

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

13–14/2005 · 29. März 2005



Föderalismus

Hartmut Kühne

Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?

Edzard Schmidt-Jortzig

Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus

Rainer-Olaf Schultze

Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Udo Margedant

Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner

Martin Große Hüttmann

Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?

Gisela Färber/Nils Otter

Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?

Editorial

Der Föderalismus gehört zu den wichtigsten Strukturelementen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Die Eigenstaatlichkeit der Länder besitzt eine im Grundgesetz verankerte „Ewigkeitsgarantie“; sie kann weder durch eine Grundgesetzänderung noch durch Volksabstimmung abgeschafft werden. Dies impliziert eine Absage an einen Zentralstaat.

Die Entscheidung für das föderale System wurde unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch die alliierten Besatzungsmächte getroffen. Ihnen ging es um die Dezentralisierung der politischen Strukturen und die Stärkung regionaler und lokaler Verantwortung. Auf dieser Grundlage hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Macht- und Regelgeflecht zwischen Bund und Ländern entwickelt, das sich zunehmend als Belastung für die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes erweist. Die Reformbedürftigkeit des politischen Systems war auch das erkenntnisleitende Interesse der Bundesstaatskommission, die eine Reform des Föderalismus vorbereiten sollte. Doch im Dezember 2004 mussten die beiden Vorsitzenden das Scheitern der Kommission bekannt geben.

Nach der Reform ist vor der Reform. Allen politisch Verantwortlichen ist bewusst, dass das Scheitern nicht das Ende der Modernisierungs- und Erneuerungsbemühungen sein darf, wenn die Bundesrepublik nicht noch weiter im internationalen Wettbewerb zurückfallen will. Hoch komplexe und undurchschaubare Entscheidungsstrukturen tragen zu immer größerer Entfremdung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern bei. Um der Politikverdrossenheit das Wasser abzugra- ben, sollte eine zukünftige Reform einen bürgernahen Staat zum Ziel haben.

Ludwig Watzal

Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?

Essay

Zwischen Müttern und Stiefmüttern bestehen große Unterschiede. Eine Mutter schenkt neues Leben und umsorgt ihre Kinder. Kurzum: sie ist alles andere als „stiefmütterlich“. Und so weckte Edmund Stoiber allerlei Assoziationen, als er im vergangenen

Hartmut Kühne,
Dr. jur., geb. 1965; Leiter des
Hauptstadtbüros des
Rheinischen Merkur.
Chausseestr. 128 A,
10115 Berlin.
hkuehne@merkur.de

Jahr die Erneuerung des deutschen Bundesstaats eine „Mutter aller Reformen“ nannte. Damit wollte er unterstreichen, eine Veränderung des Grundgesetzes würde auch Reformen auf anderen Gebieten, zum Beispiel bei Gesundheit und Rente, leichter möglich machen. Anders ausgedrückt: Weil der Verfassungsmotor stottert, kommt das Auto „Bundesrepublik“ nicht richtig in Fahrt.

Viele Erwartungen standen am Anfang, umso größer war am Ende die Enttäuschung: die von Franz Müntefering und Edmund Stoiber geleitete Kommission scheiterte im Dezember 2004.¹ Von einer „Blamage für Deutschland“ sprach der damalige Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie Rogowski. Keine Frage, die Republik war mit dem Bundesstaat, den sie in ihrem Namen trägt, stiefmütterlich umgegangen.

Nun wird sich eine Reform so schnell nicht mehr verwirklichen lassen. Die Bundestagswahl 2006 beeinflusst bereits jetzt das Handeln der Politiker. Deshalb glaubt keiner von ihnen, dass eine Neuauflage der Kommission zum Erfolg führen würde. Und auch der Vorschlag der FDP, einen Konvent einzuberufen, hat kaum Aussicht, umgesetzt zu werden.

So falsch lag Stoiber nicht, als er die Reform mit einer Mutter verglich, denn es gibt einen Zusammenhang zwischen dem jetzigen Zustand des Föderalismus und der Reformfähigkeit des Landes. Das hat der frühere Hamburger Bürgermeister Klaus von Dohnanyi gut mit einem Bild erklärt: Ein Mann läuft schnell auf einer Straße und schiebt nebenher ein Fahrrad. Auf die Frage, warum er nicht einfach auf das Rad steigt, um besser voranzukommen, antwortet er: „Dazu habe ich keine Zeit!“ Wie aber könnte das Fahrrad aussehen, auf das wir nur aufspringen müssen, um schneller ans Ziel zu gelangen? Dieses Fahrrad eines Staates sind seine Institutionen, seine Verfassung also.

„Bei der Herstellung von Würsten und Gesetzen soll man besser nicht zuschauen“, sagte Otto von Bismarck. In der Tat: Den Bürger stößt der Blick in die Gesetzesküche, das Parlament, oft ab. Wieso? Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sowie die verschiedenen Ebenen von Bund und Land – sie arbeiten nicht effektiv zusammen. Die Politik hat sich in Deutschland in einer Verflechtungsfalle verheddert. Am Ende weiß niemand mehr, wer für was zuständig ist.

„Die Demokratie lebt davon, dass für die Bürger klar ist, wem sie auf Zeit welche Verantwortung übertragen haben und wer ihnen nach der Frist Rechenschaft schuldet“, hat Johannes Rau festgestellt.² Dieser Mechanismus funktioniert in Deutschland nicht mehr, denn 50 bis 60 Prozent aller Gesetze sind zustimmungsbedürftig. Der Bundesrat kann ein Veto gegen sie einlegen, so zum Beispiel bei Steuervorhaben und auch beim umstrittenen Zuwanderungsgesetz. In den 55 Jahren seit der Gründung der Bundesrepublik hatte die jeweilige Regierungsmehrheit 37 Jahre eine absolute Mehrheit der Opposition im Bundesrat gegen sich.³ Auch heute verfügt Angela Merkels Union in der Länderkammer über eine solche Mehrheit; deshalb ist Merkel eine Art Nebenzkanzlerin. Wer will noch sagen,

¹ Vgl. Hartmut Kühne, Föderalismusreform in Deutschland. Zu den Gründen des Scheiterns und den Voraussetzungen des Gelingens, in: Die Politische Meinung, (2005) 2, S. 61 ff.

² Rede beim Föderalismuskonvent der deutschen Landtage am 31. März 2003 in Lübeck.

³ Vgl. Hartmut Kühne, Auslaufmodell Föderalismus? Den Bundesstaat erneuern, Reformblockaden aufbrechen, München 2004, S. 46.

wer die Regierungsmacht innehat und wer auf die Oppositionsrolle beschränkt bleibt? Diese Grenzen verschwimmen, und damit fehlt das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. „Das System tendiert zur informellen Großen Koalition und lockert im selben Maßstab die Rückbindung der staatlichen Herrschaft an das Volk“, schrieb der frühere Verfassungsrichter Dieter Grimm.¹⁴

Der Föderalismus in seiner jetzigen Form erlaubt es den Ministerpräsidenten und Bundespolitikern, sich gegenseitig den schwarzen Peter zuzuschieben. Beide haben „Hartz IV“ nach Verhandlungen im Vermittlungsausschuss auf den Weg gebracht, aber immer wieder gibt es Kritik zu einzelnen Punkten dieser Reform von den beteiligten Parteien. Niemand will es gewesen sein. Diese Unehrlichkeit führt zu Politikverdrossenheit – die Demokratie verliert zusätzlich an Rückhalt.

Ist also der Bundesstaat der Grund allen Übels? Nein, hat Peer Steinbrück betont, „der Föderalismus an sich ist nicht Teil der Krise, die wir in Deutschland wahrnehmen, sondern er ist Teil der Lösung“. Der Bundesstaat bietet bürgernahe Lösungen. Nur er ermöglicht Lernprozesse durch einen „trail and error“-Prozess. Wer macht die bessere Bildungspolitik: Bayern oder Hamburg? Wo leben die Einwohner sicherer, in welchem Land sind Ausländer am besten integriert?

