

Konvent für Deutschland - Wegbereiter für unpopuläre Reformen

(März 2007)

Der Konvent für Deutschland (KfD) tritt als unabhängiges Beratergremium für die Politik auf mit dem propagierten Ziel einer „Reform der Reformfähigkeit“. Das vorliegende Kurzprofil beleuchtet diese elitäre, wirtschaftsnahe Lobbygruppe genauer und zeigt auf, was sich hinter der „Reform der Reformfähigkeit“ verbirgt. Letztlich strebt der Konvent für Deutschland danach, die Rahmenbedingungen zu schaffen für einen schlanken, wettbewerbsorientierten Staat, mehr Ungleichheit und bessere Möglichkeiten, unpopuläre Reformen (wie das Zurückschrauben von Sozialsystemen) durchzusetzen.

Überblick

Gegründet:	Oktober 2003
Ziel:	„Reform der Reformfähigkeit“
Beteiligte Personen:	Hans-Olaf Henkel (damals Leibniz-Gesellschaft, Ex-BDI-Präsident), Roland Berger (Roland Berger Strategy Consultants), Manfred Pohl (Deutsche Bank) als Gründungsmitglieder und weitere (siehe unten)
Finanzierung:	Anschubfinanzierung von der Deutschen Bank, heute elf Unternehmen und die Heinz-Nixdorf-Stiftung als Finanziers

Gründung und Vorgeschichte des Konvents

In den Medien wird oft der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog als zentrale Figur und Initiator des Konvents genannt. Das ist allerdings falsch. Roman Herzog ist zwar als Vorsitzender des Konventkreises die Galionsfigur des Konvents, zählt jedoch nicht zu den Gründungsmitgliedern des Vereins. Die zentralen Gründungsmitglieder sind in Realität Hans-Olaf Henkel, Roland Berger und Manfred Pohl. Pohl arbeitete als Historiker für die Deutsche Bank und verwaltete zu der Zeit deren Kultur- und Stiftungsaktivitäten.

Die Idee des Konvents stammt ursprünglich von Hans-Olaf Henkel. Bereits Anfang 1998 forderte er - damals noch als Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) - in einem Gastbeitrag der FAZ ein politisches „Re-engineering“ Deutschlands, einen Umbau des politischen Systems nach ähnlichen Vorstellungen wie denen des Konvents für Deutschland: Staatsaufgaben reduzieren, die Kompetenzen zwischen Ländern, Bund und EU neu regeln, Übereinstimmung zwischen Steuerhoheit und Sachverantwortung herstellen, Länderfinanzausgleich reduzieren, Wahlperioden verlängern und Wahltermine bündeln.¹

> Die Debatte um eine Föderalismusreform insgesamt ist noch älter, siehe S. 8f.

¹ Hans-Olaf Henkel: Wege aus der Blockade: Deutschland braucht ein Re-engineering. In: FAZ vom 2.1.1998, S.13

Nach dem Wahlsieg von Rot-Grün im September 1998 forderte Henkel von der neuen Regierung, einen zweiten „Herrenchiemsee-Konvent“ einzuberufen. Auf Herrenchiemsee wurde 1948 das Grundgesetz ausgearbeitet. Diese Idee eines von der Politik einberufenen Konvents verfolgte Henkel über verschiedene Stränge weiter. 2002 versuchte er während des Bundestagswahlkampfes in einem persönlichen Treffen, Edmund Stoiber für die Idee zu gewinnen.² Tatsächlich findet sich die Idee in mehreren Reden Stoibers und als „Innovationskommission modernes Deutschland“ auch im damaligen Wahlprogramm der CDU/CSU.³ Aber dann gewann Schröder die Wahl. Im Frühjahr und Sommer 2003 versuchte Henkel, seine Vorstellungen auch in persönlichen Treffen mit dem alten und neuen Kanzler sowie Kanzleramtsminister Steinmeier zu lancieren.⁴

Zum anderen trug Henkel das Konzept in den BDI hinein. Im Kompaktpapier „Für ein attraktives Deutschland: Freiheit wagen – Fesseln sprengen“ von Januar 2003 schlägt der BDI einen Reformkonvent vor, der inhaltlich nahe am KfD ist.⁵ Henkel moderierte eine Diskussion beim Reformkongress des BDI im September 2003 über „Entscheidungsfindung durch klare Verantwortlichkeiten“. Teilnehmer des Panels waren Roland Berger, Peter Glotz, Otto Graf Lambsdorff und Rupert Scholz (alle Mitglieder des Konventkreises, s. Seite 3f).

Allerdings ging die Entwicklung von BDI und Henkel bzw. KfD zu dieser Zeit schon auseinander. Der BDI will eine umfassende Allianz von Reforminitiativen anschieben (u.a. mit dem Bürgerkonvent von Meinhard Miegel, der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft etc.). Daraus sollte dann ein Reformkonvent entstehen.⁶ Im Mai 2004 wird die Aktionsgemeinschaft Deutschland gegründet, ein Zusammenschluss von 10 Reforminitiativen, die sich aber schnell als Totgeburt erweist.⁷ Der Konvent für Deutschland beteiligt sich daran nicht.

