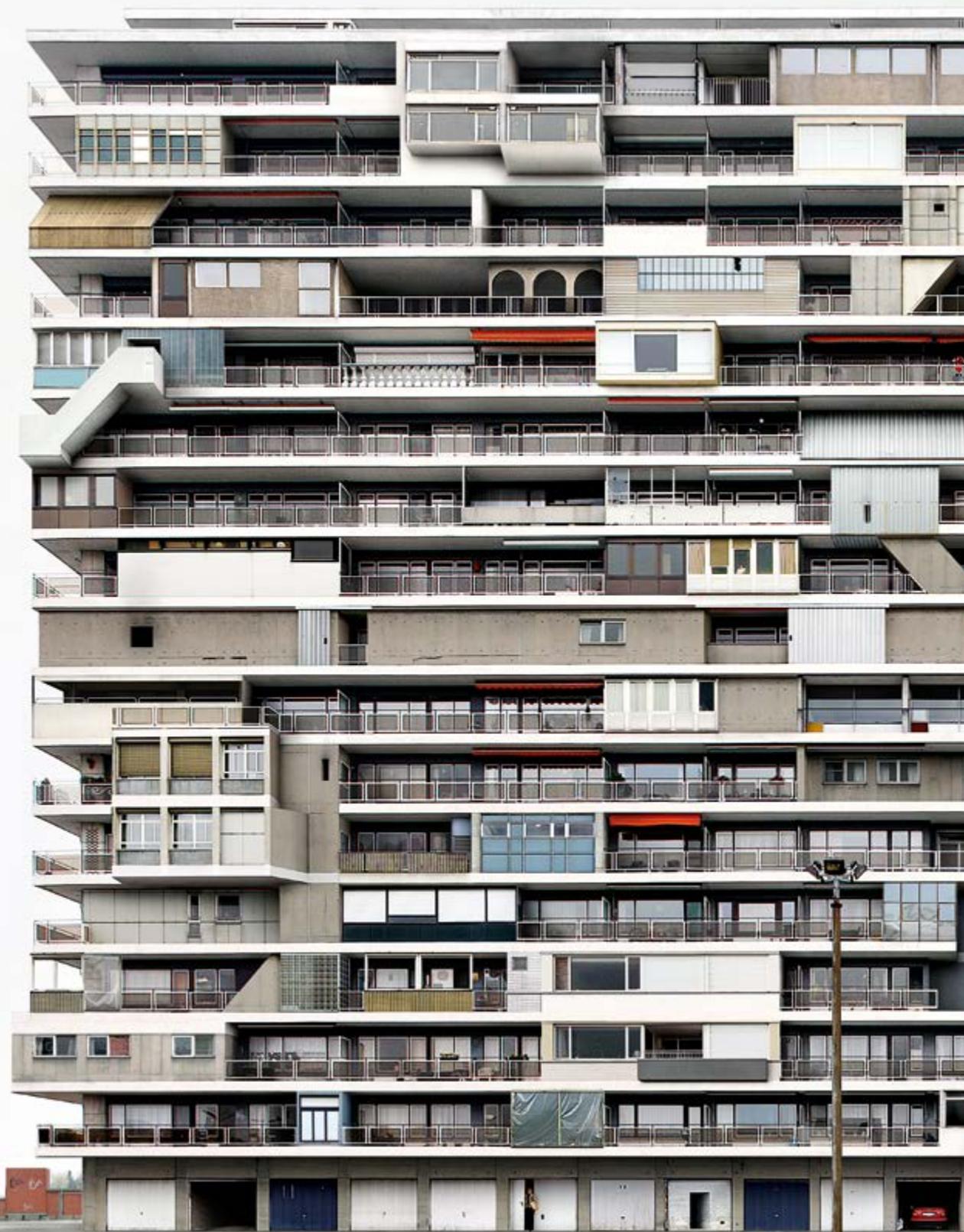
Föderal — Reform der Reformen?

















Wie füreinander einstehen?

Beim Länderfinanzausgleich geht es nicht nur ums Geld

WOLFGANG BÖHMER

Geboren 1936 in Dürrhennersdorf (Sachsen), Professor der Medizin, Ministerpräsident a. D. des Landes Sachsen-Anhalt.

Das Grundgesetz (GG) verpflichtet die Bundesrepublik, als demokratischer und sozialer Bundesstaat (Artikel 20 Absatz 1 GG) zu agieren; das hat ebenfalls im Grundgesetz festgelegte Konsequenzen. Dazu gehört das Recht des

Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung, „soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ dies erforderlich machen (Artikel 72 Absatz 2 GG). So entstand 1969 auch ein Gesetz, das sicherstellt, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ wird (Artikel 107 Absatz 2 GG). Seitdem es dieses Gesetz gibt, wird darüber gestritten und das wird vermutlich auch so bleiben. Die gegenwärtige Regelung läuft allerdings 2019 aus und schon jetzt wird über eine Neuregelung kontrovers diskutiert. Es dürfte sich lohnen, eine künftige Regelung schrittweise und in abgestimmter Reihenfolge zu suchen.

FINANZKRAFT ERFASSEN, STEUERVERTEILUNG ÜBERPRÜFEN

Für die Bewertung der Finanzkraft einer Region sind nicht nur das regionale Steueraufkommen und die demografische Entwicklung notwendig, sondern auch die Regeln der Steuerverteilung. Die Grundsätze der Steuerzuteilung regelt Artikel 107 Absatz 1 GG, Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens sind einfachgesetzlich geregelt. Diese Regelungen müssen überprüft werden. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Länder hat unter anderem zur Folge, dass sich die Zahlen der Ein- und Auspendler nicht überall die Waage halten. Das Prinzip des örtlichen Aufkommens bei der Aufteilung der Gemeinschaftssteuern wird man allerdings kaum ersetzen können. So wird der Länderanteil am Lohnsteueraufkommen nach dem Wohnortprinzip, der Anteil an der Körperschaftssteuer nach Betriebsstätten verteilt. Dabei ist es nicht unwichtig, inwieweit Außenstellen in einem anderen Land als eigene, steuerpflichtige Betriebsstellen gezählt werden. Wer die Feinheiten einer „innerbetrieblichen Steueroptimierung“ kennt, weiß um die Gestaltungsspielräume. Der Umsatzsteueranteil wird nach der Einwohnerzahl zugewiesen. Das ist einerseits logisch, andererseits aber ein Problem: Länder mit niedriger Wirtschaftskraft haben gleichzeitig sinkende Einwohnerzahlen, ohne dass in gleichem Maße die öffentlich zu finanzierenden Aufgaben für die verbliebene Bevölkerung weniger würden. Einige Länder korrigieren die Einwohnerzahlen deshalb in drei- bis fünfjährigen Abständen, statt die des Vorjahres zu nehmen. Viel besser dürfte es dadurch aber auch nicht werden. Deutlich besser könnte es sein, eine sinkende Einwohnerzahl als ein besonderes Bedarfskriterium beim Umsatzsteuervorwegabzug zu werten und damit diesen Ländern einen Ergänzungsanteil auszuzahlen. Das aber bedürfte einer gesetzlichen Regelung.

Die Steuerkraft der Kommunen wird gegenwärtig nur zu 64 Prozent in die Berechnung der Finanzkraft eines Landes einbezogen. Da beim Länderfinanzausgleich sowohl Nehmer- als auch Geberländer mehr Gerechtigkeit fordern, ist es empfehlenswert – obwohl beide Seiten nicht das Gleiche wollen – die Finanzkraft der Kommunen in Gänze mit einzubeziehen.

NACH HIMMELSRICHTUNG?

Es ist in der bisherigen Diskussion unstrittig, dass es Bundesergänzungszuweisungen weiterhin geben soll: Bund und Länder möchten gestalten. Bisher ist das meiste Geld aus verständlichen Gründen in die neuen Länder geflossen. Übereinstimmend hört und liest man, diese Förderung möge künftig „nicht mehr nach der Himmelsrichtung, sondern nach Notwendigkeiten“ verteilt werden. Darüber besteht offenbar Einigkeit, solange nicht näher nachgefragt wird.

Geklärt werden müsste dazu, mit welchen Parametern die Förderbedürftigkeit einigermaßen objektiv ermittelt wird und wie die Förderbereiche definiert werden. Verglichen werden könnten etwa die Höhe der Arbeitslosigkeit, das pro Einwohner erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt, der Anteil der Industrieproduktion und die Verschuldung pro Kopf. Immer aber muss man die Messbereiche definieren. Für Maßnahmen des Arbeitsmarktes könnten es Zuständigkeitsbereiche dieser Verwaltung sein. Für die Lokalisierung der Bundesförderung macht es keinen Sinn, einzelne Städte zu vergleichen.

Dass der Bund nicht in einzelne Länder hineinregieren solle, war ein wichtiger Diskussionspunkt der letzten Föderalismusreform. Immer wieder war von Bundespolitikern zu hören, die Länder seien mit Geld verführbar. Es gebe eine Reihe von Bundesratsentscheidungen, die auf diese Weise erst möglich geworden seien. Da die ärmeren Länder dafür empfänglicher seien, war das Kooperationsverbot für die institutionelle Mitfinanzierung durch den Bund ein Hauptziel der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich. Sie wollten auf diese Weise vermeiden, dass Mehrheiten im Bundesrat gegen sie organisiert werden. Doch selbst wenn man dies wieder ändern würde, könnte es keine Bundesergänzungszuweisungen an einzelne Kommunen geben.

In der gegenwärtigen Diskussion ist es also nicht zielführend, arme Städte auf der einen Seite mit wohlhabenden Städten auf der anderen Seite zu vergleichen. Bundesergänzungszuweisungen sollten auch künftig zweckgebunden an Länder gegeben werden, wobei die Erfüllung der Ziele wie vereinbart durch den Stabilitätsrat überprüft werden muss. Es hat auch schon zeitlich befristete Sonderbundesergänzungszuweisungen bei Haushaltsnotlagen gegeben, die nach Ablauf der vereinbarten Frist nicht ihr Ziel erreicht haben und die dann dazu führten, dass die betroffenen Länder auf Weiterzahlung klagten.

Auch andere Nebenwirkungen einer Mischfinanzierung müssen beachtet werden. Der Bund kann Leistungsgesetze beschließen und mit der Durchführung nach Artikel 104 a GG die Länder beauftragen. Dann kann der Bund die Finanzierung übernehmen, indem er bei der Aufteilung der Gemeinschaftssteuern den Ländern pauschal „Umsatzsteuerpunkte“ überträgt. Daran sind diejenigen Länder interessiert, die nicht möchten, dass ihnen der Bund in ihren Verwaltungsvollzug hineinregiert. Das Geld wird nach Einwohnerzahlen verteilt, doch nicht immer sind die Bezugsberechtigten sozialer Leistungsgesetze proportional zu den Einwohnerrelationen verteilt. Länder, die wirtschaftlich gut dastehen, sind dann im Vorteil gegenüber wirtschaftschwächeren Ländern. Deshalb ist es nur folgerichtig, wenn beispielsweise der Bund künftig die Finanzierung der Grundsicherung allein übernimmt. Der Verwaltungsweg müsste dann die ungleiche Verteilung der Bezugsberechtigten berücksichtigen.

Durch die Instrumente der Verteilung der Gemeinschaftssteuern einschließlich des Umsatzsteuervorwegabzuges, durch die Mischfinanzierung

der Gemeinschaftsaufgaben und durch gezielte Bundesergänzungszuweisungen können die erheblichen Unterschiede der Finanzkraft der Länder schon bedeutend verringert werden. Eine weitere Verringerung wird auch künftig nur durch einen Länderfinanzausgleich möglich sein. Der aber wirft regelmäßig Grundsatzfragen auf.

AM ENDE ENTSCHEIDEN DIE MINISTERPRÄSIDENTEN

Als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in mittlerweile vier Entscheidungen ausgeformt hat, gilt, dass das „bündische Prinzip des Einstehens füreinander zur bundesstaatlichen Ordnung (Art. 20 Abs. 1 GG) gehört“ [BVerfGE 86, 148]. Das bedeutet, dass die einzelnen Länder unter Beachtung ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Eigenverantwortung gegebenenfalls zu Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwächere Länder verpflichtet sind. Dabei sind auch die Grenzen der Hilfeleistungspflicht angelegt. Eingeschränkt wird die Pflicht der Starken dadurch, dass finanzielle Schwächen, die eine „unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen sind“, von dem betreffenden Land selbst getragen werden müssen. Über diesen Punkt wird immer wieder kontrovers diskutiert. Er berührt die Unterschiede im Grundverständnis eines föderalen Staatsgefüges, wie man sie bei den Debatten im Bundesrat erleben kann.

Länder, die es sich leisten können, leiten aus Artikel 30 GG die Staatseigenschaft ihres Landes ab und damit ihre Eigenverantwortung. Länder, die auf Hilfe angewiesen sind, betrachten sich eher als Verwaltungsbereich innerhalb des Bundes und betonen ihre Erfüllungsverantwortung innerhalb des Ganzen. Vor allem aus den Geberländern im Finanzausgleich kommt immer wieder die Forderung nach einer eigenen Steuererhebungscompetenz der Länder. Wenigstens das den Gemeinden zustehende Recht, für eine bestimmte Steuer einen Hebesatz eigenständig festzulegen, mahnen sie an. Die Nehmerländer fürchten zu Recht, dass sie dann erst ihre eigenen Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung ausschöpfen müssten, bevor sie Anspruch auf Hilfe von anderen hätten. Da jede Steuererhöhung – auch bei der Erbschaftssteuer – zu einer Belastung des Wirtschaftsstandortes führt, ist die Befürchtung begründet, dass sich diejenigen Länder selbst schädigen müssten, die Hilfe von außen am nötigsten brauchen. Andererseits ist offensichtlich, dass es dem Solidaritätsgedanken und damit dem bündischen Prinzip eines Bundesstaates schadet, wenn Nehmerländer im Finanzausgleich mit dem Geld aus den Zahlerländern sich selbst mehr leisten, als die Zahlerländer sich leisten können. Auch dafür gibt es aus der Vergangenheit Beispiele.

Der Vorwurf, dass eine großzügigere Novellierung der Finanzkraftunterschiede die eigenen Anstrengungen schwächen würde, ist nicht unbegründet und wurde schon bei der letzten Reform des Ausgleichsgesetzes

diskutiert. Seit 2005 bleiben für jedes Land zwölf Prozent der überproportionalen Steuermehreinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr bei der jährlichen Finanzkraftermittlung unberücksichtigt. Das gilt auch für die Nehmerländer. Auch für diese lohnen sich eigene Anstrengungen, wenn auch die Erfolge nur in ganz kleinen Schritten erlebbar werden.

Wenn eine Landesregierung der eigenen Bevölkerung Sparanstrengungen zumutet, um noch investieren zu können, dann ist ein Erfolg kaum zu vermitteln, wenn er nur in einer statistisch feststellbaren Verringerung der eigenen Hilfsbedürftigkeit besteht. Revisionsbedürftig erscheint auch die „Einwohnerveredelung“ für die Stadtstaaten im Abgleich mit dem Mehrbedarf für dünn besiedelte Länder. Ob die Ausschöpfungssätze für die Geberländer und die Auffüllungstarife für die Nehmerländer so bleiben sollten wie bisher, ist in erster Linie ein politisches und in zweiter ein mathematisches Problem. Die Berechnungsgrundlagen für den Länderfinanzausgleich durchschauen nur noch wenige Fachleute. Eine Diskussion über Reformen wird ohne Modellberechnungen für verschiedene Varianten also nicht möglich sein.

AM SCHEIDEWEG

Für die Länder bestehen grundsätzlich zwei Lösungswege. Sie können sich untereinander – wenn auch nach schwierigen Diskussionen – einigen. Das würde Verabredungen über die gegenseitigen Pflichten innerhalb eines gemeinsamen Bundes notwendig machen. Hilfen müssten dann erkennbar als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden werden. Dabei müsste es nicht immer nur um Geld gehen.

Beim Aufbau neuer Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern haben auch Verwaltungsregelungen geholfen. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz hat zu einer wesentlichen Erleichterung geführt. Als es verlängert werden sollte, gab es dafür nur eine Mehrheit, wenn es in allen Ländern gelten würde.

Wenn Länder ihre Finanzkraft verbessern sollen, müssen sie ihre Wirtschaftsstrukturen ertüchtigen. Das nur über Geld und Fördermittel zu steuern, wird nicht reichen. Die sehr ungleiche Verteilung etwa der DAX-Unternehmen in der Bundesrepublik ist nicht auf eine unterschiedliche finanzielle Förderpolitik zurückzuführen. Das hat spätestens die Diskussion über die Organisation von Steuerprüfungen in Ländergrenzen überschreitenden Unternehmen deutlich gemacht. Wer weniger finanziellen Ausgleich will, muss deshalb auch bei der nonfiskalischen Wirtschaftsförderung Unterschiede zulassen. Gleichzeitig müsste es dem Stabilitätsrat möglich sein, auf der Ausgabenseite zu prüfen, ob ein Land sich Wohltaten leistet, die nur mit Mitteln aus dem Finanzausgleich bezahlt werden können. Für die letzte Reform des Länderfinanzausgleichs wurde ein Grundsatzgesetz gefordert und

beschlossen. Die Länder können durchaus in einem Grundsätze-Staatsvertrag ihre Vorstellungen von den Prinzipien gegenseitiger Hilfe und wechselseitiger Pflichten innerhalb eines Bundesstaates festschreiben.

Oder sie gehen einen anderen Weg: Sie einigen sich nicht und erwarten eine Lösung der Probleme vom Bund. Durch mehr Geld bei der Aufteilung der Gemeinschaftssteuern, durch Sozialisierung der Länderschulden und durch mehr und höhere Bundesergänzungszuweisungen wäre ein gewisser Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder auch machbar. Nur von der Eigenverantwortung und Eigenstaatlichkeit zu sprechen, ohne diese wahrzunehmen, höhlt den Grundgedanken eines föderalen Staatsaufbaus allerdings bis zur Unkenntlichkeit aus.

In der Bildungspolitik gibt es solche Diskussionen schon länger. Wer jetzt auf die Ankündigungen einiger Finanzminister zum künftigen Länderfinanzausgleich achtet, dem werden Zweifel kommen. Sicher wird es schwierige Diskussionen geben. Aber am Ende entscheiden die Ministerpräsidenten. Die wissen, dass es dabei um mehr geht als nur um Geld.

Alte Herausforderungen und neue Risiken

Fünf Thesen für eine Reform der föderalen Finanzverfassung

MARTIN JUNKERNHEINRICH

Geboren 1958 in Essen, Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern und seit Jahren mit den räumlichen Fragen des öffentlichen Finanzsystems befasst.

Der Länderfinanzausgleich läuft 2019 ersatzlos aus. Insofern ist eine Ersatzregelung politisch erforderlich. Der Blick auf den föderalismuspolitischen Diskurs zeigt bisher vor allem die bekannten Positionierungen zwischen Geben- und Empfängerländern sowie zwischen ausgleichs- und anreizorientierten Grundpositionen. Hier sind kaum innovative Überlegungen zu verorten. Beide Seiten kann man verstehen. Sicher braucht das Saarland einen Ausgleich für die durch Einpendler hervorgerufene Schiefelage in der Steuerverteilung. Und sicher ist die hohe Zahllast Bayerns den Bürgern –

nicht nur in Bayern – politisch schwer zu vermitteln. Auch oder vielleicht gerade weil jedes Bundesland über einen Ansatzpunkt zur Begründung höherer Finanzausgleichsansprüche nachdenkt, wird von der Reform derzeit kaum ein „großer Wurf“ erwartet. Keiner darf sein Gesicht verlieren. Die Verluste müssen sich in Grenzen halten. Der finanzielle Spielraum für Umverteilungsgewinner ist deutlich eingeschränkt. Auch wenn alle Länder auf den Bund schauen: Sein finanzielles Befriedigungspotenzial ist – bedingt durch die finanziellen Lasten der EU-Staatsschuldenkrise – beschränkt. Insiderberichte aus früheren Verhandlungsrunden deuten auf einen sehr engen Veränderungskorridor hin.

Politisch bedeutsamer ist die Frage, ob dieser umverteilungspolitische Diskurs die staats-, föderalismus- und finanzpolitischen Herausforderungen Deutschlands genügend aufnimmt. Die eine oder andere Verschiebung zwischen den Ländern löst kaum eines der anstehenden Probleme, vom abflachenden Wirtschaftswachstum bis zum demografischen Wandel und der hohen Staatsverschuldung. Der auf Umverteilungsfragen fixierte Blick verhindert die freie Sicht auf die zentralen Herausforderungen.

GRENZEN DES SCHULDENSTAATES

Erschwerend kommt hinzu, dass die aktuelle finanzpolitische Lage zwar Entspannung und eine Tendenz zum Haushaltsausgleich bei Bund, Ländern und Gemeinden signalisiert. Aber parallel dazu nehmen die fiskalischen Disparitäten zu, sind einzelne Länder und zahlreiche Kommunen deutlich überschuldet und setzt sich der staatliche Schuldenzuwachs weiter fort. Die Bonität hoch verschuldeter Länder und Kommunen wird neu eingeschätzt. Die Kreditwirtschaft verändert ihre Kreditvergabepraxis. Das Zinsänderungsrisiko bleibt hoch, und die Konjunkturfestigkeit von Schuldenbegrenzungen und Konsolidierungsmaßnahmen wird in den nächsten Jahren erst getestet. Eine Steigerung der Zinsen um wenige Prozentpunkte würde die Finanzierbarkeit des „Schuldenstaates“ an ihre Grenze führen. Konjunkturelle „windfall profits“ dürfen nicht mit strukturellen Reformen verwechselt werden.

Darüber hinaus sind Gerechtigkeits- und Gleichheitsfragen in den letzten Jahren immer dominanter geworden. Insgesamt hat man sich stärker auf die Bedarfs- und Ergebnisgerechtigkeit konzentriert, während bei der Leistungsgerechtigkeit ein massiver Bedeutungsverlust zu beobachten ist. In Deutschland leistet man sich in vielen Politikbereichen eine Umverteilungs- und Ausgleichspolitik mit hohen Streuverlusten und vernachlässigt die Finanzierung investiver Aufgaben einschließlich der Instandhaltungsaufgaben. Die Kraft zur Aufgabenkritik ist insgesamt nur schwach ausgeprägt, und neue Aufgaben werden weitgehend über Verschuldung finanziert.

GRUNDFRAGEN

Blickt man auf die politischen Reformagenden zum Finanzausgleich, so begegnet man vielen, teils konfliktären Forderungen und Zielen. Begriffe wie „Solidarität“, „Wettbewerb“, „Anreizorientierung“, „Nachhaltigkeit“ und „Transparenz“ haben ein hohes Konsenspotenzial. Wer kann da schon dagegen sein? Erst wenn die Diskussion konkreter wird, treten die Unterschiede deutlicher hervor: Wie wollen wir zukünftig mit Ungleichheiten im Raum umgehen? Wie interpretieren wir das Postulat gleichwertiger Lebensbedingungen in Zeiten von Schrumpfung, Überalterung und räumlicher Konzentration von Langzeitarbeitslosen?

Die skizzierte Lage führt zu weiteren Fragen, die staatspolitisch auf eine grundsätzliche Ebene führen und den Finanzausgleich von hier aus neu beleuchten: Sollte man der einnahmeorientierten Ausgleichsphilosophie, die davon ausgeht, dass die Unterschiede der Ausgabenbedarfe zwischen den Ländern aufgrund des hohen Aggregationsniveaus vernachlässigbar gering sind, weiter folgen? Oder vertikalisiert man die Steuerverteilung, um die Mittel in einem zweiten Schritt zieladäquat und aufgabenorientiert zu verteilen?

Wie ist der Zunahme der ökonomischen, sozialen und fiskalischen Disparitäten zu begegnen? Gerade in Ländern mit altindustriellen Problemmkonzentrationen existieren regionale und kommunale Abwärtsspiralen mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten.

Was ist zu tun, damit gerade in den Ländern mit geringerer Konsolidierungsbereitschaft der Weg zum Haushaltsausgleich und zum Altschuldenabbau beschritten werden kann? Die Schuldenbremse kann eingehalten werden, aber nur bei konsequentem Handeln im richtigen Ordnungsrahmen.

Damit hängen auch die weiteren Fragen zusammen: Wie können wir Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung intensivieren und verhindern, dass immer neue Aufgaben generiert werden, ohne parallel die dauerhaft notwendige Finanzierungsbasis sicherzustellen?

Und schließlich stellt sich die Frage, welche Intensität der Lastenverschiebungen zwischen den föderalen Ebenen, zwischen den Akteuren gleicher Ebene, zwischen Generationen und zwischen sozialen Gruppen zugelassen wird. Der Klageweg – ob im Länder- oder im Kommunalfinanzausgleich – trägt zumeist wenig zur Lösung bei.

Wer hier nach grundsätzlichen finanzausgleichspolitischen Orientierungspunkten sucht, der sei auf das gute, alte Korrespondenzprinzip verwiesen. Würden wir die Korrespondenzen zwischen „Entscheidern“, „Kostenträgern“ und „Nutzern“ im föderalen Staat wieder stärken, dann wäre sehr viel gewonnen. Die Stärkung des Subsidiaritäts-, Äquivalenz- und Konnexitätsprinzips würde den deutschen Föderalismus erheblich verbessern helfen.

FÜNF THESEN

Geht man diesen Fragen im Hinblick auf ihre konkreten Veränderungsimpulse nach, so treten zumindest fünf Handlungskomplexe in den Vordergrund:

- Die neuen Länder werden weiterhin eine erhebliche finanzielle Grundaufstockung benötigen. Dies ist zentrales Element des Finanzausgleichs zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Bundesländern im vereinten Deutschland. Nach einem Vierteljahrhundert ist die Zeit für Übergangs-, Anschub- und Nachholfinanzierung jedoch abgelaufen. Das Leitbild einer gesamtdeutschen Gerechtigkeit erfordert den Blick auf den mittlerweile in den alten Ländern zu beobachtenden Infrastrukturerneuerungsbedarf. Dies ist sachlich geboten und stellt politisch ein wichtiges Signal an die strukturschwachen Länder und Kommunen im Westen dar, die seit Jahren solidarisch mitfinanzieren und dies auch weiterhin tun sollen und werden.
- Die Berücksichtigung der Kommunen bei den Reformüberlegungen ist dringend erforderlich. In einigen Bundesländern werden die kommunalen Liquiditätskredite selbst unter günstigen Rahmenbedingungen noch über Jahre zunehmen. Angesichts des hohen Zinsänderungsrisikos tickt hier eine „Zeitbombe“, die zeitnah entschärft werden sollte. Die Programme der Länder zur Stärkung ihrer Kommunalfinanzen (Schutzschirm, Stärkungspakt, kommunaler Entschuldungsfonds et cetera) gehen allesamt von günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und hohen Konsolidierungspotenzialen (bei unveränderten Aufgaben und Standards) aus.
- Der Umgang mit unterschiedlichen Ausgabenbedarfen (den sogenannten abstrakten Mehrbedarfen) muss neu durchdacht werden. Hier erfordert die divergierende Beanspruchung durch staatlich veranlasste Aufgaben in der Sozial- und Jugendhilfe weitere Reformmaßnahmen. Gerade für Bundesländer mit großen Strukturproblemen ist die anreizkompatible Berücksichtigung von Kostenunterschieden zentral. Die Reform der Eingliederungshilfe und die damit verfolgte finanzielle Entlastung der Kommunen zeigt, wie hochkomplex fachpolitische Fragen mit Bundes-, Länder- und Kommunalbedeutung mittlerweile miteinander verschränkt sind.
- Der Umgang mit der regional und lokal stark divergierenden Bevölkerungsentwicklung bedarf eines neuen Ansatzes. Die Verteilungsströme im Länderfinanzausgleich sind im hohen Maße einwohnerabhängig. Schrumpfung führt zwar unstreitig zu Remanenzkosten¹, diese entziehen sich aber nicht alle der politischen Beeinflussung. Hier müssen die höheren Stückkosten in der Grundversorgung bei geringerer Bevölkerungszahl einerseits und die mangelnde Anpassungsflexibilität beim Rückbau andererseits bedacht und Grenzen neu definiert werden.

- Die Altschuldenfrage bedarf dringend der Lösung. Die Verschuldungsvolumina in einzelnen Ländern und vielen Kommunen, aber auch beim Bund sind derart ausgeprägt, dass sie die Politik zu überfordern drohen. Der finanzielle Spielraum für Altschuldenübernahmen – etwa aus frei werdenden Soli-Mitteln – wird gerade für die Deckelung der Spitzenbelastungen reichen. Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank suggeriert hier temporär noch niedrige Finanzierungskosten und trägt zur Problemverschiebung bei.

EILE IST GEBOTEN

Es geht also darum, die finanzpolitischen Regelungen so zu reformieren, dass sie den Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte standhalten können. Systemverbesserungen sind auch bei begrenztem Umverteilungsspielraum zu realisieren. Änderungen in der Technik der Umverteilung (Umsatzsteuerverteilung in einer Stufe, stärkere Berücksichtigung der gemeindlichen Steuereinnahmen, Berücksichtigung von Sonderbedarfen und vieles mehr) können hier zu mehr Transparenz und Gerechtigkeit, aber auch zur Stärkung der Anreizkompatibilität führen. Die Probleme müssen angegangen werden, bevor Zinsänderungen neue Risiken hervorrufen und die Märkte erneut die Zahlungsfähigkeit des Staates testen.

¹ Kostenremanenzen entstehen, wenn die Kosten nicht sofort und in gleicher Intensität zurückgehen, wie es der Bevölkerungsentwicklung entspricht.

Opferung der finanzpolitischen Vernunft

Warum es auf Autonomie und Wettbewerb ankommt

LARS P. FELD

Geboren 1966 in Saarbrücken,
Direktor des Walter Eucken
Instituts, Freiburg im Breisgau,
und Professor für Wirtschaftspolitik
an der Universität Freiburg.

Nachdem 2006 mit der Föderalismusreform I eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, 2009 mit der Föderalismusreform II eine neue Schuldenregel zur Eindämmung übermäßiger Verschuldung und zur Prävention von Haushaltsnotlagen vereinbart

worden sind, wäre es nun möglich, in einer Föderalismusreform III zu einem rationaleren Finanzsystem überzugehen.

In der Tat ist das geltende Finanzausgleichssystem dringend reformbedürftig. Dies deutet schon seine Komplexität an. Insgesamt kommen vier Stufen der Einnahmeverteilung zum Zuge. Auf der ersten Stufe findet eine vertikale Steuerverteilung statt. Hier wird der Großteil der staatlichen Einnahmen zwischen dem Bund und der Ländergemeinschaft verteilt. Auf der zweiten Stufe ist die horizontale Steuerverteilung geregelt. Die Einnahmen der Ländergemeinschaft werden den einzelnen Ländern zugeordnet. Die Lohn- und Einkommensteuer wird nach dem Wohnortprinzip, die Körperschaftsteuer

nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt. Drei Viertel des Aufkommens der Umsatzsteuer fließen je Einwohner zu, ein Viertel dieses Aufkommens jedoch in den Umsatzsteuervorausgleich, der eine erhebliche horizontale Ausgleichswirkung zwischen den Ländern hat und insbesondere das Steueraufkommen der ostdeutschen Länder erhöht. Dieser Ausgleich stellt somit bereits einen verdeckten Länderfinanzausgleich dar. Auf der dritten Stufe, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, werden Steuereinnahmen zwischen den Ländern direkt umverteilt. Auf dem Wege dieses Ausgleichs sollen Unterschiede in der Finanzkraft der Länder so ausbalanciert werden, dass alle die ihnen grundgesetzlich auferlegten Pflichten in angemessener Weise erfüllen. Auf der vierten Stufe gleichen die Bundesergänzungszuweisungen weiter vertikal aus, um verbleibende, als übermäßig empfundene Unterschiede in der Finanzkraft der Länder zu verringern.

Insgesamt sorgt dieses System für eine erhebliche Nivellierung der Finanzkraftunterschiede. Die finanzschwachen Länder werden auf fast 95 Prozent des Durchschnitts heraufgeschleust, die finanzstarken Länder auf weniger als 110 Prozent herabgeschleust. Die Solidarpaktmittel für die neuen Länder erhöhen deren Finanzkraft weiter. Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichssystems wird teuer erkaufte. Damit ist weniger das eigentliche Finanzvolumen auf den jeweiligen Stufen gemeint als vielmehr die Anreizwirkung des Systems. Weder für die Bürger noch für die Landesregierungen ist erkennbar, in welchem Maße sie für die von ihnen getätigten Ausgaben zahlen. Da die große Masse, mehr als drei Viertel der Steuereinnahmen, als Gemeinschaftssteuern in diesen zu verteilenden Finanztopf fließt, nehmen die Bürger unzureichend wahr, dass sie die von ihnen geforderten öffentlichen Leistungen des Landes durch ihre Lohn- und Einkommensteuer finanzieren, oder sie rechnen in den Nehmerländern gar mit einer Externalisierung von Kosten auf andere Länder oder den Bund.

KÜNSTLICH ARM GERECHNET

Die Regierung eines Nehmerlandes muss zudem damit rechnen, dass sie bei einer Neuansiedlung von Unternehmen von jedem zusätzlichen Euro Steuereinnahmen maximal zwanzig Cent, in extremen Fällen allenfalls zehn Cent behält. Für die Geberländer liegt dieser Anteil etwas höher, aber gleichwohl noch weit unter den fünfzig Prozent, die Einkommensteuerzahler als Spitzensteuersatz zuweilen als leistungshemmend empfinden. In der Tat sinken die Anreize der Länder, sich um die Wirtschaft zu kümmern. Der Strukturwandel wird dadurch gehemmt. Die Landesregierungen versuchen sich vielmehr über höhere Staatsausgaben, auch im Rahmen der Wirtschaftsförderung, zu profilieren, die nicht selten in den Erhalt bestehender Strukturen fließen. Dies führt zu übermäßigen Ausgaben und übermäßiger Staatsverschuldung, weil

ein Land nicht autonom über seine Einnahmen verfügen kann. Hinzu treten weitere Verzerrungen, etwa weil die Stadtstaaten durch eine Höhergewichtung ihrer Einwohner im Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) künstlich arm gerechnet werden, sodass das reiche Hamburg zum Nehmerland wird.

Alles in allem führt dies dazu, dass Deutschland weniger Wirtschaftskraft erzielt, als es könnte, und die Verschuldung der Länder zu hoch ist. Die Schuldenbremse soll Letzteres künftig vermeiden. Die bewirkt aber, dass die Länder nun überhaupt kein flexibles Instrument mehr auf der Einnahmeseite des Haushalts haben. Kernstück einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen müsste daher eine nennenswerte Steuerautonomie der Länder sein, indem diese etwa eigene Steuersätze (Zu- und Abschläge) bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer festlegen könnten. Um dafür Spielräume zu schaffen, müsste der Einkommensteuertarif zunächst abgesenkt werden. Dadurch würden die Ausgaben- und die Einnahmeverantwortung der Länder (und ihrer Bürger) wieder näher zusammenrücken. Trotz weiterer Probleme im geltenden Finanzausgleichssystem ließe sich eine größere Steuerautonomie ohne weitere Änderungen ins System integrieren. Insbesondere die ostdeutschen Länder bekämen dadurch ein flexibles Instrument zur Wirtschaftsförderung in die Hände, ohne vor Finanzierungslücken Angst haben zu müssen.

VÖLLIG ÜBERTRIEBENE ZAHLEN

Die Chancen für eine solche Reform stehen jedoch schlecht. Es sieht eher danach aus, dass sich Bund und Länder bis zum Dezember 2014 auf eine neue Finanzordnung einigen, sodass eine Reformkommission gar nicht erst eingesetzt werden muss. Die SPD-geführten Länder und die Bundes-SPD zielen vor allem darauf ab, mehr finanzielle Ressourcen vom Bund, etwa durch eine Überführung des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif, durch höhere Umsatzsteuerpunkte für die Länder oder durch ein umfassendes Programm staatlicher Investitionen abzuziehen. Damit geriete das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts in Gefahr oder müsste durch Steuererhöhungen sichergestellt werden. Das beträfe die beiden wichtigsten finanzpolitischen Ziele, mit denen die Union bei ihren Wählern punkten kann. Die völlig übertriebenen Zahlen zum Investitionsbedarf, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung errechnet hat, sind interessengeleitet und dienen der Stützung dieser Position. Das Bundesfinanzministerium ist sich dieser Bedrohung bewusst und zielt daher auf eine Einigung im Vorfeld, die den Bund weniger teuer zu stehen käme.