Gewiss: Als Alternative gäbe es für Deutschland das Modell des Einheitsstaats. Wir müssen nur nach Westen blicken, über den Rhein hinweg: Das zentral regierte Frankreich funktioniert nicht schlechter, ist nicht weniger demokratisch, nicht weniger frei. Aber kann man so einfach aus der Bundesrepublik eine Zentralrepublik machen? Nein, der Föderalismus „diese kunstvolle Staatsordnung muss begründet sein in der Geschichte des Landes“, schrieb Heinrich von Treitschke vor fast einhalb Jahrhunderten.¹⁵ In Deutschland wurzelt allein der Bundesstaat in der Geschichte. Von unten nach oben, so lässt sich generell jede Staatsbildung in Deutschland auf den Punkt brin-

gen. Immer waren erst die Länder da, dann folgte die Zentrale. Deshalb ist der Einheitsstaat für uns keine wirkliche Alternative.

In seiner jetzigen Form wirkt der Föderalismus aber als Bremsklotz. Er muss reformiert werden. Genau das war der Auftrag der Kommission. Woran ist sie gescheitert – und was lässt sich aus dem Misserfolg für die Zukunft lernen? Drei Bedingungen fallen dabei besonders ins Auge.

In der Vergangenheit haben die Länder „das Erstgeburtsrecht ihrer Autonomie für das Linsengericht der Mitbestimmung im Bund“ hergegeben, so hat es der Kölner Wissenschaftler Fritz W. Scharpf formuliert.¹⁶ Jede Föderalismusreform muss deshalb aus einem Tausch bestehen, bei dem die Länder auf ihre Macht bei der Bundesgesetzgebung weitgehend verzichten, im Gegenzug aber mehr eigene Rechte erhalten. Also weniger Mitsprache im Bundesrat in Berlin, dafür mehr Gestaltungsfreiheit in Stuttgart, Kiel, Düsseldorf und Schwerin.

Dann würden auch die Landtage an Einfluss gewinnen. Heute sind die Landesparlamente, so der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, „vor die Alternative gestellt, auf das ihnen unterbreitete Resultat exekutiv-föderativer Koordination mit Ja oder Nein zu antworten, wobei in der Praxis vielfach nur die Möglichkeit der Zustimmung verbleibt“¹⁷. Eine Zahl zeigt den Machtverlust deutlich: Von 120 Gesetzesvorhaben, die der Bayerische Landtag in der Legislaturperiode von 1990 bis 1994 verhandelt hat, waren nur 16 wirklich gestaltende Entscheidungen, bei denen das Parlament noch einen eigenen Spielraum hatte. Alle anderen Vorhaben betrafen die bloße Fortschreibung von Landesrecht oder seine Anpassung an Bundes- oder Europarecht, das heißt, meist war der Landtag damit beschäftigt, Rahmengesetze des Bundes oder Richtlinien aus Brüssel umzusetzen. So ist es kein Wunder, dass die Landtage erlahmen und auch das Niveau der Abgeordneten abnimmt.

Zweitens braucht es mehr Klarheit darüber, was es bedeutet, in einem föderalen System

¹⁴ Dieter Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt/M. 1994, S. 289.

¹⁵ Heinrich von Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat (1864), in: ders., Historische und politische Aufsätze (1913), S. 77 und 157.

¹⁶ Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland, Frankfurt/M. 1994, S. 73.

¹⁷ Rede Hans-Jürgen Papiers, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 31. 1. 2003.

zu leben. Oft sind einheitliche Gesetze nötig. Es gibt ein Bedürfnis nach gemeinsamen Standards, um der Bevölkerung eine gewisse Mobilität zu ermöglichen, die Funktionsfähigkeit des Gesamtstaats zu sichern, im internationalen Vergleich mitzuhalten und den Föderalismus in Einklang mit der Entwicklung innerhalb der EU zu bringen. Das kann aber nicht heißen, durch die Hintertür den Zentralstaat einzuführen. Zum Wesen des Bundesstaats gehört Verschiedenheit. „Wenn es uns ernst ist mit der gelebten Bundesstaatlichkeit, werden wir uns in Zukunft für mehr Länderverantwortung einsetzen müssen“, hat Kurt Biedenkopf festgestellt.¹⁸ Die Angst vor dem Wettbewerb verhindert eine Vitalisierung des Föderalismus.

In Deutschland gilt die Lösung auf der Bundesebene stets als die bessere. Den Ländern trauen die Bürger oft nicht zu, sich einer Sache gut anzunehmen. Ein Beispiel: Die Pisa-Studie legte Probleme im Bildungsbereich offen. Bundesministerin Edelgard Buhman forderte sogleich „einheitliche Standards“. Dass auch die Länder mit dezentralen Lösungen um eine Verbesserung der Lage wetteifern könnten, spielte in der Diskussion eine untergeordnete Rolle.

Dieses Misstrauen gegenüber den Ländern liegt vielleicht im historischen Gedächtnis der Deutschen begründet. Die Zentrale stand meist für Modernität und Aufbruch, die Länder hingegen für die rückständige Kleinstaatelei des 19. Jahrhunderts, für Provinz und Hinterwäldlertum. Die Bismarck'sche Reichsgründung 1871 fand jedenfalls das Gefallen ihrer Bürger, hatte sie doch die in Fürstentümer zersplitterte Nation zu neuer Größe geformt. Das wirkt bis heute nach. Ganz anders in den USA: Die Amerikaner blicken argwöhnisch nach Washington. Jedenfalls in Sachen Föderalismus können wir einiges von den USA – und auch von der Schweiz – lernen.

Noch eine dritte Voraussetzung für das Gelingen einer neuen Föderalismusreform sei hier genannt: der richtige Zeitpunkt, das „timing“. 2003 öffnete sich ein Zeitfenster für Reformen. Die Bundesregierung legte ihre „Agenda 2010“ vor und setzte sie gegen den Widerstand in den eigenen Reihen durch. Auch die CDU ging mutige Schritte, als sie

auf dem Leipziger Parteitag die Gesundheitsprämie zum Programm erhob. In dieser Phase wurde auch eine neue Debatte über den Zustand des Föderalismus lauter.

Sie führte zur Einsetzung der Kommission, die unter guten Vorzeichen ihre Arbeit begann, da die Union auf einen Machtwechsel im Bund hoffte. Die Umfragen vom Winter 2003/04 bis zum Herbst 2004 sahen die Opposition vorne. Das belebte die Reformfreude, und zwar aus einem einfachen Grund. In der Kommission ging es um eine Teilentmachtung des Bundesrats. Da sich die Union ohnehin im Vorhof der Macht im Bund glaubte, war sie anfangs willens, auf ihre Bastion Bundesrat zu verzichten. Im Herbst 2004 schwenkte aber die Stimmung um: Die SPD holte in den Umfragen auf, die Kompromissbereitschaft der Union wurde entsprechend geringer.

Das ist ein prägnantes Beispiel, wie kurzfristige Interessen der Politiker einem Erfolg entgegenstanden. So ließ Gerhard Schröder die Kommission scheitern, weil er nicht auf die Hochschulpolitik als Thema für den Wahlkampf 2006 verzichten wollte. Roland Koch wiederum blieb stur, weil er nur ungern den Bundesrat als Bühne räumen wollte. Sie dient ihm als Plattform für eine eventuelle Kanzlerkandidatur. Der Egoismus beider, ihre Alles-oder-nichts-Strategie, entfaltete zum Schluss fatale Wirkung.

So ist es, wenn man Politiker mit einer Reform beauftragt, die ihren eigenen Interessen widerspricht. Sie müssten aber einen vitalisierten Föderalismus nicht fürchten, auch wenn sie kurzfristig etwas verlieren würden, denn langfristig würden alle Beteiligten gewinnen: Schröder und Rot-Grün bekämen mehr Handlungsfreiheit, wenn die Rechte des Bundesrats beschnitten würden. Das Zuwanderungsgesetz, Steuerpläne, alles das hinge nicht mehr vom Placet der Union ab. Im Gegenzug könnten die Länder zum Beispiel die Besoldung ihrer eigenen Beamten regeln oder bei den Universitäten schalten und walten, wie sie wollen. Damit ist der größte Vorteil noch nicht genannt: Die nötigen Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich würden leichter möglich. Nicht nur der Föderalismus würde erneuert, sondern die gesamte Politik bekäme mehr Schwung.