Während der BDI 2003 noch einen von Bundesregierung oder Bundespräsident einzusetzenden Reformkonvent forderte, arbeitete Henkel längst zusammen mit Roland Berger an seinem privaten Konvent. Roland Berger ist der zweite Vater des Konvents. Er übernahm die Idee von Henkel und trat dafür seit 2002 öffentlich ein. Im Mai 2003 kam es zu einer kurzen Verwirrung, als Meinhard Miegel mit Gerd Langguth und anderen Mitstreitern seinen Bürgerkonvent startete (www.buergerkonvent.de). In manchen Medienberichten wurden kurzzeitig Henkel und Berger als Unterstützer des Bürgerkonvents dargestellt. Diese betonten jedoch, dass sie mit dem Bürgerkonvent nichts zu tun hätten, sondern ihren eigenen Konvent planen würden, und reklamierten die Konvent-Idee für sich. Am 3. Oktober 2003, dem Tag der deutschen Einheit, fand dann symbol- und me-

² Hans-Olaf Henkel 2004: Die Kraft des Neubeginns. München S. 338.

³ Online unter http://www.kas.de/upload/themen/programmatur_cdu/programme/2002_2006_Regierungsprogramm.pdf

⁴ Hans-Olaf Henkel 2004: Die Kraft des Neubeginns. München S. 338f.

⁵ Online unter http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE/XC35CEC2F31984611A86A0F2DBF92A29A/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/Kompaktpapier20Jan03Stand3-2003.PDF.

⁶ Der BDI geht auf die Straße. In: FAZ vom 16.9.2003.

⁷ Siehe <http://www.aktionsgemeinschaft-deutschland.de/>.

dienträftig die offizielle Gründung und Vorstellung des Konvents statt. Als Ort der Pressekonferenz wählte der Konvent das Nobelhotel Adlon in Berlin, in dem Roman Herzog 1997 seine berühmte „Ruck“-Rede hielt.

Struktur und Finanzierung

Basis des Konvents ist der **Trägerverein „Konvent für Deutschland e.V.“**. Die zentralen Gründungsmitglieder sind Roland Berger, Hans-Olaf Henkel und Manfred Pohl. Pohl wurde Schatzmeister des Vereins (heute Geschäftsführender Stellvertretender Vorsitzender). Mittlerweile hat sich Pohl weitgehend aus seinen Positionen bei der Deutschen Bank zurückgezogen. Er übernimmt aber noch einzelne Aufgaben für die Deutsche Bank und übt seine Tätigkeit beim Konvent für Deutschland mit einem Mandat der Deutschen Bank aus.⁸

Der Konvent hat eine **Geschäftsstelle** in Berlin. Dort arbeiten die Geschäftsführerin und Pressesprecherin, Jane Uhlig, und ihre beiden Assistentinnen. Außerdem arbeitet Gerhart Raichle als Berater für den Konvent, allerdings nicht nur nebetätig. Ansonsten arbeitet er nach Auskunft des Konvent für Deutschland als freiberuflicher Journalist. Früher war er Leiter des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung, einer marktradikalen Denkfabrik innerhalb der Stiftung. Weiterhin ist er Redaktionsmitglied der Liberal-Vierteljahreshefte für Politik und Kultur, herausgegeben von der Friedrich-Naumann-Stiftung.

Das öffentliche Gesicht des Konvents ist der sogenannte **Konventkreis**, unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog. Herzog stieß – anders als oft berichtet – als einer der letzten zu dem Kreis. Henkel fuhr nach eigenen Angaben im August 2003 zu Herzog, um ihn (auch im Auftrag der anderen Unterstützer) für die Leitung des Konventkreises zu gewinnen.⁹ Herzog erschien ideal, weil er als ehemaliger Bundespräsident viel Einfluss hatte, weil er sich schon lange über die Reformbremse in Deutschland ärgerte und als ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts wusste, worauf es ankommt.¹⁰

Die weiteren Mitglieder des Konventkreises sind

- **Klaus von Dohnanyi** (stellvertretender Vorsitzender des Konventkreises), SPD-Politiker u.a. ehemaliger Bildungsminister und Bürgermeister von Hamburg. 2004 leitete er eine Kommission der Bundesregierung zur Lage in den neuen Bundesländern;
- **Roland Berger**, Roland Berger Strategy Consultants;
- **Wolfgang Clement** (Mitglied im Konventkreis seit Mai 2006 als Ersatz für Peter Glotz), ehemaliger SPD-Wirtschaftsminister, mittlerweile in diversen Aufsichtsräten aktiv, u.a. bei der Zeitarbeitsfirma DIS;
- **Peter Glotz** (verstorben im August 2005), SPD-Politiker und Kommunikationswissenschaftler (Universität St. Gallen);

⁸ Auskunft der Pressestelle der Deutschen Bank, 2. März 2007.

⁹ Henkel: Die Kraft des Neubeginns, S. 342f.

¹⁰ Telefoninterview mit Hans-Olaf Henkel, 1. März 2007.