Deutschland ist offenbar zurückgekehrt in vergangene Verhaltensweisen, bei denen die finanzpolitische Vernunft auf dem Altar parteipolitischer Interessen und Länderegoismen geopfert wird.

Schreiendes Unrecht?



Warum es auf Solidarität ankommt

THOMAS LENK

Geboren 1958 in Mannheim, Inhaber des Lehrstuhls Finanzwissenschaft, Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management und Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig.

Eine wesentliche Aufgabe der bundesdeutschen Politik ist die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Gesamtstaates. Dieses Postulat spiegelt sich auch im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes wider, welches unter anderem durch die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen

eine entsprechende Chancengleichheit schaffen soll – unabhängig von strukturellen, wirtschaftlichen oder naturräumlichen Gegebenheiten. Das bedarf jedoch einer finanziellen Mindestausstattung der Gebietskörperschaften, die mit den entsprechenden Aufgaben betraut sind.

Um der im Grundgesetz verankerten Einheitlichkeit (Artikel 106 Absatz 3) beziehungsweise Gleichwertigkeit (Artikel 72 Absatz 2) der Lebensverhältnisse nachzukommen, müssen ausgleichende Mechanismen zwischen den Ländern und Gemeinden der disparaten Verteilung der Wirtschaftskraft in der Bundesrepublik Deutschland entgegenwirken. So beträgt aktuell die Spanne des Bruttoinlandsproduktes 30.794 Euro pro Einwohner. Mecklenburg-Vorpommern erreicht mit 22.817 Euro pro Einwohner gerade mal 43 Prozent des hamburgischen Wertes (53.611 Euro pro Einwohner). Ziel sollte

es sein, der Bevölkerung flächendeckend einen Mindeststandard an staatlichen Leistungen insbesondere in der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Das ist auch Aufgabe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in dem der Länderfinanzausgleich lediglich eine von mehreren Stufen ist.

ÜBER ACHT MILLIARDEN EURO: NEUER HÖCHSTSTAND BEIM FINANZAUSGLEICH

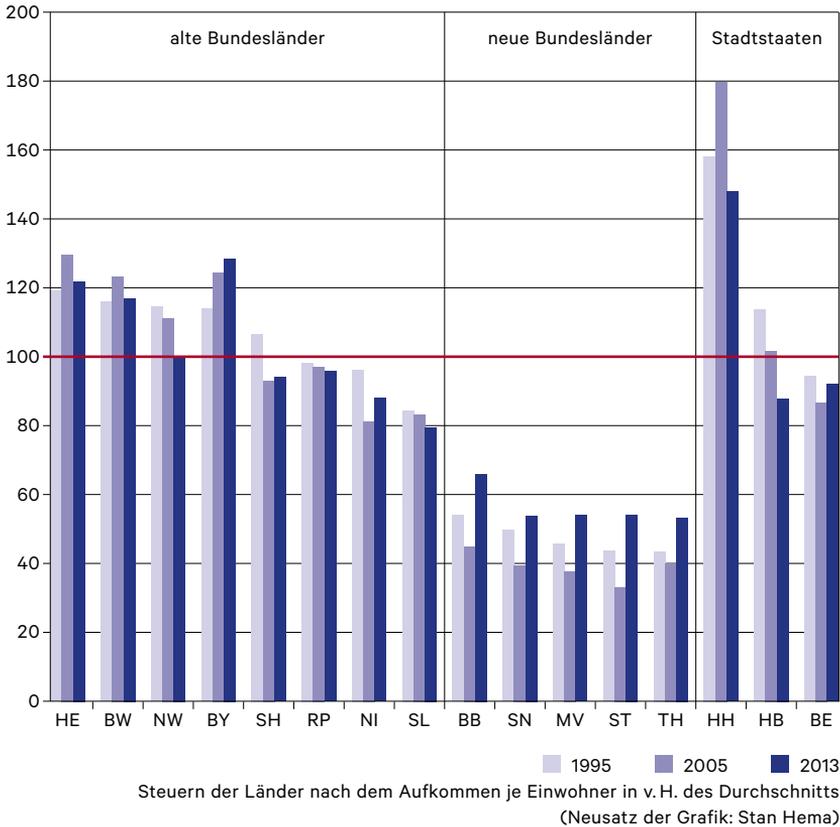
Das Ausgleichsvolumen im Länderfinanzausgleich erreichte 2013 mit 8,46 Milliarden Euro einen neuen Höchststand, wobei Bayern mit 4,32 Milliarden Euro mehr als die Hälfte aufzubringen hatte. Vertreter der Zahlerländer reagieren heftig auf diese Diskrepanz. So soll beispielsweise Bayerns Finanzminister es als schreiend ungerecht empfinden, „dass sein Freistaat für die finanzpolitischen Schlampereien anderer Bundesländer zahlen soll“; „die Schmerzgrenze“ sei erreicht.¹ Bayern und Hessen haben daher beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen den Länderfinanzausgleich eingereicht und fordern dessen Neuregelung, um ihre Zahlungen deutlich zu reduzieren. Betrachtet man jedoch die verschiedenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, so zeigt sich, dass 2013 der eigentliche Länderfinanzausgleich nur etwa ein Drittel des gesamten Ausgleichsvolumens von 26,76 Milliarden Euro ausmachte, gemessen an den Steuereinnahmen der Länder sogar nur 3,46 Prozent. Bezogen auf das Gesamtsteueraufkommen aller Gebietskörperschaften beläuft sich das Verteilungsvolumen des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2013 auf gerade einmal 4,32 Prozent beziehungsweise bezogen auf das oben benannte Volumen der Stufe des Länderfinanzausgleichs auf 1,36 Prozent. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es in der Diskussion um die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs tatsächlich um die Leistungsfähigkeit und die zu hohe Belastung der Zahlerländer geht.

Das Umverteilungsvolumen hängt wesentlich vom Niveau des anzustrebenden einheitlichen Mindeststandards der öffentlichen Leistungserstellung und der Umverteilung ab. Dieses sollte (regelmäßig) hinterfragt werden. Dennoch wird immer ein gewisses Maß an Solidarität und damit an Ressourcenverteilung notwendig bleiben.

OHNE UMVERTEILUNG NICHT FUNKTIONSFÄHIG

Schaut man sich das eigene Steueraufkommen der Länder vor jeglicher Umverteilung als Ergebnis ihrer Wirtschaftskraft seit 1995 an (siehe Abbildung auf Seite 30), wird deutlich, dass die neuen Länder eine deutlich geringere originäre Steuerkraft als die alten Länder aufweisen. Bei ausschließlicher

Betrachtung der Flächenländer kann festgestellt werden, dass Sachsen im Jahr 2013 je Einwohner über lediglich 53,8 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen verfügte, während Bayern mit 128,3 Prozent weit über dem Bundesdurchschnitt lag. Das ergibt einen Unterschied von etwa 74,5 Prozentpunkten. Bedenkt man zudem, dass über neunzig Prozent der Landesausgaben durch gesetzliche Regelungen und längerfristige Verträge (etwa Tarifverträge) determiniert sind, wird deutlich, dass manche Länder ohne Umverteilung nicht in der Lage wären, ihre Aufgaben zu erfüllen.



Zu erkennen ist auch, dass seit der Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich 1995 das eigene Steueraufkommen in den neuen Ländern nach anfänglichem Rückgang zwar sukzessive ansteigt, aber auf absehbare Zeit deutlich geringer sein dürfte als das des Saarlandes, das das geringste Einkommen in den alten Ländern hat. Von den alten Ländern verzeichnet nur Bayern im Trend steigende Einnahmen und ist inzwischen das „reichste“ Flächenland.

BAYERN: ANGESICHTS DER FINANZKRAFT HALTEN SICH BELASTUNGEN IN GRENZEN

Nun fordert der bayerische Finanzminister eine Reduzierung des bayerischen Beitrags auf eine Milliarde Euro.² Ist dies ein Zeichen der Endsolidarisierung oder sind die Zahlerländer tatsächlich überfordert?

Zieht man zur Beurteilung die Jahre seit 2005 heran – seit diesem Zeitpunkt gelten die Regeln des Solidarpaktes II –, kann festgehalten werden, dass das Länderfinanzausgleichsvolumen 2013 tatsächlich am größten war. Bisher lag das Maximum im Jahr 2008 bei 8,26 Milliarden Euro. Hier zeigt sich für den genannten Vergleichszeitraum, dass die Belastungen innerhalb der Zahlerländer im Zeitverlauf durchaus ungleich verteilt waren. Schulterte Hessen noch bis 2009 den jeweils größten Ausgleichsbetrag aller Zahlerländer, so kam es infolge der unterdurchschnittlichen Steuerentwicklung Hessens beziehungsweise der überdurchschnittlichen Steuerentwicklung Bayerns zu einer relativen Angleichung. Zwar ist es richtig, dass die absolute Belastung insbesondere für Bayern 2013 stark gestiegen ist, relativ zur Entwicklung der Finanzkraft halten sich die Belastungen hingegen deutlich in Grenzen und liegen für Bayern mit 8,8 Prozent in 2013 noch deutlich unter dem durchschnittlichen Wert Hessens für die Jahre 2005 bis 2013 (9,7 Prozent; Bayern 7,7 Prozent; der Spitzenwert Hessens lag 2007 bei 13,5 Prozent).

Es lohnt sich, im Zusammenhang mit der „Gerechtigkeitsdebatte“ des Länderfinanzausgleichs einen Blick in die Vergangenheit zu werfen. Betrachtet man die Finanzausgleichszahlungen seit 1950, so erstaunt, dass Bayern bis 1986 kontinuierlich Empfängerland und Nordrhein-Westfalen bis 1980 kontinuierlich Zahlerland war. Den Schwächen im derzeitigen System ist nicht mit Polemik beizukommen, sie verlangen nach einer sachlichen Debatte über eine Reform. Denn letztlich soll der bundesstaatliche Finanzausgleich dem eingangs beschriebenen Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und den Bürgern in allen Regionen des Landes dienen.

¹ http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article123940287/Bayern-fordert-Radikalreform-des-Laenderfinanzausgleichs.html.

² Siehe oben.

Von kleinen Karos

Mehr Reformelan ist gefragt

OSWALD METZGER

Geboren 1954 in Grabs (Schweiz),
freier Publizist und Politikberater,
Geschäftsführender Sekretär
des Konvents für Deutschland.

Die Gefechtslage vor der anstehenden Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (vertikal!) und unter den Ländern (horizontal!) ist schnell skizziert:

Alle gegen einen! Das ist die Kampflinie zwischen allen Bundesländern und dem Bund. Diese Auseinandersetzung manifestiert sich bereits seit Jahren im Bundesrat, in dem die Länder – durchaus erfolgreich – dem Bund immer höhere Finanzierungslasten aufgebürdet haben. Die Länder nutzen ihre Zustimmungskompetenzen in Vermittlungsverfahren machtpolitisch geschickt und über Parteigrenzen hinweg aus und trotzen dem Bund häufig teure Zugeständnisse ab. Heute steht der Bund strukturell schlechter da als viele Länder, eine Einschätzung, die der breiteren Öffentlichkeit überhaupt

nicht bewusst ist. Trotzdem spekulieren die Länder parteiübergreifend auf die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die bisher allein dem Bund zustehen.

RAN AN DEN SPECK

Der „Soli“, der nach der deutschen Wiedervereinigung als „Ergänzungsabgabe“ zur Finanzierung einigungsbedingter Sonderlasten als Zuschlag auf die Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer eingeführt wurde, brachte dem Bundesfinanzminister im vergangenen Jahr mehr als vierzehn Milliarden Euro. An den Speck, der im Jahr 2019 auf rund achtzehn Milliarden Euro Jahresaufkommen angewachsen sein dürfte, wollen die Länder offenbar heran – entweder, indem sie den Bund dazu bringen, daraus einen Teil ihrer Altschuldenzinsen zu bezahlen. Oder durch die dauerhafte Integration in den Einkommensteuertarif, damit die Länder und ihre Kommunen künftig am

Aufkommen des Soli anteilig mit 42,5 respektive fünfzehn Prozent partizipieren.

Von einer Abschaffung des „Soli“, die rechtlich mit dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende dieses Jahrzehnts geboten und dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung wohl auch überfällig erscheint, redet niemand mehr. Dem „Soli“ als ursprünglich zeitlich befristeter Sondersteuer dürfte ein „Ewigkeitsschicksal“ beschert sein, ähnlich der Sektsteuer, die 1902 zur Finanzierung der kaiserlichen Kriegsmarine eingeführt wurde, aber noch heute jährlich rund eine halbe Milliarde Euro in die Staatskasse lenkt. Auf eine Entlastung durch einen ersatzlosen Wegfall des „Soli“ werden die Steuerzahler wohl vergeblich hoffen.

DIKTAT DER BESITZSTANDSWAHRER?

Drei gegen dreizehn! So sieht es beim horizontalen Länderfinanzausgleich aus, der die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgleichen soll und im vergangenen Jahr rund 8,5 Milliarden Euro einbrachte. Allein Baden-Württemberg, Bayern und Hessen bezahlten ein, alle anderen Bundesländer empfangen mehr oder weniger große Summen. Wo die Nehmerseite so eindeutig dominiert, da droht das Diktat der Besitzstandswahrer. Angesichts der Übermacht der dreizehn Nehmerländer sind die drei Geberländer mit ihrer Forderung nach einer grundlegenden Reform des Länderfinanzausgleichs recht kleinlaut geworden.

Durchgreifende Reformschritte lesen sich wie ein Forderungskatalog aus einer anderen Welt: mehr Eigenverantwortung

der Länder durch eine Stärkung der Steuerautonomie! Eine Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs, der mit seiner Übernivellierung zur Lähmung eigener Anstrengungen in den Ländern beiträgt – bei Nehmer- wie Geberländern! Grundsätzlich mehr Anreizkompatibilität, wie es im ökonomischen Kauderwelsch formuliert wird! Transparenz durch Abschaffung der Mischfinanzierungen, die politische Verantwortlichkeiten nur verschleiern!

Regiert in Fragen des Finanzföderalismus das „kleine Karo“? Für die politische Debatte um die Grundfragen der innerstaatlichen Organisationsstrukturen wären es schlechte Vorzeichen. Denn gerade kluge Anreizstrukturen in den Finanzbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Staatsebenen sind eine unabdingbare Voraussetzung für den sparsamen Umgang mit den knappen öffentlichen Ressourcen. Wie will man dauerhaft ausgeglichene öffentliche Budgets erreichen, wenn Einnahmen- und Ausgabenkompetenz nicht auf der jeweils zuständigen staatlichen Ebene gebündelt sind? Wie sollen strenge Schuldenbremsen funktionieren, wenn Landespolitiker auf einen Bailout durch den Bund spekulieren (die Eurozone als Blaupause?) oder auf die breiten Schultern der reichen Geberländer hoffen, statt sich selbst um die Eindämmung ihrer Ausgaben zu bemühen – etwa im Bereich der Landesbeamten?

WIE STEHT ES MIT DER HAFTUNG?

Ohne Ordnungsprinzipien funktioniert keine Gesellschaft und keine Volkswirtschaft. Das gilt für den Wertekanon und

die darauf fußende Rechtsordnung, auf der unser soziales Zusammenleben beruht. Das gilt aber auch für den Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft, die auf unternehmerischer Freiheit gründet, einer Freiheit, die sich im ständigen Wettbewerb bewähren muss und Leitplanken wie Verantwortung und Haftung kennt. Obwohl dieses Idealbild häufig genug mit der Wirklichkeit kollidiert, ist doch unstrittig, dass verantwortliches Handeln durch das Haftungsprinzip befördert wird. Wer für die Folgen des eigenen Tuns geradezustehen hat, geht Risiken viel bewusster ein, weil er im Fall des Scheiterns die Lasten nicht auf andere abwälzen kann.

In Deutschland existiert eine institutionelle Großbaustelle, auf der „organisierte Verantwortungslosigkeit“ regiert. Gemeint ist das intransparente institutionelle Beziehungsgeflecht zwischen der bundesstaatlichen Ebene und den Bundesländern mit den ihnen zugeordneten kommunalen Gebietskörperschaften. Ausgerechnet auf dem Gebiet der Finanzbeziehungen spottet die Organisation unseres Staates allen Verantwortungs- und Haftungsprinzipien. Das fördert Ineffizienzen, Mitnahmeeffekte und vor allem eine ständige Ausweitung des staatlichen Leistungskatalogs – ohne Rücksicht auf finanzielle Nachhaltigkeit. Höchst selten muss der Gesetzgeber, der neue Leistungen beschließt, dem Bürger dafür auch sofort die Rechnung präsentieren.

So banal es klingt: Politiker wie Bürger werden nur dann umsichtiger und sparsamer mit den finanziellen Ressourcen des Staates umgehen, wenn ihnen bewusst ist: Wer bestellt, der bezahlt! Die Folgekosten werden nur dann ehrlich ermittelt, wenn die Lasten nicht einfach auf andere staatliche Ebenen, oft genug die

Kommunen, oder die Sozialversicherungen abgewälzt werden. Die Steuerhoheit liegt heute fast ausschließlich beim Bund. Länder und Kommunen partizipieren zwar an den großen Gemeinschaftssteuern, haben aber darauf kein eigenes Steuererhebungsrecht. Und der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern kann im Ergebnis auf die Formel reduziert werden: Leistung lohnt sich kaum! Denn wenn ein wirtschaftsstarkes Geberland seine Steuerkraft durch investitions- und innovationsstarke Wirtschaftspolitik steigert, dann verbleiben ihm oft nur marginale Anteile des zusätzlichen Steueraufkommens, weil der größere Teil über den Länderfinanzausgleich an die Nehmerländer abzuführen ist. Umgekehrt gilt die Regel auch: Ein wirtschaftsschwaches Land, das durch Investitionen seine Wirtschaftsstruktur verbessert und deshalb seine Finanzkraft stärkt, erhält sofort weniger aus dem Ausgleichstopf. Wer nichts tut, stellt sich kaum schlechter. Wer solche fatalen Fehlanreize setzt, braucht sich über das Ergebnis nicht zu wundern. Deutschland verliert durch diesen systemischen Webfehler im Finanzausgleich Jahr für Jahr Wachstumspotenzial!

ZAGHAFTER BEGINN

Noch herrscht Verhaltenheit. Die Klage der Geberländer Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht, mit der sie eine Reduzierung ihrer Lasten im Länderfinanzausgleich erreichen wollen, bietet den Vorwand, sich in der Reformdiskussion nicht zu bewegen. Obwohl Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag die Einsetzung einer Reformkommission

vereinbart haben, die bis 2016 Vorschläge für eine Föderalismusreform III unterbreiten soll, ist von politischem Elan oder gar Reformeifer wenig zu spüren. Immerhin haben sich die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten Mitte Juni zumindest auf einen Fahrplan bis zum Herbst verständigt. Doch dabei stehen wohl der vertikale Ausgleich des Bundes für die Länder, also mehr Geld für die Bundesländer durch Übernahme bisheriger Landesaufgaben durch den Bund, sowie ein höherer Anteil der Länder am Gemeinschaftssteueraufkommen im Vordergrund. Die Forderungen nach einer Beteiligung der Länder am Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag gehören ebenfalls zu diesem Tableau.

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne oder gar mehr Steuerautonomie der Bundesländer (auch der Kommunen) stehen scheinbar nicht mehr zur Diskussion. Dabei wäre eine grundlegende Strukturreform im innerstaatlichen Finanzausgleich eine echte Herkulesaufgabe für eine Große Koalition. Und die Medien? Journalisten hassen Themen, deren Komplexität sie überfordert. Deshalb findet dieses Thema öffentlich kaum statt. Dabei wäre es so dringlich, eine Kampagne für diese institutionelle Reformagenda zu machen.

Deutschland braucht eine stärkere Entflechtung der staatlichen Ebenen. Einnahmen- und Ausgabenverantwortung gehören gebündelt. Auch Länder und Gemeinden brauchen eigene Steuererhebungsrechte – und sei es als Zuschlagsteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Wenn eine Kommune ihren oder ein Land seinen Bürgern überdurchschnittliche Leistungen anbietet, dann müssen die Landes- und die Kommunalparlamente der eigenen Bevölkerung eben

die Rechnung in Gestalt höherer Steuern präsentieren. Das bremst übersteigerte Wohlfahrt nach aller Erfahrung am wirkungsvollsten. Durch Wettbewerb ist unsere Marktwirtschaft stark geworden, warum sollten wir Deutschen die Vorteile eines echten föderalen Wettbewerbsystems scheuen?

ALTSCHULDENTILGUNGSFONDS NICHT OHNE GEGENLEISTUNG

Der horizontale Finanzausgleich, der die unterschiedliche Steuerkraft der Bundesländer fast einebnet, gehört abgeschafft. Er sorgt mit seiner Übernivellierung für das Diktat der Mittelmäßigkeit. Für den Ausgleich struktureller Ungleichgewichte der Länder hat der Bund durch direkte Finanzhilfen zu sorgen.

Die gigantischen Altschulden mit ihren hohen Zinsbelastungen für eine Reihe von Nehmerländern stellen ein Riesensproblem dar. Doch ohne die Gegenleistung einer strukturellen Reform dürfen weder der Bund noch die Geberländer vor schnell ihr Plazet zu einem Altschulden tilgungsfonds geben, der sich womöglich aus einer Finanzbeteiligung der Länder am „Soli“ speist. Das sollten die derzeit dreizehn Nehmerländer akzeptieren. Denn auf lange Sicht lebt niemand gut auf Kosten anderer. Welche Risiken und Nebenwirkungen die „Vergemeinschaftung“ von Schulden hat, erleben wir gerade in der Eurozone. Die eigene Anstrengung erlahmt im selben Ausmaß, wie andere die Mithaftung übernehmen. Mit der von anderen geforderten Solidarität wird dann Schindluder getrieben.

Ausgleichende Gerechtigkeit

Solidarität und Wettbewerb schließen sich nicht aus

ANNEGRET KRAMP-KARREBAUER

Geboren 1962 in Völklingen, Landesvorsitzende der CDU Saar, seit August 2011 Ministerpräsidentin des Saarlandes.

Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland hat sich in seiner nunmehr 65-jährigen Geschichte bewährt.

Es hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich nach den schlechten Erfahrungen der Weimarer Republik erstmals auf deutschem Boden dauerhaft ein demokratisch-parlamentarisches System etablieren konnte. Es hat sich als tauglich erwiesen, im Jahre 1957 zunächst das Saarland und im Jahre 1990 die neuen Bundesländer im Osten zu integrieren und es hat es geschafft, stets bundesstaatliche und landesspezifische Interessen in einer vernünftigen und für alle fruchtbaren Weise auszugleichen.

Gleichwohl wurde spätestens in den 1990er-Jahren eine zu enge Verflechtung zwischen bundesstaatlichen und Länderkompetenzen offenkundig, sodass eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Sinne klarerer Kompetenzzuordnungen in der sogenannten Föderalismusreform I unausweichlich wurde. Dieser ersten, im Jahre 2006 in Kraft getretenen Reform folgte die Föderalismusreform II, deren wichtigstes Ergebnis die Einführung einer Schuldenbremse für Bund und Länder war.

EIGEN- UND MITVERANTWORTUNG

Im Wesentlichen unberührt von beiden Föderalismusreformen blieb das System des horizontalen Finanzausgleichs. Es gründet auf dem Auftrag des Grundgesetzes an den bundesdeutschen Föderalismus zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72) beziehungsweise sogar zur Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Artikel 106). Ein allzu starkes Auseinanderdriften in Armut- und Reichtumszonen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland widerspricht mithin dem bündischen Prinzip. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in einschlägigen Urteilen immer wieder klargestellt, dass dies nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder bedeuten kann, sondern vielmehr eine hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft zur Wahrnehmung der ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben. Eigenverantwortung und bündische Mitverantwortung müssen von daher immer in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, sodass man durchaus von einem dynamischen Antagonismus zwischen Solidar- und Wettbewerbsföderalismus sprechen kann.

Kritiker dieses Ausgleichsystems führen immer wieder an, die gegenwärtige Ausgestaltung des Solidarprinzips führe zu weitreichenden Ungerechtigkeiten. Leistungsstarke Bundesländer würden bestraft, indem ihnen ein Teil ihres wohlverdienten Ertrags weggenommen und an andere verteilt würde. Nutznießer seien diejenigen, die weder hinreichende Eigenanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternähmen noch sich in ausreichendem Maße um die Stärkung ihrer Wirtschaftskraft bemühten.

SCHIEFLAGEN BEI DER STEUERVERTEILUNG

Dass dies schon im Ansatz falsch ist, zeigt ein Blick in die Systematik des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Dieser gründet nämlich nicht, wie gerne geglaubt, in erster Linie auf dem Solidarprinzip. Er ist vielmehr auch ein Instrument, um diejenigen finanzpolitischen Verwerfungen zu korrigieren, die aufgrund unseres Systems der Steuererhebungen entstehen. Dabei ist

bezeichnend, dass der Terminus *technicus* auch nicht „Geber- und Nehmerländer“, sondern vielmehr „ausgleichsverpflichtete und ausgleichsberechtigte“ Bundesländer lautet.

Was es damit auf sich hat, kann man am Beispiel des Saarlandes, das als „Nehmerland“ gilt, sehr plastisch erläutern:

Mit einer Wirtschaftskraft von 31.364 Euro pro Einwohner lag das Saarland 2012 im Bundesländerranking auf dem siebten Platz, also klar im oberen Mittelfeld. Das benachbarte Rheinland-Pfalz lag mit 29.431 Euro ebenso hinter dem Saarland wie die Länder Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und die ostdeutschen Bundesländer. Allerdings schlägt sich die vergleichsweise hohe Wirtschaftskraft nicht in einer entsprechenden Finanzkraft nieder. Dies liegt an unserem System der Steuerverteilung. Zunächst ist das Saarland aufgrund des Wohnortprinzips bei der Lohnsteuererhebung strukturell benachteiligt. Aus Rheinland-Pfalz pendeln tagtäglich 10.000 Arbeitnehmer mehr ins Saarland als umgekehrt. Deren Lohnsteuer, die im Saarland erwirtschaftet wird, fließt allerdings Rheinland-Pfalz zu. So erklärt sich zu einem Teil, dass Rheinland-Pfalz trotz einer geringeren Wirtschaftskraft mit 1.546 Euro pro Person über eine bessere Finanzkraft verfügt als das Saarland mit nur 1.240 Euro. Aufgrund dieses Effektes der Steuerzurechnung sind auch Länder wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein finanzkräftiger als das Saarland. Rechnet man hinzu noch die etwa 17.000 Einpendler aus Lothringen, die gleichfalls ihre Lohnsteuer nicht im Saarland entrichten, so verschärft sich diese Schieflage zusätzlich. Sie wird auch nicht ausgeglichen von den circa 7.600 luxemburgischen Arbeitnehmern, die im Saarland ihren Wohnsitz haben. Denn deren Lohnsteuer wird aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens mit dem Großherzogtum Luxemburg dort abgeführt. Schließlich gilt das Wohnsitzprinzip auch nicht bei der Zuweisung der Kapitalertragssteuer. Diese bleibt nämlich zu einem Teil in den Sitzländern der Kapitalgesellschaften und wird nicht den Wohnsitzländern der Anleger zugeteilt.

All das zeigt: Der Finanzausgleich ist kein Akt der Solidarität von reichen gegenüber armen Bundesländern – er ist vielmehr eine Korrektur bestehender Schieflagen im Steuerverteilungssystem. Würden die Steuern von Anfang an dahin zugeteilt, wo sie erwirtschaftet werden, würde die Schieflage erheblich entschärft werden.

SOLIDARITÄT BEI UNVERSCHULDETEN NOTLAGEN

Das heißt jedoch nicht, dass das Solidarprinzip im bundesdeutschen Föderalismus keine Rolle spielt. Im Gegenteil: So ist etwa die bündische Hilfe für die neuen Bundesländer beim Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten im

Rahmen von Solidarpakt I und II, die nunmehr seit über zwanzig Jahren geleistet wird, ein Ergebnis des Solidarprinzips. Gleiches gilt für die Sanierungshilfen, die dem Saarland aus der bündischen Gemeinschaft zugute kommen. Beiden Fällen lag jedoch die Tatsache zugrunde, dass eine die Solidarität begründende unverschuldete Notlage vorhanden war. Für die neuen Bundesländer ist das offenkundig. Für das Saarland wurde die unverschuldete Haushaltsnotlage im Jahre 1993 vom Bundesverfassungsgericht bestätigt. Die verspätete Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland, die Kohlekrise der 1960er-Jahre und schließlich die Stahlkrise der 1970er- und 1980er-Jahre machten immer wieder milliardenhohe Investitionen notwendig, um einerseits extreme soziale Verwerfungen abzufedern und andererseits den Strukturwandel energisch voranzutreiben.

Wenn heute das Saarland diesen Strukturwandel erfolgreich bewältigt und sich zu einer wirtschaftsstarken, modernen Industrieregion entwickelt hat, so wäre dies gewiss nicht ohne die Solidarität der bündischen Gemeinschaft möglich gewesen. Es wäre aber auch nicht möglich gewesen ohne den Ehrgeiz und den festen Willen, sich im Länderwettbewerb zu behaupten und sich in den maßgeblichen Kennziffern wie dem Bruttoinlandsprodukt, der Arbeitslosigkeit, der Erwerbstätigkeit et cetera vom ewigen letzten Platz ins obere Mittelfeld hochzuarbeiten. Insofern steht das Saarland exemplarisch für den Erfolg des vom Wettbewerbsgedanken ebenso wie vom Solidarprinzip geprägten bundesdeutschen Föderalismus.

VON DER HORIZONTALEN ZUR VERTIKALEN STEUERVERTEILUNG

Dennoch stellt sich die Frage, ob der Bund-Länder-Finanzausgleich in seiner jetzigen Form für die Zukunft noch tragfähig ist oder ob man die anstehenden Verhandlungen für die Zeit nach 2019 nicht zu einer grundlegenden Reform nutzen sollte. Denn Tatsache ist zum einen, dass die neuen Bundesländer bei allen Aufbauleistungen an die Wirtschaftskraft der westlichen Bundesländer längst noch nicht heranreichen können. Was man sich zu Beginn der 1990er-Jahre noch erhoffen konnte, hat sich fast ein Vierteljahrhundert nach der Wiedervereinigung als Illusion erwiesen. Auch in den kommenden Jahren werden angesichts der divergierenden Finanz- und Wirtschaftskraft horizontale Transfers stattfinden müssen. Dies führt zum andern dazu, dass der Dauerstreit zwischen den Ländern um den Bund-Länder-Finanzausgleich auch für die Zukunft vorprogrammiert ist. Ständige Debatten und Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht binden aber nicht nur Ressourcen, die an anderer Stelle besser investiert wären. Sie untergraben überdies die Akzeptanz und die Wertschätzung unserer föderalen Verfassung.

Aus diesem Grund wäre es eine Überlegung wert, ob nicht die Vertikalisierung der Steuerverteilung eine gangbare Alternative zum heutigen System darstellt. Dabei würden die bundesstaatlichen Steuereinnahmen zunächst auf Bundesebene gesammelt und dann nach genau festgelegten Maßstäben zielgerecht verteilt. Diese Maßstäbe könnten auf der einen Seite die regionale Wirtschaftskraft pro Einwohner, auf der anderen Seite der unabwiesbare Finanzbedarf des Bundeslandes zur Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben sein. Wirtschaftsstarke Regionen würden so für ihre Leistungsfähigkeit stärker als bisher belohnt. Gleichzeitig wäre eine aufgabenadäquate Finanzausstattung eines jeden Bundeslandes gewährleistet. Wettbewerb und Solidarität kämen also gleichermaßen zur Geltung, ohne dass jedoch das Verhältnis der Bundesländer untereinander belastet würde.

Diese Idee ist im Übrigen nicht neu. Sie wurde bereits 1969 vom damaligen Bundesfinanzminister Franz-Josef Strauß propagiert. Sie scheiterte im Bundesrat am Widerstand der damals finanzstarken Bundesländer.

Leistungsfähige in Gefahr

Eine Neujustierung des Länderfinanzausgleichs ist überfällig

VOLKER BOUFFIER

Geboren 1951 in Gießen, Landesvorsitzender der CDU Hessen, seit 2010 Hessischer Ministerpräsident.

Deutschland hat eine lange föderale Tradition, die nach dem Zweiten Weltkrieg wiederbelebt wurde und sich in den Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik bewährt hat. Als Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips hat das föderale System dazu beigetragen, Vielfalt und Einheit auszutarieren. Dabei kommt auch dem Länderfinanzausgleich eine wichtige Funktion zu, insbesondere um der Solidarität der Länder untereinander mithilfe des Bundes Geltung zu verschaffen. Die gegenwärtige Ausprägung des Länderfinanzausgleichs steht aber der Erreichung weitergehender Ziele entgegen. Weder sorgt sie für mehr Wettbewerb, noch für eine Stärkung der Eigenverantwortung der Länder. Nur noch drei Länder zahlen derzeit in den Länderfinanzausgleich ein und tragen zur Finanzierung der übrigen dreizehn Länder bei. Bayern ist das einzige Nehmerland in der Geschichte der Bundesrepublik, dem es gelungen ist, dauerhaft zum Geberland zu werden. Dass dies ein Sonderfall bleiben sollte, war bei der Einführung des Länderfinanzausgleichs so nie gedacht. In seiner jetzigen Form kann der Länderfinanzausgleich deshalb nicht bestehen bleiben, eine Neujustierung ist überfällig.

Das gesamte Finanzausgleichsgesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft, bis dahin muss eine Reform umgesetzt sein. Der bundesstaatliche Finanzausgleich steht daher zu Recht seit einiger Zeit wieder auf der politischen Tagesordnung. Das Grundgesetz gibt in Artikel 107 den Finanzausgleich zwischen den Ländern vor. Es formuliert den Auftrag, durch Gesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Ziel ist ein angemessener, aber eben nicht vollständiger Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Hinter diesem Verfassungsgebot steht der Gedanke, dass die Menschen überall in Deutschland ähnliche Lebenschancen vorfinden sollen. Bei der Konkretisierung dieses Ziels sind sowohl die Finanzinteressen der ausgleichsberechtigten als auch die der ausgleichsverpflichteten Länder angemessen zu gewichten. Die gebenden Länder dürfen nicht so weit geschwächt werden, dass ihre Leistungsfähigkeit in Gefahr gerät. Daraus folgt, dass Leistungsunterschiede in der Finanzausstattung, die zu einem guten Teil auf einer unterschiedlichen Wirtschaftskraft beruhen, nicht über Gebühr nivelliert werden dürfen. Maßstab der Solidarität unter den Ländern sollte daher die Gleichwertigkeit und nicht die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sein.

EIN AKT DER POLITISCHEN NOTWEHR

Seit vielen Jahren wird der Hessische Landeshaushalt durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich in hohem Maße belastet. Hessen zahlte für das Jahr 2013 rund 1,7 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich. Seit Einführung des Länderfinanzausgleichs 1950 war Hessen in keinem Jahr Nehmerland. Insgesamt summieren sich die Zahlungen Hessens bis 2013 auf rund fünfzig Milliarden Euro. Davon entfallen über 41 Milliarden Euro allein auf den Zeitraum nach 1990. Dieser Betrag entspricht fast dem Doppelten des Hessischen Landeshaushalts! Das zeigt: Die Belastung übersteigt die Grenzen der Tragfähigkeit. Es hilft jedoch den Schwachen nicht, wenn die Starken zu stark geschwächt werden. Hessen hat daher gemeinsam mit Bayern beim Bundesverfassungsgericht einen Normenkontrollantrag zur Überprüfung des Länderfinanzausgleichs gestellt. Es handelt sich hierbei nicht zuletzt um einen Akt der politischen Notwehr, denn in den bisherigen Gesprächen mit den anderen Ländern hatte sich keine Perspektive eröffnet, die gebotenen Korrekturen ohne eine gerichtliche Überprüfung vorzunehmen.