¹⁸ Antrittsrede als Bundesratspräsident am 5. 11. 1999.

Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus

Nachdem die Bemühungen „zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ – so die offizielle Bezeichnung der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat – Ende 2004 vorerst gescheitert sind,¹ gibt es allerlei Anstrengungen und Initiativen, um die Arbeit doch noch zu einem Ergebnis zu bringen. Zu offenkundig ist einfach der Reformbedarf, um sich mit dem

Edzard Schmidt-Jortzig

Dr. jur., geb. 1941; Professor für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Bundesminister a.D. Postfach, 24098 Kiel. office.sj@law.uni-kiel.de

„Es geht nicht“ abfinden zu können. Seit Jahren sind die Anzeichen immer deutlicher geworden. Die föderative Ordnung in Deutschland krankt an Undurchsichtigkeit, bürokratischer Verkrustung, Verschleierung der Verantwortlichkeiten, vielfältigen Syndromen der Verzögerung und Verhinderung von Vorhaben („Blockade“) und einer schleichenden Unitarisierung. Das zeigte sich vor allem bei den ebenso großen wie kaum noch zu bewerkstellenden Umbauerfordernissen im Gesundheitswesen, der Renten- und Pflegeversicherung, beim Steuerrecht oder bei der Deregulierung im Bereich von Wirtschaft und Arbeit. Daraus folgt nicht nur eine Lähmung der Handlungsfähigkeit des deutschen Staates, sondern auch ein steter Niedergang der Wertschätzung des Systems bei den Bürgern. Sie durchschauen die Verhältnisse nicht mehr, können nicht wirksam darauf Einfluss nehmen und trauen dem Staat immer weniger zu. Politikverdrossenheit ist die Folge.

Was erweist sich in der Staatsstruktur als besonders reformbedürftig, was sollte, um wieder bewegungsfähig zu werden, zuallererst erneuert werden? Was hätte die gescheiterte Kommission also auf jeden Fall anstreben und im besten Falle erreichen können? Und was ist aus Sicht der Verfassung, aus

fachjuristischer Perspektive das Notwendige, was sie wieder zu einer leistungsfähigen und zeitgerechten Grundordnung machen kann, die den Herausforderungen der heutigen Welt gerecht wird?

Zu unterscheiden ist sicher zwischen den kurzfristig konkret und den mittelfristig grundsätzlich nötigen Reformen. Zu Ersteren gehört vor allem die Wiederherstellung voller Verantwortlichkeiten und ihre klare Zuteilung auf eine der beiden Staatsebenen, Bund oder Länder. Das bezieht sich auf die Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten, aber auch auf die Reduzierung der Mitwirkungsmöglichkeiten der einen bei der jeweils anderen Seite und den Abbau der Mischfinanzierung. Vor dem Hintergrund der sich weiter verdichtenden EU muss gewiss auch die europabezogene Handlungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates verbessert werden. Die mittelfristig grundsätzlich nötigen Reformen dagegen zielen auf die statischen Voraussetzungen eines validen Bundesstaates, seine Grundbausteine und Strukturen. Hier geht es etwa um den angemessenen Leistungsstand der föderalen Glieder als solchen, also Zugschnitt und Stärke von Bund und Ländern und um ihre mögliche Ebenbürtigkeit, so dass sie einander konstruktive, sich ergänzende Partner sein können. Die Fragen von Behauptungsvermögen, instrumenteller Ausstattung und finanzieller Lebensfähigkeit der Länder gehören hierher und ebenso die Ordnungslinien des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Zuallererst aber müsste das bundesstaatliche Bewusstsein der Menschen angefacht werden. Eine große Tageszeitung überschrieb ihren Kommentar zum schleppenden Fortgang der Reformüberlegungen nicht unpassend einmal mit der Formel „Unentschiedene Föderalisten“ und meinte, man werde der Bundesrepublik vielleicht einmal nachsagen, dass sie „ein Bundesstaat ohne überzeugte Föderalisten gewesen sei“.² Dazu darf es nicht kommen, denn dann wird eine Erneuerung des Föderalismus nicht gelingen. Na-

¹ Die Kommission wurde durch gleichlautende Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat am 16. bzw. 17. 10. 2003 eingesetzt (BT-Drucks. 15/1685 und BR-Drucks. 750/03) und ließ am 17. 12. 2004 durch die beiden Vorsitzenden ihr Misslingen feststellen.

² Stefan Dietrich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 18. 11. 2004, S. 1.

türlich ist auf der Basis des Grundgesetzes der bundesstaatliche Zuschnitt Deutschlands ohne Alternative. Art. 79 Abs. 3 GG erklärt „die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ für unabänderlich. Aber der Bundesstaat kann eben auch an Entkräftung scheitern, an Erlahmung der Lebensgeister und der Fähigkeit, sich beständig anzupassen und zu modernisieren. Man muss sich also die Argumente aus der geschichtlichen Gewachsenheit Deutschlands und einer Integration des Gesamten aus seinen Gliedern wieder vor Augen führen, die Vorteile der Gewaltenhemmung durch Verteilung staatlicher Macht auf zwei Ebenen verinnerlichen, die Möglichkeiten einer mehrstufigen demokratischen Teilhabe wieder schätzen lernen und die praktischen, innovativen Vorzüge neu entdecken.¹³ Letzteres betrifft ja nicht nur die sachliche Überlegenheit ortsnaher Problemlösungen und die Aktivierbarkeit endogener Leistungskräfte, sondern auch die Nutzung von Wettbewerbsmechanismen zur Entdeckung wirksamerer Regelungswege oder die effizientere Verwendung der von oben zufließenden Mittel. Ohne die Überzeugung von der Überlegenheit bundesstaatlicher Ordnung, ohne einen wirklichen Willen zum Föderalismus wird selbst eine technisch noch so gelungene Reform letztlich wenig Gewinn bringen.

Entkoppelung und Neuordnung der Verantwortlichkeiten

Bei staatlichen Abläufen die Zuständigkeiten eindeutig festzulegen ist Voraussetzung für Steuerungsfähigkeit und Kontrolle. Nur wo klar ist, wer die einzelnen Aufgaben wahrzunehmen hat, lassen sich die Ressourcen richtig zuweisen, eventuell fachliche Anleitungen auf den Weg bringen und die notwendigen Überprüfungen vornehmen. In einem demokratischen Staat ist es außerdem unerlässlich, dass die Bürger, von denen ja „alle Staatsge-

¹³ Zur Legitimation des Bundesstaates im Einzelnen Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 98 Rn. 299 ff. Zur Notwendigkeit immer neuer Vergegenwärtigung und Beabsichtigung im Übrigen schon Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Die Verfassung Deutschlands (1800–01), in: Werke 1, Frühe Schriften, 1971, S. 461: „Was nicht mehr begriffen werden kann, ist nicht mehr.“

walt ausgehen“ soll (Art. 20 Abs. 2 GG), genau zuordnen können, wem die Politikfolgen, die sie erfahren, anzurechnen sind, so dass man bei den Wahlen politisch darauf reagieren kann.