- **Hans-Olaf-Henkel**, ehemaliger Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, von 2001 bis 2005 Präsident der Leibniz-Gesellschaft; Aufsichtsratsmandate u.a. bei Bayer und Continental;
- **Otto Graf Lambsdorff**, Ehrenvorsitzender der FDP, bis Mai 2006 Vorsitzender des Vorstandes der Friedrich-Naumann-Stiftung;
- **Jutta Limbach**, Präsidentin des Goethe-Instituts, von 1994 bis 2002 Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts und Vorsitzende des Zweiten Senats;
- **Oswald Metzger**, bis 2002 grüner Bundestagsabgeordneter, seit Mai 2006 Landtagsabgeordneter in Baden-Württemberg, dazwischen aktiv für die Bertelsmann-Stiftung, die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und als Vortragsredner und Publizist;
- **Manfred Pohl**, Geschäftsführender Vorsitzender der Historischen Gesellschaft der Deutschen Bank und des Institute for Corporate Culture Affairs, Tätigkeit beim Konvent mit Mandat der Deutschen Bank (siehe unten);
- **Manfred Schneider**, Aufsichtsratsvorsitzender von Bayer, weitere Aufsichtsratsmandate bei Linde, RWE und TUI u.a.;
- **Rupert Scholz**, Jurist und ehemaliger CDU-Politiker (u.a. 1988-89 Verteidigungsminister);
- **Erwin Teufel** (Mitglied im Konventkreis seit Oktober 2006), ehemaliger Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg (CDU);
- **Henning Voscherau**, ehemaliger SPD-Politiker, u.a. SPD-Fraktionsvorsitzender und Hamburger Bürgermeister;
- **Monika Wulf-Mathies**, Leiterin des Zentralbereich „Politik und Umwelt“ der Deutschen Post (also der Lobby-Abteilung), früher EU-Kommissarin und Vorsitzende der Gewerkschaft ÖTV.

Im **Kuratorium** des Konvents sind dessen Finanziere versammelt. Dies sind die Heinz-Nixdorf-Stiftung und elf Großunternehmen: Fraport, TUI, Frankfurter Societätsdruckerei, Deutsche Bank, Linde, RWE, Heinz-Nixdorf-Stiftung, Continental, Deutsche Post, Porsche, Bank of America und WestLB.

Die Geldgeber waren nicht von Anfang an bekannt. Bei einer ersten Anfrage von LobbyControl im Juli 2004 weigerte sich der Konvent noch die Geldgeber zu nennen. Bis heute herrscht keine Transparenz über die Höhe der finanziellen Unterstützung. Der Konvent liefert dazu keine genauen Zahlen. Die einzige erhältliche Information ist, dass die einzelnen Geldgeber unterschiedliche Summen zur Verfügung stellen und dass die Zuwendungen bei etwa 10.000 Euro beginnen. Erster Geldgeber war die Deutsche Bank. Henkel, Berger und Pohl sprachen zuerst Josef Ackermann an. Auch die Deutsche Bank nannte auf unsere Anfrage keine Zahlen über die Höhe ihrer Unterstützung für die Öffentlichkeit. Zu Erklärung ihres Engagements heißt es, der Konvent kümmere sich um die Zukunft und den Standort Deutschland. Das unterstütze die Deutsche Bank, weil sie sich ihrem „Heimatmarkt“ verpflichtet fühle.¹¹

¹¹ Auskunft der Pressestelle der Deutschen Bank, 2. März 2007.

Ziele und Interessen hinter dem Konvent¹²

*Unterm Strich geht es darum, politische Entscheidungssysteme zu entschlacken und damit schlagkräftiger zu machen. Hätte Margaret Thatcher ihre Reformen nicht in England, sondern in Deutschland durchführen sollen, wäre sie auf ganzer Linie gescheitert [...].
Roland Berger in der Illustrierten SUPERillu¹³*

Das Leitmotiv des Konvents lautet „**Reform der Reformfähigkeit**“. Allerdings ist diese Zielsetzung keineswegs neutral. „Reformfähigkeit“ im Sinne des Konvents bedeutet nicht eine ergebnisoffene Fähigkeit der Politik oder des Staates, die Gesellschaft zu verändern – egal in welche Richtung. Vielmehr schwebt dem Konvent eine bestimmte Art von Reformen und ein bestimmter Typ von Staat vor: es geht um einen **schlanken, reduzierten Wettbewerbsstaat und die Möglichkeit, unpopuläre Reformen durchzusetzen sowie um die „Eindämmung des Umverteilungs- und Gefälligkeitsstaates“**¹⁴. Zugleich soll der reduzierte Staat demokratisch im Sinne des Konvents gestaltet werden – wir kommen auf die Frage zurück, wie weit dieses Demokratieverständnis reicht.

Schauen wir genauer hin – zuerst auf das aktuelle Thema, die **Reform der Finanzverfassung** (Föderalismusreform II). Zentrale Forderungen des Konvents dazu sind¹⁵:

- Die Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern. Einen gewissen Finanzausgleich soll es weiterhin geben, allerdings nur über das Steuersystem und vertikal durch Ergänzungszuweisungen des Bundes. Ziel ist eine geringere Umverteilung von reicheren Ländern zu ärmeren und verschuldeten Ländern. Die Nehmerländer des so neu gestalteten Finanzausgleichs sollen zu strikten Sparmaßnahmen gedrängt werden.
- Die Länder sollen die alleinige Regelungskompetenz für diejenigen Steuern erhalten, deren Aufkommen ihnen ausschließlich zusteht. Bei anderen Steuern, etwa der Einkommens- oder Körperschaftssteuer, sollen die Länder „autonom Zu- oder Abschläge erheben können bzw. Hebesatzrechte erhalten“. Die Aufteilung von gemeinsamen Verbundsteuern wie die Umsatzsteuer und Lohnsteuer soll sich stärker nach wirtschaftskraftbezogenen Kriterien richten. Diese Vorschläge zielen auf einen erhöhten Steuerwettbewerb zwischen den Ländern. Die Länder könnten dann beispielsweise untereinander um die Ansiedlung von Unternehmensstandorten konkurrieren, indem sie investitions-

¹² Die Analyse orientiert sich an den aktuellen offiziellen Äußerungen des Konvents. Dies muss nicht in jedem Punkt die Position aller Mitglieder des Konventkreises sein.

¹³ 27.6.2006, http://www.super-illu.de/aktuell/superstory_89840.html.