Wie paradox das System geworden ist, zeigt das Beispiel Hamburg. Obwohl Hamburg pro Einwohner über die höchste Steuerkraft in Deutschland verfügt, ist der Stadtstaat seit Kurzem Nehmerland im Länderfinanzausgleich. Verantwortlich für dieses überraschende Ergebnis ist die sogenannte Einwohnerveredelung. Vereinfacht gesagt wird hierbei unterstellt, dass die Einwohner eines Stadtstaates einen höheren Finanzbedarf pro Einwohner

aufweisen als die Einwohner von Flächenländern. Begründet wird das auch damit, dass die Stadtstaaten besondere Leistungen für ihr Umland erbringen. Im Finanzausgleich führt das dazu, dass die Einwohnerzahl der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich fiktiv um 35 Prozent erhöht wird. So wird die Finanzkraft der Stadtstaaten pro Einwohner künstlich heruntergerechnet und auf dieser Grundlage ein günstigerer Ausgleichsanspruch ermittelt. Diese Rechnung bringt erhebliche Verzerrungen im System mit sich. Sie blendet aus, dass auch einige Flächenländer hohe Belastungen aufgrund von Ballungsräumen zu tragen haben und ebenso besondere Leistungen für angrenzende Länder erbringen – ohne jedoch hierfür einen entsprechenden Strukturausgleich zu erhalten. Zur überfälligen Lösung der Stadtstaatenproblematik sind regionale Ansätze angezeigt, denn es ist nicht einzusehen, warum die Bürger von Hessen oder Bayern für Leistungen aufkommen sollen, die die Stadtstaaten im Wesentlichen für die Bürger der sie umgebenden Länder erbringen.

ABSTRUSE RECHNUNGEN, FALSCH ANREIZE

Die fiktiven Annahmen im geltenden System haben zur Folge, dass Berlin zum finanzschwächsten Land überhaupt gerechnet und damit zum Hauptempfänger des Länderfinanzausgleichs wird. 2013 erhielt Berlin rund 3,3 Milliarden Euro aus dem horizontalen Finanzausgleich, das sind etwa vierzig Prozent des gesamten Ausgleichsvolumens. Wenig überzeugend ist hierbei, dass im Rahmen des geltenden Finanzausgleichssystems letztlich der besondere Status Berlins als Bundeshauptstadt von den Ländern mitfinanziert wird. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs. Deshalb muss sich der Bund stärker bei der Hauptstadtfinanzierung engagieren. Besonders ärgerlich sind die hohen Zahlungen an Berlin auch deshalb, weil Berlin Ausgaben tätigt, die Hessen als Geberland nicht schultern kann, wie etwa ein Begrüßungsgeld für Studenten. Ähnlich sieht es im Nehmerland Rheinland-Pfalz aus: Während in Hessen für den Besuch der Kindertagesstätten Gebühren erhoben werden müssen, leistet sich das Nachbarland Beitragsfreiheit.

Das sind nicht die einzigen Defizite im System. Der horizontale Finanzausgleich ist leistungsfeindlich, ungerecht und trägt nicht zur Stärkung der Eigenständigkeit der Länder bei. Den Ländern wird aufgrund des Finanzausgleichs jeglicher Anreiz genommen, ihre Wirtschaftskraft zu stärken. Die Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs wirken so umfassend, dass insbesondere für die Nehmerländer keine ausreichende Motivation besteht, sich um zusätzliche eigene Einnahmen zu bemühen. So kann es durch ein Zusammenwirken von Umsatzsteuerausgleich, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen in den Nehmerländern zu der abstrusen

Situation kommen, dass der Landeshaushalt Mindereinnahmen verzeichnen muss, wenn durch die Stärkung der Wirtschaftskraft die originären Steuereinnahmen steigen. Mit anderen Worten: Das betroffene Land hätte sich mit Blick auf den Landeshaushalt besser gestanden, die Mehreinnahmen nie generiert zu haben! Deshalb ist ein höherer Eigenbehalt bei zusätzlichen Steuereinnahmen erforderlich.

Die zu hohe Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft führt zu erheblichen Belastungen Hessens. 64 Prozent der Finanzkraft der Kommunen werden als Teil der Länderfinanzkraft berücksichtigt. Diese Höhe beruht auf einer nicht nachvollziehbaren Grundlage. Vor der letzten gesetzlichen Neuformulierung betrug dieser Anteil noch fünfzig Prozent. Bei der geltenden hohen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft bleibt außer Betracht, dass die Länder auf die kommunale Finanzausstattung nicht zugreifen können. Der Länderfinanzausgleich muss hier die kommunale Selbstverwaltung und Eigenständigkeit stärker berücksichtigen.

Bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geht es aber um mehr als um bloße Finanzarithmetik. Im Kern geht es darum, welche Art von Föderalismus wir in Deutschland wollen. Hessen wendet sich nicht gegen Solidarität im Bundesstaat, sondern tritt für starke Länder in einem starken Deutschland ein. Der Föderalismus ist ein Gewinn für Deutschland. Allerdings brauchen wir mehr Handlungsspielraum und mehr Wettbewerbselemente für die Länder. Mehr Wettbewerbsföderalismus setzt bewusst auf die Eigenständigkeit der Länder und lässt Anreize zum Wettbewerb zu.

SCHULDENBREMSE FÜR DIE LÄNDER BESONDERS RESTRIKTIV

Durch die Vorgaben der Schuldenbremse, die für die Länder deutlich restriktiver ausgefallen sind als für den Bund, und den hohen Anteil von gebundenen Ausgaben sinkt der haushaltswirtschaftliche Spielraum der meisten Länder erheblich. Diese Schwäche der Länder im bundesdeutschen Föderalismus rührt auch daher, dass sie kaum über eine eigene Steuerautonomie verfügen. Derzeit ist dies lediglich bei der Grunderwerbsteuer der Fall. Bei den übrigen Landessteuern steht ihnen zwar das Aufkommen zu, sie haben aber keine Möglichkeit, Steuersätze zu verändern. Deshalb gehört gerade auch mehr Steuerautonomie der Länder in die Debatte um einen zukunftsfesten Föderalismus, denn sonst ist es um die Flexibilität der Finanz- und Haushaltspolitik der Länder schlecht bestellt. Die Idee, die Steuerautonomie der Länder durch Zu- oder Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu stärken, wurde bereits in der zweiten Föderalismuskommission kontrovers diskutiert und konnte sich aufgrund von Bedenken insbesondere der

finanzschwachen Länder nicht durchsetzen. Diese Chance für mehr Wettbewerbsföderalismus blieb ungenutzt. Auf kommunaler Ebene gibt es dieses Gestaltungselement durch unterschiedliche Gewerbe- und Grundsteuer-Hebesätze längst und hat sich dort bewährt. Übrigens stehen die Geberländer mit dieser Auffassung nicht allein: Auch die Bundesbank hat sich im Herbst 2012 für eine höhere Flexibilität der Länder auf der Einnahmeseite ausgesprochen. Das würde den Föderalismus insgesamt stärken.

Hessen wird sich nicht der Solidarität entziehen. Als wirtschafts- und finanzstarkes Land ist es sich seiner bundespolitischen Verantwortung bewusst. Hessen weigert sich daher keineswegs, Mittel in den Finanzausgleich einzuzahlen, aber es wendet sich gegen Fehlentwicklungen und Defizite des geltenden Ausgleichssystems, die dessen Mängel ohne jede Rechtfertigung einseitig zulasten der Geberländer verteilen. Die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollten den Mut aufbringen, die Voraussetzungen für einen föderalen Wettbewerb zu schaffen und damit auch den Handlungsspielraum der Länder zu erweitern und ihre Eigenverantwortung zu stärken.

Für die Zukunft muss es darum gehen, wieder ein faires Gleichgewicht herzustellen zwischen der notwendigen Solidarität auf der einen Seite und der Eigenverantwortung der Länder auf der anderen Seite. Ziel muss ein in sich stimmiges Gesamtkonzept sein, das die Geberländer nicht überfordert, gleichzeitig aber auch Solidarität mit Solidität und Anreizgerechtigkeit verbindet. Nicht Einheitlichkeit, sondern Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen ist das Ziel. Der Wettbewerb zwischen den Ländern ist der Bundesstaatlichkeit nicht fremd, sondern ein Motor für Innovationen und eine Triebfeder der Entwicklung.

Vor diesem Hintergrund müssen die Länder auch künftig finanziell in der Lage sein, ihre Aufgaben angemessen wahrzunehmen. Dazu ist neben einer besseren Finanzausstattung durch den Bund auch die Erweiterung von Gestaltungsmöglichkeiten der Länder auf der Einnahmeseite und auf der Ausgabenseite erforderlich. Ziel ist ein Länderfinanzausgleich, der die Nehmerländer darin unterstützt, sich Stück für Stück aus ihrer Abhängigkeit von Transferleistungen zu befreien. Das Prinzip des Finanzausgleichs muss daher eine Hilfe zur Selbsthilfe sein. Denn es bleibt dabei: Ein starker Föderalismus braucht starke Länder.

Am Katzentisch?

Marcel Philipp, der Aachener Oberbürgermeister,
äußert sich aus kommunalem Blickwinkel

MARCEL PHILIPP

Geboren 1971 in Aachen-Burtscheid,
Oberbürgermeister der Stadt Aachen.

Herr Oberbürgermeister: Unsere Gratulation zu Ihrer Wiederwahl! Wie glücklich sind Sie – auch über Aachen hinaus – mit dem Abschneiden der Union bei der Kommunalwahl in NRW? Vielleicht möchten Sie auch eine Bemerkung zur „Großstadtproblematik“, siehe Düsseldorf, machen.

Marcel Philipp: Die Union ist die stärkste Kraft in der Kommunalpolitik, das hat sich auch bei dieser Wahl nicht verändert.

Wir sind in vielen Bereichen der Gesellschaft gut vernetzt und kümmern uns um die Anliegen der Menschen und um ihre Erwartungen an eine angemessene Entwicklung ihres direkten Lebensumfeldes. Das ist unsere Stärke.

Oberbürgermeisterwahlen sind aber in erster Linie Persönlichkeitswahlen. Das Vertrauen in die jeweilige Person entscheidet. In Mönchengladbach haben wir überraschend gewonnen, in Düsseldorf verloren. Dort, wo es nicht gut gelaufen ist, hat die CDU die Aufgabe, die Gründe zu analysieren und bei der nächsten Wahl die richtigen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.



Quelle: Aachener Zeitung / Aachener Nachrichten, Foto: Michael Jaspers

Sie sind bis 2020 gewählt. Können Sie sich angesichts der finanziellen Situation Aachens überhaupt auf wegweisende Gestaltungsaufgaben freuen?

Marcel Philipp: Natürlich, wie auch in den letzten fünf Jahren, die ja finanziell bereits eng waren, hat sich Aachen deutlich sichtbar weiterentwickelt. Die Maßgabe für die nächsten Jahre muss sein, wie bisher genehmigungsfähige Haushalte zu erarbeiten, aber zugleich die Wirtschaftskraft zu stärken, die Familienfreundlichkeit weiter zu verbessern und die Lebensqualität zu erhalten.

Wie sehr schreckt Sie die Schuldenbremse, die ab 2020 in den Ländern über Sie kommt? Fürchten Sie, dass die Finanzausweisungen des Landes zurückgehen werden und Sie Bäder

und/oder Theater schließen müssen? Oder beruhigt es Sie, dass NRW bisher keine Schuldenbremse in der Verfassung hat?

Marcel Philipp: Eine Schuldenbremse kann ein gutes Mittel sein gegen die wundersame Aufgabenmehrung, die in der Kommunalpolitik oft zu beobachten ist. Wir können es nicht jedem recht machen und alle wohlklingenden Vorschläge umsetzen und uns dann später wundern, dass das Geld nicht reicht. Das Ziel muss lauten, Prioritäten zu setzen und Aufgabenkritik ernst zu nehmen. Ohne Schuldenbremse wird das nicht gelingen. Ob es mit Schuldenbremse gelingt, wird von der Ausgestaltung im Detail abhängen.

Wie beurteilen Sie die Finanzkraft der deutschen Kommunen insgesamt

und warum ist sie gerade in Nordrhein-Westfalen so schlecht? Nirgendwo anders ist das Überschuldungsproblem größer.

Marcel Philipp: Für die Finanzausstattung der Kommunen ist das Land zuständig. Auch auf dieser Ebene wäre es also hilfreich, Prioritäten zu setzen, die Landesaufgaben auf den Prüfstand zu stellen und die pflichtgemäße Finanzierung der Kommunen zu stärken. Stattdessen gibt es Jahr für Jahr Themen, bei denen sich das Land aus der Finanzierung zurückzieht und den Kommunen die Kosten aufbürdet, weil die Leistung an sich nicht gekürzt werden kann.

Behandelt beispielsweise der Freistaat Bayern seine Kommunen besser?

Marcel Philipp: Die Statistik lässt das vermuten, aber wahrscheinlich ist auch dort nicht alles Gold, was glänzt!

Wie beurteilen Sie den sogenannten „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, den die Landesregierung aufgelegt hat? Halten Sie es beispielsweise für richtig, dass dabei auch die finanzstärkeren Städte einen Beitrag für die finanzschwachen leisten sollen?

Marcel Philipp: Der Stärkungspakt ist eher ein Akt der Hilfslosigkeit als eine nachhaltige Neuordnung der Kommunalfinanzen in NRW. Er ist zwangsläufig ungerecht. Aachen ist zwar insofern nicht betroffen, als wir uns weder im Nothaushalt befinden noch Abundanzkommune¹ sind, also auch bisher nicht in den Topf einzahlen mussten. Allerdings verzerrt der Stärkungspakt die geordneten

Verhältnisse und Anreize. Die inzwischen erkennbaren Auswirkungen sind eine stärkere Einflussnahme des Landes auf kommunale Entscheidungen und der Zwang zur deutlichen Erhöhung von Gewerbesteuer und Grundsteuer. Dem Wirtschaftsstandort NRW wird das langfristig schaden und der kommunalen Selbstverwaltung ebenso.

Wie solidarisch sind die Kommunen untereinander? Bei der Gewerbesteuer gibt es einen beinahe ewigen Streit, ob Änderungen notwendig sind.

Marcel Philipp: Über die Schlüsselzuweisungen des Landes gibt es ja bereits ein Ausgleichssystem, das zwar viel diskutiert, aber auch akzeptiert wird. Wenn man die Systematiken verändern will, zum Beispiel bei der Gewerbesteuer, dann muss ein neues System eine sehr breite Mehrheit finden, um durchsetzbar zu werden. Es ist nicht absehbar, dass ein solches besseres System im Konsens gefunden wird, weil es immer Gewinner und Verlierer gibt. Insofern glaube ich nicht, dass es grundlegende Änderungen geben wird.

Wenigstens der Bund ist doch eine Stütze der kommunalen Selbstverwaltung, oder? Die Freude über den Koalitionsvertrag, der für 2018 fünf Milliarden Euro für die Kommunen verspricht, müsste doch bei Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen riesig sein?

Marcel Philipp: Die Bundesregierung hat in der Tat die Kommunen stärker in den Blick genommen, als sie eigentlich müsste. Diese lobenswerte Haltung ist aber bei der Bundeskanzlerin deutlich

ausgeprägter als beim Koalitionspartner. Leider ist die Kostensteigerung bei unseren Pflichtaufgaben in Summe größer als der Betrag, um den der Bund uns entlastet. Wir müssten viel stärker gemeinsam an der Eindämmung von Aufgaben und Lasten arbeiten.

Der Bund sagt, die finanzielle Situation der Kommunen sei so schlecht nicht. Sie sagen, der Bund müsse mehr für die Kommunen tun. Wie begründen Sie Ihre Haltung? Was sind die aktuellen Probleme wie Flüchtlingsströme, Zuwanderung und so weiter und was sind die langfristigen Entwicklungen, wie etwa der demografische Wandel, mit denen die Kommunen sich finanziell überfordert sehen?

Marcel Philipp: Die Unterschiede in der Finanzlage der Kommunen sind extrem groß. Sofern externe Faktoren der Grund dafür sind, ist ein Finanzausgleichssystem mit ganzheitlicherem Ansatz hilfreich. Der Anreiz, gut zu wirtschaften, darf aber dabei nicht verloren gehen.

Ein wesentliches Problem ist die immer neue Formulierung von Rechtsansprüchen, die auf höherer Ebene gesetzlich beschlossen werden und von den Kommunen umzusetzen sind. Dabei geht oft Maß und Ziel verloren. Wir werden bei dem bevorstehenden Bundesteilhabegesetz sehen, ob es diesmal gelingt, auf dem Boden der Tatsachen zu bleiben. Bei der Inklusion sehen wir bereits, dass es teure Fehlentwicklungen zulasten der Städte gibt. Nicht jeder Umbau an jeder Schule ist wirklich sinnvoll und notwendig, aber oft gesetzlich veranlasst.

Die im Koalitionsvertrag erwähnte Bund-Länder-Finanzkommission soll demnächst zusammentreten. Sitten die Kommunen erneut ohne Stimmrecht am Katzentisch? Oder gibt es Anzeichen, dass sie mehr Gewicht bei den Verhandlungen bekommen – laut Koalitionsvertrag ist ja mehr versprochen?

Marcel Philipp: Die Hoffnung stirbt zuletzt. Wichtig ist aber nicht nur, wer am Tisch sitzt, sondern in welchem Geist am Tisch gesprochen wird. Die kommunale Selbstverwaltung sollte allen Teilnehmern wichtig sein, auch wenn sie auf der Landesebene oder auf der Bundesebene agieren.

Wie schätzen Sie die Veränderungschancen ein? Gibt es einen heilsamen Zwang zur großen Reform oder sollte man eher bescheidene Erwartungen hegen? Mit anderen Worten, welche Schritte halten Sie für wahrscheinlich?

Marcel Philipp: Für eine größere Reform spricht die Konstellation der Großen Koalition. Eine solche Reform setzt nämlich die Mentalität „Wann, wenn nicht jetzt?“ voraus. Gegen eine größere Reform spricht die Lebenserfahrung, auch wenn ich noch zur jüngeren Politikergeneration zähle.

Das Interview führte Bernd Löhmann.

¹ Abundanz ist im Kommunalrecht die Bezeichnung für Gemeinden, deren Finanzkraft aufgrund normierter Berechnungsgrundlagen höher ist als ihr Bedarf. Sie erhalten daher keine Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Für starke Kommunen

Zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

WOLFGANG SCHÄUBLE

Geboren 1942 in Freiburg,
Mitglied im Präsidium der CDU
Deutschlands, unter anderem
Bundesinnenminister a. D.,
seit 2009 Bundesminister der
Finanzen.

Der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in dieser Legislaturperiode kommt eine große Bedeutung zu. Die derzeitigen Regelungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs wurden 2001 einvernehmlich vom Bund und von allen Ländern vereinbart. Sie sind seit 2005 praktisch unverändert.

Die derzeitigen Ausgleichsströme und das Volumen der Umverteilung sind in erster Linie ein Spiegelbild der fortbestehenden Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern. So liegt heute die Steuerkraft in den ostdeutschen Ländern – ohne Umsatzsteuer – und ihren Gemeinden nach wie vor bei weniger

als zwei Dritteln des Bundesdurchschnitts und bei lediglich knapp der Hälfte des Niveaus der aktuellen Zahlerländer im Länderfinanzausgleich. Folglich geht auch der überwiegende Teil der Ausgleichsleistungen in Richtung ostdeutsche Länder. Die Steuerkraftunterschiede sind dabei weitgehend durch die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Länder bestimmt. Wie die Entwicklung seit der letzten Reform zu Beginn des Jahrhunderts zeigt, wird sich an diesen grundsätzlichen Unterschieden der Wirtschafts- und Steuerkraft innerhalb Deutschlands kurzfristig nicht viel ändern. Dieser grundsätzliche Befund ist also auch den Beratungen über eine Neuordnung nach 2019 zugrunde zu legen.

Die einschlägigen Gesetze zum Bund-Länder-Finanzausgleich laufen Ende 2019 aus. In den Beratungen von Bund und Ländern über eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen nach 2019 sollte eine Balance zwischen der im Grundgesetz verankerten Solidarität im Bundesstaat einerseits und der Effizienz, Transparenz und Gerechtigkeit des Systems sowie der Eigenverantwortung der Länder andererseits angestrebt werden. Dabei wird es insbesondere um die Frage gehen, wie die ökonomischen Anreize des heutigen Systems verbessert werden können, ohne dabei das verfassungsrechtliche Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse infrage zu stellen.

INSGESAM GEHT ES DEN LÄNDERN BESSER ALS DEM BUND

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist festgelegt, dass die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch die Voraussetzungen dafür schaffen soll, dass eine nachhaltige Konsolidierung der Länderhaushalte erfolgen und die ab 2020 für alle Länder verbindlich geltende Schuldenbremse dauerhaft aus eigener Kraft eingehalten werden kann. Das sollte jedoch nicht zu voreiligen Rufen nach weiterer Unterstützung durch den Bund verleiten. Für eine Einigung zulasten des Bundes sehe ich keinen Spielraum. Davon unabhängig stellen sich die sechzehn Länder aus Bundessicht – nicht nur mit Blick auf die ostdeutschen Länder – keineswegs als ein notleidender, monolithischer Block dar. Vielmehr geht es den Ländern in ihrer Gesamtheit finanzwirtschaftlich gut und besser als dem Bund, auch wenn es in einigen Ländern noch Anpassungshilfen gibt, um das Ziel der Schuldenbremse ab 2020 zu erreichen.

Ungeachtet der Vorgabe des Grundgesetzes, nach der Bund und Länder gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben durch laufende Einnahmen haben, zeigt die Finanzentwicklung von Bund und Ländern seit Langem eine deutliche Schiefelage zulasten des Bundes. Diese hat sich als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in den letzten Jahren verstärkt und kumuliert in einem Schuldenstand des Bundes,

der zum Jahresende 2013 mit 1.109 Milliarden Euro mehr als das Doppelte der Schuldenlast der Länder betrug.

Der Bund musste 2013 31,3 Milliarden Euro für Zinszahlungen leisten. Dies entspricht 10,2 Prozent des Bundeshaushalts. Im Durchschnitt der Landeshaushalte werden dagegen nur 5,7 Prozent der Ausgaben für Zinsen aufgewendet. Dem Ziel nominal ausgeglichener Haushalte sind die Länder mit einem Defizit ihrer Kernhaushalte von insgesamt 2,3 Milliarden Euro deutlich näher als der Bund, der im vergangenen Jahr ein Defizit von 22,3 Milliarden Euro auswies. Über die Sozialversicherung vermittelt, wird der Bund auch in den nächsten Jahrzehnten deutlich stärker als die Länder Aufgaben unserer älter werdenden Gesellschaft zu übernehmen haben. Auch das wird man bei Verhandlungen über die Zeit nach 2019 in den Blick nehmen müssen.

SCHIEFLAGE ZULASTEN DES BUNDES

Trotz der auch vom Bundesrechnungshof jüngst bestätigten Schieflage zulasten des Bundes unterstützt der Bund die Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben erheblich. Die Förderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erfolgt in erster Linie aus dem Bundeshaushalt. Selbst die durch die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich gestiegenen horizontalen Transfers trägt letztlich der Bund, indem er den Ländern Einnahmen aus der Umsatzsteuer abgetreten hat.

Ferner hat der Bund die Länder und Kommunen in der vergangenen Legislaturperiode in großem Umfang zusätzlich finanziell entlastet – und für diese Legislaturperiode sieht der Koalitionsvertrag weitere Schritte vor. So werden die Länder etwa bei der Finanzierung von Bildungsaufgaben um zusätzliche sechs Milliarden Euro entlastet: Unter anderem werden die Ausgaben für den Ausbau von Kitas und Krippen weiter erhöht. Der Bund wird den Hochschulpakt fortführen sowie ab 2015 den Finanzierungsanteil der Länder am BAföG in Höhe von 35 Prozent übernehmen und damit das BAföG vollständig allein finanzieren. Das eröffnet den Ländern dauerhaft neue Spielräume für zusätzliche Bildungsinvestitionen. Über die sechs Milliarden Euro für Bildungsaufgaben hinaus stellt der Bund in dieser Wahlperiode drei Milliarden Euro zusätzlich für die außeruniversitäre Forschung zur Verfügung.

In diesem Jahr erfolgt darüber hinaus die letzte Stufe bei der Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund. Das bedeutet eine zusätzliche Entlastung der Kommunen in Höhe von 1,1 Milliarden Euro. Die Kommunen werden außerdem bei der Eingliederungshilfe für Behinderte ab 2015 um eine Milliarde Euro jährlich und nach Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden Euro pro Jahr entlastet. Hinzu kommt die Ausweitung der Städtebauförderung des Bundes um 600 Millionen Euro in dieser Legislaturperiode.

Das alles sind wirkungsvolle Beiträge. Sie zeigen klar und deutlich, dass der Bund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung auch gegenüber den Ländern und Kommunen gerecht wird und einen mehr als fairen Finanzierungsanteil übernimmt, zumal es sich hierbei überwiegend um Aufgaben handelt, die nach unserer verfassungsmäßigen Ordnung den Ländern und Kommunen obliegen.

WORÜBER VERHANDELN?

Zu den zentralen Herausforderungen für unseren föderalen Staat gehört die voranschreitende Integration auf europäischer Ebene. Als Konsequenz der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde in den letzten Jahren die europäische Wirtschafts- und Währungsunion in Richtung einer „finanzpolitischen Stabilitätsunion“ weiterentwickelt. Die Vorgaben des Europäischen Fiskalvertrags und des erweiterten Stabilitäts- und Wachstumspakts gelten für Deutschland als Gesamtstaat. Das schließt also die Länder mit ein. Allerdings spiegelt sich die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Einhaltung der finanzpolitischen Verpflichtungen gegenüber Europa noch nicht genug in unserem föderalen Gefüge wider. Wir wollen deshalb auch darüber beraten, wie die Verantwortung der Länder im Rahmen des EU-Fiskalregimes gestärkt werden kann. Dazu könnten beispielsweise die Kompetenzen des Stabilitätsrats erweitert werden, damit dieser die Einhaltung der europäischen Vorgaben wirksamer überwachen kann.

Wir wollen in den bevorstehenden Beratungen auch die Anreize für solides Haushalten auf allen Staatsebenen stärker als bisher in den Blick nehmen. Neben der Neuordnung der Finanzströme zwischen den Ländern nach 2019 bietet es sich bei dieser Gelegenheit geradezu an, auch die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den föderalen Ebenen zu überprüfen. Hier geht es nicht zuletzt um die Frage, ob die Länder angesichts der fortschreitenden Europäisierung und Globalisierung auch in Zukunft eine selbstbewusste Rolle im föderalen Gefüge einnehmen werden. Für die Länder mag es manchmal bequemer sein, politische Erfolge in erster Linie in der Mitsprache über den Bundesrat und im Durchsetzen finanzieller Ansprüche gegenüber dem Bund ohne echte Übernahme von eigener Verantwortung zu suchen. Jedoch sichert auf Dauer nur ein wesentlicher eigener und vor allem eigenständig wahrzunehmender Verantwortungsbereich der Länder die langfristige Akzeptanz des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland. Deshalb wird sich auch die Frage stellen, ob und inwieweit die Verantwortung der Länder bei der Wahrnehmung von Einnahmen und Ausgaben gestärkt werden kann.

LÄNDER DAUERHAFT STÄRKEN

Grundsätzlich gilt, dass die Aufgaben im Bundesstaat jeweils von derjenigen staatlichen Ebene erfüllt und finanziert werden sollten, die das am besten und effizientesten leisten kann. Müssen also beispielsweise unterschiedliche Präferenzen vor Ort in Betracht gezogen werden, sollte die Aufgabe auf Länder- oder Gemeindeebene übernommen werden. Ist hingegen eine einheitliche Erfüllung von gesamtstaatlich bedeutsamen Aufgaben angezeigt, ist der Bund gefragt. Bund und Länder müssen sich fragen, ob diese in abstracto akzeptierten föderalen Ordnungsprinzipien in den letzten Jahrzehnten immer genug beachtet wurden. Der Verlauf von zwei Föderalismuskommissionen im vergangenen Jahrzehnt hat gezeigt, dass an diesem Problem nicht punktuell, sondern mit Geduld und dauerhaft gearbeitet werden muss, wenn unsere föderale Ordnung nicht auf längere Sicht in eine Schiefelage geraten soll.

In der wissenschaftlichen Literatur mangelt es nicht an guten Vorschlägen zur Stärkung der Länderkompetenzen: Ein immer wieder genannter Ansatzpunkt für mehr Entscheidungskompetenzen von Ländern und Kommunen könnte in der flexibleren Umsetzung von Vorgaben aus dem Bundesrecht im Sozialbereich liegen – stärker angepasst an die jeweiligen Bedingungen vor Ort. Damit wäre gegebenenfalls auch eine teilweise Überführung der Gesetzgebungskompetenzen verbunden. Vorgeschlagen wird auch, dass Länder und Kommunen über Zu- und Abschlagsrechte bei den Ertragssteuern mehr Einfluss auf ihre Einnahmen haben sollten. Im Gegenzug könne der Bund beispielsweise mehr Aufgaben und Kompetenzen als bisher im Bereich der Steuerverwaltung oder der Bildung wahrnehmen.

Bund und Länder müssen sich darüber verständigen, ob sie bereit sind, über derartige Vorschläge einer grundsätzlichen Weiterentwicklung des gelebten Föderalismus zu diskutieren oder ob sie im Wesentlichen nur innerstaatliche Finanzströme nachjustieren wollen. Ich bin zuversichtlich, dass wir gemeinsam mit den Ländern in dieser Legislaturperiode die Weichen für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stellen können. Dies wäre ein bedeutendes Signal für eine zukunftsfähige föderale Ordnung, die von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen würde. Zugleich wäre es ein wichtiger Schritt zu einem nachhaltigen Wirken der Schuldenbremse sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Vor allem aber wäre ein Bekenntnis aller föderalen Ebenen zu dauerhafter finanzpolitischer Solidität ein wichtiges Signal in Europa, das gleichfalls nur auf Grundlage solider Haushalts- und Finanzpolitik dauerhaft stark und wettbewerbsfähig bleiben kann.

Gleichwertig leben

Demografischer Wandel als Querschnittsphänomen

WINFRIED KLUTH

Geboren 1959 in Bonn, Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

Der demografische Wandel wird infolge einer beträchtlichen Steigerung der durchschnittlichen und individuellen Lebenserwartung in den nächsten Jahrzehnten zu einer spürbaren Erhöhung des Medianalters der Bevölkerung führen. Letzteres ist eine Folge der seit Jahr-

zehnten niedrigen Geburtenrate, die in Deutschland deutlich unter dem Wert von 2,1 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter liegt, der für einen Erhalt des Bevölkerungsniveaus erforderlich ist. Für das Erwerbsleben und die daran angekoppelten Systeme der sozialen Sicherung bedeutet der Rückgang der nachwachsenden (Erwerbs-)Bevölkerung, dass die Beibehaltung bisheriger Leistungsniveaus nur möglich ist, wenn entweder die Leistung pro Kopf deutlich gesteigert wird oder durch externe Entwicklungen wie etwa Zuwanderung die Zahl der Erwerbstätigen erhöht wird. Die demografische Veränderung bedeutet aber auch, dass die Finanzierungslasten für Leistungen des Gemeinwesens auf weniger Schultern ruhen. Vor allem in dünn besiedelten Räumen stellt sich die Frage, ob die bisherigen Standards im Bereich der Infrastrukturen beibehalten, das heißt finanziert werden können.

In diesem Kontext wirkt sich der demografische Wandel auch an vielen Stellen des Rechtssystems in unterschiedlicher Art und Intensität aus.

- Der demografische Wandel verändert die tatsächlichen und ökonomischen Grundlagen von rechtlichen und gesellschaftlichen Institutionen, insbesondere bei den Systemen sozialer Sicherung und im Bereich der Infrastrukturen.
- Er „verschiebt“ Aufmerksamkeitsfelder und Dringlichkeiten und verändert zugleich die Gesamtarchitektur sozialer Gerechtigkeit.
- Er verstärkt die Anforderungen und Ansprüche an solidarisches Verhalten und an die rechtliche Ausgestaltung solidarisch ausgerichteter Teilsysteme von Staat und Gesellschaft.
- Er ist durch regionale Ungleichzeitigkeiten geprägt, die einerseits die Bewältigung erleichtern und Lernprozesse vereinfachen, die aber andererseits auch das Verständnis und die Unterstützung für die notwendigen Anpassungsprozesse behindern können.

Die Vielgestaltigkeit der Herausforderungen sowie die Offenheit und Vielfalt möglicher Antworten auf den demografischen Wandel machen das Themenfeld schwer handhabbar. Die Langfristigkeit des Problemfeldes bedingt außerdem eine Überlagerung und Verdrängung durch aktuelle Themen. Gleichwohl können in dieser Unübersichtlichkeit einzelne Aspekte identifiziert werden, denen eine herausgehobene und übergreifende Bedeutung zukommt. Dazu gehört die Frage, wie es um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen bestellt ist, vor allem in den bislang strukturschwachen, dünn besiedelten ländlichen Räumen. Diese Auseinandersetzung verlangt zunächst einen Blick zurück in die „goldenen Zeiten“ des deutschen Sozialstaates.

DAS VERSPRECHEN DES SOZIALEN BUNDESSTAATES

Die politische und gesetzgeberische Praxis in Deutschland wurde ab den 1960er-Jahren mit dem Beginn des spürbaren Auf- und Ausbaus der sozialstaatlichen Komponenten durch das Streben nach möglichst gleichwertigen Lebensverhältnissen ausgerichtet. Da sich dieses Ziel auf eine unüberschaubare Zahl von einzelnen Feldern der Gesetzgebung erstreckte, wurde es nicht als materielles Staatsziel, sondern im Rahmen des Artikels 72 Absatz 2 Grundgesetz als Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund verankert. Daraus wird oft gefolgert, dass das Grundgesetz Gesetzgeber und Politik auf dieses Ziel gar nicht verpflichtet, ihm also nur ein nachrangiger und formaler Charakter eignet. Dabei wird indes verkannt, welche große sachliche Bedeutung und Verselbstständigung der Grundsatz durch die jahrzehntelange Ausrichtung von Politik und Gesetzgebung gewonnen hat. Deshalb ist es angebracht, ihn trotz seiner atypischen

Verankerung in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz sowie in Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz (im Zusammenhang mit der Verteilung des Steueraufkommens und unter Verwendung der Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) wie eine materielle Staatszielbestimmung zu behandeln. Das ist auch deshalb legitim, weil das Ziel in der Sache nach wie vor in einer außerordentlich großen Zahl von Bundesgesetzen verwirklicht ist, die bundesweit gültige Standards vorgeben. Sie sind auf eine Vielzahl von Gesetzen verteilt, deren praktische Bedeutung für die Umsetzung des Zieles der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht immer auf den ersten Blick erkennbar ist. So spielten beispielsweise die Vorgaben des Bauplanungsrechts für die Sicherung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen eine große Rolle, um vor allem im Bereich der Mietwohnungen und der gewerblich genutzten Räume Mindeststandards bundesweit durchzusetzen.