Bei der entstandenen Politikverflechtung ist das nicht mehr gewährleistet. Die dualistische Staatsform, wonach „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben (an sich) Sache der Länder“ ist und der Bund daran nur teilhaben kann, wenn das Grundgesetz ihm hierfür ausdrückliche Kompetenzen einräumt (Art. 30 GG), hat sich nach verschiedenen Verfassungsänderungen und durch faktische Entwicklungen zu einem „kooperativen“ oder „Verbundföderalismus“ gewandelt.¹⁴ Einerseits sind dem Bund immer mehr Regelungskompetenzen zugewiesen worden. Die konkurrierende Bundesgesetzgebung, in der die Länder nur noch zum Zuge kommen, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch“ gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG), und die Rahmenvorschriften (Art. 75 GG), nach denen die Länder innerhalb bundesgesetzlicher Vorgaben die Dinge nur mehr detaillieren und ausgestalten können, sind beständig angewachsen. Andererseits haben sich die Länder immer mehr Vetorechte bei den Bundesgesetzen gesichert, indem sie die Tatbestände, wo der Bund für seine Gesetze die Zustimmung des Bundesrates braucht, auszuweiten verstanden oder dieselben einfach extensiv wahrnehmen.

Am stärksten ist das System gegenseitiger Verzahnung bei den Steuergesetzen ausgebildet, wo selbst jene Steuern, deren Aufkommen den Ländern ganz oder zum Teil zufließen, vom Bund in konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit geregelt werden, die Länder aber ihren Einfluss mit der notwendigen Bundesratszustimmung ausspielen. Bei den so genannten „Gemeinschaftsaufgaben“ (Art. 91 a und b GG) oder bei der verkoppelten Steuerverwaltung (Art. 108 Abs. 2 bis 5 GG) ist das System der vermischten Aufgabenwahrnehmung geradezu institutionalisiert worden.

¹⁴ Die Verschränkungsprozesse im Bundesstaat werden z. T. geradezu als schicksalhaft angesehen: Otto Kimminich, Der Bundesstaat, in: Handbuch des Staatsrecht, Bd. I, 1987, § 26 Rn. 56 ff.

Diese Vermengungen gilt es deutlich zurückzututzen, um Erneuerungskräfte, Handlungsbereitschaft und Leistungsfreude freizusetzen. Und es muss dabei auch der Hochzonenprozess umgekehrt werden, durch den immer mehr Aufgaben den Ländern verloren gegangen und dem Bund zugewachsen sind. Denn nicht Zentralisierung oder Unitarismus gewährleisten die beste Aufgabenwahrnehmung für die Menschen, sondern Basisnähe, Praxiskompetenz und quantitative Überschaubarkeit, also Subsidiarität und Dezentralisierung.

Entflechtung der Gesetzgebung

Als Erstes sind dafür die Sachkataloge der irgendwie verbundenen, voneinander abhängigen Gesetzgebungsbefugnisse auszudünnen. Das, was Bund und Länder zurzeit nur gemeinsam oder aufeinander bezogen regeln können, ist verstärkt in die ausschließliche Gesetzgebungshoheit der Länder zurückzuführen oder, wo die Länder damit überfordert wären, dem alleinigen Gesetzgebungsrecht des Bundes zu unterstellen.

In den Verhandlungen der Föderalismuskommission sind hier durchaus respektable Ergebnisse erzielt worden. So soll der Bund etwa das Melde- und Ausweiswesen, den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland, das Waffen- und Sprengstoffrecht, die Kriegsopferversorgung und das Atomrecht ganz in seine Zuständigkeit übernehmen, während die Länder ausschließlich etwa für das Versammlungsrecht, das Notariatswesen, den Ladenschluss, das Gaststättenrecht, die Flurbereinigung, das Siedlungs- und Heimstättenwesen und die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse verantwortlich sein sollen. Die Entflechtung ließe sich aber gewiss noch ein gutes Stück weiter vorantreiben⁵ (immer vorausgesetzt freilich, dass es gelingt, die Länder institutionell stärker zu machen, d. h. in die Lage zu versetzen, auch wirklich mehr Regelungsaufgaben bewältigen zu können). Wichtig scheint außerdem, dass die konkurrierende Bundeszuständigkeit für das betriebliche Beamtenrecht, die

⁵ Vorschläge etwa bei Edzard Schmidt-Jortzig, Die Entflechtung von Verantwortlichkeiten im Beziehungsgefüge des deutschen Bundesstaates, in: H.-J. Blanke (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, 2005, S. 57, 59 ff.

Besoldung und Versorgung des beamteten öffentlichen Dienstes also, aufgelöst wird und die Länder diesen Bereich für ihre und die kommunalen Beamten selber regeln können, während der Bund sich auf die Festlegung für seine eigenen Bediensteten zurückzieht.

Auch die Kategorie einer Rahmenezuständigkeit für den Bund (Art. 75 GG) müsste wohl abgeschafft werden. Der Bund hat sich ohnehin nur mühsam an die Vorgabe gehalten, bei den erfassten Materien lediglich die allgemeinen Grundsätze, nicht aber Einzelheiten zu regeln. Und durchweg ist eine Verzahnung von Bundes- und Landesregelungsambitionen hier überhaupt nicht oder nicht mehr zwingend, sondern bewirkt eben nur Verantwortungsvermischung, Verzögerung und Komplizierung sowie eine faktische Uniformität, die jede Kreativität erstickt.

Vor allem müsste man bei der Wiedererlangung der Steuerautonomie für die Länder vorankommen. Dass sie die ihnen im Ertrag zufließenden Steuern (Art. 106 Abs. 2 GG) nicht selber regeln dürfen, sondern nur auf ein Vetorecht zu den Bundesvorgaben beschränkt sind, knebelt ihre Eigenverantwortlichkeit entscheidend.⁶ Insoweit muss bei allen so genannten „Landessteuern“ Autonomie erreicht werden und nicht nur – wie es die Föderalismuskommission schüchtern versucht hat – bei der „Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer“. Allerdings fällt hier die unterschiedliche Leistungskraft der Länder besonders deutlich ins Gewicht. Nur die größeren trauen sich offenbar zu, in dem dann abzusehenden Wettbewerb wirtschaftlich bestehen zu können; die schwächeren fürchten die Alleinverantwortung und setzen lieber auf die Fürsorge des Bundes. Eine ernsthafte Revitalisierung des deutschen Föderalismus wird aber um diese Entriegelung landesstaatlicher Antriebskräfte nicht herumkommen.

⁶ Diese umfassende Majorisierung durch den Bund besteht erst seit der Finanzverfassungsreform von 1969. Und da der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht hier nahezu lückenlos Gebrauch gemacht hat, wird auch der Bezug auf die Bedürfnisklausel von Art. 72 II GG und ihre jetzt schärfere Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht keine ernsthafte Lockerung bringen.

Reduzierung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen

Eine besondere Anstrengung bei der Verantwortungsentflechtung erfordert in dem gewachsenen System sicherlich die Rückführung der ausgedehnten Bundesratsbeteiligung an Regelungsvorhaben des Bundes. Das Grundgesetz hat die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung ja insbesondere dadurch verwirklicht, dass ausdrücklich benannte landesbedeutsame Gesetze zu ihrem Zustandekommen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, und der Bundesrat ist bekanntlich die Vertretung der (dabei mit unterschiedlichen Stimmzahlen ausgestatteten) Landesregierungen. Die Länderregierungen haben insoweit ein echtes Vetorecht; wenn sie im Bundesrat die Zustimmung verweigern, ist das Bundesgesetz gescheitert. Das Grundgesetz sieht insgesamt über fünfzig Tatbestände entsprechender Zustimmungsnötigkeit vor. Sie haben auch sicherlich ihre Berechtigung als Hebel landespolitischer Interessenwahrnehmung und Einbringung von Landesaspekten in die Bundespolitik. Vom Gesamtstaat aus erscheinen solche Interventionen oder Mitwirkungsverweigerungen des Bundesrates aber oft als „Blockade“ für notwendige Regelungs- und Reformschritte.