¹⁴ Konvent für Deutschland 2006: Reform der Reformfähigkeit in Deutschland. Zwischenstand 2006 und Ausblick. S. 12. <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/Downloads/files/Fortschrittsbericht2006.pdf>

¹⁵ ebd., S. 8ff.

willigen Unternehmen Steuerabschläge gewähren – was auf einen Unterbietungswettbewerb zugunsten der Unternehmen hinauslaufen dürfte.

- Der Konvent wendet sich zudem gegen die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Maßgabe für das Steuersystem (Artikel 106 Grundgesetz). „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wie in Art. 72 II GG würden reichen, und das lasse sich nicht nur quantitativ messen. De facto fordert der Konvent damit mehr Ungleichheit. Er spricht vom „Mut zum produktiven Unterschied“.

Die Vorschläge sollen der Staatsverschuldung entgegenwirken. Dieses Ziel ließe sich auf verschiedenen Wegen realisieren. Der vorgeschlagene Weg setzt auf den Ersatz des Solidarprinzips durch ein dezentrales Wettbewerbsprinzip. Er zielt damit zugleich auf mehr Ungleichheit zwischen einzelnen Ländern und Kommunen und dürfte den Druck verstärken, sich an den Interessen von Unternehmen und der wirtschaftlich Starken auszurichten.

Wettbewerbs- statt Sozialstaat

Diese Tendenz zum Wettbewerbsstaat zeigt sich auch in anderen Vorschlägen des Konvents. So sollen die **Sozialsysteme grundlegend reformiert** werden. Sie sollen vom Faktor Arbeit abgekoppelt werden (d.h. die Lohnnebenkosten sollen gesenkt werden), die Lebens-Arbeitszeit soll verlängert werden (d.h. Rente mit 67+) und es soll nur noch eine Grundsicherung geben. Darüber hinaus müssen die Menschen selbst vorsorgen (kapitalgedeckt). Weiterhin sollen die Subventionen abgebaut werden. Stoßrichtung aller Vorschläge ist die „Eindämmung des Umverteilung- und Gefälligkeitsstaates“.¹⁶

Der Konvent fordert eine **Grundsatzentscheidung für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben**. Es soll eine rigorose Beweislast-Regel eingeführt werden. „Nur wenn zweifelsfrei nachgewiesen ist, dass die öffentliche Erledigung nötig, effizienter und preisgünstiger ist als die private, sollte die staatliche Aufgaben-Wahrnehmung gewählt werden.“¹⁷ D.h. nicht die Privaten müssten beweisen, dass sie trotz Profitorientierung der öffentlichen Daseinsvorsorge am besten dienen, sondern umgekehrt. Weitere Forderungen des Konvents sind eine rigorose Schuldenkontrolle und weitgehender Bürokratieabbau.

Die Vorschläge zielen also auf eine weit reichende Veränderung von Staat und Gesellschaft. Der Konvent sagt zwar, er mache keine konkreten Vorschläge zu einzelnen Reformvorhaben wie Rente oder Gesundheit. Seine Kernprinzipien und Forderungen laufen jedoch auf einen Abbau des Sozialstaats und einen Umbau zu einem Wettbewerbsstaat hinaus.

Demokratie und die Rolle der BürgerInnen

Dieser Wettbewerbsstaat soll nach den Vorstellungen des Konvents zugleich demokratisch organisiert sein. Der Konvent tritt für eine „Stärkung der Bürgerrechte“ ein, da sich die Bürger der „politischen Klasse“ gegenüber weitgehend

¹⁶ ebd., S. 12.

¹⁷ ebd., S. 16.

macht- und hilflos fühlten.¹⁸ Allerdings enthalten die Vorschläge zur „Stärkung der Bürgerrechte“ auch einige Schwächungen des Bürgereinflusses – und bedürfen einer genaueren Betrachtung.

Der Konvent schlägt drei Elemente vor, um der Distanz zwischen politischer Klasse und Bürgern sowie der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken:¹⁹

- Die **Verlagerung von mehr Entscheidungsmacht nach „unten“**. Die in der Föderalismusreform begonnene Verlagerung von Kompetenzen nach unten soll fortgesetzt werden. Ein zweites Element der Verlagerung von Entscheidungsmacht soll die erwähnte Grundsatzentscheidung für Privatisierung sein. Der Konvent verkauft dies als Stärkung von Bürgerrechten. Unter einem anderen Blickwinkel erscheint dies als Verlust von Bürgerrechten, weil die Möglichkeiten der BürgerInnen beschnitten werden, bisher öffentliche Aufgaben demokratisch zu kontrollieren und zu gestalten.
- Eine **Korrektur der Balance zwischen Parteien- und Bürgereinfluss**. Hier schlägt der Konvent eine Verlängerung der Wahlperioden vor. Dies ist ein wichtiges Element für den Konvent, um den Spielraum der Politik für unpopuläre Reformen zu erweitern. Die häufigen Wahlen in Deutschland werden als Hindernis gesehen, weil sich die Parteien dann zu „populistisch“ verhielten und Reformen, die nicht die Zustimmung der Wähler finden könnten, nicht angingen. Der Konvent ist sich bewusst, dass längere Wahlperioden eine Verringerung des Wählereinflusses bedeuten. Deshalb soll im Gegenzug den Wählern die Möglichkeit gegeben werden, bei Wahlen aus verschiedenen Kandidaten einer Partei auszuwählen statt nur eine starre Liste wählen zu können. Damit wird auch die Stellung der Kandidaten gegenüber der Partei gestärkt. Diese Reform hat durchaus Vorteile, z.B. weil sie die Abwahl von Abgeordneten mit Lobby-Nebentätigkeiten ermöglichen kann, selbst wenn sie einen vorderen Listenplatz haben. Allerdings stellt sich die Frage, welche Rolle sie in dem Gesamtkonzept des Konvents spielt – dazu weiter unten mehr.
- Der dritte Baustein sind **Elemente direkter Demokratie** – allerdings sollen diese behutsam eingeführt werden, d.h. in sehr beschränktem Maße. Der Konvent fordert dazu die Einführung des Instruments „Volksinitiative“, mit dem die Wähler die Befassung des Parlaments mit bestimmten Fragen erzwingen können. Wie sich die „Volksinitiative“ von dem bereits existierenden Petitionsrecht unterscheiden soll, ist bislang nicht ausgearbeitet.²⁰ Echte Volksentscheidungen lehnt der Konvent bislang ab.²¹ Eine Ausnahme sind für