EXPERIMENTELLER FÖDERALISMUS

So unzweifelhaft solche Errungenschaften einerseits sind, darf andererseits nicht übersehen werden, dass die in Zeiten großer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit normierten Standards in Phasen finanzieller Engpässe einer kritischen Revision unterzogen werden sollten. Das gilt vor allem für die kommunale Ebene, auf der sich die regionalen Unterschiede in Bezug auf die Leistungsfähigkeit seit jeher besonders deutlich bemerkbar machen. Zwingende gesetzliche Standards sind für Verwaltung und Private einschließlich der Unternehmen mit Kostenbelastungen verbunden. Werden viele oder alle Tätigkeitsbereiche durch solche Standards erfasst, so bedeutet das bei leeren öffentlichen Kassen oder Schuldenbelastungen, dass die Tätigkeitsfelder und damit zugleich die Leistungen für die Einwohner beschränkt werden müssen. Das gilt insbesondere für die Kommunen, die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leistungen nur nach Maßgabe ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit bereitstellen dürfen. Verbindliche Standards für Infrastrukturen und Dienstleistungen führen auf der kommunalen Ebene dazu, dass in einigen Fällen die durch die Standards verursachten höheren Kosten zu Vorrangentscheidungen führen, indem bestimmte Leistungen nicht mehr bereitgestellt werden können. Besonders kritisch werden in diesem Zusammenhang Standards diskutiert, die Pflichtaufgaben betreffen, sodass die Kommunen den Kostenbelastungen nicht ausweichen können. Gegenüber diesen Regelungen wird in der Praxis häufig der Einwand erhoben, dass „überhöhte“ Standards in einzelnen Bereichen eine sinnvollere Nutzung knapper finanzieller Ressourcen verhindern. Aus der Sicht der Kommunen und ihrer Einwohner wäre es oft sinnvoller, ein breiteres Leistungsspektrum auf einem geringeren Niveau aufrechtzuerhalten. Das würde aber voraussetzen, dass die Kommunen in einzelnen Fällen von den vorgegebenen Standards abweichen können.

Damit ist die grundsätzliche Frage verbunden, auf welcher politischen beziehungsweise gesetzgeberischen Ebene die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und die ihrer konkreten Standards neu austariert werden sollten. Denkbar und sinnvoll wäre eine Suche nach neuen Steuerungs- und Gestaltungsformen, die eine Erhöhung der Gestaltungsautonomie der Länder und Kommunen zum Ziel haben. Sowohl auf Bundes- wie auf europäischer Ebene müssten Ländern und Kommunen wieder mehr Freiräume zugestanden werden. Dabei könnte man an den in der Föderalismusreform I aufgegriffenen Gedanken des experimentellen Föderalismus anknüpfen, der unter anderem das Modell der Abweichungsgesetzgebung in Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz verankert hat. An diesem Prozess besteht ein gesamtstaatliches Interesse, da frühzeitig und in überschaubaren Räumen Instrumente zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels entwickelt und erprobt werden können.

Das in diesem Zusammenhang diskutierte Instrument der Standardflexibilisierung, bei dem der Gesetzgeber die (beschränkte) Unterschreitung vorgegebener Standards zulässt, würde eine solche Vorgehensweise ermöglichen; das hat jedoch auch seine Tücken, da die mit der Abweichung verbundene Kostensenkung auch unabhängig von der eigentlichen Zwecksetzung verlockend wirken könnte und die mit den Standards regelmäßig verfolgten öffentlichen Zwecke tendenziell abgewertet würden.

Sinnvoll und für die Praxis notwendig ist zudem ein Verfahren der Identifizierung „hemmender“ Standards. In Hessen ist zu diesem Zweck eine Kommission eingesetzt worden, die entsprechende Informationen aus der Landes- und Kommunalverwaltung entgegennimmt und einer Überprüfung durch die erlassende Stelle zuführt. Soweit es sich dabei nicht um den Landesgesetzgeber handelt, sind die Möglichkeiten der Einflussnahme indes gering. Der Wert einer solchen verfahrensrechtlichen Lösung besteht aber darin, dass jenseits allgemeiner Klagen die relevanten Einzelbereiche genauer identifiziert werden können und über eine Abhilfe konkret nachgedacht werden kann.

NORMENSCREENING – EUROPÄISCH UND NATIONAL

Eine bislang zu wenig beachtete Bedeutung kann in dieser Situation der Zielsetzung und den Direktiven zukommen, die sich in Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zum Thema sozialer und territorialer Zusammenhalt finden. Diese auf den ersten Blick in Wortlaut und Konstruktion sperrige Norm formuliert eine die nationale und europäische Ebene erfassende Verhaltenspflicht zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die veränderten Umstände und gibt hierfür zugleich die wesentlichen Orientierungspunkte vor.

Entscheidend für die weitere Entwicklung ist, dass die Europäische Kommission als (fast) alleiniger Träger des Gesetzesinitiativrechts und die Mitgliedstaaten den in Artikel 14 AEUV normierten Handlungsauftrag in seiner Breite, Tiefe und Dringlichkeit erkennen. Im Wege eines Normenscreenings müssen die Bereiche identifiziert werden, in denen bisherige Standards revidiert und für die Akteure in den Regionen neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume eröffnet werden müssen. Gerade weil der demografische Wandel neue und innovative Lösungen in den verschiedensten Lebensbereichen verlangt, sind neue und vermehrt dezentrale Gestaltungsspielräume für diesen experimentellen Prozess unverzichtbar. Hinzu kommt, dass die große Bedeutung, die der soziale und territoriale Zusammenhalt für den gesellschaftlichen Frieden hat, stärker als bislang wahrgenommen und in politische Praxis übersetzt werden muss.

KOOPERATION SOLLTE DEN WETTBEWERB ERGÄNZEN

Ergänzend zu der Herausarbeitung neuer, regional verschiedener Leitbilder, die nach je eigenen Standards den sozialen und territorialen Zusammenhalt ermöglichen, muss auch auf der instrumentellen Ebene über eine Erweiterung nachgedacht werden. Besonders geeignet erscheinen dabei genossenschaftliche Modelle, die schon immer besonders für Maßnahmen der Selbsthilfe von weniger leistungsfähigen gesellschaftlichen Gruppen entwickelt und genutzt wurden. Sie haben zudem den Vorzug, in besonderer Weise demokratisch, solidarisch und nachhaltig verfasst zu sein.

Bereits heute wird die privatrechtliche Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft (eG) in vielen Bereichen genutzt, um regionale Infrastrukturen zu sichern. Darüber hinaus sollten die Landesgesetzgeber aber auch die Einsatzmöglichkeiten öffentlich-rechtlicher Genossenschaften ermöglichen, etwa um eine gemeinsame Schulträgerschaft durch Gemeinden, Unternehmen und Eltern zu fördern und so die vorhandenen knappen Ressourcen wirksamer zu bündeln und zugleich die Bindung an Standorte zu verbessern. Auf diese Weise kann den in einigen Landesverfassungen verankerten Förderklauseln für genossenschaftliche Organisationsformen eine neue Bedeutung gegeben werden. In der universitären Ausbildung sollte zudem stärker vermittelt werden, dass Kooperation ebenso ein wirtschaftliches Grundprinzip ist wie der Wettbewerb, der häufig für das ausschließlich effektive Prinzip gehalten wird. Die Arbeiten der Nobelpreisträger Elinor Ostrom und Oliver E. Williamson (2009) sollten in diesem Punkt stärker beachtet werden. Sie geben zahlreiche Anregungen, die auch bei der Neudefinition gleichwertiger Lebensbedingungen hilfreich sein können.

Siehe auch: Winfried Kluth, Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht, Sankt Augustin / Berlin 2014, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Fast schon ein Schimpfwort

Über die Schwierigkeiten des Bildungsföderalismus

ERICH THIES

Geboren 1943 in Rotenburg (Wümme), Staatssekretär a. D., von 1998 bis 2011 Generalsekretär der Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.

Bildungsföderalismus – das klingt inzwischen wie ein Schimpfwort! Wenn man es hört oder liest und die Reaktionen darauf in der Öffentlichkeit beobachtet, überwiegen die negativen Konnotationen. Der sogenannte „Bildungsföderalismus“ ist in den letzten Jahren, zumindest seit PISA, belastet worden – mit

unendlichen Diskussionen, bildungspolitischem Hin und Her in den Schulen, mit Einigungen auf kleinem Nenner einerseits, andererseits verknüpft mit hohen Erwartungen an Qualität, an Chancengerechtigkeit, an internationale Wettbewerbsfähigkeit und der damit verbundenen Hoffnung von Eltern und Kindern auf eine hohe und immer höhere Lebensqualität, auf beruflichen Erfolg, ja, auf Lebensglück. Diese Kluft erscheint und ist tatsächlich unüberbrückbar. Die politische Realität unseres Bildungssystems ist nun allerdings nur so kompliziert wie das System selber. Alle Erwartungen und Hoffnungen einzulösen, ist prinzipiell unmöglich.

Es ist also an der Zeit, dafür Sorge zu tragen, dass die föderale Struktur Deutschlands – die Grundlage unserer Bildungspolitik und einer damit verbundenen Machtverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen – als allgemeiner Vorteil anerkannt wird und die negativen Konnotationen allmählich verschwinden. Dazu gehört dann auch, dass die individuellen Erwartungen, die auf unserem Bildungssystem liegen, von den Bürgern in Bezug auf ihre

eigene Person und die eigenen Kinder realistisch eingeschätzt werden und die Bildungspolitik ihrerseits endlich aufhört, Hoffnungen zu machen, die sie nicht wirklich einlösen kann. Der Staat selber leistet der Vorstellung Vorschub, seine Schulen hätten die individuellen Probleme zu verantworten und Abhilfe zu schaffen. Das jüngste Beispiel ist das Thema „Inklusion“. Die daraus resultierenden Enttäuschungen als Folge unrealistischer Hoffnungen sind nicht gerade eine hilfreiche Beigabe für den Beginn des beruflichen Lebensweges nach Schule und Studium.

DAS DILEMMA

Ist es möglich, das Dilemma aufzulösen – zwischen komplexer Struktur von Bildung in Länderverantwortung und dem offenkundigen Scheitern aller Versuche, das Bildungssystem insgesamt in ein klareres und allgemein akzeptiertes Fahrwasser zu bringen? Unter den jetzigen Rahmenbedingungen wohl nicht.

- Es ist keine Lösung, dem *Zentralstaat* die Verantwortung für Schulen und Hochschulen zu übertragen, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung das wünscht. Er würde es mit Sicherheit nicht besser machen. Die Proteste jeweils einiger der betroffenen Regionen sind absehbar. Man stelle sich einmal vor, die Lehrpläne für bayerische Schulen würden in Berlin gemacht!
- Die *Verfassung* hat die „Kulturhoheit“ der Länder mit Blick auf Gleichschaltung im Nationalsozialismus aus gutem Grund stark gemacht; die föderale Struktur steht nicht zur Debatte. Mit ihr verbunden ist auch die Konsequenz, dass es nur Einstimmigkeit und keine Mehrheitsentscheidungen im Bildungsbereich mit Relevanz für die Länderhaushalte geben kann. Das ist eine der Grenzen der Kultusministerkonferenz.
- *Schulthemen* dienen nach wie vor der Profilierung der Parteien, wenn es um Landtagswahlen geht; vor allem der Opposition. Die Elternschaft reagiert außerordentlich empfindlich, wenn sie den Eindruck hat, dass die Chancen ihrer Kinder beeinträchtigt werden könnten. Mit Schulthemen kann man nur verlieren, Wahlen aber nicht gewinnen. Die Landespolitik wird den Schulbereich jedenfalls nicht aus ihrer Verantwortung entlassen dürfen und wollen. Und Wissenschaft und Forschung genießen eh’ nicht die politische Aufmerksamkeit, die sie verdienen.
- Die jetzigen *Gremien*, die die Länder geschaffen haben, um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen zu gewährleisten, also die Kultusministerkonferenz und die Gemeinsame Wissenschaftsministerkonferenz, können sich nicht reformieren, weil die Länder sie gar nicht stark haben wollen. Die Einstimmigkeit bei den zentralen haushaltsrelevanten Entscheidungen ist eine Grenze. Aber auch alle Versuche, die Kultusministerkonferenz zu stärken, zum Beispiel durch eine verlängerte Amtszeit des

Vorsitzenden wie in der Schweiz, oder eine Aufwertung des Amtes des Generalsekretärs, sind gescheitert. Der jährliche, auf Ewigkeit festgelegte Wechsel im Vorsitz verhindert, dass *ein* Minister von 16 bis 25 (ohne den Kulturbereich) sich auch nur als *Sprecher der Länder* in der Öffentlichkeit profilieren kann. Die Kultusministerkonferenz bleibt also „gesichtslos“ und bietet sich auch aus diesem Grunde als abstrakter Prügelknabe für jedes schulische Misslingen an. Wobei Länder auch selber gerne die Kultusministerkonferenz zum Prügelknaben machen, um von ihrer eigenen Verantwortung abzulenken.

Wenn also Verfassung¹ und politische Praxis Veränderungen verhindern, bleibt nur, ein *qualitativ neues Format* zu entwickeln, das geeignet ist, erstens auf identischer verfassungsrechtlicher Grundlage die Probleme des Bildungsbereichs, die einer allgemein geltenden Rahmung bedürfen und sich für eine Rahmung eignen, aufzunehmen, zweitens Empfehlungen für deren Lösung zu formulieren und drittens so zu behandeln und zu vertreten, dass sie von einer breiten Öffentlichkeit auch akzeptiert werden.

DER NATIONALE BILDUNGSRAT – EINE LÖSUNG?

Der *Nationale Bildungsrat*, den viele wünschen und den bestimmt ebenso viele für unrealisierbar halten, ist ein solch neues Format für Empfehlungen und Entscheidungen im Schulbereich. Der Bundesparteitag der CDU hatte sich für diese Legislaturperiode für einen Nationalen Bildungsrat entschieden. Im Wahlprogramm und bei den Koalitionsverhandlungen tauchte er dann nicht mehr auf. Er war wohl den Akteuren auf der CDU-Bildungsseite zu konfliktträchtig – schon deshalb, weil die Mehrzahl der Länder einen Bildungsrat selbstverständlich nicht will, denn er würde die Bundeseite bei Entscheidungen substanziell einbeziehen. Und von der will man zwar möglichst viel Geld, aber unkonditioniert, mit der Freiheit also, darüber so zu verfügen, wie man es selbst für richtig hält. Ein neues Format wie ein Bildungsrat könnte ja unbequeme vereinheitlichende Empfehlungen abgeben, die politischen Druck ausüben und ihre Umsetzung erzwingen. Von den Ländern hat sich einzig und allein die Ministerpräsidentin des Saarlandes, Annegret Kramp-Karrenbauer – die, nebenbei bemerkt, auch für einen Nationalen Bildungsrat eintritt –, für die Zweckbindung der Bundesmittel ausgesprochen.

Für Wissenschaft und Forschung gibt es seit 1957 den *Wissenschaftsrat*. Er arbeitet höchst erfolgreich und ist ein geeignetes Vorbild für den Nationalen Bildungsrat.² Der Bildungsrat wäre kein zusätzlicher „Arbeitskreis“, sondern eine *neue Qualität* im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen, also von den Verantwortlichen für den Schulbereich, von Wissenschaftlern sowie in Wirtschaft und Schule erfahrenen Personen mit hohem öffentlichem Ansehen.

Im „Plädoyer für einen Nationalen Bildungsrat“ der Bosch Stiftung sind hinreichende Gründe für seine Notwendigkeit benannt: ein nach wie vor vorhandenes *Leistungsdefizit*, festgestellt in nationalen und internationalen Vergleichen, ein *Gerechtigkeitsdefizit*, das man am engen Zusammenhang von Bildung und sozialer Herkunft ablesen kann, und ein *Steuerungsdefizit*, das sichtbar wird, wenn man beobachtet, welche Schwierigkeiten bestehen, auf Probleme im Bildungsbereich angemessen und nachhaltig zu reagieren. Wenn man diese Defizite weiter beheben will, bedarf es eines Mehr an *vereinheitlichenden Strukturrahmungen* für das Bildungssystem Deutschlands, ohne dass dabei die Verantwortung der Länder angetastet würde. Solche Strukturrahmen sind möglich und notwendig:

- Hinsichtlich des *Zusammenwirkens der verantwortlichen staatlichen Instanzen* sowohl vertikal als horizontal. Also in Bezug auf Bund, Länder und Kommunen als auch der verschiedenen Ressorts auf Bundes- und Landesebene (Bildung und Soziales, Jugend und Familie, Wirtschaft und Wissenschaft, Arbeit und Finanzen) könnte dieses Mehr an Kooperation nutzbar gemacht werden.
- Hinsichtlich des *Bildungssystems* selber bei den Bezeichnungen und der Ordnung der Schulformen, Abschlüsse und Qualitätskriterien. Man muss davon ausgehen, dass gerade einmal das Sekretariat der Kultusministerkonferenz die Vielzahl von Bezeichnungen und Formen übersieht. Eltern, die den Wohnsitz über die Landesgrenze hinaus verlegen wollen, stehen dem hilflos gegenüber.
- Hinsichtlich der *Finanzierungsverantwortung* von Bund, Ländern und Kommunen. Ein Nationaler Bildungsrat könnte Empfehlungen abgeben, die eine gemeinsame Finanzierung von Projekten im Bildungsbereich ermöglichen. Wenn die Verteilung von Geld von einer Empfehlung des Nationalen Bildungsrats abhängig gemacht wird, gewinnt er zusätzlich an Bedeutung.
- Hinsichtlich von Maßstäben für Kompetenz und Professionalität des *pädagogischen Personals* auf allen Ebenen, also für Lehrer, Erzieher in Kindertagesstätten und Sozialarbeiter.
- Hinsichtlich einer *kontinuierlichen Beobachtung* der bereits heute wirksamen Maßnahmen der Länder zur Standard- und Qualitätssicherung. Eine reflektierte Beobachtung samt Berichterstattung könnte helfen, auf unerwünschte Folgen bildungspolitischer Programme aufmerksam zu machen. Hierzu zählt auch die Notwendigkeit eines *Gedächtnisses* der historischen Entwicklung des deutschen Bildungssystems. Im Augenblick existiert es politisch nur im Sekretariat der Kultusministerkonferenz, einer reinen Dienstleistungseinrichtung der Länder und neuerdings nachgeordneten Behörde des Landes Berlin ohne eigenen bildungspolitischen Auftrag. Der rasche Wechsel der politisch und staatlich verantwortlichen Personen macht vieles vergessen, was besser im Bewusstsein der Bildungspolitik bliebe. Nur mit Gedächtnis lässt sich aus Fehlern lernen.

VORBILD WISSENSCHAFTSRAT

Wenn man den Wissenschaftsrat als Vorbild nimmt, muss deutlich sein, warum und in welchen Grenzen. Das Geheimnis der Wirksamkeit des Wissenschaftsrats liegt in seiner Eigenschaft als *Konsensorgan*. Der Bildungsrat ist analog zu konzipieren. Die Wissenschaftliche Kommission besteht aus Wissenschaftlern und Experten aus der Bildungspraxis sowie Personen mit hoher Reputation, die aus ganz verschiedenen Bereichen (zum Beispiel der Wirtschaft, Presse) kommen. Grundsätzlich gehören ihr keine Funktionäre oder Interessenvertreter von Bildungseinrichtungen, Lehrerverbänden und Gewerkschaften qua Amt an. Die Verwaltungskommission besteht aus den zuständigen Ministern von Bund und Ländern und Vertretern der Kommunen.³ Die staatlich Verantwortlichen sind also in die Entscheidung eingebunden und können sich ihr nicht entziehen, ohne politischen Schaden zu nehmen. Dafür sorgt die öffentliche Aufmerksamkeit, die bei Schulthemen noch einmal entschieden stärker und folgenreicher ist als bei Themen aus Wissenschaft und Forschung. Hierin besteht der wesentliche Unterschied zum Deutschen Bildungsrat von 1969, in den sich die Staatsseite nicht hat einbeziehen und damit auch nicht einbinden lassen.

Bildungsrat und Wissenschaftsrat würden die gesamte Bildungskette vor Augen haben können. Als Konsensorgane brächten sie Expertise aus Wissenschaft, Praxis der Schulen und anderen gesellschaftlich wichtigen Bereichen in ihren Empfehlungen an einem mit klaren Regeln versehenen und politisch sichtbaren Ort zusammen.

Die Bundesrepublik Deutschland braucht als rohstoffarmer Staat ein qualitativ hochwertiges, international wettbewerbsfähiges und chancengerechtes Bildungssystem. Wissenschaft und Forschung sind ihrer Natur nach auf Internationalität angewiesen und haben Maßstäbe entwickelt, um sich an höchster Qualität orientieren zu können. Das ist in Deutschland den Universitäten und Forschungseinrichtungen weitgehend gelungen. Defizite sind kenntlich, zum Beispiel beim „Kooperationsverbot“, bei der Finanzausstattung und sicher auch bei den Entscheidungsstrukturen von Universitäten. Der Bildungsbereich ist auf dem Weg zur Besserung. Er hat inzwischen Maßstäbe, aber noch keine für Deutschland geltenden, durchgreifenden und allgemein akzeptierten Konzepte. Er würde seinen Weg leichter gehen können, wenn er auf Empfehlungen eines Nationalen Bildungsrats zurückgreifen könnte.

¹ Das Bundeskabinett hat inzwischen einen Gesetzentwurf zur Änderung des Artikels 91b GG beschlossen. Dadurch kann der Bund zukünftig Hochschulen langfristig fördern.

² Vergl. „Plädoyer für einen Nationalen Bildungsrat“, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart 2012. Thies, Erich, „Festhalten oder Verändern? Gedanken über die Notwendigkeit, nach neuen Wegen in der Bildungspolitik zu suchen“. RdJB 3/13, S. 246–255. Brautmeier, Mirjam, „Die Zukunft des Bildungsföderalismus in Deutschland“. Phil. Diss. Berlin 2013.

³ Einzelheiten zu Benennungsverfahren und Zuordnung siehe „Plädoyer für einen Nationalen Bildungsrat“, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart 2012.

Bürgerbeteiligung föederal

—

Vetospierer oder Motor der Energiewende?

TOBIAS MONTAG

Geboren 1981 in Erfurt, Koordinator für Innenpolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Die Deutschen haben ein recht undogmatisches Verständnis vom Bundesstaat: Einerseits wird er als Hort regionaler Eigenständigkeit geliebt, andererseits als undurchsichtiges und reformunfähiges Verhandlungssystem verteu-

felt – allzu reformfreudig soll es auch wieder nicht zugehen. Die scheinbar ewig andauernde Föderalismusreformdebatte berührt die Mehrheit der Bürger kaum. Lebendig wird der Föderalismus erst so richtig, wenn beispielsweise ein Ministerpräsident „denen in Berlin“ die Rote Karte zeigt. So geschehen im Frühjahr 2014, als einige Ministerpräsidenten sich gegen den Bau von Übertragungsleitungen aussprachen. Besonders die Politikfelder der Energiewende bieten Konfliktpotenzial zwischen der Bundesebene und den Ländern.

Zu nennen wäre hier vor allem die im Juni/Juli 2014 beschlossene Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Die Ökostromumlage geht mit erheblichen – auch regionalen – Verteilungseffekten einher; kein Bundesland will da das Nachsehen haben.¹ Dass der Novellierung nicht nur heftige Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Ländern vorausgehen würden, kündigte sich schon 2012 an, als der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Garrelt Duin die Umlage mit dem Länderfinanzausgleich gleichsetzte.² Das Verhältnis von Föderalismus und Energiewende ist also vor allem eines: heikel. Nicht einfacher wird es, wenn die Bürger zusätzlich im föderalen Geflecht „mitmischen“ und Energiewendeprojekte mit Protesten blockieren.

Käme die Energiewende in einem unitarischen Staat nicht besser voran? Dürfen engagierte Bürger, die sich an der Planung der Energiewendeprojekte beteiligen wollen, sich zu Vetospielern im Mehrebenensystem aufschwingen?

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien erfolgt weitgehend dezentral und kommt damit der föderalen Struktur der Bundesrepublik entgegen. Wer beispielsweise die unterschiedlichen Ziele der Bundesländer für den Ausbau der Erneuerbaren Energien als Chaos beklagt, übersieht leicht, dass diese Vielfalt den Wettbewerbsföderalismus gerade ausmacht. Die bundesstaatlichen Strukturen haben den Ausbau eher vorangetrieben als behindert. Aber auch grundsätzlich wird die Dezentralität der Energiewende überwiegend positiv bewertet. Sie bietet den Menschen die Chance, von ihr zu profitieren und selbst zu Stromproduzenten zu werden – auch dies ist eine Form der Partizipation. Der Einfluss der Bürger auf die Gestaltung und Umsetzung der Energiewende nimmt zu, je dezentraler die Maßnahmen voranschreiten. Die Chance steigt, dass die Betroffenen selbst zu Entscheidern und Finanziers werden. Damit erhöht sich auch die Akzeptanz der Energiewende.³

LEHRSTÜCK DER POLITIKVERFLECHTUNG

Die Schattenseite der Dezentralität ist freilich, dass mehr Menschen von den Veränderungen des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen und Stromtrassen betroffen sind und mit den negativen Anlageneigenschaften zurechtkommen müssen.⁴ Sie erntet also nicht nur Zustimmung, sondern kann auch die Akzeptanz der Energiewende gefährden; eine labile Akzeptanz dezentraler Maßnahmen ist an dieser Stelle jedoch kein spezifisches Merkmal des Föderalismus.⁵ Die Sorge vor einer föderalen Gefährdung der Energiewende erwächst vermutlich aus einer voreiligen Gleichsetzung von Föderalismus mit planloser Dezentralität. Dabei gehört zur Energiewende nicht nur der dezentrale Ausbau der Erneuerbaren Energien, sondern dazu gehören auch der zentral

geplante Netzausbau und die gemeinschaftlich unter der Leitung des Bundes geplante Abwicklung der Atomenergie. Die Energiewende besteht aus zentralen und dezentralen Elementen⁶ und ist damit Ausdruck des für Deutschland so typischen kooperativen Verbundföderalismus, bei dem die Grenzen der Kompetenzzuordnung zwischen den Staatsebenen verschwimmen. Genau in dieser Grauzone finden Bürgerprotest und Bürgerbeteiligung die besten Voraussetzungen, um bundespolitische Bedeutung zu entfalten – allerdings nur bedingt aus eigener Kraft!

In kooperativen föderalen Strukturen gehen Entscheidungen aus Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften hervor. Die Handlungslogik dieser Strukturen ist von Politikverflechtung geprägt, die die exekutiven Eliten stärkt. Sie folgt den Spielregeln der repräsentativen Demokratie.⁷ Für den *Governance*-Ansatz, der voraussetzt, dass die staatlichen Stellen Akteure aus der Bürgerschaft als gleichwertige Partner anerkennen, sodass beide Seiten auf Augenhöhe gemeinsam Regeln aufstellen,⁸ ist hier nur wenig Platz.⁹ Nicht gesetzlich vorgeschriebene und in die repräsentativen Strukturen eingebettete Beteiligungsverfahren sind aus dieser Perspektive externe Einflüsse. Mit anderen Worten: Informeller Bürgerbeteiligung und informellem Bürgerprotest kommen im Föderalismus nur Bedeutung zu, wenn die Vertreter der Gebietskörperschaften dies wollen. Die Ablehnung der zentral von der Bundesnetzagentur geplanten Höchstspannungsleitungen durch einige Ministerpräsidenten ist dafür ein gutes Beispiel. Hierbei trat besonders der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer hervor, der im März 2014 ein Netzausbau-Moratorium forderte. Er begründete dies mit den damaligen Plänen des Bundeswirtschaftsministers Sigmar Gabriel, die Förderung der Offshore-Windenergieanlagen zu reduzieren, wodurch seiner Meinung nach die großen Nord-Süd-Stromtrassen überflüssig würden.¹⁰ Damit sicherte sich Bayern Einfluss auf die Reform des EEG, obwohl dieses zu den nicht-zustimmungsbedürftigen Gesetzen gehört. Es handelt sich also nahezu um ein Lehrstück der Politikverflechtung im Verbundföderalismus. Nachteile sind freilich eine Blockade und höhere politische Transaktionskosten.¹¹ Die konkreten Planungen der Übertragungsnetzbetreiber liegen vorerst auf Eis.

ZENTRALE BETEILIGUNG, DEZENTRALE GESTALTUNG

Was oberflächlich wie ein Sieg des Bürgerprotests aussah, ist also nur ein Verhandlungsargument im Verbundföderalismus. Die engagierte Zivilbevölkerung agierte nicht als eigenständiger Akteur – als Vetospieler – im Föderalismus, sondern nur als Veto-Option der Ministerpräsidenten. Bürger, die sich in den Netzausbau einbringen wollen, dürften mit dieser abhängigen Rolle nicht sonderlich zufrieden sein.

Umso wichtiger sind die formellen Beteiligungsmöglichkeiten, die im Planungsrecht verankert sind. Gerade beim Ausbau der Übertragungsleitungen sind diese deutlich ausgeweitet worden. Aufgrund der zentralen Planung und Genehmigung durch die Bundesnetzagentur erlauben sie den Bürgern eine unmittelbare Mitwirkung auf Bundesebene.¹² Dennoch zeigt das Netzausbau-Moratorium, dass auch diese Verfahren in die Politikverflechtungsfalle geraten können. Eine Lösung für dieses Problem bestünde darin, die Planungs- und Genehmigungsverfahren für bundesweite Infrastrukturprojekte der Energiewende dezentral zu gestalten und damit die Länder stärker in die Pflicht zu nehmen, die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch zentral zu organisieren.

¹ Vgl. Bannas, Günter: „Mit Fitzelkram zum Ziel“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.04.2014, und Roßbach, Henrike / Schwenn, Kerstin: „Verbraucher zahlen für Energiekompromiss“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.04.2014.

² Reisener, Thomas: „Minister empört. NRW bezahlt die Energiewende“. In: RP Online vom 23.07.2012 [07.07.2014].

³ Vgl. Hildebrand, Jan / Rau, Irina / Schweizer-Ries, Petra: „Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energie. Eine umweltpsychologische Betrachtung“. In: Informationen zur Raumentwicklung, (2012) 9–10, S. 491–492, und Mans, Ulrich / Kayser, Lena: „Bürgerschaft und dezentrale Energieversorgung“. In: Töpfer, Klaus / Volkert, Dolores / Mans, Ulrich (Hrsg.): Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. – München: oekom, 2013. – S. 159–171.

⁴ Vgl. Hildebrand / Rau / Schweizer-Ries: Bedeutung, S. 491.

⁵ Vgl. Münch, Ursula: „Energiewende im föderalen Staat“. In: Jahrbuch des Föderalismus, 14 (2013), S. 35.

⁶ Vgl. Bauknecht, Dierk / Funcke, Simon: „Dezentralisierung oder Zentralisierung der Stromversorgung: Was ist darunter zu verstehen?“ In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 63 (2013) 8, S. 14–17.

⁷ Kropp, Sabine: „Stuttgart 21“: Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie. In: Jahrbuch des Föderalismus, 12 (2011), S. 192–204.

⁸ Vgl. u. a. Baule, Bernhard: „Bürgergesellschaft als „starke Demokratie“ – Engagementpolitik im föderalen System der Bundesrepublik“. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus. – Bd. 3: Entfaltungsbereiche des Föderalismus – Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2012. – § 77, S. 861–863.

⁹ Vgl. Kropp: „Stuttgart 21“, S. 195.

¹⁰ Vgl. „Die Problemtrassen“. In: faz.net vom 31.03.2014 [08.07.2014].

¹¹ Zur Theorie Kaiser, André: „Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus“. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus. – Bd. 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. – Berlin; Heidelberg: Springer, 2012. – § 6, S. 165–178.

¹² Dieser Aspekt wird bei aller berechtigten Kritik am „Planungszentralismus“ des NABEG m. E. bisher unterschätzt. Zum Begriff des Planungszentralismus Gärditz, Klaus Ferdinand: „Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahr 2011: Umweltpolitische Herausforderungen zwischen Partizipation, Wutbürgertum und Energiewende“. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 35 (2012) 3, S. 262–271.

Was zusammenhält

Föderalismus braucht einen Willen zur Einheit und
regionales Selbstbewusstsein

GEBHARD KIRCHGÄSSNER

Geboren 1948 in Konstanz, emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie und Direktor des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, Universität St. Gallen (Schweiz).

Die wohl wichtigste Bedingung für einen funktionsfähigen Föderalismus ist der grundsätzliche Wille der Bevölkerung zur Einheit, zur Bildung eines gemeinsamen Staates.¹ Ein solcher Wille hat zur Bildung von Staaten geführt, die heute allgemein als Beispiele eines gelungenen Föderalismus gelten: die Vereinigten Staaten, die Schweiz und Deutschland.²

In allen drei Fällen haben sich selbstständige Einheiten freiwillig zu einer größeren Einheit zusammengeschlossen. Das gilt für die Reichsgründung 1871; aber bereits in der Paulskirche war der Wunsch zur Bildung eines Deutschen Reiches unbestritten, auch wenn der designierte Kaiser, der preußische König Friedrich Wilhelm IV., sich im April 1849 weigerte, die Krone aus „bürgerlichen Händen“ entgegenzunehmen: Er wollte sich als „Kaiser von

Gottes Gnaden“ sehen.³ Zwar hatte sich die Paulskirche für die „kleindeutsche Lösung“, das heißt für einen deutschen Staat unter Ausschluss Österreichs, entschieden, aber da es nicht zur Reichsgründung kam, blieb offen, ob Österreich Teil dieses Reiches werden sollte. Das wurde 1866 durch einen „Bürgerkrieg“, den Deutsch-Österreichischen Krieg, zugunsten der kleinen Lösung unter der Führung Preußens entschieden. Der Wille zur Einheit war jedoch so stark, dass auch die mit Österreich verbündeten und in diesem Krieg geschlagenen süddeutschen Länder wie Baden, Württemberg, Bayern und Sachsen, die – im Gegensatz zu Hannover – selbstständig blieben, 1871 Teil des Reiches wurden.

FREIWILLIGE EINIGUNG

23 Jahre zuvor wurde der Schweizerische Bundesstaat unter ähnlichen Bedingungen gegründet. Nach dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft 1798 schuf Napoleon mit der Helvetischen Republik zunächst einen Einheitsstaat, der jedoch bereits 1803 durch die „Mediation“ – die Einigung der Kantone durch Vermittlung Napoleons – abgelöst wurde, die ihrerseits nach den Niederlagen Napoleons in Russland und Leipzig das Jahr 1813 nicht überlebte.⁴ 1815 sah der neu geschlossene Bundesvertrag die Schweiz als einen recht losen Staatenbund. In den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts eskalierten die Konflikte zwischen den Kantonen; 1847 kam es zu einem kurzen Bürgerkrieg, dem Sonderbundkrieg, zwischen den eher konservativen (katholischen) „Sonderbundskantonen“ – der Innerschweiz, Wallis und Freiburg – und dem eher progressiven Rest der Schweiz. Ähnlich wie Otto von Bismarck im Deutsch-Österreichischen Krieg sorgte der Oberbefehlshaber der liberalen Kräfte, General Guillaume-Henri Dufour, dafür, dass die unterlegenen Kräfte so wenig wie möglich gedemütigt wurden. Das sollte ein gütliches Auskommen im neuen Bundesstaat ermöglichen,⁵ der im darauffolgenden Jahr 1848 gegründet wurde. Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz war der Wille zur Einheit eines (neuen) Bundesstaates in der Bevölkerung so tief verankert, dass er nicht einmal durch einen Bürgerkrieg kurz vor der Staatsgründung nachhaltig beeinträchtigt wurde.

MEHR ALS EINE FRAGE DER ZWECKMÄSSIGKEIT

Dass föderale Staaten dann, wenn dieser Wille zur Einheit fehlt, sehr schnell auseinanderbrechen, zeigt die jüngere Vergangenheit deutlich. Als Folge der Umwälzungen des Jahres 1989 zerfielen die Tschechoslowakei, Jugoslawien und die Sowjetunion, wobei es nur der Tschechoslowakei gelang, die Aufspaltung in unabhängige Staaten ohne kriegerische Auseinandersetzung

zu vollziehen.⁶ Man mag einwenden, dass diese Staaten zuvor nicht wirkliche Föderationen waren, sondern lediglich als Föderation getarnte Einheitsstaaten; dieses Argument widerlegt aber nicht die These: Diese Staaten existierten zwar lange Zeit als Einheit, wären aber in dem Augenblick zerbrochen, in dem eine freie Entscheidung auch zu einer föderalen Ordnung möglich gewesen wäre. Offensichtlich war kein Wille zur Einheit vorhanden, der das Zusammenleben in einem föderalen Staat ermöglicht hätte. Noch heute sind die Probleme weder im ehemaligen Jugoslawien, wo die Loslösung des Kosovo von Serbien nach wie vor nicht von allen Seiten akzeptiert wird, noch in Russland, wo etwa der Wunsch der Tschetschenen nach Unabhängigkeit mit Militärgewalt unterdrückt wird, wirklich gelöst.