Im Laufe der Jahre hat sich die Zahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze immer mehr ausgeweitet. Waren es zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland nur rund 40 Prozent der Gesetze, die vom Bundesrat mitbeschlossen werden mussten, so sind es heute bis zu 60 Prozent. Mit beigetragen zu dieser Expansion hat gewiss die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Auslösung der Zustimmungspflichtigkeit nur durch einen einzigen Paragraphen das gesamte Gesetz mitwirkungspflichtig macht und spätere Gesetzesänderungen ganz unbeschrieben der Zustimmungspflichtigkeit spezieller Vorschriften schon dann immer vom Bundesrat konsentiert werden müssen, wenn sie den ursprünglichen Bestimmungen „eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen“ (was eben häufig attestiert werden kann).¹⁷ Als Hauptauslöser für die Zustimmungspflichtigkeit hat sich jedenfalls Art. 84

Abs. 1 GG erwiesen (neben verschiedenen Vorschriften aus der Finanzordnung des Grundgesetzes). Dieser Artikel sieht vor, dass Gesetze dann die Bundesratszustimmung brauchen, wenn sie den Ländern, welche sie „als eigene Angelegenheit ausführen“ sollen (Art. 83 GG), für diese Ausführung bestimmte organisatorische Vorgaben machen. Nun mag man meinen, der Bund könne diese Zustimmungspflichtigkeit doch ganz einfach vermeiden, indem er auf entsprechende Behörden- und Verwaltungsvorgaben verzichte. Und mitunter geschieht das ja auch, wenn Gesetzesvorhaben „aufgeteilt“ werden, nämlich in ein Gesetz, das die ganzen inhaltlichen, politisch wichtigen Regelungen enthält, und eines, das die dazu für notwendig gehaltenen Organisationsvorkehrungen trifft. Aber überhaupt auf entsprechende Einwirkungen zu verzichten, zumal durchweg eine hoch entwickelte Behördenlandschaft existiert, überall das gleiche Verwaltungsverfahren beachtet wird und man auch die inhaltlichen Vorschriften immer so fassen kann, dass für die Ausführung gar kein Gestaltungsspielraum mehr bleibt,¹⁸ ist offenbar nicht gangbar. Der Bund scheint sich aus dem Organisationsbereich nicht heraushalten zu wollen, möchte überall mitreden oder seine eigenen Sachregelungen bis zum letzten Adressaten weiterverfolgen.

Ein wirklicher Reformschritt würde Art. 84 Abs. 1 GG schlicht aufheben. Für den Bund bestünde dann keine Möglichkeit mehr, auf die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren in den Ländern Einfluss zu nehmen, und seine Gesetze würden an diesem Punkt auch nicht mehr zustimmungsbedürftig werden. Gleichzeitig ergäbe sich als weiterer Vorteil, dass es nicht mehr zulässig wäre, Gemeinden und Kreise unmittelbar durch den Bund zur Ausführung bestimmter Vorhaben für zuständig zu erklären. Diese Fälle sind bisher ja zusätzlich ein Ärgernis, weil sie die Eigenverantwortung der Kommunen untergraben und ihnen vor allem Kosten aufbürden, für die sie keinerlei Ausgleichsanspruch haben. Auch zur Sanierung dieses Problemfeldes wäre also eine Streichung von Art. 84 Abs. 1 GG von Vorteil. Und wenn es für den Bund tatsächlich so sein sollte, dass aus Gründen seiner Vollzugsverpflichtung gegenüber der Europäischen

¹⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 37, 363 (379 ff.); 48, 127 (180 f.).

¹⁸ Vgl. E. Schmidt-Jortzig (Anm. 5), S. 62 f.

Union eine Handhabe unverzichtbar ist, spezielle Umsetzungsdetails bei den ausführenden Ländern sicherzustellen, könnte man dafür eine Sondervorschrift bei dem ohnehin reformbedürftigen Europaartikel 23 des Grundgesetzes vorsehen.

Allerdings hat sich bei der realen Reformbemühung überraschenderweise herausgestellt, dass die Länder gar nicht so ungerne die organisatorischen Eingriffe des Bundes in ihre Vorkehrungen zur Bundesgesetzes-Ausführung erdulden. Sie nutzen die hierfür eingehandelte Zustimmungsmitwirkung nämlich dazu, sich gegen erhebliche Kostenfolgen der Gesetzesausführung abzusichern. An sich müssen wegen der staatsinternen Gleichwertigkeit von Bund und Ländern beide prinzipiell „gesondert die Ausgaben (tragen), die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“, und d. h. eben auch „die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben“ (Art. 104a GG). Aber diese Lasten werden den Ländern bei der Ausführung der Bundesgesetze mitunter zu schwer, und deshalb bedingen sie sich beim Werben des Bundes um die Bundesratszustimmung entsprechende Ausgleichsleistungen oder Verwaltungs erleichterungen aus. Die Föderalismuskommission war deshalb, um bei Art. 84 Abs. 1 GG weiterzukommen, auf den Ausweg verfallen, den Ländern einen speziellen Zustimmungsvorbehalt für erhebliche Kostenfolgen bei der Ausführung von Bundesgesetzen zuzubilligen. Ob man damit aber wirklich die Gesamtzahl der Zustimmungsbedürftigkeiten eindämmen könnte, erscheint mehr als zweifelhaft. Vielmehr mutet ein solcher Weg an, als wolle man „den Teufel durch Beelzebub austreiben“.

Abbau der Mischfinanzierung

Bei diesem letzten Generalansatz zur Verantwortungsentflechtung müsste es zunächst darum gehen, die Eigenständigkeit der Finanzverantwortung von Bund und Ländern wieder freizulegen und zu stärken. Dass dazu die Regelungshoheit über die „eigenen“ Steuern gehört, wurde schon erwähnt. Aber auch die Möglichkeit, jeweils Hebesätze auf die den Ländern zufallenden Anteile des Verbundsteueraufkommens festzulegen, sollte erwogen werden. Und beim Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern könnte man das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte

Verbot einer Nivellierung der Finanzkraftunterschiede ausdrücklich verankern sowie konkretisieren und ausweiten.⁹ Außerdem ließe sich bei den Ergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 GG) wenigstens ausschließen, dass die Solidaritätspflicht der föderalen Glieder auch die Unterstützung dauerhaft (und nicht nur vorübergehend) unfinanzierbarer Landeshaushalte umfasst.¹⁰ Die „Lebensfähigkeit der Länder . . . in finanzieller Hinsicht“ (Art. 115c Abs. 3 GG) ist das Mindeste, was ein funktionierender Föderalismus bei seinen Gliedern voraussetzen muss.

Darüber hinaus sollten aber auch jene Instrumente in den Blick genommen werden, welche eine Verzahnung der einzelnen Aufgabenfinanzierung geradezu zum Standard erheben. Es sind dies neben der verkoppelten Steuerverwaltung, deren Entflechtung wohl mutig auf eine Vollübernahme durch den Bund hinauslaufen müsste, vor allem die so genannten „Gemeinschaftsaufgaben“. Bei ihnen wird, wo schon die Aufgabeninangriffnahme gemeinschaftlich zu regeln ist, unmittelbar qua Grundgesetz „die Hälfte der Ausgaben in jedem Land“ vom Bund getragen (Art. 91a) oder, wo Bund und Länder erst bei der realen Aufgabenwahrnehmung zusammenwirken, „die Aufteilung der Kosten in (einer) Vereinbarung geregelt“ (Art. 91b GG). Im ersteren Fall geht es um Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, um die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und um die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, im letzteren um die Bildungsplanung und die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung.

Bei all diesen Bereichen handelt es sich – wie auch die Verfassung betont – an sich um „Aufgaben der Länder“. Der Bereich Bildung/Wissenschaft/Forschung wird ja nicht zu Unrecht von vielen Ländern geradezu als Nagelprobe ihrer Eigenstaatlichkeit angesehen und wuchs sich deshalb in der Föderalismuskommission, weil der Bund sich daraus

⁹ BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (398); 101, 158 (222); vgl. Jürgen W. Hidién, Handbuch Länderfinanzausgleich, Baden-Baden 1999, S. 301 ff.