¹⁸ ebd., S. 16.

¹⁹ ebd., S. 16ff.

²⁰ Telefonische Auskunft der Geschäftsstelle des Konvents, 6. März 2007. Insgesamt sei das Demokratietheema bisher eher „am Rande“ bearbeitet worden.

²¹ In seinem Papier zum Zwischenstand 2006 schreibt der Konvent, dass nach der Sammlung von Erfahrungen mit der Volksinitiative die Einführung weiterer plebiszitärer Elemente geprüft werden „könnte“. Das ist eher als Vertröstung formuliert, denn als konkretes Ziel, für das sich der Konvent einsetzt. Außerdem ist es auch inhaltlich fragwürdig: zu zentralen Streitpunkten bei Volksentscheidungen, z.B. der Frage, ob komplexe Sachfragen in Ja/Nein-Abstimmungen entschieden werden können, kann die Volksinitiative niemals Erfahrungen liefern. Zu Vorbehalten gegen direkte Demokratie mit entsprechenden Gegenargumenten aus Sicht der Befürworter von Volksentscheidungen, siehe

ihn Abstimmungen über Verfassungsänderungen. So fordert der Konvent eine Volksabstimmung über die EU-Verfassung. Allerdings sieht diese Abstimmung keine Wahl zwischen verschiedenen Entwürfen vor.

Insgesamt sind die Vorschläge des Konvents zur „Stärkung der Bürgerrechte“ sehr zwiespältig. Erstens steht den flexiblen Wahllisten und der Volksinitiative die Verlängerung der Wahlperioden gegenüber. Sie soll die Bereitschaft der Politik zu unpopulären Entscheidungen erhöhen, also zu Entscheidungen gegen den Willen des Volkes. Die Wähler bekommen im Gegenzug keine Möglichkeit, bestimmte Entscheidungen zu erzwingen. Die Volksinitiative leistet das nicht. Die flexiblen Wahllisten sind durchaus positiv, aber kein Instrument, um den WählerInnen Einfluss auf Sachentscheidungen zu ermöglichen. Der Konvent spricht explizit davon, dass eine Verlängerung der Legislaturperiode vielleicht eher Akzeptanz finden könnte, wenn zugleich der Bürgereinfluss durch flexible Listen erweitert wird. Es ist also ein Tauschgeschäft, indem die flexiblen Wahllisten und die „Volksinitiative“ die Verlängerung der Wahlperioden aufwiegen und die Akzeptanz dafür sichern sollen.

Zweitens werden die gesamten Vorschläge zur Stärkung der Bürgerrechte dadurch konterkariert, dass die anderen inhaltlichen Vorschläge ein klare, einseitige Zielrichtung haben und den politischen Gestaltungsraum langfristig einschränken – anders als das Motto „Reform der Reformfähigkeit“ suggeriert.

Andere Akteure zur Föderalismusreform

Die Debatte über die Föderalismusreform läuft bereits seit vielen Jahren. In der Wissenschaft lieferte der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf mit seinen Publikationen zur Politikverflechtung bereits in den 70ern erste Anstöße. Seit der Wiedervereinigung hat die Debatte zugenommen. Ein erster Schritt war die Grundgesetzreform 1994, in der aus den einheitlichen Lebensverhältnissen in Artikel 72 des Grundgesetzes „gleichwertige“ wurden, sowie die Auslegung dieser Änderung durch das Bundesverfassungsgericht (u.a. durch Paul Kirchhof und Udo die Fabio).²² Eine Auswahl weiterer Organisationen in diesem Feld:

Bertelsmann-Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de

Die Bertelsmann-Stiftung veröffentlichte im Rahmen ihres Projektes "Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit" im Jahr 2000 die Studie „Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus“.²³ Mitgearbeitet hatte daran u.a. Klaus von Dohnanyi. Er nimmt für sich in Anspruch, dass er das Thema bei der Bertelsmann-Stiftung angeregt hat.²⁴

Mehr Demokratie o.J.: Pro & Contra Volksentscheid. positionen zur direkten demokratie
1. <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos01.pdf>

²² Vgl. Jutta Roitsch: Föderaler Schlussakt. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2006, S. 977-984. S. 978ff.

²³ <http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Entflechtung2005.pdf>

²⁴ Interview im Deutschlandfunk am 20. Dezember 2004.