Dass der Wille zur staatlichen Einheit eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus ist, zeigt sich auch in anderen Staaten, in denen in einzelnen Provinzen Sezessionsbestrebungen bestehen. Dies gilt seit Langem für Québec in Kanada, das Baskenland und Katalonien in Spanien, inzwischen auch für Schottland im Vereinigten Königreich. Nicht unbedingt strebt in diesen Provinzen eine Mehrheit der Bevölkerung die Unabhängigkeit an. Wo der Wille zur staatlichen Einheit fehlt, wird die Entscheidung darüber, ob man im jeweiligen Staat verbleiben soll, zu einer Frage der reinen Zweckmäßigkeit. Deutlicher noch wird dies in Belgien: Gäbe es dort nicht Brüssel, das als Französisch sprechende Hauptstadt innerhalb des Flämisch sprechenden Gebiets liegt, wäre Belgien vermutlich auseinandergebrochen, obwohl es seit 1830 die lange Geschichte eines unabhängigen Staates schreibt.

DEZENTRALISIERUNG ALS LETZTES MITTEL

Vergleicht man Deutschland, die Schweiz oder die Vereinigten Staaten einerseits mit Spanien und dem Vereinigten Königreich andererseits, wird deutlich, dass Föderalismus dort gut funktionieren kann, wo sich (mehr oder weniger) unabhängige Körperschaften freiwillig zusammengeschlossen, ihre Eigenständigkeit jedoch bewahrt haben. Dort, wo die Einführung föderaler Strukturen dazu führen soll, bereits existierende zentrifugale politische Kräfte zu mäßigen, ist das Risiko des Scheiterns hoch: Der Staat wird dann entweder mithilfe von Zwangsmaßnahmen zusammengehalten werden müssen, oder er bricht auseinander. Selbstverständlich kann Dezentralisierung ein letztes Mittel sein, um mit friedlichen Mitteln ein Auseinanderbrechen zu verhindern. Ob dies erreicht werden kann, wird unter anderem davon abhängen, wann eine solche Maßnahme durchgeführt wird. Erfolgt sie (zu) spät und sind die zentrifugalen Kräfte bereits sehr stark geworden, dürften die Chancen dafür relativ gering sein.

„Föderale Ordnungen – sind sie nicht erstarrt zu Verfahren der Verwaltungsvereinfachung – haben immer eine lebendige gesellschaftliche Dimension.“⁷ Dazu gehört ein gewisses regionales Selbstbewusstsein. Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz und in Österreich ist dies sehr stark ausgeprägt. Ohne ein solches regionales Selbstbewusstsein dürfte es auch die beschriebenen Dezentralisierungsbewegungen kaum geben – zum einen, weil die Zentrale im Allgemeinen nur ungern freiwillig Macht abgibt, zum anderen aber auch, weil die möglichen Effizienzgewinne föderaler Staaten kaum genügend Anreize setzen würden, damit von unten eine hinreichend starke, rein zweckorientierte Nachfrage nach Dezentralisierung wirksam werden könnte. Nicht umsonst finden Dezentralisierungen fast ausschließlich dort statt, wo, wie zum Beispiel in Schottland oder im Baskenland, ein solches Bewusstsein vorhanden ist. Funktionsfähige, lebendige föderale Ordnungen benötigen somit beides: den Willen zur staatlichen Einheit und ein Bewusstsein regionaler Eigenständigkeit.

¹ Siehe hierzu auch Franck (1968) zum Zerfall der Föderalstaaten Westindien, Zentral- und Ostafrika sowie Malaysia oder Burgess (2006).

² Watts (1999, S. 5) zählt diese drei Länder zusammen mit Australien und Kanada zu jenen, in denen man nach internationalen Rankings am liebsten leben möchte.

³ Siehe <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/1848/> (30.06.2014). Zu den Revolutionen des Jahres 1848 siehe z. B. Mommsen (1998) oder Mergel (1998).

⁴ Zur Helvetischen Republik siehe Kreis (1986, S. 30 ff.).

⁵ Siehe hierzu Streiff (1998, S. 44).

⁶ Zur Entwicklung bzw. Aufgabe des Föderalismus in diesen drei Staaten siehe z. B. die entsprechenden Beiträge in Kramer (1993, S. 44). Zu Russland siehe auch Salikov (2005).

⁷ Sturm (2008, S. 43).

Literatur:

M. Burgess (2006): „The Success and Failure of Federation“, in: M. Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge, London und New York, S. 269–282.

Th. M. Franck (1968): „Why Federations Fail“, in: Th. M. Franck, *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism*, New York University Press, New York, S. 167–199.

G. Kreis (1986): *Der Weg zur Gegenwart: Die Schweiz im neunzehnten Jahrhundert*, Birkhäuser, Basel et al.

J. Mergel (Hrsg.) (1998): *Die Revolutionen von 1848/49: Erfahrung – Verarbeitung – Deutung*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen.

W. J. Mommsen (1998): *1848: Die ungewollte Revolution*, S. Fischer, Frankfurt.

M. Salikov (2005): „Russian Federation“, in: J. Kinkaid und G. A. Tarr, *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 1, McGill-Queen's University Press, Montreal et al., S. 280–311.

H. J. Streiff (1998): *Von der alten Eidgenossenschaft zur modernen Schweiz*, Verlag Finanz und Wirtschaft, Zürich.

R. Sturm (2008): „Bürgerschaftliches Engagement und Föderalismus“, in: P. Bussjäger (Hrsg.), *Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus*, Braumüller, Wien, S. 43–57.

R. J. Watts (1999): *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal et al.



Wie junge Menschen über Familie denken

Politische Folgen veränderter Familienleitbilder

MARCUS WEINBERG

Geboren 1967 in Hamburg, Mitglied des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der AG Familie, Senioren, Frauen und Jugend der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Die Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung *Familienleitbilder in Deutschland* wird die politischen Diskussionen über die Ausrichtung der Familienpolitik in einem breiten politischen Diskurs bereichern. Politik muss veränderte Familienleitbilder und Wünsche von Familien konkret in unterstützende Maßnahmen umsetzen und ideologiefrei interpretieren. Überwunden sein muss die Zeit der Debatten über die „Rabennutter“ oder die „Herdprämie“. Junge Menschen, gerade einer Generation der „neuen Bürgerlichkeit“, wünschen sich praktikable und flexible Lösungen. Die Familienleitbilder haben sich verändert; sie sind vielfältiger.

Selbst wenn die klassische Vorstellung einer Familie im Sinne eines verheirateten Ehepaares mit Kindern noch vorherrschend ist, so wird sie ergänzt um weitere akzeptierte Leitbilder. Das unverheiratete Paar mit Kind hat eine fast ebenso hohe Akzeptanz (97 Prozent). Gleichgeschlechtliche Paare (88 Prozent) mit eigenen Kindern werden häufiger als Familie definiert als Patchwork-Familien (85 Prozent) oder die alleinerziehende Mutter (82 Prozent). Zentral bleibt für 85 Prozent der jungen Menschen die hohe Bedeutung von Kindern.

Stärker als je zuvor ist der Wunsch der jungen Generation ausgeprägt, Erwerbstätigkeit und Familienleben partnerschaftlich zwischen Mutter und Vater aufzuteilen. Wenn 91 Prozent der 20- bis 39-Jährigen in Deutschland der Meinung sind, dass sich beide Elternteile gleichermaßen um die Kinderbetreuung kümmern

sollten, und 81 Prozent die Ansicht teilen, dass beide Partner gleichermaßen für das Einkommen verantwortlich sind, dann ist das ein Bruch mit dem Familienleitbild der Vergangenheit. Doch noch liegen Wunsch und Wirklichkeit oft weit auseinander. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat zwar weiterhin Priorität, kann aber noch nicht so verwirklicht werden wie gewünscht. Familien leben überwiegend immer noch das Modell des vollzeiterwerbstätigen Vaters und der hinzuverdienenden Mutter.

Gewünscht werden mehr Modelle einer gemeinsamen Teilung von Arbeit und Familie, mit einer Reduzierung der Erwerbstätigkeit des Vaters und einer stärkeren Erwerbstätigkeit der Mutter. Folglich ist das Thema Zeitmanagement, mehr noch Zeitsouveränität, ein zentrales politisches Thema. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung und des Angebotes an Krippenplätzen war insbesondere in Kombination mit der Einführung des Elterngeldes politisch richtig, ja dringend notwendig. Die Erweiterung des Elterngeldes mit den Möglichkeiten der Flexibilisierung und der Einführung von Partnerschaftsmonaten wird als nächster Schritt diesen Bedarfen gerecht. Die Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit könnte geschlossen werden.

In Zukunft wird es verstärkt um die Qualität der Kinderbetreuung gehen. Nach einer Epoche des Ausbaus wird die Qualitätsfrage im Fokus der Wahrnehmung stehen.

Die Untersuchung *Familienleitbilder in Deutschland* hat zudem ergeben, dass die vorherrschenden Vorstellungen einer guten, verantworteten Elternschaft mit Ansprüchen an die jungen Eltern überfrachtet sind. Notwendig wird ein Diskurs über die

Elternrolle sein. Diese Überfrachtung mit Erwartungen könnte eine Ursache für die „Zeit des Zögerns“ junger Menschen sein, die trotz des großen Wunsches nach Kindern eher Angst haben, sich festzulegen.

Entscheidend wird für Familien sein, die Themen Wahlfreiheit, Chancengerechtigkeit und Lebenswohl im Lebensumfeld zu stärken. Vielfalt braucht vielfältige Maßnahmen. Der weitere Ausbau der Kindertagesbetreuung mit dem Fokus Qualität und die Verstärkung einer flexibleren Erwerbstätigkeit ohne Restriktionen für die Entscheidung für mehr Zeit für Familien wird die politische Diskussion der Untersuchung anregen.

Ferner muss die Familienpolitik perspektivisch neue Modelle der Pflege als Folge des demografischen Wandels entwickeln. Das Fehlen eines klaren strategischen Ansatzes der Familienpolitik, wie im Fazit der Studie beschrieben, ist nur begrenzt zutreffend. Trotzdem ist es wichtig, dass die Familienpolitik ihre Zielorientierungen noch stärker und konsistenter umsetzt. Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz war ein gutes Beispiel klarer Zielvorgaben. Die Zersplitterung der familienpolitischen Leistungen ist der Veränderung der Familienleitbilder geschuldet. Vereinfachungen sind sicherlich wünschenswert, allerdings durch die vielfältigen Begründungsmuster für einzelne Maßnahmen schwierig. Es bleibt das dickste Brett, aber ein wichtiges der Familienpolitik.

Literatur:

Schneider, Norbert F. / Diabaté, Sabine / Lück, Detlev: *Familienleitbilder in Deutschland. Ihre Wirkung auf Familiengründung und Familienentwicklung*. Herausgegeben von Christine Henry-Huthmacher für die Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin / Berlin 2014.

Zukunftsverliebt

Abschied und Ausblick im Bundestag

ANNETTE SCHAVAN

Geboren 1955 in Jülich, 2005 bis 2013 Bundesministerin für Bildung und Forschung, ab Sommer 2014 Botschafterin Deutschlands beim Heiligen Stuhl.

„[...] Wenn es so etwas wie politische Ziele eines ganzen Parlamentes gibt, dann ist es doch, dass Deutschland mit seinen 16 Ländern und vielen Standorten besonders attraktiv für junge Leute und Talente aus aller Welt ist. Deutschland muss auch in den nächsten Jahren Talentschmiede sein. [...]

Wenn man mich fragt, was ich in all den Jahren in der Politik getan habe, antworte ich, dass ich in Wirklichkeit nur ein Thema hatte: die Zukunftschancen der jungen Generation. Ich bin zutiefst davon überzeugt: Es ist eine der vornehmsten Aufgaben jeder guten und überzeugenden politischen Kultur, nicht gegenwartsverliebt zu agieren und sich nicht in dem zu erschöpfen, was hier und heute wichtig ist, sondern bei allen Entscheidungen und allen Projekten den Blick auch auf die nächste Generation zu richten, auf deren Kreativität, auf deren Gestaltungswillen, auf deren Leistungsbereitschaft und auf deren Talente. [...] wir werden es in diesem Parlament nicht akzeptieren und nie akzeptieren dürfen, dass 25 Prozent der jungen Erwachsenen im Alter bis 25 Jahre in Europa ohne Berufsperspektive sind. Das ist ein europäischer Skandal. Wir in Deutschland haben viele Möglichkeiten, aufgrund unserer Erfahrungen deutlich zu machen, wie europäische Weichenstellungen

aussehen können. [...] Das Bildungssystem in Deutschland spiegelt unsere Überzeugung wider [...], dass eben nicht nur das akademische Studium der Königsweg ist, sondern dass anspruchsvolle berufliche Bildung, die damit verbundenen Berufsbilder und die damit verbundene berufliche Selbstständigkeit für uns gleichbedeutend und gleichwertig sind. Deshalb dürfen wir uns in diesem Parlament nicht verrückt machen lassen. Die große Bandbreite unseres Bildungssystems ist seine Stärke; sie sollte zu einer europäischen Stärke werden. [...]

Wenn Bildung und Forschung für uns die Quellen künftigen Wohlstands sind und wenn wir davon überzeugt sind, dass die Zukunftschancen der jungen Generation nur gewahrt, gestärkt und verbessert werden können, wenn wir die Quellen des künftigen Wohlstands pflegen, dann ist das, was in der Kulturpolitik geschieht, die Quelle des kulturellen Wohlstands. Auch das gehört zur Attraktivität unseres Landes. Auch das gehört zu dem, was junge Leute in Deutschland und in Europa suchen: kulturelle Substanz; Orte, an denen deutlich wird, von welchen Überzeugungen die Gesellschaft in Deutschland und die europäischen Gesellschaften geprägt sind, was die geistige und spirituelle Substanz dieses Kontinentes ausmacht oder, wie Jacques Delors einmal gesagt hat, was die Seele Europas ausmacht. [...] gerade angesichts der Veränderungen und der noch nicht überwundenen Finanzkrise gehört zu den großen Leistungen der Bundesregierung, [...] dass sie in diesem Haushalt an ihren Prioritäten festhält: [...] Bildung und Forschung, die Kräfte des Zusammenhalts in unserer Gesellschaft, die kulturelle Substanz und der große internationale Einsatz. [...]

Meine Fraktion hat mir die Gelegenheit gegeben, heute diese wenigen Worte zu einem Thema zu sagen, das mich zeit meines politischen Lebens innerlich bewegt hat. Dafür danke ich sehr. Ich danke für gutes Miteinander und faires Ringen im Hohen Hause. Ich danke auch für die Situationen, in denen nach einem Streit neue Gemeinsamkeit gewonnen werden konnte. Zur Gemeinsamkeit kommt man ja nicht ohne Streit; man muss zwischendurch auch streiten dürfen.

Ich war gerne Mitglied des Parlamentes. Ich war gerne in der Politik. Ich sage herzlichen Dank für gutes Miteinander und wünsche Ihnen allen, den Mitgliedern des Hohen Hauses, dem Parlament und den Mitgliedern der Bundesregierung, von Herzen persönliches Wohlergehen und Gottes Segen.

(Lang anhaltender Beifall bei der CDU/CSU, der SPD und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Beifall bei der LINKEN. Die Abgeordneten der CDU/CSU, der SPD und des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN sowie die Mitglieder der Bundesregierung erheben sich.)“

*Aus den Stenographischen Berichten des Deutschen Bundestages,
Mittwoch, 25. Juni 2014: [http://www.bundestag.de/blob/285130/
ca183b73a92b5a73ad47d302323757aa/18042-data.txt](http://www.bundestag.de/blob/285130/ca183b73a92b5a73ad47d302323757aa/18042-data.txt)*

Unbeirrt europäisch

Die Autobiographie Hans-Gert Pötterings

HARTMUT MARHOLD

Geboren 1953 in Nordhausen (Thüringen), Direktor für Forschung und Entwicklung, Centre international de formation européenne (CIFE), Nizza (Frankreich).

Hans-Gert Pöttering: *Wir sind zu unserem Glück vereint. Mein europäischer Weg*, Böhlau Verlag, Köln, Weimar, Wien 2014, 570 Seiten, 29,90 Euro.

Hans-Gert Pöttering hat einen bedeutenden Beitrag zur europäischen Zeitgeschichte geleistet: mit seiner Autobiographie *Wir sind zu unserem Glück vereint. Mein europäischer Weg*. Bedeutend, weil das Buch Annäherungen und Begegnungen mit epochalen, historischen Entwick-

lungsschritten Europas seit dem Zweiten Weltkrieg vermittelt und weil es eine exemplarische Politikerexistenz bis in ihre Wurzeln verständlich macht.

Kaum ein Geburtsdatum könnte sprechender sein als Pötterings: Am 15. September 1945 geboren, hat er seinen Vater, der zu Weihnachten 1944 seine Familie (ein älterer Bruder war schon geboren) besuchen konnte, nie kennengelernt – der Vater ist vier Monate vor Kriegsende an der Ostfront verschollen, Hans-Gert Pöttering kam vier Monate nach Kriegsende zur Welt. Das war die Welt, in der europäische Einigung die Alternative, die einzige, war, die Alternative zum Schicksal des Vaters, zum Schicksal so vieler Väter der Vaterländer. So hat Pöttering das erlebt, daher

stammt sein europäisches Engagement – ein existenzielles, mit anderen Worten, es geht nicht um eine beliebige Karriere in der Spaßgesellschaft. Im ländlichen nord-deutschen, niedersächsischen Flachland, in der Kleinstadt Bersenbrück, unweit von Osnabrück, wuchs Pöttering mit seiner Mutter und seinem Bruder auf. Nach Turbulenzen durch Flüchtlingstrecks aus den ehemals deutschen Ostgebieten, durch britische und polnische Besatzungstruppen, baute seine Mutter, die bäuerlicher Herkunft war, das kleine Textilgeschäft des Vaters wieder auf. Hans-Gert konnte das Gymnasium besuchen, war über viele Jahre kein guter Schüler, holte vor dem Abitur aber auf und wurde, wie damals bei besonders erfolgreichen Schülern üblich, „vom Mündlichen befreit“. Er wurde sogar mit einer Rede betraut, die er im Wortlaut wiedergibt und die bereits die Koordinaten seiner nie infrage gestellten Überzeugungen zur Sprache bringt. Überhaupt scheint, trotz (oder wegen?) der familiären Katastrophe am Anfang seines Lebens, seine Entwicklung nicht unsicher, nicht erratisch gewesen zu sein, nicht von jugendlich-revolutionären Ausbruchversuchen durcheinandergebracht, sondern geradezu stromlinienförmig und unbeirrt. Mitten in den Wirren der „68er“ trat er 1969 in den RCDS ein, studierte Geschichte, Politik und Jura in Bonn, mit Auslandsaufenthalten in Genf, Lausanne, wo er einem der Vordenker des europäischen Föderalismus, Denis de Rougemont, begegnete, und (für ein Studienjahr) in den USA (die sonst in seinem Buch kaum eine Rolle spielen). Pötterings Entschluss, sich politisch zu engagieren, verdankt sich einem prägenden Erlebnis: der Begegnung mit der Mauer in Berlin, ein Jahr nach ihrer Errichtung. Dieser Eindruck

ließ ihn nach dem Studium endgültig den Weg einer politischen Karriere und nicht etwa eine wissenschaftliche oder juristische Laufbahn einschlagen. Auch jetzt war seine Weiterentwicklung klassisch: Junge Union, Übernahme von Leitungsfunktionen im Landesverband, Kandidatur für und Einzug in das Europäische Parlament bei der ersten Direktwahl 1979. Vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2014 (für die er nicht wieder kandidierte) sollte Pöttering der einzige Abgeordnete dieses Parlaments sein, der seit 1979, das heißt 35 Jahre lang, dabei war.

STÄRKUNG DER EVP

Auch im Europäischen Parlament selbst setzte sich Pötterings geradliniger Aufstieg bis an die Spitze fort. Dazu gehörte in den ersten fünfzehn Jahren seine Bewährung in der Ausschussarbeit, zunächst im Regional-, dann in dem umstrittenen neuen Unterausschuss für Sicherheit und Abrüstung (den Pöttering „U-S-A“ nannte). Die nächste Stufe führte in den Vorstand der EVP-Fraktion, zunächst als Vize, dann – für anstrengende siebeneinhalb Jahre – zum Vorsitz. Für diese, vielleicht mächtigste Position seiner Laufbahn qualifizierte er sich unter anderem dadurch, dass er „seine“ Fraktion durch Aufnahme weiterer, bis dahin separater, kleinerer Fraktionen zur stärksten im Europäischen Parlament machte und damit die bis dahin dominierende Sozialistische Fraktion überholte. Der Gipfel, wenn nicht an Macht, so doch an Reputation, war schließlich die Funktion des Parlamentspräsidenten, die Pöttering zwischen 2007 und 2009 innehatte. Seine Antrittsrede,

die er ebenfalls sehr ausführlich wiedergibt, bestätigt die Kontinuität seiner Überzeugungen und Anschauungen; die Linie von seiner Abi-Ansprache über die sogenannten „Wolfsburger Beschlüsse“ der Jungen Union von 1979 bis zu seinem Ausscheiden aus dem Parlament 2014 ist ungebrochen.

Pötterings Interessenschwerpunkte haben sich in seinem Leben konkretisiert, aber kaum verändert. Ihm ging es immer um europäische Demokratie – daher sein besonderes Engagement für die parlamentarische Seite des politischen Systems – und ebenso dezidiert um die Förderung eines europäischen Bundesstaates, eines föderalen, subsidiären Europas. Das wird besonders deutlich in den Auseinandersetzungen, die auf dem Dresdner CDU-Parteitag 1991 um den Begriff der „Vereinigten Staaten von Europa“ geführt wurden; bis dahin fasste dieser Begriff im CDU-Verständnis das gemeinsame Leitbild zusammen, wurde nun aber von Helmut Kohl gestrichen. Pöttering setzte sich für die Formel der „Vereinigten Staaten von Europa als europäischer Bundesstaat“ ein und bestand insbesondere auf dem zweiten Teil dieser Formel – für den Fall, dass der erste geopfert werden sollte. In dieser europäisch-föderalistischen Sicht war ihm der Blick nach Osten und auf Mitteleuropa wichtig; er engagierte sich für die Osterweiterung, und zwar mit allen Kandidatenstaaten, die aus dem Ostblock hervorgegangen waren, und nicht nur mit denen, die mehr oder weniger bürokratischen Vorgaben der EU-Kommission erfüllten. Sicher hat diese Blickrichtung auch mit dem Schicksal seines Vaters und seinem eigenen deutschlandpolitischen Interesse zu tun.

Natürlich täuscht die Stromlinienförmigkeit der hier stark abgekürzt skizzierten Karriere über die Hürden und Hindernisse, die dabei im Alltag durch Ausdauer und tief gegründete Motivation immer wieder zu überwinden waren. Pötterings Koordinatensystem jedenfalls scheint ein unerschütterliches und festes Auffangnetz zu sein: die christlich-katholische Fundierung, ihre Übersetzung in die als natürlich empfundene Zugehörigkeit zur CDU, die ebenso entschiedene europäische Orientierung, das dezidierte Engagement für das Europäische Parlament als Garant und Hoffnungsträger nicht nur irgendeines, sondern eines westlich-demokratischen, föderalen Europas. Mehrfach bringt Pöttering die Komplementarität der Dimensionen auf die Formel: „Heimat, Vaterland und Europa“ müssten einander ergänzen, eines ohne das andere führe auf Abwege.

REDERECHT FÜR DANIEL COHN-BENDIT

Mit dem festen Blick auf die Arbeit im Europäischen Parlament, auf die Förderung seiner Rolle in einer entstehenden europäischen Demokratie sind freilich auch (Selbst-)Beschränkungen verbunden. Pötterings Autobiographie ist keine Universalgeschichte, sondern ein persönliches Buch. Das wird zum Beispiel in dem Kapitel über den „U-S-A“-Ausschuss deutlich, in dem er von 1984 an für zehn Jahre maßgeblich mitarbeitete. Dabei ging es um die zweifellos bedeutsame und zum damaligen Zeitpunkt noch keineswegs gesicherte außen- und sicherheitspolitische Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise der EU; die Kehrseite der

Konzentration auf dieses Anliegen ist allerdings, dass die gleichzeitigen, ebenfalls wesentlichen europapolitischen Weichenstellungen und Wendepunkte nur am Rande zur Sprache kommen: Die Einheitliche Europäische Akte, der damit verbundene Weg zum Binnenmarkt, selbst der Aufbruch des Ostblocks durch Gorbatschows Reformpolitik sowie andere Institutionen als das Europäische Parlament werden allenfalls gestreift (der Name Jacques Delors kommt im gesamten Buch nur dreimal vor, und immer nur in Nebensätzen). Dagegen wecken die Ereignisse um die deutsche Wiedervereinigung die ganze Emphase Pötterings, freilich auch jetzt eingebettet in die Kollegialität mit anderen (und zwar nicht nur Parteifreunden, sondern) Weggenossen aus dem Europäischen Parlament: Das gilt etwa für seinen fesselnden Bericht über Besuche in Moskau, in denen auch andere Abgeordnete seiner Delegation mit Vertretern der alten sowjetischen Nomenklatura für das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen im Rahmen der europäischen Friedensordnung eintraten, und dies sowohl im Blick auf die Wiedervereinigung wie hinsichtlich der freien Bündniswahl – eine natürlich beglückende Erfahrung für Pöttering.

Mehr als anekdotisch ist seine Schilderung einer Begegnung mit dem euroskeptischen tschechischen Präsidenten Václav Klaus, der ihm, Pöttering, dem Parlamentspräsidenten, empfiehlt, dem rebellischen Grünen Daniel Cohn-Bendit das Wort zu verbieten, nachdem letzterer Klaus' Allianz mit zweifelhaften irischen Gegnern des Lissabon-Vertrages scharf kritisiert hatte. Pöttering dagegen hält unbeirrt an der Redefreiheit auch für Cohn-Bendit fest und wird von Martin Schulz mit einem Zettel belohnt: „Herr Präsident,

schön, wie Du das Rederecht Deiner Kollegen verteidigst“ (Seite 359). Schon diese Beispiele zeigen, dass Pöttering gerade aufgrund seiner unzweifelhaften Bindungen an die christlich demokratische Europa-Politik auch mit ebenso engagierten, anders orientierten Europäern Kompromisse eingehen konnte. Ein einziges Mal schließlich, und auch das ist eine kleine zeitgeschichtliche Fallstudie, fühlte er sich einem parteipolitischen Gegner entschieden sympathischer verbunden als einem Vertreter der eigenen Parteifamilie: Das war bei der Gelegenheit eines Besuchs in London, bei dem er eine überaus unangenehme Kontroverse mit David Cameron hatte, der in Pötterings Augen klaren Wortbruch beging, als er die britischen Tories aus der Fraktionsgemeinschaft im Europäischen Parlament lösen wollte; der anschließende Besuch bei Tony Blair in Downing Street 10 war ihm demgegenüber geradezu als Rückkehr in eine europäische Vertrauensatmosphäre erschienen.

FALLSTUDIE EUROPÄISCHER KULTUR

In diesem Sinne ist das Buch eine Autobiographie – persönlich und lebendig, mit vielen Erlebnissen, Erfahrungen und Begegnungen, die aber eben nicht bloß Anekdoten, sondern kleine Fallstudien politischer Kultur in europäischer Vielfalt und Einheit sind. Darüber hinaus ist Pötterings Werk zugleich Quelle und Quellensammlung; Quelle für Zeithistoriker, insofern der Autor selbst Handelnder in der europäischen Politik war, Quellensammlung, weil er vielfach sehr ausführlich und kommentierend aus eigenen

Reden, Entschlüssen, Berichten und Verträgen zitiert. Zugleich trägt das Buch aber auch Züge eines politischen Rechenschaftsberichts, der die Lebendigkeit der Erzählung hin und wieder beeinträchtigt, etwa wenn über eine halbe Seite die Namen und Funktionen von Teilnehmern an Tagungen oder Sitzungen wiedergegeben werden. Andererseits ist diese Sorgfalt selbstverständlich auch eine Hommage an die einzelnen Kollegen und Mitstreiter.

Das würde jedenfalls dem Politikertypus entsprechen, den Pöttering verkörpert: Bodenständigkeit, und zwar sowohl im räumlichen als auch im geistigen Sinne, ist sicher ein Schlüssel zum Verständnis seiner Persönlichkeit. Auf dieser Grundlage hat er sein politisches Leben in den Dienst an seinen Überzeugungen und Wertvorstellungen gestellt. Diese Orientierung hat

ihn weit über den engeren Horizont seiner Herkunft und Heimat hinausgeführt und – wiederum sowohl in geographischer wie in politischer Hinsicht – zu einem politischen Dasein von europäischer Dimension. Ihm ging es zweifellos nicht vorrangig um ich-bezogenen Ruhm und noch weniger um materiellen Reichtum, sondern um ein Zusammenleben von Europäern, das Schicksale wie das seines Vaters und die Konsequenzen für die nachfolgende Generation für immer ausschloss. Auch wenn ein Abgeordneter im Europäischen Parlament, ein Fraktionsvorsitzender, ein Präsident des Europäischen Parlaments nicht zu den herausragenden Entscheidungsträgern gehört, ein herausragender Europäer kann er dennoch sein. Die Lektüre von Pötterings Buch jedenfalls lohnt sich – bis zur letzten Zeile.

In Form bringen

Die Agenda des neuen EVP-Fraktionsvorsitzenden

MANFRED WEBER

Geboren 1972 in Niederhatzkofen, Bezirksvorsitzender der CSU Niederbayern. Seit 2014 ist er Vorsitzender der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament.

Als ich vor zehn Jahren als junger Abgeordneter Mitglied im Europäischen Parlament wurde, hätte ich nie gedacht, dass sich Europa in den folgenden Jahren in so kurzer Zeit so sehr verändern würde. 2004 hatte die EU gerade die zehn neuen Mitgliedstaaten aufgenommen und damit die größte Erweiterungsrunde ihrer Geschichte hinter sich. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Europäische Par-

lament gleichwertiger Gesetzgeber neben dem Rat, der die Mitgliedstaaten vertritt.

Seither hat vor allem die Staatsschuldenkrise eine gewaltige Dynamik mit großen Veränderungen hervorgerufen. Einer der Auslöser für die Krise war der Sündenfall von SPD und Grünen, als der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder sich mit den europäischen Staats- und Regierungschefs auf eine Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts einigte. Damit sandte ausgerechnet Deutschland an seine EU-Partner ein verheerendes Signal für mehr Schuldenmachen und weniger Solidität. Dieser Fehler darf heute nicht wiederholt werden. Es ist erschreckend, dass die Sozialdemokraten nun erneut

den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufweichen möchten. Eine wichtige Lektion aus der Krise ist die Schaffung einer europäischen Finanzmarktregulierung. Gegenwärtig arbeiten die Institutionen am Aufbau und an der Implementierung einer echten Bankenunion. Mit der Wahl von Jean-Claude Juncker zum Kommissionspräsidenten als Folge des Spitzenkandidatenprozesses mit der Europäischen Volkspartei (EVP) als Wahlsiegerin sind wir inmitten einer weiteren bedeutenden Veränderung, eines evolutionären Schritts hin zu mehr Demokratie, Parlamentarisierung und Transparenz.

Die letzten Jahre hat die EVP in Brüssel und den Mitgliedstaaten daran gearbeitet, die Scherben der Schuldenkrise aufzukehren. Das Ziel lautet: Wirtschafts- und Finanzpolitik muss nachhaltig sein! Auf EU-Ebene haben wir den Stabilitäts- und Wachstumspakt überarbeitet und auf ein neues Fundament gestellt. Die Regeln sind jetzt strenger denn je. Wir haben zusätzlich den Fiskalpakt ausgehandelt, einen internationalen Vertrag zwischen 25 EU-Mitgliedstaaten, in dem sich die Länder dazu verpflichten, eine Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen aufzunehmen. Außerdem gibt es jetzt zahlreiche Regeln, um die Finanzmärkte stabiler zu machen.

GEGEN JUGEND- ARBEITSLOSIGKEIT

Auf nationaler Ebene hat die EVP häufig in Regierungsverantwortung zentrale Reformen vorangebracht. So steht Irland wieder deutlich besser da, weil unser Partner in der EVP, *Fine Gael*, dort harte Reformen

durchgeführt hat. Auch in Portugal, Spanien und Griechenland kämpfen unsere Partner in der EVP für eine bessere Zukunft in den krisengebeutelten Ländern. Trotz dieser einschneidenden Reformen und der Last für die Menschen in diesen Ländern bei der Bewältigung der Krise hat die EVP die Europawahlen gewonnen. Welch bestärkendes Signal!

Vor uns liegt noch ein steiniger Weg. Die Schuldenkrise ist eingedämmt, aber noch lange nicht überwunden. Große Teile Europas sind von Stagnation und Arbeitslosigkeit geprägt. Vor allem die Jugendarbeitslosigkeit macht den Ländern in Südeuropa zu schaffen. Es droht eine ganze Generation ohne Zukunftsperspektive heranzuwachsen. Wachstum und Arbeitsplätze stehen im Zentrum der nächsten Legislaturperiode. Die EVP ist die Partei, die konkrete Rezepte anbietet. Eines ist klar: Am Schuldentilgen und an Strukturreformen führt kein Weg vorbei. Sie stehen Wachstum und Arbeitsplätzen nicht nur nicht entgegen, sondern sind Grundbedingung für eine nachhaltige, dauerhafte und stabile Erholung. Eine Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird es mit der EVP nicht geben.

JEAN-CLAUDE JUNCKER

Ich bin mir sicher, dass Jean-Claude Juncker der richtige Mann ist, um die Europäische Kommission hierbei auf Kurs zu halten. Er hat die Wähler Europas und große Teile des Europäischen Parlaments hinter sich. Erstmals hatten die Bürger eine echte Wahl und konnten mit ihrer Stimme konkreten Einfluss auf die

Benennung des Präsidenten der EU-Kommission ausüben.

Im Vorfeld wurde viel diskutiert, ob die europäischen Parteien das Recht hatten, Spitzenkandidaten aufzustellen, und ob das Europäische Parlament fordern darf, dass ein Spitzenkandidat später offiziell von den Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen wird. Die europäischen Verträge wurden dabei immer entweder in die eine oder die andere Richtung interpretiert. Ich finde es seltsam, dass sich die Parteien auf EU-Ebene für einen Prozess rechtfertigen müssen, der in praktisch allen Mitgliedstaaten eine demokratische Selbstverständlichkeit ist. Auch dort stehen Spitzenkandidaten in keiner Verfassung. Von der EU wird stets gefordert, sie müsse transparenter und demokratischer werden. Wenn nun die Menschen ganz konkret entscheiden dürfen, wer an die Spitze der EU-Kommission rückt, ist Europa in Sachen Demokratie ein gewaltiges Stück vorangekommen.

Bisher wurden die Kommissionschefs immer einstimmig von den Staats- und Regierungschefs nominiert. Dies war nun zum ersten Mal anders. Auch im Europäischen Rat haben die Beteiligten um den richtigen Weg für Europa gestritten. Auch das ist gelebte Demokratie. Und Europa hat sich mit der Nominierung von Jean-Claude Juncker klar entschieden. Im Europa der 28 muss es stets das Ziel sein, möglichst viele einzubinden und Kompromisse zu schließen. Aber die Entscheidung für Juncker ist mit einer eindeutigen Mehrheit gefallen.