¹⁰ BVerfGE 86, 148 (268 ff.); vgl. Jürgen W. Hidién, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 II 3 GG, Münster u. a. 1997, S. 142 ff.

nicht zurückziehen wollte, zum veritablen Sprengsatz aus. Wenn man die institutionalisierte Verantwortungsverflechtung aufbrechen und die Länder in ihrer Eigenständigkeit wieder stärken will, muss man diese Mischfinanzierungstatbestände gänzlich abschaffen. Sie haben sich generell als ein Hort der Intransparenz, des bürokratischen Aufwandes, der ökonomischen Unwirksamkeit und rechnungsprüferischen Resistenz herausgestellt.¹¹

Dass manche Länder sich bei den „Gemeinschaftsaufgaben“ mit der alleinigen Finanzierung überfordert fühlen, lässt sich zwar nachvollziehen. Aber das kann nicht ausschlaggebend dafür sein, dass man die betreffenden Aufgaben gleich in gemeinschaftliche Verantwortung gibt und in einer umfangreichen Rahmenplanung von der Bundesverwaltung mitbestimmen lässt. Wenn man Finanzhilfen benötigt, gibt es den Weg über Art. 104a Abs. 4 GG. Auch dort muss das Nähere über die Art der zu fördernden Investitionen noch durch ein Zustimmungsgesetz geregelt werden, nur ist dann die Mitfinanzierung durch den Bund erst der einzelne Überbau und nicht der generelle Fundus, ja, Weisenszug der betreffenden Aufgaben.

Am deutlichsten lässt sich die Fehleinordnung bei den Gegenständen „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ erkennen. Beide sind ganz spezifische Raumbelange, sie werden für ein Land überhaupt nur zum Thema, wenn es an der Küste liegt oder eine nennenswerte Landwirtschaft aufzuweisen hat. Für die materiellen Richtmaße ist dem Bund ohnehin eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit eingeräumt worden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG). Aber die Inangriffnahme der einzelnen Aufgaben, ihre Planung und Durchführung jetzt auch noch von Berlin aus mitbestimmen zu lassen, wo doch unverkennbar die regionale Fachkompetenz in diesen Belangen näher und größer ist, bleibt ein bundesstaatlicher Unsinn.

¹¹ Zur Kritik bereits Franz Klein und Thomas Ellwein, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, S. 875 bzw. S. 1104; Fritz Ossenbühl, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (1989), S. 1234 ff.; Edzard Schmidt-Jortzig, Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1998), S. 750.

Ein besonderes Desiderat für die föderative Verfassungsreform ist die Neugestaltung von Art. 23 GG. Dort, im so genannten „Europaartikel“, wird nämlich nach einigen Grundsatzbestimmungen zur Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union ausführlich geregelt, wie vor allem der Bundesrat und gegebenenfalls die Länder selber an der deutschen Interessenvertretung in Brüssel beteiligt werden müssen. Hier hat sich aber immer deutlicher gezeigt, dass die so ausgedehnte Bundesstaatlichkeit zu einem echten Handicap für ein wirksames Handeln in der EU werden kann.¹²

Deutschland als Reaktion darauf gegenüber der EU wie einen allenfalls dezentrierten Einheitsstaat auftreten zu lassen ist ohne Zweifel ausgeschlossen. Dafür sind die Länder durchweg zu sehr von den europäischen Gestaltungsprogrammen und Regelungsvorgaben betroffen. Oft genug werden ja auch konkret Gegenstände ausschließlicher Gesetzgebungsbefugnis der Länder (Art. 23 Abs. 6 GG) in Brüssel verhandelt und vorentschieden. Auf dem Boden der geltenden Verfassung ist zudem – wie gesehen – „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ zwingend (Art. 79 Abs. 3 GG), und materielle Gesetzgebung, also verbindliche Normsetzung, wird heute eben – vom Bund delegiert – auch von Brüssel aus vorgenommen.

Ebenso jedoch sollte eine vollständige Überantwortung der deutschen Mitgliedschaftswahrnehmung an die Länder ausgeschlossen sein, selbst da, wo es in der Tat innerstaatlich um ihre ureigenen, ausschließlichen Gestaltungsbelange geht. Denn Mitglied in der EU ist nun einmal Deutschland als solches, und dieses vertritt der Bund. Er hat deshalb gegenüber der EU für die „Erfüllung der Verpflichtungen (einzustehen), die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben“ (Art. 10 Ver-

¹² Vgl. Ingolf Pernice, Föderalismus im Umbruch. Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschland, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, April 2004; Peter M. Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? (Gutachten D für den 65. Deutschen Juristentag), in: Vhn. des 65. DJT, (2004), Bd. I, S. D 103 ff.

trag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft), und gegebenenfalls die Sanktionslasten zu tragen, die sich aus Verletzungen des Vertrages (z. B. bei Verfehlung der Euro-Stabilitätskriterien oder verspäteter bzw. nicht korrekter Richtlinienumsetzung) ergeben.¹³ Ihm obliegt also die gesamtstaatliche Verantwortung für Deutschland, und die kann er nur übernehmen, wenn er bei Entwicklung und Geltendmachung des deutschen Standpunkts maßgeblich beteiligt ist.

In Art. 23 Abs. 6 GG ist nun aber geregelt, dass, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, „die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsstaat der Europäischen Union zustehen, (einem) vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder“ zukommen soll. Das ist schon strukturell eine Extremposition, die nicht passen kann. Sie erweist sich indessen auch praktisch als nicht gangbar. Die Regelung mag im Innenverhältnis konsequent sein, im Außenverhältnis aber lähmt sie eine wirksame Interessenverfolgung Deutschlands und ist deshalb in den gut zwölf Jahren ihres Bestehens auch nur ein einzigen Mal angewendet worden.¹⁴ Auf zwischenstaatlicher, europäischer Ebene ist Kontinuität wichtig, da nur Erfahrung sowie Vertrautheit mit der Materie und den Entscheidungsprozessen bei den Verhandlungspartnern Vertrauen erzeugt. Und hieran wird es einem nur fakultativen Ländervertreter in Brüssel immer fehlen. „Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten [muss auch hier also] Sache des Bundes“ bleiben, wie es Art. 32 Abs. 1 GG allgemein vorschreibt, und die besondere Verdichtung der Rechtsbeziehungen in der EU ändert daran nichts. Die notwendige Beteiligung der Länder an Positionsentwicklung, Verhandlung und Entscheidung in Brüssel muss innerstaatlich gewährleistet werden, nicht in der Außenvertretung. Der Ländervertreter nach Art. 23 Abs. 6 GG ist mithin, obwohl die Länder ihn seit seiner Ausbedingung 1992 als große Errungenschaft betrachten, abzuschaffen.

¹³ Mit Stichtag 1. 5. 2004 waren gegen Deutschland 94 Vertragsverletzungsverfahren anhängig (der EU-Durchschnitt liegt bei 67).

¹⁴ Vgl. Andreas Maurer/Peter Becker, Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente, SWP-Studie 23 (Juni 2004), S. 27.

Umso effektiver muss der innerstaatliche Rückbindungsprozess organisiert werden. Das föderale Unterrichtungs- und Verbesserungsverfahren ist wesentlich zu verbessern. Die jetzigen Regelungen in Art. 23 Abs. 4 und 5 GG erweisen sich als viel zu umständlich und ineffektiv. Und es ist bisher nur deshalb nicht zu einer nachhaltigen Schädigung der Interessenvertretung Deutschlands gekommen, weil sich in schöner Pragmatik die Beteiligten eben nicht an das rechtlich Vorgeschriebene halten. Am besten würde man einen gemeinsamen europäischen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat schaffen, einen „Föderalen Europabeirat“ gewissermaßen. Er sollte eine stehende Einrichtung werden, operativ arbeiten können und Entscheidungszuständigkeiten haben; organisatorisch könnte er mit der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Europäischen Gemeinschaften verbunden werden. Weitere Reformoptionen in diesem Zusammenhang könnten die Entwicklung einer Art „Obergesetzgebung“ des Bundes für die Umsetzung europäischer Richtlinien oder die Einführung einer Haftungsnorm für die verantwortungsgemäße innerstaatliche Lastenverteilung bei europäischen Sanktionen betreffen.