Friedrich Naumann-Stiftung, Parteistiftung der FDP, www.fnst.de

Die Friedrich-Naumann-Stiftung setzte sich seit 1998 in mehreren Manifesten für einen Wettbewerbsföderalismus ein. Das erste unter dem Titel „Wider die Erstarung in unserem Staat“ erschien im Februar 1998.²⁵ Im August des gleichen Jahres folgte „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“.²⁶ Beide waren u.a. von Klaus von Dohnanyi, Hans-Olaf Henkel und Otto Graf Lambsdorf unterzeichnet, das zweite auch von Gerhart Raichle. Die Friedrich-Naumann-Stiftung spielte eine wichtige Rolle beim Zustandekommen der „Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat“ (siehe unten).

Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat, www.buergernaher-bundesstaat.de

An der Stiftungsallianz beteiligen sich die Parteistiftungen Friedrich Ebert Stiftung (SPD), Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP), Hans-Seidel-Stiftung (CSU), Heinrich Böll Stiftung (Grüne), Konrad Adenauer Stiftung (CDU) sowie die Bertelsmann Stiftung, die Ludwig-Erhard-Stiftung und die Stiftung Marktwirtschaft. Gegründet wurde sie im Oktober 2003 und hat bis Oktober 2004 mehrere hochrangige Veranstaltungen zur Föderalismusreform durchgeführt.

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), www.insm.de

Die INSM ist eine PR-Kampagne der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie. In verschiedenen Veranstaltungen mit Ministerpräsidenten setzt sie sich für eine Föderalismusreform hin zu mehr Wettbewerb ein. 2006 gab es dazu auch eine Aktion vor dem Reichstag. Personell gibt es eine Reihe von Übereinstimmungen zwischen dem Konventkreis und dem Kreis der sogenannten Kuratoren und Botschafter der INSM. Aus dem Konventkreis unterstützen oder unterstützten folgende Personen die INSM: Roland Berger, Peter Glotz (+), Oswald Metzger sowie bis Sommer 2003 auch Wolfgang Clement.²⁷

Gewerkschaften

Auch die Gewerkschaften haben sich mit der Föderalismusreform auseinandergesetzt. Allerdings eher mit einzelnen, spezifischen Aspekten, insbesondere der Kompetenzverlagerung auf die Länder in für sie relevanten Bereichen. Dazu gehörten u.a. das Beamtenrecht, Bildung und die Ladenschlussregelung. Dazu gab es Stellungnahmen²⁸, vereinzelt auch Veranstaltungen oder Protestaktionen. Bei der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung arbeitet nach eigener Aussage niemand zum Thema Föderalismusreform.

²⁵ Online unter http://www.fnst.de/webcom/show_article.php/_c-879/_nr-2/i.html.

²⁶ Online unter http://www.fnst.org/webcom/show_article.php/_c-879/_nr-3/i.html.

²⁷ Er schied damals wegen Interessenkonflikten zwischen der INSM und seiner Regierungskampagne „Teamarbeit für Deutschland“ aus. Siehe „Initiativen: Clement geht“, *manager-magazin.de* vom 4.8.2003, <http://www.manager-magazin.de/koepfe/artikel/0,2828,259905,00.html>.

²⁸ Siehe die DGB-Stellungnahme unter www.verdi.de/positionen/foederalismusreform/data/060502_DGB-Stellungnahme_Foed_Reform.pdf oder das ver.di-Positionspapier unter www.verdi.de/positionen/foederalismusreform/data/positionspapier

Strategie und Aktivitäten

Die Basis der Konventsarbeit sind die nicht-öffentlichen Treffen des Konventkreises, in denen die inhaltlichen Positionen abgestimmt werden.²⁹ Die politische Strategie des Konvents hat zwei Stränge: die Öffentlichkeitsarbeit (über den Konventkreis) und „stille“ Einflussnahme bei allen zuständigen Stellen³⁰, also Lobbyarbeit. Der Konvent für Deutschland sieht sich nach eigener Auskunft nicht als Lobbyorganisation. Er behauptet selbst, ohne „direkten Eingriff in Politiktätigkeit und Parteiarbeit“ zu agieren.³¹ Diese Behauptung passt jedoch nicht zu seinen Tätigkeiten und auch eigenen Aussagen an anderen Stellen. Manfred Pohl schreibt selbst in „13 Fragen an den Konvent für Deutschland e.V.“, dass der Konvent mehr als ein reiner Think Tank sein soll: „Eine zentrale Aufgabe besteht darin, die erarbeiteten Konzepte in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Er [der Konvent] will, dass seine Vorschläge akzeptiert und berücksichtigt werden.“³²

Pohl beschreibt die zwei Stränge sehr klar: „Die Öffentlichkeitsarbeit spielt mehr und mehr eine entscheidende Rolle in der täglichen Arbeit des Konvents. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass manche Vorschläge erfolgreicher präsentiert und umgesetzt werden können, wenn sie ‚leise‘ oder ‚hinter den Kulissen‘ verhandelt werden. Es bedarf eines gesunden Fingerspitzengefühls, wann eine Medieneinbeziehung notwendig und sinnvoll ist und wann eine Beratungstätigkeit ohne Medienbeteiligung erfolgen muss. Um hier die richtige Balance zu finden, arbeitet der Konvent eng mit den Medienvertretern zusammen und nimmt deren Rat und Initiative gern in Anspruch.“³³

Lobbyarbeit

Die Lobbyarbeit beruht vor allem auf dem persönlichen Zugang der Mitglieder des Konventkreises zu den wichtigen Entscheidungsträgern. So gab es direkte Treffen mit den Vorsitzenden der Föderalismuskommission, Edmund Stoiber (CSU) und Franz Müntefering (SPD), sowie Gespräche mit anderen Mitgliedern und Entscheidern. Dazu zählten u.a. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, Bundestagspräsident Norbert Lammert, Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und der saarländische Ministerpräsident Peter Müller.³⁴ Zudem war Rupert Scholz als Mitglied des Konventkreises zugleich Mitglied der Föderalismuskommission und hatte so direkten Zugang zu allen Diskussionen. Der Konvent rechnet sich selbst an, eine entscheidende Rolle bei der Föderalismusreform gespielt zu haben.³⁵

²⁹ Dabei sind nicht immer alle Mitglieder anwesend. In gewisser Weise gibt es einen harten Kern und andere, seltener anwesende Mitglieder.