Mit Juncker wird ein erfahrener ehemaliger Premierminister das Steuer übernehmen, der über langjährige Exekutiv-erfahrung verfügt und auch im Europäischen Rat bestens vernetzt ist. Ich bin

zuversichtlich, dass mit ihm gemeinsam die Ziele der EVP in den nächsten fünf Jahren umgesetzt werden können.

REFORMEN

Die EVP-Fraktion hat in den letzten Wochen intensiv darüber beraten, wie wir Europa voranbringen wollen. Dazu hat die Fraktion eine „Reformagenda für Europas Zukunft“ verabschiedet – die Grundlage für die Arbeit in der kommenden Legislaturperiode. Das Kernthema wird die Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Dazu soll der europäische Binnenmarkt weiter gestärkt und endlich das digitale Potenzial Europas genutzt werden. Noch sieht die EU zu, wie in anderen Regionen ein Internet-Gigant nach dem anderen entsteht. Bessere Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Industrie stehen auf der Agenda. Es muss eine gemeinsame Energiepolitik auf den Weg gebracht werden, die Europa mehr geopolitische Unabhängigkeit verschafft. Ein funktionierender Binnenmarkt ist dabei der Schlüssel. Die EU-Politik muss noch stärker auf kleine und mittelständische Unternehmen zugeschnitten sein. Europa sollte endlich anfangen, unnötige Bürokratie abzubauen. Der ehemalige bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber hat bereits wertvolle Vorarbeit geleistet. Ich wünsche mir, dass die nächste Kommission dem Thema eine noch höhere Bedeutung schenken wird.

Ein weiteres Versprechen, das schon lange im Raum steht und jetzt mit Leben erfüllt werden muss, ist die Umsetzung des Subsidiaritätsgedankens. Es sollte bald gelingen, nur die Dinge auf europäischer

Ebene zu regeln, die auch eine europäische Dimension haben. Es gibt viele Bereiche des Lebens, in denen die Kommunen oder Bundesländer selbst am besten wissen, welche Regelungen nötig sind und welche nicht.

Neben der Wirtschaftspolitik müssen wir uns aber auch um andere wichtige Themen kümmern. Dass ein großes Augenmerk auf der Flüchtlingspolitik liegen muss, ist angesichts der rasant steigenden Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern offensichtlich. Das Asylopaket muss hierzu rasch in allen Mitgliedstaaten implementiert werden. Daneben müssen wir Europas Außengrenzen sicherer machen und dafür Sorge tragen, dass sich in den Gewässern vor Europa keine humanitären Katastrophen mehr ereignen.

Die EVP steht zur europäischen Integration. Besonders wichtig ist uns daher, dass es keine Rückschritte in Bereichen geben darf, die sich bewährt haben. So sind die offenen Grenzen innerhalb der EU für uns nicht verhandelbar.

Damit dieses ambitionierte Programm gelingt, muss Europa sich nach innen konsolidieren und festigen. Auch deshalb hat die Fraktion der Europäischen Volkspartei „ja“ gesagt zu einer privilegierten Partnerschaft mit der Türkei, aber „nein“ zu einer Vollmitgliedschaft des Landes. Europa muss sich auch in den nächsten Jahren Schritt für Schritt weiterentwickeln. Die EVP will dabei weiterhin die Kraft sein, die Europa ihren Stempel aufdrückt.

Fokus Afrika

Und trotzdem ein Chancenkontinent

—

Die neuen afrikapolitischen Leitlinien

GÜNTER NOOKE

Geboren 1959 in Forst (Lausitz),
Persönlicher Afrikabeauftragter der
Bundeskanzlerin im Bundesminis-
terium für wirtschaftliche Zusammen-
arbeit und Entwicklung.

Am 21. Mai 2014, drei Jahre nach der Verabschiedung des Afrikakonzepts der Vorgängerregierung, hat die Bundesregierung neue afrikapolitische Leitlinien verabschiedet. Die Afrikadebatte der Großen Koalition begann Anfang des Jahres 2014 auf der

Münchner Sicherheitskonferenz. Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen mahnten eine größere Verantwortung Deutschlands in Krisensituationen an. Die daran anschließende öffentliche Debatte verlief leider in den eingespielten Mustern. Wo gibt es Krisen? Wird nicht vielleicht die Bundeswehr in Afrika gebraucht? Afrika ist aber kein Experimentierfeld für mögliche deutsche Militäreinsätze.

Die Debatte erhöhte immerhin das allgemeine Interesse an Afrika und an dem, was die Bundesregierung, vor allem auch das Entwicklungsressort, dort vorhat. Insbesondere auf diesem Kontinent wird über Zukunftsfragen der Menschheit entschieden – Armut, Rohstoffnutzung, Einsatz moderner Cybertechnologien, Rolle und Verantwortung des Staates, kulturelle Prägungen versus universalen Menschenrechtsschutz, globale Herausforderungen beim Schutz des Klimas und beim Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Insofern spielt Europas Nachbarkontinent eine eigenständige und zunehmend wichtigere Rolle in der Welt und auch speziell für Deutschland.

Die Leitlinien kennzeichnen Afrika als einen Kontinent im Wandel, auf den sich die deutsche Afrikapolitik noch präziser einstellen muss. Trotz fortbestehender Risiken, die durch aktuelle Ereignisse wie die Entführungen durch die Boko Haram in Nigeria, den Bürgerkrieg in Zentralafrika, die Massaker im Südsudan und die Anschläge auf Touristen in Mpeketoni (Kenia) besonders im Blickfeld der Öffentlichkeit liegen, bietet Afrika aber auch Chancen und Möglichkeiten, die es zu nutzen gilt – zuerst im Interesse der dort lebenden Menschen, aber auch aufgrund eigener Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen. Wirtschaftswachstum, Reichtum an natürlichen Ressourcen und eine wachsende Mittelschicht in vielen afrikanischen Ländern sollten die Aufmerksamkeit einer Exportnation wie Deutschland auf sich ziehen. Afrika wandelt sich trotz allem vom Krisen- zum Chancenkontinent.

Das Auswärtige Amt unternimmt mit den afrikapolitischen Leitlinien den Versuch, auf diese Veränderungen mit unserer Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, aber auch mit der Wirtschafts- und Umweltpolitik koordiniert und abgestimmt zu antworten. Die Leitlinien reagieren auch auf gestiegene afrikanische Erwartungen an Deutschland: Seit der Finanzkrise sind Deutschland und die Bundeskanzlerin aus afrikanischer Perspektive noch mehr zu zentralen Akteuren in Europa geworden.

Die Leitlinien zeichnen ein differenziertes, aber ein grundsätzlich positives Bild des Kontinents. Sie knüpfen an erstmals benannte deutsche Interessen und an das noch stärker auf Wirtschaft orientierte Afrikakzept der christlich-liberalen Bundesregierung an und nehmen Deutschlands neue Rolle in der Welt in die Überlegungen auf. Sie setzen die Rahmenbedingungen, Grundsätze und Schwerpunkte der Afrikapolitik und bilden somit eine gute Grundlage für ein abgestimmtes Handeln der gesamten Bundesregierung in Afrika.

In diesem Rahmen hat das Auswärtige Amt eine allgemeine Koordinierungsfunktion für die deutsche Afrikapolitik, während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Koordinierung für die *Official Development Assistance* (ODA)-Mittel verantwortet. Schon im März 2014 hatte Bundesminister Gerd Müller die Neuausrichtung der Afrikapolitik des BMZ im Bundestag vorgestellt. Das BMZ fügt sich mit seinen konkreten, handlungsorientierten Aktivitäten in den Gesamtrahmen

der afrikapolitischen Leitlinien ein und bleibt das entscheidende Ressort, wenn es um die finanzielle Unterfütterung nicht nur der entwicklungspolitischen Interessen Deutschlands geht.

100 MILLIONEN MEHR FÜR AFRIKA

Die im BMZ-Konzept dargestellte Neuausrichtung, in der die Leitlinien ihre Konkretisierung in bestimmten Punkten erfahren, wird derzeit vom Ministerium operationalisiert. So sollen bereits in diesem Jahr die Mittel für Afrika um rund 100 Millionen Euro erhöht und neue Initiativen im aktuellen Haushalt berücksichtigt werden. Außerdem wird die Liste der Kooperations- und Partnerländer offener gehandhabt und das Engagement in fragilen Staaten verstärkt werden.

Insbesondere der letzte Punkt findet sich auch im Schwerpunkt des Konzepts wieder: die Förderung von Frieden und Sicherheit in den afrikapolitischen Leitlinien. Deutschlands Engagement beim Abbau von Fragilität und der Stärkung guter Regierungsführung wird ausgeweitet, um Krisen vorzubeugen. Dabei ist aus Sicht des BMZ klar, dass ODA-Mittel nicht für militärische Zwecke und Einsätze genutzt werden. Vor allem durch vielfältige Unterstützungsmaßnahmen bei der Krisenprävention sollen afrikanische Partner besser in die Lage versetzt werden, Konflikte selbst zu lösen.

Weitere Schwerpunkte in den Leitlinien sind die regionale Integration als Voraussetzung einer friedlichen, stabilen und wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklung, die Bekämpfung von Fluchtursachen wie Armut, Hunger und Konflikten und die verstärkte Zusammenarbeit mit Afrika als globalem Partner beim Schutz globaler öffentlicher Güter.

Beim Schwerpunkt selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung geht es um die Förderung lokaler Existenzgründer und Unternehmen, damit sie am Markt bestehen können. Durch diese Unterstützung verbreitert sich die wirtschaftliche Basis: Wertschöpfung und Beschäftigung in afrikanischen Ländern werden erhöht, und über verbesserte Steuereinnahmen ergeben sich neue Finanzierungsmöglichkeiten des Staates. Für die afrikanische Wirtschaft bieten deutsche Unternehmen Branchenexpertise und wertvolles Know-how, Ausbildung von Fachkräften und hohe Maßstäbe bei Qualität und gesellschaftlicher Verantwortung. Umgekehrt bietet Afrika für deutsche Unternehmen einen enormen Zukunftsmarkt. Durch die Verbesserung des regulatorischen Rahmens und des Investitionsklimas will die Bundesregierung die Zusammenarbeit fördern.

PERSPEKTIVE FÜR DIE JUGEND

All diese Ziele der Unterstützung privater Wirtschaftsunternehmen und Investitionen in afrikanischen Ländern sind Kernfaktoren für eine stabile und nachhaltige Entwicklung. Denn ohne den Millionen Jugendlichen in Afrika eine Perspektive für ihr Leben geben zu können, was nur durch wirtschaftliches Wachstum und gute Politik, nicht aber durch Entwicklungszusammenarbeit möglich ist, wird die Stabilisierung afrikanischer Staaten kaum gelingen.

Es liegt im deutschen und europäischen Interesse, dass die Inseln der Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Prosperität und des Menschenrechtsschutzes größer werden und zusammenwachsen. Nur das erhöht mittel- und langfristig unsere Sicherheit und unsere wirtschaftlichen Kooperationsmöglichkeiten. Das wird nur möglich sein, wenn Europa auf dem afrikanischen Kontinent geschlossen auftritt und den eigenen Prinzipien folgt. Deutschland wird sich den Leitlinien entsprechend stärker in Brüssel einbringen. Altes koloniales Besitzdenken und Belehrungen müssen der Vergangenheit angehören. Afrikanische Länder sind selbstbewusste Partner. Sie erwarten zu Recht Respekt! Kritik ist aber angebracht, wenn in Afrika elementare Menschenrechte verletzt werden oder sich korrupte Eliten schamlos bereichern. Eine solche Kritik wird auch an anderen Orten der Welt geübt, und es gibt keinen Grund, die teilweise sich selbst überschätzenden afrikanischen Partner damit zu verschonen. Am Ende kann man nur gemeinsam erfolgreich sein – das gilt für die Nachbarkontinente Europa und Afrika und für alle beteiligten Ressorts der Bundesregierung.

Der Fall Malis



Wie dem zerfallenden Land geholfen werden kann

ANDREA ELLEN OSTHEIMER

Geboren 1970 in Groß-Umstadt,
Leiterin des Teams Afrika,
Hauptabteilung Europäische und
Internationale Zusammenarbeit der
Konrad-Adenauer-Stiftung.

Über mehr als zwei Dekaden galt Mali als ein Erfolgsmodell demokratischer Transformation auf dem afrikanischen Kontinent. In den Rankings der Demokratieforschung wies das Land solide Ergebnisse auf.¹ Dieser Ruf gründete sich auf eine 1992 demokratisch gewählte Regierung unter Alpha Oumar Konaré. Mali stand bis dahin unter der Herrschaft des Diktators Moussa Traoré, der Ende 1991 durch einen Militärputsch entmachtet wurde; vom Militär wurde daraufhin eine zivile Regierung eingesetzt. Das Erfolgsbeispiel Malis wurde konsolidiert durch regelmäßige, freie und faire Wahlen, ein Ausscheiden seines Präsidenten Alpha Konaré nach zwei Mandaten – ohne Diskussion um eine Verfassungsänderung zur Verlängerung der Amtszeit – sowie durch vorzeigbare gesetzliche Rahmenbedingungen zur Stärkung demokratischer Institutionen. Malis Dezentralisierungsgesetz war ein Orientierungsmodell für viele, insbesondere

westafrikanische Staaten. Das Image Malis und seine internationale Reputation wurden auch durch das Engagement des Präsidenten Alpha Konaré und seines Nachfolgers Amadou Toumani Touré als Konfliktmediatoren in afrikanischen Krisenregionen gestärkt.

Wie die Ereignisse ab Januar 2012 demonstrieren, war Mali jedoch weit davon entfernt, mehr als nur eine Wahldemokratie zu sein. Die staatliche Kontrolle und Herrschaftsgewalt im nördlichen Teil des Landes war nur rudimentär ausgeprägt. Eine politische Lösung für die Autonomiebestrebungen der dort beheimateten Tuareg wurde nie ernsthaft verfolgt. Bereits 2011 hatte die Entführung französischer Touristen durch die *Organisation al-Qaïda au Maghreb islamique* (AQMI) für Aufsehen gesorgt und die Infiltrierung des Nordens durch Terrorgruppierungen offenbart.

KOLLAPS DER BEFEHLSSTRUKTUR

Mit dem Militärcoup im März 2012, der nicht nur die demokratisch gewählte Regierung Malis zu Fall brachte, sondern auch zu einem Kollaps der gesamten Kontroll- und Befehlsstruktur der Streitkräfte führte, etablierten sich im Norden des Landes die AQMI sowie die radikalislamistischen Kräfte *Ansar Dine* („Verteidiger des Glaubens“) und *Mouvement pour l’Unité et le Jihad en Afrique de l’Ouest* (MUJAO). Neben diesen islamistischen Extremisten destabilisierten auch die bewaffneten und für eine Unabhängigkeit des Nordens eintretenden Tuareg-Gruppen, der *Haut Conseil pour l’Unité de l’Azawad* (HCUA) und das *Mouvement Arabe de l’Azawad* (MAA), das Land. Nachdem die französische Intervention „Operation Serval“ den Norden Anfang 2013 weitgehend von den extremistischen Terrorgruppierungen hatte befreien können, kam es im Juni 2013 zu einem vorläufigen Waffenstillstandsabkommen (Ouagadougou), welches es ermöglichte, dass im August 2013 Wahlen stattfinden konnten. Obgleich damit zwei Meilensteine des Übergangs zu einem demokratischen System erreicht wurden – Wiederherstellung der Kontrolle über den Norden und landesweite Wahlen –, bleibt die Lage in Mali weiterhin instabil.

So gelang es nicht, den im vorläufigen Abkommen vorgesehenen inklusiven Dialog zwischen bewaffneten Rebellen und der Regierung voranzubringen; außerdem vernichteten die Angriffe auf den Premierminister während seines Besuches in Kidal am 17. Mai 2014 und der darauffolgende Vergeltungsschlag der malischen Armee das bis dahin Erreichte: Vor den Auseinandersetzungen in Kidal war die staatliche Autorität sukzessive in die zuvor besetzten Gebiete zurückgekehrt. In Gao und Timbuktu hatten rund fünfzig Prozent der Präfekten und Sub-Präfekten ihre Arbeit wieder aufgenommen, in Kidal waren es allerdings nur zwanzig Prozent. De facto galt Kidal weiterhin als „No-go-Area“. Zurzeit besitzt die malische Regierung keine Kontrolle über den Norden, und die Rebellen konnten bis auf wenige

Hundert Kilometer an die Zentren Timbuktu und Gao heranrücken. Das Waterloo der malischen Armee wirkte sich desaströs auf die Moral der Truppen aus und ermöglichte den Rebellen den Zugriff auf Waffen und Munition.

SCHUTZ DER ZIVILBEVÖLKERUNG

Angesichts der sicherheitspolitischen Lage Malis wird weiterhin ein internationales Engagement notwendig sein. Malische Truppen sind nur bedingt in der Lage, ihren Gegner erfolgreich abzuwehren. Die EU-Trainingsmission EUTM-Mali leistet einen essenziellen Beitrag zur Stärkung der Kapazitäten in den Bereichen operationeller und organisatorischer Kommandostrukturen. Sie berät bei Logistik, Personalführung, Nachrichtenbeschaffung und Operationsplanung.² Eine Ausbildung der malischen Armee für den Kampfeinsatz gegen Rebellen sieht EUTM-Mali allerdings nicht vor. Die UN-Mission MINUSMA besitzt ein Mandat unter Kapitel VII der UN-Charta, bei dem der Schutz der Zivilbevölkerung im Zentrum steht, das heißt: Von UN-Seite wird es keine gemeinsamen militärischen Operationen mit dem malischen Militär geben. Der UN-Sicherheitsrat verweist in der jüngsten Mandatsverlängerung sogar ausdrücklich auf den Rückgriff auf französische Truppen zum Schutz von MINUSMA-Angehörigen.³ Damit bleibt Frankreich nolens volens für die malische Regierung ein Garant der Sicherheit und Stabilität im Land.

LEGIONÄRE AUS DEM LIBYSCHEN BÜRGERKRIEG

Die Sicherheitsherausforderungen Malis haben sowohl einen entwicklungspolitischen als auch einen sicherheitspolitischen Aspekt. Zum einen ließ es eine führungsschwache Regierung in Bamako zu, dass die aus dem libyschen Bürgerkrieg zurückkehrenden bewaffneten „Legionäre“ sich in den Norden zurückziehen konnten. Zum anderen blieb die Kontrolle des Territoriums durch eine bewusst schwach gehaltene malische Armee stets hinter den Anforderungen zurück. Gleichermaßen vernachlässigten die meisten malischen Regierungen den Norden und enttäuschten die Bevölkerung durch leere Versprechungen. Die Krise offenbarte allerdings auch, dass sich die entwicklungspolitischen Probleme des Landes nicht nur auf den Norden beschränken, sondern das gesamte Land betreffen.

Bei den Wahlen im Juli und August 2013 wurde Ibrahim Boubacar Keita mit einer überwältigenden Mehrheit von 77,62 Prozent zum Staatspräsidenten gewählt und erhielt bei Wahlbeteiligungen von 48,98 Prozent (erste Runde) und 44,41 Prozent (zweite Runde) eine zufriedenstellende Legitimierung. Angesichts der schwierigen Sicherheitslage waren Beobachter

davon ausgegangen, dass ein weitaus geringerer Anteil der Bevölkerung an den Wahlen teilnehmen würde.

REGIERUNG IM VERTRAUENSSTURZ

Obgleich die Krise nochmals deutlich gemacht hatte, wie dringend Mali Regierungsreformen benötigt, fehlte der Regierung von Präsident Keita der Elan oder auch der politische Wille, diese anzustoßen. Im April 2014 traf aufgrund der blockierten Reformen sogar Premierminister Oumar Tatam Ly zurück. In der Bevölkerung hat die politische Klasse gänzlich an Vertrauen eingebüßt. Der Mangel an staatlichen Leistungen, aber auch der skandalöse Kauf eines Flugzeuges für den Präsidenten für dreißig Millionen Euro führten zu einer Abkehr der Bevölkerung von der Regierung und seitens des IWF zum Einfrieren der nächsten Tranche an Finanzhilfen. Die schwache Opposition (22 Abgeordnete von 147) stellt dabei keine glaubwürdige Alternative dar und offenbart den gleichen Mangel an moralischer Orientierung.

Um das Vertrauen der Bevölkerung in den politischen Prozess zurückzugewinnen, wird eine neue Generation von Politikern dringend benötigt! Dazu ist es notwendig, die dezentralen Strukturen zu reformieren und zu beleben. Über Jahrzehnte galt Mali im afrikanischen Kontext als Erfolgsbeispiel für Dekonzentration, doch wurden die vorhandenen Konzepte nie wirksam implementiert und insbesondere im Norden Staatsgewalt zu keinem Zeitpunkt effektiv ausgeübt. Die für den 26. Oktober geplanten Kommunalwahlen stellen daher eine einzigartige Möglichkeit dar, den Prozess wieder in Gang zu setzen und die Bindung zwischen Staat und Bürger durch eine „politique de proximité“ zu stärken.

Der insbesondere für den Norden Malis unabdingbare Versöhnungsprozess wird gegenwärtig lediglich durch punktuelle zivilgesellschaftliche Eigeninitiativen befördert. Sollte es auf der Makroebene zu einem Friedensvertrag kommen, wird es auf der kommunalen Mikroebene notwendig werden, zum einen die Spannungsfelder und relevanten Akteure zu identifizieren und Letztere in einen lokalen Versöhnungsprozess einzubinden. Zum anderen müsste die Bevölkerung über die Inhalte des Abkommens gezielt informiert werden. Dies sind die Arbeitsaufträge an politische Stiftungen, die die Konrad-Adenauer-Stiftung in Kooperation mit ihren lokalen Partnern wahrnimmt.

Informationsvermittlung und Sensibilisierung bei gesellschaftspolitisch relevanten Themen sind die Felder, auf denen politische Stiftungen einen Beitrag zu Konsolidierung leisten können. Darüber hinaus gilt es, das Vertrauen in politische und staatliche Autoritäten wieder herzustellen, das heißt, die entkoppelte Elite wieder in Dialog mit der Bevölkerung zu bringen, sodass die Entscheidungsträger wieder aufgerufen werden, sich gegenüber

den Menschen zu verantworten. Zum anderen bedeutet dies, dass die Bevölkerung bewusst von ihren Möglichkeiten der politischen Partizipation Gebrauch macht. Austauschforen für Abgeordnete und Vertreter politischer Parteien auf lokaler Ebene sind hierbei ebenso ein Mittel wie eine Wählersensibilisierung für die bevorstehenden Kommunalwahlen. Da die Vertrauenskrise in der Bevölkerung nicht allein die staatlichen Instanzen mit ihrer politischen Klasse umfasst, sondern insbesondere auch das Militär betrifft, müssen seine Vertreter in die Dialogprozesse integriert werden. Vertrauen schaffen lässt sich dabei freilich nicht nur durch Dialogforen. Es geht auch um veränderte Verhaltensweisen und ein neues Selbstverständnis der Militärs. In diesem Kontext werden Trainingseinheiten zum Selbstbild des Soldaten in Anlehnung an das Konzept „Bürger in Uniform“ zu einer Ausbildungskomponente.

Trotz der strukturellen Ursachen des Konflikts in Mali besitzt dieser seit 2012 auch eine regionale Dimension. Diese erfordert es, dass sicherheitspolitische Diskussionen und die Entwicklung von Lösungsansätzen nicht nur mit nationalen Akteuren erfolgen. Es muss ein Austausch mit Nachbarstaaten, insbesondere mit Mauretanien, Algerien, dem Niger, Burkina Faso und der Elfenbeinküste erfolgen, in den außerdem die für den Sahel strategisch relevanten Staaten Tschad, Libyen, Nigeria und der Senegal einzubeziehen sind. Trotz der steigenden Verantwortungsbereitschaft afrikanischer Staaten und dem Wunsch, sich selbst für die Beilegung regionaler Konflikte zu engagieren, haben die Krisen sowohl in der Zentralafrikanischen Republik wie auch in Mali gezeigt, dass die Kapazitäten hierfür noch viel zu schwach ausgeprägt sind. Da auch die seit Langem auf Ebene der Afrikanischen Union diskutierte *African Standby Force* noch nicht realisiert werden konnte, werden internationale Interventionen zur Stabilisierung eines Landes – wie etwa Mali – weiterhin notwendig bleiben. Europa engagiert sich nicht zuletzt, um den grenzüberschreitenden Problemen Migration und Terrorismus zu begegnen; deshalb sollte ein sicherheitspolitischer Dialog nicht nur in der Region, sondern auch zwischen den Sahel-Staaten und europäischen Entscheidungsträgern stattfinden. Lösungsansätze können nur dann formuliert werden und weiterführen, wenn Fachexperten, Zivilgesellschaft und politische Entscheidungsträger sowie Angehörige des Militärs sich kontinuierlich austauschen.

¹ Noch in der Ausgabe des Bertelsmann Transformationsindex BTI 2012 (Berichtszeitraum bis 2011) erhielt Mali den positiven Statusindex von 6,09. [<http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Mali.pdf>, 07.07.2014.] Auch im Freedom House Ranking erhielt Mali noch eine ausgesprochen positive Bewertung von 2,5 (auf einer Skala von 1 = best bis 7 = worst).

² http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/index_en.htm, 07.07.2014.

³ UNSCR 2164, 25.06.2014.

jom, kersa, mougne

Wie eine westafrikanische Bürgerin politische
und religiöse Frauenrollen erlebt

MARIAMA NDOYE MBENGUE

Geboren 1953 in Rufisque (Senegal),
senegalesische Schriftstellerin,
verbrachte große Zeitspannen ihres
Lebens in Côte d'Ivoire und Tunesien.

Die ganze Welt hat die Nachricht von der Entführung der Frauen im Norden Nigerias entsetzt. Das schreckliche Geschehen gibt Anlass, über das Frauenbild in Afrika zu berichten.

Es ist differenzierter, vor allem auch positiver, als viele in Europa glauben. Frauen nehmen in Westafrika traditionell einen zentralen gesellschaftlichen Platz ein, besonders im Senegal. Im religiösen Bereich bilden sie die Pfeiler der kultischen Handlungen, in der animistischen Gesellschaft sind sie die Priesterinnen. Sie stehen dem Heiligtum der Totengeister vor und bringen ihnen Opfergaben dar. Es ist die Frau, die die Verbindung zwischen den Menschen und den Göttern gewährleistet. Bei den Lébous organisieren sie die Sitzungen der Ndeup – also der Zeremonien und rituellen Tänze, die Depressionen und Geisteskrankheiten heilen sollen. Bei den Völkern der Sérère, Diola und Bassari ist die Rolle der Frau ähnlich ausgeprägt. Bei den Hal Pulaar im Senegal hingegen, wo der Islam seit dem 11. Jahrhundert verbreitet ist, fehlen greifbare Spuren vorangegangener Religionen.

Heute besuchen muslimische Frauen vor allem freitags eigens reservierte Säle in Moscheen. Sie haben Bildungsinstitutionen für Mädchen gegründet und manche glänzen durch ihre theologische Expertise – sie lassen sich nicht mehr an die zweite Stelle verweisen. Christliche Frauen nehmen an Messen und anderen religiösen Zeremonien teil und arbeiten in Pfarrkirchen und Diözesen sowohl erzieherisch als auch spirituell. In den westafrikanischen Gesellschaften dominiert ein religiöser Synkretismus, da Kernelemente des Animismus fest verankert sind. So bringen die Frauen zu besonderen Wendepunkten des Lebens wie Geburt, Heirat oder Krankheit ihren Schutzgöttern Gaben und Trankopfer wie Milch und Hirsebieb dar.

Für die Grundlagen der gesellschaftlichen Werte, die in Westafrika Frauen repräsentieren, stehen im Senegal nacheinander die Begriffe „jom“, „kersa“ und „mougne“. „Jom“ bedeutet Sinn und Richtung, aber auch Würde; es manifestiert sich darin das Bestreben, die Hochachtung anderer zu gewinnen und seine Integrität zu bewahren. „Kersa“ meint die Schamhaftigkeit, die Diskretion und das gute Benehmen. „Mougne“ ist Synonym für die Geduld im Glauben; es bedeutet, nicht dem Laster anheimzufallen und so gefeit zu sein gegen den Zorn Gottes und die Missachtung durch andere Menschen. Das Kind erfährt das Leben „im Lendenschurz seiner Mutter“, in dem es sie hört, sie handeln fühlt, in dem es sie bei den täglich zu verrichtenden Arbeiten begleitet. „Doom ja dey ja“, besagt eine Lebensweisheit. Wie die Mutter, so das Kind. „Doom“ bedeutet das Kind, aber auch die Frucht. Ist das Kind ein Mädchen, so führt die Mutter es in die täglichen Verrichtungen im Hause ein. Auf Feldern, auf dem Markt, am Meeresufer nehmen Kinder an der Saat, an der Pflege der Kulturen und ihrer Ernte teil. Auf dem Markt verkaufen junge Mädchen und Frauen jeden Alters die Früchte der Erde; an den Küsten schuppen, trocknen, räuchern und verkaufen sie Fisch.

Manche Organisationen helfen den Frauen, ihr Einkommen zu erhöhen, indem sie ihnen Lesen und Schreiben beibringen. Das führt dazu, dass die Frauen ihre Lage stärker reflektieren und ihre Möglichkeiten besser ausschöpfen. In vielen westafrikanischen Ländern ist die Arbeit von Frauen das wirtschaftliche Fundament ihrer Familien und der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Derzeit existieren viele Frauenorganisationen in Westafrika: von kleinen Kredit- und Spargenossenschaften in den Dörfern bis hin zu Verbänden weiblicher Unternehmer und den Vereinigungen der Juristinnen, Ärztinnen oder Lehrerinnen.

PRÄGENDE FRAUENFIGUREN

Der Respekt vor den Frauen fußt auf Historien und Sagen etwa der adeligen Frauen an den königlichen Höfen der Reiche der Mandinka und der Wolof und ihrem großen Einfluss auf das Leben des Volkes. Die Königinnen haben

sich durch ihren Heldenmut einen Namen in ruhmreichen Zeiten gemacht: etwa die Frauen von Nder, Yacine Boubou, Aline Sitoë Diatta im Senegal, Sogolon, die „Büffelfrau“ in Mali, oder Abla Pokou, die Königin an der Elfenbeinküste. Letztere hat, so erzählt man, ihren einzigen Sohn dem Flussgeist geopfert, damit ihre Untertanen den Fluss überqueren konnten. Verblüfft durch die Größe dieser Geste rief die Menge aus: „Ba ouli!“ – „Das Kind ist gestorben.“ Daher kommt der Name des Volkes, das an der Elfenbeinküste und in Ghana siedelte.

Der Platz der Frauen hat sich von Generation zu Generation gefestigt. Westlicher Argwohn gründet teilweise auf Unverständnis: Die Erziehung in Afrika ist spartanisch, und man glaubt, der Schmerz forme den Menschen – man muss leiden, um eine gute Gattin zu sein, das heißt: Hirse zu zerstampfen, in den Wäldern Holz zu sammeln und für ganze Hausgemeinschaften zu kochen; Frauen leiden auch, um Tätowierungen zu ertragen, die sie schön machen. Was im Namen der kulturellen Identität im wahrsten Sinne des Wortes eingeritzt wird, erzeugt Schmerz und fordert Stillschweigen, um keine Schande zu bringen. Ein Mann, der vor der Beschneidung flieht, wird das Gespött des Dorfes sein, genauso wie eine Frau, die mit Geschrei gebiert; das Heil, das mentale Gleichgewicht kann dann nur noch in der Flucht liegen – sie ist das Äquivalent einer Verbannung. In jedem Alter sind gewisse Herausforderungen zu meistern, es ist dabei aber nicht angesehen, weniger zu unternehmen als der „Pair“, das ist ein Geist des gesunden Wetteifers, der die Gesellschaft durchzieht. Als mein Großvater uns Geld gab, um Schulmaterial zu kaufen, sagte er: „Keiner hat mich in der Arbeit auf dem Feld und beim Weiden der Herden übertroffen. Heute hat die französische Schule die ländlichen Arbeiten ersetzt, ich wünsche, dass Euch niemand in dieser Schule übertrifft.“

REICH WIE DIE „NANA-BENZ“

Heute sind Frauen in der Landwirtschaft selbstverständlich, auch wenn ihnen die Grundstücke, die sie kultivieren, nicht offiziell gehören. Die Produktion und die Versorgung der senegalesischen Hauptstadt Dakar mit Zitrusfrüchten wird größtenteils von Frauen der Niayes und Diender geleistet. Letztere sind oft die Oberhäupter der Familien, die auch die finanziellen Fäden in der Hand haben. Die oft polygamen Gatten erfüllt das mit Scham, denn der hier vorherrschende Islam gebietet den Männern, ihre Frauen zu ernähren, zu kleiden und unterzubringen.

Der Handel mit dem, was man „der Ernährung dienende Kulturen“ nennt – das heißt mit Maniok, Bananen, Wegerich, Ananas und Orangen –, liegt in der Elfenbeinküste in den Händen von Führungsfrauen. Es gibt spezielle Märkte, denen Frauen vorstehen, die genauso finanzkräftig sind wie die

Nana-Benz, die legendären togolesischen Großhändlerinnen für Lendenschurz-Stoffe, die so reich geworden waren, dass sie sich Luxuswagen leisten konnten.

Es ist bekannt, dass der Handel mit Textilien in Westafrika Frauensache ist. In Mali bewiesen sie ihr Geschick und ihre Kreativität bei der Herstellung gefärbter Gewebe. Peking, Dubai, Hongkong, Ankara – von diesen entfernten Orten brachten afrikanische Händlerinnen Waren mit: Schmuckstücke und Kurzwaren, selbst Baumaterialien wie Fliesen und Armaturen oder auch Möbel. Frauen sind sogar bei der Einfuhr von Fahrzeugen präsent, wie etwa Oumou Sangharé, die malische Sängerin, eine eher gefürchtete Geschäftsfrau. Auch in die Sphäre der Politik sind die Frauen vorgezogen. Dort nehmen sie mitunter sehr wichtige offizielle Funktionen ein. Ellen Johnson Sirleaf ist erste Präsidentin in Afrika, Aminata Touré die zweite Premierministerin im Senegal.

FRAUENQUOTE IM SENEGAL

In der Elfenbeinküste gibt es eine Ministerin für nationale Erziehung, Affoussiata Bamba-Lamine, in Mali und im Senegal stehen dem Ministerium für Gesundheit und dem Ministerium der Erziehung Frauen vor: Eva Marie Coll Seck und Aminata Mbengue Ndiaye. Der Aufstieg von Frauen ist dort unaufhaltsam; abgesehen von den beiden Premierministerinnen bekleiden Frauen Direktorenposten im Energiesektor, bei der Staatspolizei und im Finanzamt.

Im Senegal ist mittlerweile die Zeit für die Forderung nach einer Frauenquote angebrochen: Der Begriff ist hier nicht aus Europa entlehnt, sondern stammt von Jeanne-Martin Cissé, einer Frau aus Guinea, die ihn seit der Unabhängigkeitsperiode benutzt hat. Ousmane William Mbaye hat das Wort in seinen schönen Film „Mère-Bi“ einfließen lassen. 2011 wurde in Wahlgremien für die Frauenquote votiert, und aktuell sind von den 150 Abgeordneten der senegalesischen Nationalversammlung 64 Frauen. Der Senegal ist das zehnte Land der Welt, das die Frauenquote eingeführt hat. Andere Länder der Region sind davon noch weit entfernt, dennoch nehmen mehr und mehr Frauen wichtige Positionen in Staat und Gesellschaft ein.

Seit mehr als einem Jahrzehnt sind Frauen Parteichefinnen in Burkina Faso. Im Senegal ist Mariam Wane Ly die erste. Kein ostafrikanischer politischer Führer konnte ohne die Stimme von Frauen gewählt werden. Sie sind auf Meetings anzutreffen, vermitteln Nachrichten aus der Politik und leiten sie weiter, sie stützen ihre Anführer bis zum Sieg und bemühen sich um die Bürgermeisterämter bei örtlichen Wahlen – im politischen Umfeld sind sie unverzichtbar geworden.