Das jetzige Scheitern der Föderalismusreform darf auf keinen Fall einen Schlusstrich für die Modernisierungs- und Erneuerungsbemühungen bedeuten. Das deutsche bundesstaatliche System hat sich in seinem über fünfzigjährigen Bestehen auf etlichen Feldern zu sehr fehlentwickelt und festgefahren, die politischen Wirkungsbedingungen in der Welt sind für Deutschland heute einfach grundlegend anders als 1949. Dass die rechtliche Grundordnung des Staates entsprechend angepasst werden muss, ergibt sich deshalb von selbst, und wenn man dabei die erprobte staatliche Grundstruktur bewahren will, muss namentlich der Föderalismus reformiert werden. Hierfür gilt es nun auch, keinerlei Verzögerung mehr hinzunehmen. Die Reform ist eine permanente Aufgabe und muss nur für die zurückliegenden Versäumnisse zunächst in einem größeren Schritt geleistet werden. Dabei ist – wie lediglich in groben Zügen nachgezeichnet werden konnte – im Innern eine deutliche Verantwortungsflechtung zwischen Bund und Ländern herbeizuführen und im Äußeren die europäische Handlungsfähigkeit Deutschlands zu stärken.

Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Trotz 13 Monate intensiver Verhandlungen scheiterte die gemeinsame Föderalismus-Kommission von Bundestag und Bundesrat in ihrem Versuch der „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“¹. Dabei schienen die beiden Kommissionsvorsitzen-

Rainer-Olaf Schultze

Dr. phil., geb. 1945; Professor für Politikwissenschaft und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Kanada-Studien, Universität Augsburg.
86135 Augsburg.
rainer-olaf.schultze@phil.uni-augsburg.de

den, Franz Müntefering und Edmund Stoiber, in ihrem Vorentwurf vom 13. Dezember des vergangenen Jahres auf verschiedenen Reformfeldern für die Länder wie Bundes-Seite annehmbare Kompromissvorschläge erarbeitet zu haben. Folgt man der öffentlichen Wahrnehmung, waren es die unüberbrückbaren Gegensätze in Sachen Bildungs- und Hochschulpolitik, die eine Einigung verhinderten, so dass die Kommission am 17. Dezember ihre Arbeit unverrichteter Dinge beendete.

Entgegen dieser Einschätzung soll im Folgenden gezeigt werden, dass die angestrebte Grundgesetzmodernisierung weit hinter den von der Politik selbst gesteckten Reformzielen zurückblieb. Ursächlich für das Scheitern der Reformbemühungen sind strukturelle Faktoren der bundesrepublikanischen Politikverflechtung,² nicht der Streit um die Kompetenzabgrenzung in der Bildungs- und Hochschulpolitik; allerdings lieferte er – und zwar beiden Seiten bzw. verschiedensten Akteuren – einen willkommenen Anlass, den Reformprozess scheitern zu lassen und am Status quo festzuhalten. Einen Erfolg versprechenden Ausweg aus den Reformblockaden verspricht nicht die Wiederaufnahme und Modifizierung

der erarbeiteten Vorschläge, sondern allein die Rückbesinnung auf die Reformziele und die Verfolgung innovativer Reformwege.

Die Reformziele, die der Kommission vorgegeben wurden, waren weitreichend. Laut Einsetzungsbeschlüssen sollten die Kommissionsmitglieder Vorschläge erarbeiten mit dem Ziel, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern“, „die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen“ sowie „die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“.³ Zu diesem Zweck sollten vor allem „die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern“ überprüft und die Frage der Modernisierung des Föderalismus vor dem „Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen“ beleuchtet werden.

Die Aufgabenstellung trug damit in verschiedener Hinsicht den Reformforderungen Rechnung, wie sie seit geraumer Zeit beständig von Wissenschaft und Politikberatung angemahnt werden,⁴ um den allzu offenkundigen

¹ Der Beitrag analysiert Zielsetzungen und Ergebnisse der Föderalismus-Reformkommission anhand der öffentlich, via Internet (unter <http://www.bundesrat.de>) zugänglichen Dokumente der Kommission sowie der Berichterstattung in der überregionalen Presse; auf Letztere kann im Folgenden nicht gesondert verwiesen werden. Jörg Broschek und Nina Gerstenkorn sei für die Unterstützung bei der Aufbereitung der Dokumente gedankt.

² Die Literatur zum bundesdeutschen Föderalismus ist kaum mehr zu übersehen; zum Einstieg vgl. Heinz Laufer/Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1998; Roland Sturm, *Föderalismus in Deutschland*, Opladen 2001; Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt/M.–New York 1994; Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus* (PVS Sonderheft 32), Wiesbaden 2002.

³ Die Einsetzungsbeschlüsse sind abgedruckt in: *Deutscher Bundestag*, 66. Sitzung/16. 10. 2003, BT-Drucksache 15/1685; *Bundesrat*, 792. Sitzung/17. 10. 2003, BR-Drucksache 730/03, zit. in: *Dokumente* (Anm. 1).

⁴ Über die zahlreichen Diskussionsbeiträge und Reformvorschläge aus Wissenschaft und Politikberatung vgl. u. a. Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Do-*

Reformblockaden und Effizienzmängeln der Politikverflechtung und den damit verbundenen Legitimationsverlusten des politischen Systems zu begegnen: den Notwendigkeiten der klaren Zurechenbarkeit von Verantwortung durch Entflechtung, der Durchschaubarkeit der politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse, der verbesserten Beteiligungsmöglichkeiten durch Subsidiarität, der Stärkung der Parlamente gegenüber den Exekutiven sowie des solidarischen Wettbewerbs bei Wahrung der Gemeinschaftlichkeit.¹⁵

Allerdings fehlte in den Einsetzungsbeschlüssen der explizite Hinweis auf den Grundsatz des solidarischen Wettbewerbs. Ebenso wurden zentrale Kernbereiche einer jeden Föderalismusreform aus der Kommissionsarbeit ausgeklammert: die Frage der Länderneugliederung und die Hauptelemente des Finanzföderalismus, des Steuerverbundes, des horizontalen Finanzausgleichs und des „Solidarpakts 2019“ für die neuen Bundesländer.

Position der Bundesregierung

Die Bundesregierung – an der Kommissionsarbeit formal nur beratend beteiligt – setzte von Beginn an andere Prioritäten. Sie formulierte zwar auch die Notwendigkeit der Entflechtung von Gesetzgebungszuständigkeiten zum Zwecke der Effizienzsteigerung; ihre primären Modernisierungsziele sahen indes anders aus. Sie hielt an der Bewahrung des kooperativen bzw. (in ihrer Formulierung) „solidarischen Föderalismus“ fest, der insbesondere im Interesse der neuen Bundesländer liege, und betonte die Reformnotwendigkeit der „Europatauglichkeit bei der Vertretung deutscher Interessen in der Europäischen Union“.¹⁶ Konkret ging es der Bundesregierung vor allem um vier Reform-

kumentation, Tübingen 2003, sowie die Beiträge in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 53 (2003) 29–30, und in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 35 (2004) 3.

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung, *Entflechtung 2005*, Gütersloh 2000; dies., *Eckpunkte für eine erfolgreiche Modernisierung des deutschen Bundesstaates*. Ein Maßstäbepapier, Gütersloh, hekt., 19. 11. 2004.