³⁰ Hans-Olaf Henkel in <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/faq/>

³¹ Konvent für Deutschland 2006: Reform der Reformfähigkeit. Berlin, S. 9.

³² <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/faq/>

³³ ebd.

³⁴ Konvent für Deutschland 2006: Reform der Reformfähigkeit in Deutschland. Zwischenstand 2006 und Ausblick. S. 12. <http://www.konvent-fuer-deutschland.de/Downloads/files/Fortschrittsbericht2006.pdf>.

³⁵ Henkel in der FR vom 20.10.2006: „Gerade der Konvent hat entscheidend dazu beigetragen, dass es die erste Stufe der Föderalismusreform überhaupt gegeben hat.“

Öffentlichkeitsarbeit

Letztlich fing die Berichterstattung über den Konvent und die grundlegende Umgestaltung des deutschen Staates bereits vor der offiziellen Gründung des Konvents an. Hans-Olaf Henkel und Roland Berger brachten das Thema in vielen Äußerungen und Gastbeiträgen für die Medien bereits lange im Vorfeld in die Öffentlichkeit. Henkel selbst betrachtet die dreiteilige Spiegelserie „Die verstaubte Republik“ im Mai 2003 als einen wichtigen Wendepunkt. Er rechnet sich selbst eine wichtige Rolle beim Zustandekommen der Serie zu: er habe vorher mit Spiegel-Chefredakteur Stefan Aust gesprochen.³⁶

Die offizielle Auftakt-Presskonferenz im Hotel Adlon am 3. Oktober 2003 sorgte für große mediale Aufmerksamkeit bis hin zu den Fernseh-Nachrichten. In der Folge beruhte die Öffentlichkeitsarbeit aber auf anderen Säulen: eigenen Pressemitteilungen und Stellungnahmen, Medienauftritten und Texten der Konventkreis-Mitglieder sowie mehreren, hochkarätig besuchten Journalistenworkshops zur Förderung der Medienkontakte. Besonders der Zugang der Konventkreis-Mitglieder zu den Medien sichert dem Konvent eine breite Berichterstattung – oft ohne dass der Konvent dabei selbst erwähnt wird. Zu den zentralen Akteuren nach außen gehören insbesondere Roman Herzog, Hans-Olaf Henkel, Klaus von Dohnanyi, Manfred Pohl und Roland Berger.

Darstellung in den Medien

Die Medienberichterstattung über den Konvent hat zwei Probleme:

- Bei einzelnen Mitgliedern des Konventkreises wird oft nicht erklärt, dass sie zum Konvent für Deutschland gehören.
- Auch wenn das der Fall ist (zunehmend in letzter Zeit), werden kaum Angaben über den Hintergrund des Konvents gemacht. Die Medien übernehmen weitgehend unkritisch die Selbstbeschreibung als „unabhängiges Beratergremium“.

Am 21. Juni 2004 diskutierten Roman Herzog und Klaus von Dohnanyi in der Phoenix-Sendung "Unter den Linden" über den Föderalismus und seine Reform. Die ZuschauerInnen mussten den Eindruck gewinnen, hier diskutierten ein (ehemaliger) CDU-Politiker mit einem (ehemaligen) SPD-Politiker – die sich erstaunlich einig waren – z.B. in der Forderung nach Abschaffung der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Dann musste da doch etwas dran sein. Die ZuschauerInnen erfuhren nicht, dass beide für die selbe Lobbygruppe aktiv waren.

Diese Diskussion ist ein extremes Beispiel für den medialen Erfolg des Konvents – aber zugleich symptomatisch: In vielen Medien konnten die Mitglieder des Konventkreises auftauchen, ohne dass die ZuschauerInnen oder LeserInnen über ihre Hintergründe informiert wurden. Am 6.11.2005 konnte beispielsweise Oswald Metzger bei Sabine Christiansen, die Botschaft platzieren, dass die Föderalismusreform auch die Finanzverfassung umfassen sollte. Den ZuschauerInnen

³⁶ Telefoninterview mit Hans-Olaf Henkel am 1. März 2007.

wurde er nur als ehemaliger grüner Bundestagsabgeordneter und Publizist vorgestellt. Seine Verbindung zum Konvent für Deutschland wurde nicht offen gelegt. Auch in Printmedien tritt das Problem auf. Der Spiegel brachte am 17.1.2005 ein mehrseitiges Interview mit Roman Herzog. Auch hier kamen die Anliegen des Konvents zur Sprache, ohne dass die Beziehung von Herzog zum Konvent genannt wurde.