Natürlich nehmen Frauen in der Modebranche eine herausragende Stellung ein, sie sind berühmte Mannequins, wie die senegalesisch-guineische Katoucha Niane, Modeschöpferinnen, wie die talentierte Yayi Mbaye Ndir aus dem Senegal, Michèle Yakice aus der Elfenbeinküste oder Bamanan aus Mali. Frauen sind in allen Sphären, sogar beim Autorennen, auf dem Weg nach oben; sie organisieren Boxkämpfe wie etwa Ndèye Ndiaye Tyson. In der Musik ist die Stellung der Frauen ohnehin unbestritten, wie die Beispiele Aïcha Koné von der Elfenbeinküste, Aminata Fall, die Königin des Gospels aus dem Senegal, oder Amy Koïta aus Mali zeigen.

Der Status von Frauen wird in Afrika von Tag zu Tag besser. Ihnen kommen mehr und mehr Erleichterungen zugute, die ihnen helfen, ihre vielfältigen Rollen als Mutter, Gattin, Bürgerin und Arbeiterin auszufüllen. Die Alphabetisierung, die Weiterbildung, die Verbesserung der sanitären Ausrüstung und der Infrastruktur, die Vergrößerung des Parteienspektrums und die Impulse der wirtschaftlichen Entwicklung – all das sind Motoren der Entfaltung von Frauen. In Westafrika kommt es niemandem mehr in den Sinn, Frauen als das schwache Geschlecht zu bezeichnen.

Natürlich sind Frauen auch hier noch immer Opfer von Vergewaltigung, Inzest, Gewalt in der Ehe, Beschneidungen und ungerechten Verhaftungen. Doch andererseits sind sie auch Täterinnen beim Handel mit leichten und schweren Drogen, bei Kindesmorden oder Misshandlungen von Nebenehemännern oder Kindern. Der Spirale der Gewalt kann man nur entgehen, indem materielle Abhängigkeit vermieden wird und jede Frau auf ihre Weise für ihr Recht auf ein Familien- und ein Berufsleben kämpft, um den „Fallen“ des einfachen Lebens ausweichen zu können.

Die Kenntnis der Frauenrechte wird besser und die Möglichkeiten, gegen Gewalt und Ungerechtigkeit zu kämpfen, werden größer; Frauen werden von Vereinen und Nichtregierungsorganisationen unterstützt, ja sogar von staatlichen Stellen.

Frauen sind aufgerufen, das bereits Erworbene bewusst und kritisch zu bewahren, anstatt eine übertriebene Modernisierung anzustreben. Sie sollten in ihren Werten verwurzelt bleiben, die ein starkes Fundament sind für eine positive und offene Entwicklung in der einen Welt, zu der unsere globalisierte Welt geworden ist.

Übersetzung der Beiträge von Mariama Ndoye Mbengue und Marlyatou Diallo aus dem Französischen von Michael Böhm, freier Autor und Publizist.

„Die Ordnung der Dinge“

Eine junge Afrikanerin über die Schulbildung von Mädchen

MARLYATOU DIALLO

Geboren 1991 in Dakar (Senegal),
Studentin des Centre d'Études
des Sciences et Techniques
de l'Information de l'Université
Cheikh Anta Diop de Dakar.

Bei unserem Aufenthalt in Toubacouta nahmen wir im letzten März ein junges Mädchen in unserem Wagen mit, das per Anhalter unterwegs war. Ihr Rucksack ließ mich vermuten, dass sie aus der Schule kam. Nach acht Kilometern war sie immer noch nicht aus unserem

Wagen ausgestiegen. Wie weit musste sie jeden Tag laufen, um zur Schule zu gelangen? Auch an den nächsten beiden Tagen nahmen wir dasselbe junge Mädchen mit, das wieder per Anhalter unterwegs war. Jetzt wurde sie von einer Mitschülerin begleitet.

Allmählich erfuhr ich etwas mehr über sie: Sie heißt Dior, ist 13 Jahre alt und geht in die vierte Klasse. Sie muss jeden Tag zehn Kilometer zu Fuß gehen, um die Schule zu erreichen. Dennoch beklagt sie sich nicht: Sie ist das einzige Mädchen in ihrem Dorf, das zur Schule gehen darf. Ihre Klassenkameradin Awa wird nicht bis zum Ende der offiziellen Schulpflicht die Schule besuchen: Die 14-Jährige soll sich in den nächsten Monaten verheiraten und

ihren großen Traum, Krankenschwester zu werden, aufgeben. Ihr Vater hat so entschieden. Für ihn ist der Schulbesuch eines Mädchens Zeitverlust, denn Frauen sei es ohnehin vorbestimmt, den Haushalt zu führen. Trotz guter Schulergebnisse hat auch Dior Angst, ihr könne Ähnliches widerfahren. Sie hofft, im nächsten Jahr ihr Abschlusszeugnis der *études élémentaires* zu erhalten und nach Dakar zu einer Tante ziehen zu können. Allerdings wird sie dafür Hausarbeiten erledigen müssen. Sie will die Schule abschließen und „in einem Büro arbeiten“. Die Schilderung der jungen Mädchen löste tiefe Traurigkeit und Wut in mir aus: Awa und Dior symbolisieren das Drama der jungen Mädchen, für die Schulbildung noch keineswegs selbstverständlich ist. Wie vielen Mädchen wird das Recht auf Schulbildung genommen? Wie viele müssen mit dem Klischee leben, dass Frauen nur eine untergeordnete Rolle spielen können? Teile der Bevölkerung haben nach wie vor kein Interesse daran, Mädchen schulisch bilden zu lassen, sondern sind überzeugt, dass sich die Rolle der Frau auf das Haus beschränke. „Die französische Schule“ wird von ihnen als Institution wahrgenommen, die Frauen dazu zu bringe, die „normale Ordnung der Dinge“, in der die Frau dem Mann unterworfen sei, infrage zu stellen.

Diejenigen, die die Schule besuchen dürfen, bleiben dort oft nicht lange. Auch das bäuerliche Milieu hat dabei einen Einfluss: Parallel zum Unterricht sollen die Mädchen Arbeiten im Haushalt und auf den Feldern leisten. Sie finden daher zu wenig Zeit, sich der Schule zu widmen, erzielen Ergebnisse, die unter ihrem Potenzial liegen und das Schulgeld als überflüssige Ausgabe erscheinen lassen.

Frauen nehmen jedoch unabhängig von ihrer Bildung wichtige Funktionen innerhalb der Familie wahr. Während der Ernährer-Mythos verblasst, nach dem einzig der Mann das tägliche Einkommen erwirtschaften könne, sind die Hindernisse für den beruflichen Einstieg der Frauen weiterhin hoch. Frauen ohne Schulabschluss sind gezwungen, in schlecht bezahlten Berufen oder im Bereich der Schattenwirtschaft zu arbeiten. Zudem verfügt die Mehrzahl der Frauen aus den ländlichen Milieus nicht über Güter, die als Rückzahlungsgarantie gelten können, sodass sie Schwierigkeiten haben, eine mögliche Selbstständigkeit zu finanzieren. Doch auch für diejenigen mit Schulabschluss ist eine Arbeitsstelle nicht sicher. Im Senegal sind 71 Prozent der Arbeitslosen Frauen. Die Schwierigkeiten beim Einstieg in das Berufsleben tragen zur „Feminisierung der Armut“ bei. Diese Situation ist auch deshalb besorgniserregend, weil Frauen eine zentrale Rolle in der sozioökonomischen Entwicklung Afrikas spielen. Da sie wirtschaftliche Akteure sind und den Haushalten vorstehen, ist ihre Verarmung ein nicht unwesentlicher Faktor dafür, dass sich das wirtschaftliche Wachstum verlangsamt. Mit der Verfügbarkeit von Einkommen für Frauen wächst ihre Kaufkraft, die die Produktion von Waren im Bereich Ernährung, Gesundheit und Erziehung anregt. Die beste Investition Afrikas bestünde darin, Mädchen und Frauen den Schulbesuch zu ermöglichen – und den Einstieg ins berufliche Leben.

Zero Hunger

Über das größte lösbare Problem der Welt

RALF SÜDHOFF

Geboren 1968 in Hamburg, Leiter des UN World Food Programme (WFP) für Deutschland, Österreich und die deutschsprachige Schweiz.

Stellen Sie sich ein Land vor, in dem jedes Jahr die Landwirtschaft um rund fünf Prozent wächst, wo sich die Erträge pro Hektar in den letzten zwanzig Jahren verdreifacht haben. Sie denken an Brasilien oder Indien? Falsch! Das

Land heißt Äthiopien. Wer hätte das gedacht, insbesondere in Deutschland, wo Äthiopien seit der Hungerkatastrophe 1984 und der folgenden internationalen Musikerinitiative Band Aid als Prototyp eines humanitären Krisenherdes betrachtet wird? Tatsächlich ist Äthiopien eines von zahlreichen Beispielen, die belegen, warum die UN-Initiative „Zero Hunger“ – eine Welt ohne Hunger – keine Illusion sein muss.

Wenn wir an Afrika denken, denken wir an Krisen. Bisweilen aus gutem Grund, wie es gerade in diesen Tagen das UN World Food Programme erlebt: Die Vereinten Nationen müssen 2014 bereits mit drei großen sogenannten Level-3-Krisen kämpfen, dem höchsten Notstandslevel humanitärer Krisen. Neben der Syrienkrise ereignen sich zwei dieser Katastrophen im Herzen Afrikas – im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik. Diese sind nur Symptome eines langfristigen Trends, der aber weit über Afrika hinausreicht. Die Anzahl der Krisen und der Bedarf an humanitärer Hilfe liegt heute per anno rund viermal so hoch wie noch vor zehn Jahren. Dies hat vielfältige Ursachen, vor allem aber hat die Zahl der Konflikte und der klimabedingten Desaster dramatisch zugenommen. Allein die Anzahl der Stürme

und Dürren, die heute täglich eine Region der Erde treffen, hat sich pro Jahr verdrei- bis vervierfacht.

Bei allen Schreckensmeldungen gibt es aber auch gute Nachrichten: Wir haben heute eine viel bessere Expertise, viel bessere Werkzeuge und viel bessere wirtschaftliche Anreize, den Hunger zu besiegen – auch in Afrika. Bundesentwicklungsminister Gerd Müller charakterisiert zutreffend: „Afrika ist ein Kontinent der großen Chancen und der großen Risiken.“ Was ist also zu tun, um die Chancen zu nutzen? Der aktuelle *Global Food Policy Report* des führenden Internationalen Forschungsinstituts für Agrar- und Ernährungspolitik (IFPRI) belegt große Erfolge im Kampf gegen Hunger in Afrika: Nicht nur Äthiopien, auch Länder wie Ruanda, Nigeria, Guinea, Mosambik, Angola haben in den letzten Jahren substantielle Erfolge erzielt und dazu beigetragen, dass heute weniger als ein Drittel der 842 Millionen hungernden Menschen weltweit in Afrika lebt. Auch ihre Beispiele ermutigen IFPRI zu der These: „Zero Hunger ist möglich bis 2025“.

WAS HUNGER KOSTET

Dennoch ist nicht zu verkennen, dass sich die afrikanischen Fortschritte zuletzt teilweise verlangsamt haben. Dies liegt zum einen an der dramatisch gestiegenen Anzahl externer Schocks, wie Dürren und Konflikte, aber auch an einem zugleich viel fragileren Welternährungssystem als noch vor nur zehn Jahren: Eine rapide wachsende Nachfrage nach Nahrungsmitteln, die Nutzung globaler Ernten für andere Zwecke wie Bioenergie, Kosmetika, Viehfutter und eine sehr ineffiziente Fleischproduktion haben zu boomenden Preisen und Nahrungsmittelspekulation in ungeahnten Dimensionen beigetragen. Zugleich werden in wenigen Hotspots des Bevölkerungswachstums – nicht zuletzt in Äthiopien – die großen Agrarerfolge durch die rasant wachsende Zahl der Menschen zum Teil wieder nivelliert.

Gleichwohl ist es ein breiter Konsens, dass die internationale Staatengemeinschaft und die Regierungen vor Ort diese Risiken meistern oder teils sogar nutzen könnten, zum Beispiel mit Blick auf die hohen Nahrungsmittelpreise weltweit. Drei von vier Hungernden in der Welt sind Bauern, Viehhalter, Landarbeiter. Sie alle könnten als Produzenten vom Preisboom profitieren – wenn sie dazu befähigt würden. Der ökonomische Gewinn für ihre heimischen Volkswirtschaften wäre zugleich immens: Weltweit verursacht Hunger ökonomische Kosten in Höhe von schätzungsweise 3,5 Billionen US-Dollar pro Jahr. Die Studien-Serie *Cost of Hunger* des WFP – der größten humanitären Organisation weltweit, die den Hunger in 75 Entwicklungsländern bekämpft – belegt für zahlreiche Länder: Wenn es ihnen gelingt, den Hunger zu besiegen, steigt ihr Bruttosozialprodukt pro Jahr um bis zu sechzehn Prozent. Zero Hunger ist also auch eine riesige wirtschaftliche Chance.

LAND FÜR FRAUEN

Die afrikanischen Regierungen haben zugesagt, das Problem selbst prioritär zu lösen. Dazu müssten sie beispielsweise eigene Verpflichtungen einhalten, wie die Zusage der Maputo-Deklaration 2003, mindestens zehn Prozent der öffentlichen Budgets in die Entwicklung der ländlichen Räume zu investieren. Ganze dreizehn Staaten haben dieses Ziel bisher erreicht. Auch bei vielen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen gibt es großen Handlungsbedarf: Kleinbauern brauchen verlässliche Landrechte, um zu investieren. Landraub durch große Investoren, „der Kolonialismus der heutigen Zeit“ (Dirk Niebel), muss verhindert, die UN-Leitlinien für eine nachhaltige Landnutzung müssen umgesetzt werden. Auch die massive Benachteiligung von Frauen hat drastische Auswirkungen: Wenn Frauen in Entwicklungsländern nur denselben – oft bescheidenen – Zugang zu landwirtschaftlichen Ressourcen hätten wie Männer, würden schon heute 100 bis 150 Millionen Menschen weniger hungern.

Die internationale Staatengemeinschaft muss ihr Wissen und ihre Expertise viel stärker nutzen und operationalisieren. Dazu zählen Frühwarnsysteme, die heute Ernährungskrisen viele Monate zuvor voraussagen können, oft aber zu keinerlei Reaktion führen; dazu zählen sogenannte *Preparedness*-Maßnahmen, welche die Folgen und Opferzahlen akuter Desaster wie Stürme und Überschwemmungen durch eine koordinierte Katastrophenvorsorge minimieren können; dazu gehören auch gezielte kurze Interventionen, die verhindern, dass schwelende Krisen zu Katastrophen werden.

Was das konkret bedeutet, haben zwei jüngste Fälle verdeutlicht: Die Krise am Horn von Afrika 2011 führte auch aufgrund einer viel zu späten Reaktion der Staatengemeinschaft zu einer dramatischen Hungersnot in Somalia. Dagegen zeigte sich in der Sahel-Krise 2012 in Westafrika, dass aus dem Desaster am Horn von Afrika Lehren gezogen worden waren: Als erneut die Frühwarnsysteme Alarm schlugen, reagierte insbesondere Deutschland schnell und stellte sofortige Hilfe bereit. Dies befähigte sowohl Regierungen vor Ort als auch Hilfsorganisationen, die Krise einzudämmen, bevor sie zu einer Hungerkatastrophe eskalieren konnte.

CASH FOR WORK, FOOD FOR WORK

Neue Instrumente im Kampf gegen den Hunger ermöglichen es hierbei, eine lange klaffende Lücke der internationalen Hilfe zu schließen: Gerade in Zeiten drastisch zunehmender Krisen und stagnierender Ressourcen ist es wichtiger denn je, Nothilfe und Entwicklungshilfe – wann immer möglich – zu verknüpfen. Dies erlauben zum Beispiel *Cash for Work*- und *Food for Work*-Programme, wie die Sahel-Krise demonstrierte: Millionen von Westafrikanern

war es trotz dramatischer Dürre und längst aufgebrauchter Vorräte möglich, dank konditionierter Geld- und Nahrungstransfers in ihren Dörfern und auf ihren Feldern zu bleiben. Im Gegenzug arbeiteten sie an Projekten, die die „Widerstandsfähigkeit“ (*Resilience*) ihrer Gemeinden gegen künftige Krisen erhöhten. So entstanden neue Bewässerungssysteme, neue Dämme und Brunnen oder neue Straßen zu lokalen Märkten. Eine Landflucht von Millionen Bauern und der dauerhafte Verlust ihrer Existenzgrundlage konnte verhindert werden.

Insbesondere die deutsche Bundesregierung hat in diesem Bereich der Vorsorge und der Widerstandsfähigkeit gegen Krisen wichtige Initiativen gestartet: Das Auswärtige Amt hat eine strategische Partnerschaft mit dem WFP initiiert, um die internationalen Kapazitäten auf diesem Feld zu verbessern. Das Entwicklungsministerium hat eine *Resilience Learning Initiative* ins Leben gerufen, damit Organisationen wie die Welthungerhilfe, CARE und WFP ihre Expertise international einbringen und Modellbeispiele austauschen können.

SYRIENKRISE VERSCHLINGT DIE MITTEL

Probleme der Welternährung und der Landwirtschaft sind nur langfristig zu lösen und eignen sich nicht als Wahlkampfthemen. Von wichtigen Erfolgen, wie der verhinderten Hungerkatastrophe im Sahel, wird die Weltöffentlichkeit gerade aufgrund ihres glücklichen Ausganges nie erfahren. Umso größeren Respekt verdient die Bundesregierung für ihre Entscheidung, den Kampf gegen den Hunger zu einer Priorität zu machen und hierfür künftig eine Milliarde Euro pro Jahr zur Verfügung zu stellen. Dabei sollen die Mittel für die humanitäre Hilfe im Budget 2014 noch einmal erhöht werden, um einem gefährlichen Nullsummenspiel entgegenzuwirken: Katastrophen wie in Syrien, die Krise mit dem größten Hilfsbedarf aller Zeiten, drohen dafür zu sorgen, dass für weniger bekannte Hotspots, etwa in Afrika, kaum noch Hilfsgelder bleiben.

Diese Initiativen könnten zu Ecksteinen werden für Zero Hunger in Afrika und darüber hinaus, wenn ihr Ansatz darauf abzielt, keine neuen isolierten Projekte zu etablieren, sondern vorhandene und innovative Programme zu integrieren, Nothilfe und Entwicklungshilfe weiter zu vernetzen und sowohl von der Expertise bilateraler NGOs wie auch multilateraler Organisationen zu profitieren. Gelingt es auch anderen Geberstaaten und den afrikanischen Regierungen, einen solchen Weg zu beschreiten, könnte sich künftig niemand mehr über Fakten wie diesen wundern: dass WFP 2013 so viele Nahrungsmittel in Äthiopien ankaufen konnte wie in keinem anderen Entwicklungsland, mit einem Rekordanteil von Kleinbauern.

Warschau 1944

Vor siebzig Jahren begann der Warschauer Aufstand

PAWEŁ UKIELSKI

Geboren 1976 in Danzig (Polen), stellvertretender Direktor des Museums des Warschauer Aufstands und lehrt am Institut für Politische Studien der Polnischen Akademie der Wissenschaft (PAN).

Am 1. August 1944, um 17.00 Uhr, nahmen 25.000 Soldaten der polnischen Heimatarmee (*Armia Krajowa*) und anderer Verbände den Kampf gegen die deutschen Besatzer auf. Trotz der deutschen Überlegenheit, trotz der feindseligen Gleichgültigkeit der Sowjets kämpften die schlecht ausgestatteten Aufständischen zwei Monate lang gegen die totalitäre Kriegsmaschinerie des nationalsozialisti-

schen Deutschland. Während der 63 Tage andauernden Kämpfe gelang es den Aufständischen, wichtige Bereiche der Stadt zu besetzen und dem Feind starke Verluste zuzufügen. Leider waren die polnischen Befehlshaber nach der Entscheidung Stalins, die Offensive im Osten zu stoppen und jegliche Hilfe einzustellen, gezwungen, das „Abkommen zur Einstellung der Kriegshandlungen in Warschau“ zu unterzeichnen.

Zwei Monate lang aber war Warschau freies polnisches Gebiet, mit einer legalen Verwaltung, einer Armee sowie allen Attributen eines unabhängigen Staates. Es war ein moderner und demokratischer Staat – unter den extremen Bedingungen schwerer

Kämpfe erschienen zwei Gesetzbücher, die die Rahmenbedingungen für die Zivilverwaltung schufen und die Ordnungsgrundlagen für den Staat nach dem Krieg legen sollten. Während des Warschauer Aufstandes wurden über 100 Zeitungen aller politischen Strömungen herausgegeben. Das Kino „Palladium“ strahlte Chroniken aus, die die Ereignisse dokumentierten.

Der Ausbruch des Aufstandes wurde von der Warschauer Bevölkerung mit Enthusiasmus aufgenommen – nach fünf Jahren grausamer Okkupation war die Stadt wieder frei. Auf den Straßen wurden Hunderte rot-weißer Flaggen gehisst, aus den Lautsprechern waren polnische Lieder zu hören. Die Warschauer Zivilbevölkerung trug viel dazu bei, indem sie die Kämpfer unterstützte und versuchte, ein möglichst normales Leben in der Großstadt zu organisieren. Es entstanden Hausverwaltungs-komitees und Sozialküchen; ein kulturelles und religiöses Leben blühte auf. Die Warschauer Bevölkerung im August und September 1944 ist sicherlich als Zivilgesellschaft zu bezeichnen. 1944 hat in Polen niemand den Warschauer Aufstand als ein lokales Ereignis betrachtet. Einwohner anderer Städte solidarisierten sich mit den Aufständischen und gewährten ihnen Unterstützung und Obdach, als sie gezwungen waren, ihre Häuser zu verlassen.

„GEWITTERSTURM“

Der Warschauer Aufstand war der Höhepunkt der in ganz Polen angelaufenen Widerstandsaktion „Burza“ (Gewittersturm). Geplant war, dass die sich in Richtung

Westen zurückziehenden deutschen Truppen angegriffen würden. Auf diese Art und Weise bereits gewonnene Gebiete sollten eine polnische Verwaltung bekommen, damit die Polen Hausherren auf eigenem Territorium wären, wenn die Rote Armee einrückte. In der Tat wurde die Aktion „Burza“ zu einer Kette militärischer Erfolge, wie etwa der Befreiung von Vilnius und Lemberg. Doch diesen militärischen Leistungen folgten keine politischen Gewinne. Nachdem die sowjetischen Sicherheitsdienste die von den Polen befreiten Gebiete übernommen hatten, verhafteten sie die polnischen Behörden und Befehlshaber, entwaffneten die Soldaten, verschleppten sie in die Sowjetunion oder zogen sie in die Rote Armee ein.

Die polnische Freiheit war beiden totalitären Regimen ein Dorn im Auge. Nachdem Hitler die Nachricht vom Warschauer Aufstand erhalten hatte, gab er den Befehl, alle Stadtbewohner umzubringen und die Stadt dem Erdboden gleichzumachen. Mit diesem Befehl ordnete er einen Massenmord an einer Million Menschen an. Zu Beginn wurde der Befehl von den SS-Einheiten von Reinefarth und Dirlwanger im Stadtbezirk Wola genauestens ausgeführt. Innerhalb weniger Tage wurden 40.000 Zivilpersonen ermordet. Stalin verweigerte den Beistand, obwohl die Rote Armee dazu in der Lage gewesen wäre. Stattdessen ließ er zu, dass die Deutschen weiter gegen die Aufständischen kämpften, die Bevölkerung ermordeten und die Stadt zerstörten. Hilfeleistungen des Westens auf dem Luftwege waren unmöglich, da die Sowjets den Alliierten keine Landegenehmigungen auf ihren Flugplätzen erteilten.

DREI KRIEGSPARTEIEN

Der Warschauer Aufstand ist zu einem historischen Symbol geworden, nicht allein für Warschau, sondern auch für Polen und Europa. In ihm kristallisiert sich die Lage Mitteleuropas zum Ende des Zweiten Weltkrieges, in der ein Kampf gegen totalitäre Regime vergeblich war. Das Beispiel des Warschauer Aufstandes macht deutlich, dass an diesem Krieg drei Parteien teilgenommen haben und nicht, wie es gelegentlich schien, nur zwei: Nationalsozialisten auf der einen Seite und ihre Gegner auf der anderen. Tatsächlich haben sich die Sowjets erst nach dem deutschen Angriff auf die UdSSR der antideutschen Koalition angeschlossen, und ihre Ziele entsprachen nicht denen der westlichen Alliierten. Am härtesten haben das die mitteleuropäischen Länder zu spüren bekommen, die an die Sowjetunion angeschlossen oder unter dem Deckmantel formeller Unabhängigkeit sowjetisiert wurden. Die wahren Absichten der Sowjets brachte zweifellos der Warschauer Aufstand zutage, in dem sie die Aufständischen ohne Hilfe und sich selbst überließen.

Während der Zeit des kommunistischen Regimes resultierte die Verzerrung der Wahrheit über den Warschauer Aufstand aus einem ideologischen Kampf

gegen die Idee der Freiheit und Unabhängigkeit. Der Aufstand war eigentlich ein Kampf gegen zwei totalitäre Systeme, welche letztlich gemeinsam den Aufstand bekämpften. Die Wahrheit über den Aufstand, der militärisch gegen die Deutschen und politisch gegen die Sowjets gerichtet war, hätte der durch den Kreml aufgezwungenen Regierung in Polen jegliche Legitimität genommen. Deswegen versuchte die kommunistische Propaganda, den Warschauer Aufstand zu verschweigen oder als lokales und unbedeutendes Ereignis darzustellen. Nach ihrer Lesart wurde die Stadtbevölkerung durch die „verantwortungslosen, verbrecherischen Befehlshaber der Heimatarmee“ zu einem ungleichen und daher sinnlosen Kampf gegen den deutschen Aggressor aufgestachelt.

Dieser Versuch, die Unabhängigkeit zu erlangen, endete zwar in einer militärischen Niederlage. Die Tradition des Freiheitskampfes hat jedoch die kommunistische Propaganda und die Zeit der Unterdrückung überlebt. Aus diesen Wurzeln bezogen die demokratischen Oppositionsbewegungen und mit ihnen die gesamte Solidarność-Bewegung ihre Kraft. Nach langen 45 Jahren errangen sie den Sieg, als Polen 1989 seine Unabhängigkeit wiedererlangte.

Übersetzung aus dem Polnischen von Dominik Kluba.

Konstanz, Imperia und die Päpste

Vor 600 Jahren stellte sich das Konzil von Konstanz über die Nachfolger Petri

CHRISTIAN FELDMANN

Geboren 1950 in Regensburg, Journalist, Rundfunk- und Buchautor, mehr als fünfzig Buchveröffentlichungen, in sechzehn Sprachen übersetzt.

Manche finden es immer noch ziemlich unanständig, dass an der Hafentreppe von Konstanz seit 1993 eine neun Meter hohe Kokotte mit breit ausladenden Brüsten und einem wissenden Lächeln im Gesicht die Besucher der Stadt empfängt. Peter Lenk hat sich für das üppige Weibsbild von Balzacs „Tolldreisten Geschichten“ inspirieren lassen und ihm den Namen „Imperia“ gegeben. Aber niemand könnte den geistigen Hintergrund und die jahrhundertelange Nachwirkung des Konstanzer Konzils vor 600 Jahren (1414–1418) besser verkörpern als diese Kurtisane: Sie trägt zwei nackte Männlein auf den

emporgestreckten Händen, das eine mit der Kaiserkrone, das andere mit der päpstlichen Tiara auf dem Kopf. Und die monumentale Figur dreht sich auf ihrem Sockel, provozierend langsam, aber unablässig.

„Imperia“ macht dem Betrachter klar, dass Kirchenpolitik, sogar Theologie damals viel von einem Machtspiel an sich hatten und dass sich die Beteiligten gern überschätzten. Darin, dass sie sich dreht, liegt ebenfalls eine Aussage: Jede Epoche macht sich ihr eigenes Bild von der Kirchenversammlung und ihren Ideen, und die Konstanzer Konzilsgeschichte ist noch lange nicht zu Ende.

Drei Päpste, ein König und ein todegeweihter Reformier prägten das Bild dieses vier Jahre dauernden ersten europäischen Gipfeltreffens. Von den rund 2.300 Teilnehmern war interessanterweise nur ein Zehntel Bischof. Der Rest: Fürsten, Grafen,



„IMPERIA“ des Künstlers Peter Lenk: zehn Meter hoher, drehbarer Betonguss im Hafen von Konstanz, Foto: Dietrich Krieger [CC-BY-SA-3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>)], via Wikimedia Commons

Gesandte sogar von afrikanischen und asiatischen Herrschern, Mönche, Universitätstheologen. Die politischen Majestäten, die Kardinäle und die anderen hohen Herrschaften aus Rom und Canterbury, Nowgorod und Valencia, Paris, Prag und Äthiopien brachten ein riesiges Gefolge mit, allein 1.700 Musikanten und 700 Huren sollen sich in Konstanz (7.000 Einwohner) getummelt haben.

Der Anlass des Großereignisses war scheinbar eine reine Kirchenangelegenheit: Nur wenige Jahre nach der sogenannten babylonischen Gefangenschaft des Papsttums in Avignon (1309–1376)

lieferte die Kirchengspitze der Welt erneut ein unwürdiges Schauspiel: Zwei Päpste – jeder mit einem vollständigen Apparat von Kardinälen, Kurienbeamten und Hoftheologen – machten einander den Stuhl Petri streitig. Der innerkirchliche Konflikt lähmte die Politik in ganz Europa, das unter dem großen Krieg zwischen England und Frankreich und vielen kleinen Kriegen mit den üblichen Begleiterscheinungen – zerstörte Ortschaften, Seuchen, Hungersnöte – litt und dringend eine Instanz mit moralischer Autorität gebraucht hätte, um Frieden zu schaffen und Gerechtigkeit herzustellen.

1409 versuchen hundert Bischöfe auf dem Konzil von Pisa den Befreiungsschlag, setzen beide konkurrierenden Päpste ab – einen Spanier und einen Venezianer – und wählen einen neuen, einen Neapolitaner. Doch die beiden Abgesetzten erkennen die Entscheidung nicht an, jetzt hat die Christenheit drei Päpste. Der römisch-deutsche König Sigismund aus dem Haus der Luxemburger (zwei Jahrzehnte später wird er Kaiser werden) ergreift die Initiative und beruft für das Jahr 1414 ein neues Konzil nach Konstanz ein, nicht, wie vom neapolitanischen Papst Johannes XXIII. gewünscht, nach Rom oder Bologna: Konstanz gehört nicht zum Machtbereich der konkurrierenden Päpste, sondern ist freie Reichsstadt, das Wasser ist sauber, und es gibt Schnecken und Frösche für die an Gourmetküche gewöhnten Kardinäle.

PONTIFEX IM SCHNEE

Papst Johannes verunglückt bei seiner Reise über die Alpen am Arlberg, sein Wagen stürzt um, der Pontifex fällt in den

Schnee. Ein böses Omen, raunen die Chronisten, ein „Papststurz“! In der Tat passt das Missgeschick zu der kirchengeschichtlichen Wende, die sich mit den Konzilien des 15. Jahrhunderts vollzieht: Der Papst ist nicht mehr das unangefochtene, „von niemandem zu richtende“ Oberhaupt einer hierarchischen Pyramide. Die Kirche beginnt sich vielmehr als eine Versammlung von Gläubigen zu verstehen, welcher der Papst zu dienen hat – ein Papst, der durchaus Anspruch auf Gefolgschaft und Gehorsam hat, aber von seinen Mandanten auch im Namen des Evangeliums zur Rechenschaft gezogen werden kann, wenn er sein Amt nachlässig oder zum Schaden der Kirche ausübt. Repräsentant dieser Versammlung von Gläubigen ist das allgemeine Konzil (*concilium generale*), das seine Gewalt unmittelbar von Christus hat und deshalb über allen Gliedern der Kirche steht, auch über dem Papst.

So die Theorie des „Konziliarismus“, die bereits seit dem 12. Jahrhundert diskutiert wird und darauf basiert, dass die Kirche eine *corporatio*, eine Körperschaft aus Haupt und Gliedern, darstellt, die nur zusammen ein Ganzes bilden. Schon im 12. Jahrhundert findet sich in den Glossen zum *Decretum Gratiani*, zum kirchlichen Gesetzbuch, der brisante Satz: „Was alle angeht, muss von allen gebilligt werden.“ Das heißt, es geht nicht um eine revolutionäre Emanzipation von Rom und vom Papst, sondern im Gegenteil um dessen Einbindung in die Kirche. Nicht demokratische Kontrolle kirchlicher Autorität ist angesagt, sondern deren gesamtkirchliche Rückbindung.

Eine gewaltige Sehnsucht nach Heilung, Reform und Neuaufbruch richtet sich auf die Konstanzer Zusammenkunft: „Möge doch dieses Konzil die Zwangs-

gewalt einschränken und zum Stillstand bringen, welche die Päpste sich zu Unrecht angeeignet haben!“, hofft Dietrich von Niem, Jurist und Historiker an der römischen Kurie. Deshalb stellt sich das Konzil selbst drei Aufgaben: die Beendigung des Schismas an der Kirchenspitze (*causa unionis*), die Beseitigung innerkirchlicher Missstände (*causa reformationis*) und die Gewinnung einer neuen Einheit in verschiedenen Fragen der Sakramentenlehre und der Verkündigung (*causa fidei*).

SEGENSREICHER SKANDAL

Das Konzil beginnt schleppend. Keiner weiß so recht, wer von den verschiedenen Päpsten den Weg freimachen soll und ob man, wenn man alle drei absetzt, am Ende dann nicht – nach dem Beispiel von Pisa – vier Päpste haben wird. Die Versammlung gewinnt an Fahrt, als die Entscheidung fällt, nach „Nationen“ abstimmen zu lassen – wie es an den Universitäten üblich ist – und nicht die Einzelstimmen zu zählen. So büßen die Italiener, die zahlreich vertreten sind, aber jetzt nur noch eine Nation neben den Deutschen (einschließlich Osteuropa), Franzosen, Engländern, später Spaniern bilden, ihre Blockademöglichkeit ein.

Doch dann geschieht das Unerhörte: Papst Johannes, der seine Felle davonschwimmen sieht, flieht am 20. März 1415, als Knappe verkleidet, aus Konstanz und betreibt von seinen verschiedenen Zufluchtsorten aus die Auflösung des Konzils, das ihm von Anfang an lästig war. Für die Kirchenversammlung ist dieser Skandal ein Segen, denn jetzt beginnt sie um ihre

Selbstachtung zu kämpfen, und jetzt gibt es auch plötzlich die Gelegenheit, die Idee des Konziliarismus am konkreten Fall zu erproben: Ist die Kirche auch ohne Papst handlungsfähig? Hat das Konzil die Kompetenz, die Einheit der Kirche wiederherzustellen? Hat es diese Kompetenz von Christus? Muss ein seine Amtspflichten nicht mehr wahrnehmender Papst einer Konzilsentscheidung gehorchen?

„SCHEIDUNGSBRIEF“ ZWISCHEN KIRCHE UND PAPST

Er muss, sagen die Konzilsväter. Jeder Gläubige, der sich einem Konzilsbeschluss „hartnäckig widersetzt“, muss bestraft werden – auch wenn es sich um den Papst handelt. Die letzten Zweifler hat Jean Charlier de Gerson, Kanzler der Pariser Universität und europäischer Startheologe, mit einer flammenden Predigt am 23. März gewonnen: Christus und Kirche, nicht aber Papst und Kirche seien durch ein „eheliches Band“ verbunden; deshalb könnten sich Papst und Kirche gegenseitig „den Scheidungsbrief geben“, nicht aber Christus und seine Kirche. Ein Konzil könne auch ohne ausdrückliche Zustimmung eines Papstes zusammentreten, wenn er sich weigere, wichtige Gegenstände zu beschließen.

Und jetzt geht es Schlag auf Schlag: Am 6. April 1415 verabschiedet das Konzil das Dekret *Haec sancta* („Das Heil ist gegenwärtig“), in dem die Oberhoheit der Kirchenversammlung über den Papst festgestellt wird; bis heute ist umstritten, ob sich diese Entscheidung nur auf die damalige konkrete Notsituation bezieht oder ob sie allgemeine Gültigkeit hat. Am 29. Mai

wird Papst Johannes abgesetzt, mit absurden Begründungen: Seinen Vorgänger soll er vergiftet, Nonnen soll er vergewaltigt haben. Am 4. Juli tritt Gregor XII. zurück, der Venezianer; am 26. Juli 1417 wird endlich auch Benedikt XIII. abgesetzt, der Franzose, der dieses Urteil nie akzeptiert.

Johannes XXIII. wird aus der Papstliste gestrichen, sein Name bleibt aber ein Schandfleck in der Kirchengeschichte, den der einstige Kirchenhistoriker Angelo Roncalli 1958 ganz unbefangen tilgt, als er zum Papst gewählt wird und sich „Johannes XXIII.“ nennt. Am 11. November 1417 kürt das in einer großen Konstanzer Kaufhalle tagende Konklave tatsächlich einen neuen Papst, Martin V., dem man allerdings erst die Priesterweihe erteilen muss (Kardinal ist er schon).

Das heißt, den ersten Tagesordnungspunkt, die *causa unionis*, hat das Konzil ganz passabel erledigt; die detaillierten Glaubensfragen und vor allem die Kirchenreform bleiben auf der Strecke. Eine Ikone der allgemeinen Sehnsucht nach Rückkehr zu einer schlichten, armen Kirche des armen Jesus und der kleinen Leute, den böhmischen Reformen Jan Hus, hat das Konzil so nebenher ohne viel Diskussion auf den Scheiterhaufen geschickt – am 6. Juli 1415 –, obwohl er mit einem Geleitbrief von König Sigismund nach Konstanz gekommen war. Er hatte den Fehler begangen, Irrtümern, die er nach seiner Überzeugung nicht begangen hatte, nicht abschwören zu wollen. Ein Jahr später folgt ihm sein Glaubensbruder Hieronymus von Prag.

Dem englischen Vordenker der Reformation, John Wyclif, kann das Konzil nichts mehr anhaben, er ist schon lange tot. Aber man beschließt, die Gebeine des „Ketzers“ zu exhumieren, zu verbrennen

und die Asche in den nächsten Fluss zu streuen. Die Folgen solcher Abschreckungsurteile sind katastrophal, vor allem in Böhmen. Wenigstens gegen Ende der Versammlung tun die Konzilsväter doch noch einen zaghaften Reformschritt: Im Dekret *Frequens* wird festgesetzt, dass in Zukunft alle zehn Jahre ein Konzil stattfinden solle.

Was die römische Kurie mit Erfolg sabotieren wird. Der Ertrag des Konstanzer Konzils wird in der Fachwelt ohnehin als mäßig beurteilt. Statt drei Päpsten gab es jetzt zwar wieder einen, aber die theologischen Hintergrundfragen wurden genauso vertagt wie die dringend notwendige Reform einer verkommenen, auf Macht und Profit fixierten Hierarchie und einer träge und lieblos betriebenen Seelsorge.

ERTRÄGE DES KONZILS?

Ob das Dekret *Haec sancta* mit seiner Aufwertung der Kompetenz eines Konzils gegenüber dem Papst nur eine disziplinarische Notstandsregelung gewesen ist oder ob ihm bleibende, vielleicht sogar dogmatische Bedeutung zukommt, ist nach wie vor strittig. Der italienische Konzilshistoriker Giuseppe Alberigo jedenfalls sieht eine große Hoffnung darin, dass hier das höchste kirchliche Amt verfassungsgemäß an den Glauben der Gesamtkirche „rückgebunden“ werde.

Eher skeptisch beurteilt der Freiburger Geschichtswissenschaftler Thomas Martin Buck die Ergebnisse von Konstanz: Paradox erscheine es, dass „es zwar der Konstanzer Konziliarismus war, der das reformunfähige Papsttum aus seiner selbst verschuldeten Krise geführt hat, der

konziliare Gedanke in der Folgezeit gleichzeitig aber derart [...] abgelehnt wurde, dass er für das römische Papsttum bis in die Reformationszeit hinein so etwas wie ein Schreckgespenst darstellte“.

Die „Konzilshalle“ am Bodensee, wo das einzige Konklave auf deutschem Boden stattfand, kann heute noch besichtigt werden; die 45 Sitzungen der Konzilsväter (und die Verurteilung des Jan Hus) fanden allerdings im Münster statt. Die Stadt Konstanz und das Land Baden-Württemberg haben zum 600-jährigen Konzilsjubiläum einen wahren Erinnerungsmarathon gestartet, mit Musikfestival, Freilichttheater, Radtouren entlang der Fluchtroute von Papst Johannes und einer Geocaching-Tour „Auf Schatzsuche durch die Konzilsstadt Konstanz“. Im November sollen Intellektuelle aus ganz Europa eine „Konstanzer Erklärung“ zu den gegenwärtigen Krisensymptomen und Spaltungstendenzen des Kontinents vorstellen.

Unbestrittenes Highlight der Feiern ist die baden-württembergische Landesausstellung zum Konstanzer Konzil mit 300 spektakulären Exponaten aus ganz Europa, vom Bischofsstab des abgesetzten Papstes Benedikt XIII. bis zu Abschriften der Konzilschronik des Konstanzer „Boulevardjournalisten“ (wenn der Ausdruck gestattet ist) Ulrich von Richental, der die Verhandlungen im Münster genauso scharf beobachtet hat wie den vom Konzilstrubel geprägten Alltag in der Stadt. Seine reich illustrierte Chronik wirkt wie eine frühe *Graphic Novel* und passt gut zu einer weiteren Schau im Archäologischen Landesmuseum, wo die Konzilsereignisse faszinierend exakt mit Playmobil-Figuren nachgestellt sind.

Revolution in Freiheit

Vor fünfzig Jahren trat Eduardo Frei Montalva in Chile das Präsidentenamt an

JOHANNES MÜLLER-SALO

Geboren 1988, Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Kollegforschergruppe „Normenbegründung in Medizinethik und Biopolitik“ an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

„Revolución en Libertad“ – „Revolution in Freiheit“: Unter diesem Motto stand der Wahlkampf, der die chilenischen Christlichen Demokraten vor fünfzig Jahren an die Regierung führte. Mit 56,1 Prozent der Stimmen wurde Eduardo Frei Montalva (1911–1982) am 4. September 1964 zum Präsidenten Chiles gewählt. Wenig später eroberte die Christlich Demokratische Partei, der *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) bei den Kongresswahlen eine absolute

Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung und wurde zeitgleich stärkste Kraft im Senat. Nie zuvor hatte eine Partei eine derartige Machtposition im politischen System Chiles errungen – entsprechend groß waren die Erwartungen und Hoffnungen, die Frei und dem PDC entgegengebracht wurden.

Die Anfänge der chilenischen Christlichen Demokraten lassen sich bis in die 1930er-Jahre zurückverfolgen, als sich später führende Mitglieder des PDC – außer Frei etwa Bernardo Leighton und Radomiro Tomic – in einer Studentenorganisation an der *Universidad Católica* in Santiago kennenlernten. In Lesezirkeln studierten sie zentrale Texte der katholischen Soziallehre, vor allem die Enzykliken *Rerum Novarum* und *Quadragesimo Anno*, die später – verbunden mit der

Philosophie Jacques Maritains – zur wichtigsten Quelle des Parteiprogramms werden sollten. Inspiriert wurden alle PDC-Konzepte zur umfassenden sozio-ökonomischen Reform des Landes von Anfang an durch die christliche und komunitäre Überzeugung, der Mensch verfüge als individuelle Person über unantastbare Rechte und habe auch als soziales Wesen Anspruch auf einen gesicherten Platz in den verschiedenen intermediären Gemeinschaften wie der Familie, der Gemeinde und der Berufsorganisation. 1938 erfolgte die Gründung der ersten christlich demokratischen Partei, der *Falange Nacional* (FN), der es jedoch bis in die Mitte der 1950er-Jahre hinein nicht gelang, bei nationalen Wahlen mehr als vier Prozent der Stimmen zu erhalten.

1957 schloss sich die FN mit anderen sozialchristlichen Kräften zur Christlich Demokratischen Partei, dem PDC, zusammen. Die Partei erlebte in den folgenden Jahren ein rasantes Wachstum und etablierte sich innerhalb kurzer Zeit als einflussreiche dritte Kraft neben der Konservativen und den linken Parteien. Die katholischen Bischöfe gaben in den frühen 1960er-Jahren ihre althergebrachte Allianz mit den Konservativen auf und forderten tief greifende soziale Reformen. Das konnte unschwer als Befürwortung des PDC-Programms gedeutet werden. Hinzu kam die Unterstützung durch europäische christliche demokratische Parteien und Organisationen – so engagierte sich die Konrad-Adenauer-Stiftung seit 1962 über das „Institut für internationale Solidarität“ in Chile. Schließlich bewog die Furcht vor einem Wahlsieg des Sozialisten Salvador Allende Konservative und Liberale dazu, Freis Kandidatur zu unterstützen. Der Weg zu einer absoluten

Mehrheit für den Christlichen Demokraten war damit geebnet. Nach einem scharfen, anti-marxistisch geprägten Wahlkampf waren es überdurchschnittlich viele Frauen und Angehörige der ländlichen Unterschichten sowie der städtischen Mittelschichten, die große Hoffnungen in das PDC-Programm setzten und Frei somit den Sieg sicherten.

LAND UND BILDUNG

Die erste christliche demokratische Regierung Chiles stand vor gewaltigen Problemen. Die Bevölkerung Chiles hatte sich in den dreißig vorausgehenden Jahren mehr als verdoppelt, Vermögen und Einkommen waren extrem ungleich verteilt, die Inflationsrate betrug allein im Jahr 1964 43 Prozent. Fast ein Fünftel der Chilenen waren Analphabeten, die sozialen Sicherungssysteme waren insbesondere in den ländlichen Regionen nur rudimentär entwickelt, es fehlten Hunderttausende auch nur minimalen Standards genügende Wohnungen, und die Lebensumstände vieler Menschen in den städtischen Armenvierteln waren katastrophal. Unter den Reformprojekten, die Frei und seine Partei angesichts dieser Lage umsetzten, ragen zwei heraus: Das Herzstück des initiierten Strukturwandels bildete eine umfangreiche Agrarreform. Die Regierung enteignete gegen Entschädigungszahlungen bis 1970 ein Fünftel der gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen Chiles; dieses Land befand sich zuvor in der Hand von Großgrundbesitzern. Tausende besitzlose Familien erhielten das Land als Eigentümer zur Bewirtschaftung in familiären und kooperativen Betrieben.

Die Anhebung der Mindestlöhne im Agrarsektor, die konsequente Förderung der Gewerkschaftsbildung auf dem Land sowie ein Infrastrukturprogramm vervollständigten die Reform.

Auch in der Bildungspolitik setzte Frei neue Akzente. Von 1964 bis 1970 wurden 3.000 Schulen gebaut, 1970 gingen 95 Prozent der schulpflichtigen Erstklässler tatsächlich zur Schule, Tausende Lehrer wurden zusätzlich ausgebildet und eingestellt, die Zahl der Studenten verdoppelte sich.

IRRTUM UND DIKTATUR

Das Reformprogramm des PDC war noch nicht abgeschlossen, viele Maßnahmen begannen erst, ihre Wirkung zu entfalten, als 1970 die nächste Präsidentschaftswahl anstand. Nachdem keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit erreichen können und somit der Kongress den Präsidenten zu wählen hatte, verhalf der PDC mit seinen Stimmen Allende zur Mehrheit. Nach anfänglicher punktueller Zusammenarbeit verfolgten die Christlichen Demokraten seit der Mitte 1972 jedoch einen strikten Oppositionskurs gegenüber der Regierung und trugen dadurch zur Verschärfung der politischen Krise des ohnehin polarisierten Landes bei. Die Lage im Land spitzte sich dramatisch zu. Blockademaßnahmen der USA wie eine eilig vorangetriebene Verstaatlichung zahlreicher wichtiger Unternehmen verschärfen den Einbruch der Wirtschaftsleistung. Die Inflation galoppierte, es kam zu wachsenden Versorgungsengpässen. Vor allem aber konnte die Regierung der zunehmenden politi-

schen Gewalt von links und rechts nicht mehr Herr werden, zudem unterdrückte sie selbst die Streiks einiger PDC-naher Gewerkschaften blutig. Angesichts dieser chaotischen Lage begrüßten große Teile des PDC den Pinochet-Putsch vom 11. September 1973 zunächst als Akt der Stabilisierung des Landes. Bald wurde jedoch klar, dass die Generäle keineswegs, wie von führenden PDC-Politikern erhofft und erwartet worden war, die politische Macht nach kurzer Zeit demokratisch gewählten Politikern übergeben würden. 1975 gingen die Christlichen Demokraten in offene Opposition zum Pinochet-Regime. Diese neue Haltung führte im März 1977 zum Verbot des PDC; nicht zuletzt durch ihre Nähe zur katholischen Kirche gelang es den Christlichen Demokraten jedoch, trotz Repressionen zentrale Parteistrukturen aufrechtzuerhalten. Frei selbst bezahlte seinen seit 1975 öffentlichen Einsatz gegen die Diktatur wahrscheinlich mit dem Leben. Am 22. Januar 1982 starb er unter mysteriösen Umständen; die Ergebnisse gegenwärtig noch laufender Untersuchungen legen eine Vergiftung im Auftrag der Junta nahe.

SELBSTKRITIK UND NEUBEGINN

Seit der Mitte der 1970er-Jahre diskutierte der PDC die eigene Rolle in den Allende-Jahren. Führende PDC-Mitglieder, unter ihnen auch Frei, räumten eigene Fehler und eine Mitschuld der Christlichen Demokraten an der Zuspitzung der innenpolitischen Lage seit 1970 ein. Es war vor allem diese kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit, die den Weg für eine Zusammenarbeit mit den

Sozialisten und anderen Oppositionsparteien ebnete und schließlich 1988 zum Wahlbündnis der *Concertación* führte. Nach ihrem Sieg im Referendum über die Verlängerung der Amtszeit Pinochets, gegen die 55 Prozent der Chilenen stimmten, waren es die Parteien der *Concertación*, die die Rückkehr zur Demokratie maßgeblich gestalteten. Mit Ausnahme der Präsidentschaftswahlen von 2009 haben seither Kandidaten des Wahlbündnisses den Sieg erringen können, 1990 wurde der Christliche Demokrat Patricio Aylwin zum Präsidenten gewählt; 1994 bis 2000 folgte ihm Eduardo Frei Ruiz-Tagle, der Sohn Frei Montalvas.

Die christlich demokratischen Regierungen Aylwins und Freis verfolgten in den 1990er-Jahren eine Wirtschaftspolitik, die dem Land hohe Wachstumsraten, eine massive Senkung der Inflationsrate und eine Stabilisierung der öffentlichen Finanzen bescherte. Auch bei der Bekämpfung der Armut wurden trotz der immer noch bestehenden großen sozialen Kluft wichtige Fortschritte erzielt. Nicht minder bedeutend waren die politischen Konsolidierungsbemühungen dieser Jahre im tief gespaltenen Chile: Vertraute Pinochets besetzten noch immer entscheidende Positionen in Militär und Justiz; die während der Diktatur erlassene Verfassung war weiterhin in Kraft und erschwerte politische Reformen. Die Arbeit der nationalen Wahrheits- und Versöhnungskommission wie auch erste Gerichtsverfahren gegen Militärangehörige trugen in der Zeit der christlich demokratischen Regierungen entscheidend zur öffentlichen Auseinandersetzung mit der Zeit der Diktatur bei; zudem überstanden die Regierungen manchen gefährlichen Konflikt mit dem Militär unbeschadet.

Seit der Rückkehr zur Demokratie hat sich der PDC erneut fest im chilenischen Parteiensystem etabliert. Bei den letzten Parlamentswahlen wurden die Christlichen Demokraten zweitstärkste Kraft, innerhalb des Wahlbündnisses *Concertación* erlangen sie in den vergangenen Jahren immer wieder den ersten Platz, Mitglieder des PDC bekleiden wichtige Funktionen auf allen politischen Ebenen. Bis heute findet das Versprechen Eduardo Frei Montalvas in Chile breites Gehör: „Wir werden nicht nur eine Regierung bilden, die wirtschaftlichen Fortschritt, Gerechtigkeit und die verantwortungsvolle Einbeziehung des Volkes in alle Aufgaben und Wohltaten garantiert, sondern wir werden dieses alles auch in Freiheit und mit Respekt vor den Rechten der menschlichen Person erreichen!“

Literatur:

Fleet, Michael: *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy*. Princeton 1985.

Hofmeister, Wilhelm: *Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei (PDC) und die politische Entwicklung in Chile 1964–1994*. Paderborn u. a. 1995.

Rinke, Stefan: *Kleine Geschichte Chiles*. München 2007, bes. S. 136–143, 175–195.

„ $r > g$ “

Worauf die Debatte um die Kapitalismusthesen
von Thomas Piketty hinausläuft

WOLFGANG TISCHNER

Geboren 1967 in Berlin, Abteilungsleiter Publikationen/Bibliothek, Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) 2014, 685 Seiten, 35,00 Euro.

Manche Bücher fassen wie Brenngläser aktuelle Debatten zusammen – bei Thomas Pikettys *Capital in the Twenty-First Century* ist das der Fall. Das 2013 zuerst auf Französisch erschienene Werk des in Paris lehrenden Ökonomen kombiniert auf knapp sechshundert Textseiten eine datenstrotzende Analyse der Vermögensentwicklung

in den wichtigsten westlichen Industriestaaten mit Handlungsempfehlungen zu der Frage: Wie könnte eine immer rasantere Akkumulation privaten Kapitals verhindert werden? Es verwundert kaum, dass eine solche im besten Wortsinne „politische Ökonomie“ stark debattiert wird. Nachdem sich zuerst die Lobeshymnen überschlagen haben – ein linksliberaler Nobelpreisträger postulierte, dass es sich um „das Buch des Jahres, vielleicht des Jahrzehnts“ (Paul Krugmann) handle –, sind zuletzt eher kritische Stimmen über das Werk zu vernehmen, das mittlerweile eine halbe Million Mal verkauft worden ist. Die Londoner *Financial Times* hat nachgerechnet und Piketty der Ungenauigkeit bei vielen Einzeldaten beschuldigt (FT, 23. Mai 2014); das veranlasste diesen

wiederum dazu, seine Datensammlung ins Netz zu stellen.

PROBLEMATISCHE DATEN

Die Kritik ist berechtigt. Viele der angeführten statistischen Daten sind unzulässig extrapoliert und, wenn es um die Antike oder das Mittelalter geht, fiktional. Letzteres ist bei einem Werk, das auf einem hohen Reflexionsniveau argumentiert, ärgerlich. An mehreren Stellen werden Statistiken verwandt, die Aussagen über Wirtschaftswachstum oder Kapitalertrag im Mittelalter ausweisen sollen (Seite 356), das gesamte Wirtschaftswachstum der Welt zwischen den Jahren 0 und 2200 bilanzieren (Seite 357) oder die Wachstumsrate der Weltbevölkerung seit Christi Geburt (Seite 80) darstellen: Jeder Student eines wirtschaftsgeschichtlichen Proseminars würde bei solchen Aussagen Probleme bekommen. Verwertbare statistische Daten über die Entwicklung von Preis, Lohn und Bruttosozialprodukt existieren, optimistisch gesehen, ungefähr für die letzten 150 Jahre, in Spezialfällen auch etwas früher. Brauchbare Wirtschaftsdaten aus dem Frühmittelalter oder der Antike gibt es schlicht nicht; es liegen lediglich lokal begrenzte, einzelne Preis- und Zinsinformationen vor.

So wird bei der Analyse der staatlichen Verschuldung zwar im Text richtig auf die ungebremste deutsche Kriegsfinanzierung durch Kredite im Zweiten Weltkrieg hingewiesen (Seite 142), im Schaubild eine Seite weiter erscheint die deutsche Staatsschuld 1950 aber so hoch wie 1930 – ohne Schwankungen in der Zwischenzeit. Vergleichbar unsauber sind auch die Angaben

zum persönlichen Vermögen: Nach Pikettys Angaben wäre das Immobilienvermögen der Deutschen 1950 ähnlich hoch wie 1930 gewesen; Bombenkrieg und Gebietsverluste des Zweiten Weltkrieges wären demnach wertmäßig gar nicht zu bilanzieren (Seite 141). Diese Liste ließe sich fortsetzen.

So berechtigt die Kritik im Detail ist, so berührt sie aber nicht den Kern der Argumentation. Neben den erwähnten problematischen Daten hat Piketty viel aussagekräftiges Material zusammengetragen, das ihm fundierte Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Vermögensverteilung in den USA, in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Japan in der Nachkriegszeit erlaubt. Hierin liegt die eigentliche Stärke des Buches: Piketty kann belegen, dass die Privatvermögen in den genannten Staaten deutlich angestiegen sind (etwa Seite 171). Mathematisch lässt sich das mit der (schon lange bekannten) Formel „ $r > g$ “ begründen, nach der der Durchschnittskapitalertrag „ r “ größer als das Wirtschaftswachstum „ g “ sei. Das ist die Kernaussage des Buches: Piketty meint feststellen zu können, dass die Vermögen schneller wachsen als die Wirtschaft und deshalb der Kapitalismus quasi naturgesetzlich zur Kapitalkonzentration bei den Vermögenden führe. Damit greift er in die in allen westlichen Industriegesellschaften zurzeit geführte Debatte über die Zunahme großer Vermögen ein. Die Menge an statistischen Daten, die diesen Prozess der Vermögenskonzentration beschreiben, ist imponierend. Die Feststellung einer grundsätzlichen Entwicklung hin zu einer ungleichen Verteilung des Vermögens in den westlichen Industriegesellschaften in der Nachkriegszeit dürfte damit empirisch belegt sein.

THEORIE UND HISTORISCHE KURZSCHLÜSSE

Während das sicherlich für die westlichen Industriegesellschaften nach dem Zweiten Weltkrieg zutrifft, ignoriert die dahinterstehende Theorie die längerfristige historische Wirklichkeit. Solche mathematischen Modelle prognostizieren lineare Entwicklungen und ignorieren historische Krisen mit nachfolgenden Vermögensverlusten. In der deutschen Geschichte der letzten hundert Jahre gab es davon etliche: den Ersten Weltkrieg mit ersten deutschen Gebietsverlusten und dem Verlust des deutschen Auslandskapitals, die Inflation 1923, die Bombenschäden des Zweiten Weltkrieges und die Gebietsverluste 1945, den Währungsschnitt 1948, die Vermögensverluste in der SBZ/DDR durch Verstaatlichungen, in der Bundesrepublik durch den Lastenausgleich, den Währungsschnitt für die DDR-Bevölkerung 1990. All diese Ereignisse haben Vermögende deutlich stärker betroffen als den Durchschnitt der Bevölkerung. Innerhalb eines Jahrhunderts hat es mindestens sechsmal eine partielle Enteignung der Vermögensbesitzer in Deutschland gegeben, im Schnitt also alle sechzehn Jahre. Enteignungen gab es nicht nur in der NS- oder der SED-Diktatur, sondern durchaus auch – beim Lastenausgleichsgesetz 1952 oder beim Währungsschnitt 1990 – auf demokratisch einwandfreier Grundlage. Pikettys Grundthese bedarf nach ihrer Überprüfung an der historischen Wirklichkeit wohl einer Ergänzung: Genauso, wie es in langen Friedenszeiten offenbar zu einer Kapitalakkumulation bei Vermögenden kommt, werden größere Vermögen in Krisenzeiten stärker in Mitleidenschaft gezogen.

Im letzten Abschnitt seines Buches entwirft Piketty Handlungsempfehlungen für die Politik. Dieser Teil erklärt wohl auch die Schärfe der Kritik. Der den französischen Sozialisten nahestehende Autor spricht sich für hohe Vermögenssteuern aus, gerne auch in internationaler Abstimmung. Es lässt sich kaum bestreiten, dass progressive Steuersysteme nötig sind, um ein Auseinanderdriften der Gesellschaften zu verhindern; dabei kommt es jedoch sehr auf die konkrete Ausgestaltung an, sollen wirtschaftliche Leistungsträger nicht außer Landes getrieben werden – wie gerade die Erfahrungen der französischen Sozialisten mit ihrer Steuergesetzgebung in der Ära Hollande zeigen.

Aus deutscher Perspektive ist bemerkenswert, dass Pikettys Arbeit ein weiteres Mal vor Augen führt, dass die Soziale Marktwirtschaft als theoretischer Ansatz im gegenwärtigen wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt. Sie wird allenfalls unter dem Pseudonym „rheinischer Kapitalismus“ wohlwollend gestreift, ihre Vordenker wie Eucken, Böhm oder Erhard spielen keine Rolle. Dies ist bedauerlich, weil dadurch eine Reihe konstruktiver Lösungsansätze ignoriert wird. Ludwig Erhard wollte „Wohlstand für alle“, setzte dabei vor allem auf Wachstum, aber auch – und das ist fast in Vergessenheit geraten – auf die Förderung von Vermögensbildung. Während liberale Ansätze die Auffächerung der Gesellschaft durch Wirtschaftswachstum verringern wollen und linke Politik in der Regel auf eine Umverteilung durch progressive Steuern setzt, fordert die Soziale Marktwirtschaft zusätzlich die aktive Förderung kleinerer und mittlerer Vermögen. Hier sollte eine deutsche Debatte über Pikettys Thesen ansetzen.

Bündeln und vernetzen

—
Über die KommunalAkademie

Die kommunale Selbstverwaltung gilt als „Schule“, „Basislager“ oder „Keimzelle“ der Demokratie, ist aber zugleich auch ihre „Champions League“. In aller Deutlichkeit geißelten die Gründungsdokumente der Christlich Demokratischen Union aus der Erfahrung von Diktatur und Krieg jede Form von Zentralismus. Frei von staatlichen Eingriffen sollten Familie und Kommune vor Ort das menschliche Miteinander organisieren, die öffentlichen Aufgaben erledigen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt sicherstellen. Mit dem Grundgesetz erhielt die kommunale Selbstverwaltung Verfassungsrang und bewährt sich seitdem als Anwältin des Subsidiaritätsprinzips. Bis heute ist das lokale Gemeinwesen, für das Hunderttausende Amts- und Mandatsträger sowie unzählige Ehrenamtliche tagtäglich Verantwortung übernehmen, die Herzkammer unserer demokratischen Bürgergesellschaft. Daran haben weder

Globalisierung noch digitale Revolution etwas geändert – ganz im Gegenteil: Vor Ort, wo die kleinen Dinge groß und die großen Dinge konkret werden, sind Menschen nach wie vor am unmittelbarsten von politischen Entscheidungen betroffen – und können diese zugleich am ehesten beeinflussen. Die KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung, seit 2013 eine eigenständige Abteilung der Politischen Bildung mit Sitz im Rheinland, versteht sich in der Tradition des 1967 von der Stiftung gegründeten „Instituts für kommunalpolitische Bildung und Forschung“ als lokale Demokratieagentur.

AKTIVIEREN UND PROFESSIONALISIEREN

Ehrenamtliche Kommunalpolitiker sind auf eine solide Schulung und professionelle Beratung angewiesen. Dies leistet seit 1969 erfolgreich das „Kommunalpolitische Seminar“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Die Reihe besteht aus Basis- und Aufbaukursen, in denen unter anderem die Grundlagen der Haushalts-, Bau- und Planungspolitik vermittelt werden, sowie aus gesonderten Schulungsmaßnahmen für Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende. Sie wird flankiert von aktuellen Themenseminaren, etwa zur kommunalen Umwelt- und Energie-, Integrations- und Gesundheitspolitik, sowie ergänzt um E-Learning-Formate. Im „Fachprogramm Kommunalpolitik“ werden jedes Jahr über 150 kommunalpolitische Angebote veröffentlicht, darunter auch Trainings der „Politischen Kommunikation“ und Veranstaltungen der regionalen Politischen Bildungsforen. Im kommunalen „Superwahljahr“ 2014 hat die KommunalAkademie zudem das digitale Nachschlagewerk „Kommunales Wahllexikon“ neu aufgelegt.

DENKEN, DEBATTIEREN UND VERÖFFENTLICHEN

Die KommunalAkademie versteht sich als Denk- und Debattenort für alle Generationen. Mit dem Planspiel „Demokratie erleben – Entscheidung im Stadtrat“ werden etwa Schülerinnen und Schüler angesprochen. Eine regelmäßige kommunalpolitische Exkursion mit dem Institut für Politische Wissenschaft der Universität Bonn wendet sich insbesondere an Studierende. Zahlreiche Seminare und Fachkonferenzen ermöglichen und fördern den Austausch von „Best-Practice“-Beispielen zwischen etablierten Führungskräften und neu gewählten Kommunalpolitikern. Verallgemeinerbare Ergebnisse werden anschließend veröffentlicht. Die KommunalAkademie führt zudem unterschiedliche Milieus zusammen, um langjährige Expertise mit modernen Trends zu verknüpfen – zum Beispiel die einhundertfünfzigjährige

Schreber- mit der aktuellen „Urban-Gardening“-Bewegung. Einen besonderen Arbeitsschwerpunkt bildet die kommunale Energiewende: Mit der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik veröffentlichte die KommunalAkademie die von der Civitas-Bernhard-Vogel-Stiftung geförderte Fallstudie *Energiewende konkret. Herausforderungen für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft* von Volker Kronenberg und Christoph Weckenbrock. In Kooperation mit der Hauptabteilung Politik und Beratung bereitet sie derzeit ein vom Bundesumweltministerium sowie vom Umweltbundesamt gefördertes Schulungsprogramm für Kommunalpolitiker zum Stromnetzausbau vor.

ERSTER BUNDESWEITER KOMMUNALKONGRESS

Die KommunalAkademie bündelt und vernetzt die kommunalpolitischen Aktivitäten der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie macht Expertise ansprechbar, kommuniziert Praxiserfahrungen aus dem In- und Ausland und vermittelt Fachleute. Im Beirat Kommunalpolitik unter der Leitung von Oberbürgermeisterin a. D. Petra Roth diskutieren erfahrene Entscheider, unter ihnen die Hauptgeschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände, aktuelle Herausforderungen und Zukunftsfragen der Städte und Gemeinden. 2015 stehen die Energiewende und neue Formate der bürgerschaftlichen Mitverantwortung bei großen Infrastrukturprojekten auf der Tagesordnung. Jenseits der bisweilen flüchtigen Tagespolitik führt der Günter Rinsche-Kreis unter der Leitung von Minister a. D. Franz Schuster einen Dialog über das *bonum commune* und die christlich demokratische Handschrift in der kommunalen Selbstverwaltung. Beide Expertenrunden sind kommunalpolitische Impulsgeber für die gesamte Stiftung. Am 24. Oktober 2014 richtet die KommunalAkademie in der historischen Abtei Brauweiler bei Köln ihren ersten bundesweiten Kommunalkongress aus, der von nun an jährlich stattfinden soll. Mit prominenten Gästen, spannenden Impulsen und einer praxisorientierten Exkursion widmet sich der ganztägige Kongress der Verbindung von Energiewende und der Bewahrung der Regionen.

Weitere Informationen unter www.kas.de/KommunalAkademie.

Melanie Piepenschneider, Leiterin Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Philipp Lerch, seit Oktober 2013 Leiter der KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung.

FUNDSTÜCK





VIER STERNE - UND EIN RUNDER GEBURTSTAG

Bei so viel überbordender Freude über den vierten Weltmeistertitel der deutschen Fußballnationalmannschaft drohten an den folgenden Tagen andere erfreuliche Ereignisse übersehen zu werden – beispielsweise der 60. Geburtstag von Angela Merkel am 17. Juli 2014. Die ausgelassene Stimmung in der Mannschaftskabine teilte die Bundeskanzlerin, ohne die Würde des Amtes hinter sich zu lassen. Wer eine solche Gratwanderung meistert, wird sich den Anforderungen eines runden Geburtstags fraglos gewachsen zeigen.

© picture-alliance / AP Photo, Fotograf: Guido Bergmann

Die nächste Ausgabe erscheint im Oktober 2014
zum Thema

Kalter Krieg?

Alte Geschichtsbilder, neue Risiken

Hierzu schreiben unter anderen Norbert Röttgen, Klaus Dieter Naumann,
Sonja Margolina und Stefan Karner.

IMPRESSUM

Nr. 527, Juli/August 2014, 59. Jahrgang, ISSN 0032-3446

DIE POLITISCHE MEINUNG



Konrad
Adenauer
Stiftung

Herausgegeben für die Konrad-Adenauer-Stiftung von

Wolfgang Bergsdorf, Hans-Gert Pöttering,
Bernhard Vogel

Begründet 1956 von

Otto Lenz und Erich Peter Neumann

Geschäftsführung

Walter Bajohr

Redaktion

Bernd Löhmann (Chefredakteur)
Rita Anna Tüpper-Fotiadis (Redakteurin)
Redaktionsassistentz: Cornelia Wurm
Studentische Hilfskraft: Simone Ludewig

Anschrift

Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin
Telefonnummer: (0 22 41) 2 46 25 92
Faxnummer: (0 22 41) 2 46 26 10
rita.tuepper-fotiadis@kas.de
cornelia.wurm@kas.de
www.politische-meinung.de

Verlag und Anzeigenverwaltung

Verlag A. Fromm,
Postfach 19 48, 49009 Osnabrück
Telefonnummer: (05 41) 31 03 34
Faxnummer: (05 41) 31 04 40
C.Brinkmann@fromm-os.de

Herstellung

Druck- und Verlagshaus FROMM GmbH & Co. KG
Breiter Gang 10–16, 49074 Osnabrück

Konzeption und Gestaltung

Stan Hema GmbH
Agentur für Markenentwicklung, Berlin
www.stanhema.com

Bezugsbedingungen

Die Politische Meinung erscheint sechsmal im Jahr.
Der Bezugspreis für sechs Hefte beträgt 50,00 €
zzgl. Porto. Einzelheft 9,00 €. Schüler und Studenten
erhalten einen Sonderrabatt (25 Prozent). Die Bezugs-
dauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern
das Abonnement nicht bis zum 15. November eines
Jahres schriftlich abbestellt wird. Bestellungen über
den Verlag oder durch den Buchhandel.

Das Copyright für die Beiträge liegt bei der Po-
litischen Meinung. Nicht in allen Fällen konnten
die Inhaber der Bildrechte ermittelt werden. Noch
bestehende Ansprüche werden ggf. nachträglich
abgegolten. Die Zeitschrift wird mitfinanziert durch
Zuwendungen der Bundesrepublik Deutschland.

Das Erbe der Gewalt

Sonderausgabe der Politischen Meinung zum Ersten Weltkrieg



Der Erste Weltkrieg besitzt nicht erst seit den Ereignissen auf der Krim eine beklemmende Aktualität. In unserer Sonderausgabe debattieren namhafte Historiker über seine Folgen. Wo ist der europäische Frieden brüchig? Wie können wir Krisen vorbeugen? Wie werden wir 100 Jahre nach der blutigen Katastrophe den Millionen von Opfern gerecht? Das Erbe der Gewalt liegt vor allem in der Schaffung einer friedlichen Zukunft.

MIT BEITRÄGEN U. A. VON
HORST MÖLLER, RUDOLF MORSEY,
KLAUS DIETER NAUMANN, SÖNKE
NEITZEL, PAUL NOLTE, ANDREAS
RÖDDER, GEORGES-HENRI SOUTOU

IN DER REDAKTION ERHÄLTlich
APRIL 2014, 5,00 EURO