Seit Mitte 2005 scheint der Konvent selbst mehr Wert darauf zu legen, namentlich genannt zu werden, um sein eigenes Profil zu stärken. Ein Fortschritt – allerdings nur ein kleiner. Denn meistens informieren die Medien kaum über die Hintergründe des Konvents oder übernehmen die Selbstdarstellung des Konvents für Deutschland als „unabhängiges Beratergremium“, ohne diese in Frage zu stellen. Die Art der Berichterstattung erweckt den Eindruck, verschiedene ehrenwerte Politiker und Wirtschaftsvertreter setzten sich uneigennützig für das Interesse Deutschlands ein. Das ist so nicht zutreffend. Der Konvent verfolgt mit Unterstützung der Wirtschaft eine klare politische Linie – unabhängig davon, dass die Vertreter aus verschiedenen Parteien kommen.

Fazit

1) Der Konvent vertritt das politische Programm eines schlanken Wettbewerbsstaats.

Der Konvent für Deutschland tritt offiziell für eine „Reform der Reformfähigkeit“ ein. Hinter dieser neutral klingenden Formel verbirgt sich die Vorstellung von einem schlanken Wettbewerbsstaat, in dem Sozialsysteme und politische Regulierungen zurückgeschnitten werden. Es soll mehr Ungleichheit möglich sein als heute und weniger Umverteilung geben. Er betont dabei die Veränderungen in der Staatsstruktur, nicht die einzelnen Reformen der Sozialsysteme. Von der Gesamtrichtung her liegt er allerdings auf einer ähnlichen Linie wie die Arbeitgeber-Kampagne „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ oder der Bürgerkonvent von Meinhard Miegel.

2) Die Vorschläge des Konvents stärken die Bürgerrechte nicht.

Der Konvent macht im Rahmen seines Konzepts auch Vorschläge zur „Stärkung der Bürgerrechte“. Allerdings sind diese sehr zwiespältig. Erstens soll der Politik mehr Spielraum für unpopuläre Entscheidungen gegeben werden, während die BürgerInnen kein vergleichbares Gegenmittel zur Durchsetzung ihrer Interessen erhalten. Zweitens läuft die Gesamtkonzeption des Konvents eher auf eine Einschränkung der demokratischen Handlungsspielraums insgesamt hinaus: die positiv klingenden Vorschläge zur Dezentralisierung und erweiterter Selbstbestimmung auf kommunaler und Landesebene bieten tendenziell finanzstarken gesellschaftlichen Kräften erweiterte Möglichkeiten, während die öffentliche Hand aus der Finanzierung von vielen sozialen Belangen der Mehrheit der BürgerInnen zurückgedrängt werden soll.

3) Der Konvent ist eine elitäre, wirtschaftsnahe Lobbygruppe.

Formal wäre der Konvent für Deutschland in einem Dreier-Modell von Staat – Wirtschaft – Drittem Sektor diesem dritten Sektor zuzurechnen. Allerdings ist der Konvent kein neutrales Beratergremium oder gar eine Bürgerinitiative im klassischen Sinn. Vielmehr handelt es sich um eine elitäre, wirtschaftsnahe Lobbygruppe. Allerdings arbeitet sie nicht direkt im Auftrag eines Unternehmens oder eines Wirtschaftsverbands wie etwa die INSM. Im Konvent organisiert sich ein im Kern neoliberal³⁷ geprägtes Eliten-Spektrum aus verschiedenen Parteien und aus der Wirtschaft und wird dabei von Unternehmen und der wirtschaftsnahen Heinz-Nixdorf-Stiftung finanziert.

4) Das Problem am Konvent ist der Schleier der Neutralität.

Man mag die politischen Positionen des Konvents ablehnen. Ihm vorwerfen, dass er in dieser Form existiert, kann man aber schwerlich. Natürlich können Hans-Olaf Henkel, Roland Berger und Manfred Pohl auf Basis der Grundrechte von Meinungs- und Koalitionsfreiheit eine Interessengruppe gründen, die ihre politischen Vorstellungen vertritt. Das Problem ist, dass die Interessen hinter dem Konvent für die Öffentlichkeit kaum sichtbar sind bzw. sichtbar gemacht werden. Das liegt zum einen daran, dass der Konvent sich selbst alle Mühe gibt, als seriös, neutral und im Interesse aller BürgerInnen agierend zu erscheinen. Zum anderen berichten die Medien zu wenig über die Hintergründe des Konvents und übernehmen zu leichtfertig dessen Selbstbeschreibung als neutrales Beratergremium. Es ist daher dringend nötig, diesen Schleier der Neutralität zu lüften.

5) Der Konvent ist Teil einer gesellschaftspolitischen Strömung, die sich langfristig für einen Umbau von Staat und Gesellschaft einsetzt.

Der Konvent hat vielfältige personelle Beziehungen zur Bertelsmann-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, der Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat oder der Arbeitgeber-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, die sich alle langfristig für einen Umbau des deutschen Föderalismus hin zu mehr Wettbewerb einsetzen (siehe S. 8f). Allerdings ist dies kein festes Bündnis mit zentralen, koordinierten Strukturen, sondern eher ein Netzwerk von Akteuren mit ähnlich gelagerten Interessen.

³⁷ Der Begriff „neoliberal“ wird oft nur als vermeintlicher politischer Kampfbegriff verstanden. Ursprünglich ist er jedoch eine Selbstbezeichnung der „Neoliberalen“, die sich in den vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts formierten. Zentrale Prinzipien sind das Primat des freien Marktes, Wettbewerbsorientierung, Privateigentum und eine kritische Auseinandersetzung mit dem Staat. Gerade in der Staatsfrage gibt es verschiedene Positionen von der weitgehenden Einschränkung des Staates bis hin zu einem starken Staat, dessen Rolle aber vor allem in der Sicherung des Marktes gesehen wird.