¹⁶ Zu Zielsetzung und Verhandlungsposition der Bundesregierung siehe die Positionspapiere: *Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 9. 4. 2003* (zit. nach <http://www.bmj.bund.de/enid/lt.html>), dort auch die Zitatstelle, und vom 7. 11. 2004.

aspekte, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

Gegenwärtig unterliegen ca. 60 Prozent aller Bundesgesetze – und mit ihnen insbesondere auch alle finanzwirksamen Gesetze – dem absoluten Veto des Bundesrates. Normativ ist dies vor allem eine Folge der grundgesetzlich garantierten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Rechts- und Wirtschaftseinheit des Gesamtstaates (Art. 72 GG); institutionell wird das Vetorecht des Bundesrates durch die Art. 84 GG (Beteiligung der Länder bei der Verwaltungsorganisation und Implementation von Bundesgesetzen) und Art. 104a GG (Finanzierungsregelung und -leistungen bei Bundesgesetzen) sowie die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) und die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 GG) gewährleistet. Zusammen mit der „Usurpation“ der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG) durch den Bundesgesetzgeber führte dies in der Vergangenheit zu einer beständigen Ausweitung der Zustimmungspflichtigkeit und damit zum Aushandlungszwang von Bundestags- und Bundesratsmehrheit wie zur informellen Mitregierung der „Landesfürsten“ (Steffani) über den Bundesrat – und dies insbesondere, aber nicht nur bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Die Bundesregierung zielte deshalb verständlicherweise zum einen auf die Entkoppelung des Gesetzesinhaltes der Bundesgesetze von der Landeszuständigkeit in Verwaltungs- und Implementationsregelungen durch Reform des Art. 84 GG, um dadurch die Zahl der Zustimmungsgesetze deutlich zu reduzieren, zum zweiten auf die Veränderung der Mehrheitsanforderungen bei Abstimmungen im Bundesrat, indem sie die Abkehr von der absoluten und die Einführung der relativen Mehrheit forderte, so dass die Stimmenthaltung von Landesregierungen – eine häufige Praxis bei Koalitionsregierungen, sofern diese sich nicht einigen können – bei Abstimmungen nicht mehr einem Negativvotum gleichkäme.¹⁷

Außerdem sollte eine Korrektur des Artikels 23 GG zur Europäischen Union erfolgen. Dieser war im Zuge der Ratifizierung des

¹⁷ Im Verlauf der Kommissionsberatungen wurde die Forderung nach Reform der Abstimmungsverfahren vom Bund nicht weiter verfolgt; zur Abstimmungspraxis vgl. R. Sturm (Anm. 2), S. 53 ff.

Maastrichter Vertrages in das Grundgesetz aufgenommen worden, zugunsten verbesserter Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bundesregierung auf der europäischen Ebene. Artikel 23 schreibt gegenwärtig ein generelles Informations- und Beteiligungsrecht von Bundesrat und Landesregierungen, bei Politikmaterien ausschließlicher Landeskompetenz die direkte Mitwirkung und Vertretung der deutschen Position in den europäischen Institutionen durch die Länder vor.

Im Interesse der Bundesregierung lag auch die Einbindung der Landesregierungen in die Haushaltsdisziplin des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union und der Maastricht-Defizitkriterien entsprechend der Empfehlungen des Finanzplanungsrates von Bund und Ländern. Damit sollte nicht nur erreicht werden, dass sich die Landesregierungen in ihrer Haushaltspolitik an diese Kriterien halten, sondern dass auch die Länder im Falle von Sanktionen durch die EU an den Sanktionsauflagen und -leistungen beteiligt sind.

Schließlich verfolgte die Bundesregierung das Ziel, die bisher konkurrierende Gesetzgebung durch die Verlagerung gewisser Gesetzesmaterien auf den Bund (u. a. Umwelt-, Verbraucherschutz, Vereinsrecht, Arbeitsrecht, Meldewesen, Raumordnung) und auf die Länder (u. a. Beamten- und Dienstrecht im öffentlichen Dienst der Länder; Presserecht, Versammlungsrecht) sowie durch Teilentflechtungen auf anderen Feldern (u. a. im Gewerbe-, in der Gerichtsorganisation, bei den Gemeinschaftsaufgaben) zu reformieren.

Im Kern zielte die Bundesregierung damit weniger auf Reföderalisierung; es ging ihr vielmehr um die Stärkung des Gesamtstaates durch Effizienzsteigerung und um Entflechtung nur insofern, als dadurch die Zustimmungspflichtigkeit und damit die faktische Mitregierung der Ministerpräsidenten und Landesregierungen wie der bundespolitischen Opposition nachhaltig reduziert sowie zudem die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung in der EU verbessert würden.

Als Kompensation bot die Bundesregierung Verhandlungen an u. a. über eine effizientere Verteilung der Steuerkompetenzen und den auswirkungsneutralen Tausch in der Ertrags- hoheit von KFZ-Steuer (Übertragung auf den Bund) und Versicherungssteuer (Übertragung

auf die Länder), über einen finanziellen Ausgleich bei den Mischfinanzierungen der Gemeinschaftsaufgaben, über die Aufhebung der Rahmengesetzgebung sowie über Öffnungsklauseln bei – allerdings nur wenigen – Gesetzesmaterien. Verfassungsunmittelbare Zugriffsrechte der Länder hingegen lehnte die Bundesregierung aus Gründen möglicher Rechtszersplitterung ab.

Position der Länder

In dem Positionspapier vom Mai 2004, mit dem die Ministerpräsidenten in die Verhandlungen gingen, spiegelt sich die widersprüchliche und delikate Interessenlage der 16 Bundesländer.¹⁸ Zwar formulierten die Ministerpräsidenten, dass der „Föderalismus (...) – im Gegensatz zum Zentralstaat – von der Vielfalt politischer Konzepte und Lösungsmöglichkeiten“¹⁹ lebe, sie wollten sich aber (was indes in Anbetracht der traditionellen Interessengegensätze zwischen großen, finanzstarken und kleinen, finanzschwachen, zwischen west- und ostdeutschen Ländern, zwischen Flächen- und Stadtstaaten auch nicht verwundert) nicht auf ein Mehr an Wettbewerb untereinander verständigen. Beispielsweise lehnten sie Differenzierungen auf der Einnahmeseite des Finanzföderalismus, etwa Zu- und Abschlagsrechte bei den Verbundsteuern, ab.¹⁰ Einerseits blieben sie damit weit hinter der Reformnotwendigkeit der Abkehr vom Verbund- und der Hinwendung zum solidarischen Wettbewerbsföderalismus zurück. Andererseits jedoch einigten sich die Ministerpräsidenten gegenüber dem Bund auf einen in Anbetracht ihrer Interessenunterschiede überraschend kohärenten Katalog von Forderungen nach einem Mehr an Gestaltungsspielraum für Landtage und Landesregierungen. Dazu zählten die Rückübertragung von Kompetenzen, Entflechtungen sowie Öffnungsklauseln und Zugriffsrechte. Insbesondere ging es den Ministerpräsidenten um vier Reformziele.

Vor allem sollte die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) aufgehoben und eine Reform der Gemeinschaftsaufgaben bei

¹⁸ Vgl. Föderalismusreform. Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 14. 5. 2004, Kommissionsdrucksache 45 (Anm. 1).

¹⁹ Ebd., S. 3.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 3 f.

finanzieller Kompensation durch den Bund erzielt werden; damit verbunden war eine angestrebte Übertragung der Gesetzgebung auf die Länder, u. a. bei der Organisations- und Personalhoheit, dem Dienst- und Besoldungsrecht im öffentlichen Dienst der Länder sowie im Blick auf die Grundsätze des Hochschul- und des Pressewesens.

Aus Sicht der Länder sollte außerdem eine Abrundung bislang fehlender Kompetenzen in den Politikbereichen Kultur, Bildung, Wissenschaft sowie auch im Ausbildungssektor und in der außerschulischen beruflichen Bildung erfolgen. Weiterhin strebten sie die Möglichkeit an, regionale Lebenssachverhalte auch regional regeln zu können, u. a. auf den Feldern der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie der öffentlichen Fürsorge. Ebenso beanspruchten die Länder Zugriffsrechte in vielen der Politikmaterien, die in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleiben würden; allerdings konnten sich die Ministerpräsidenten nicht zu der Forderung nach der grundgesetzlichen Verankerung eines generellen Zugriffsrechts durchringen.

Als Kompensation boten die Ministerpräsidenten die Übertragung einiger weniger ausgewählter Zuständigkeiten auf den Bund an (u. a. das Melde- und Ausweiswesen, die auswärtige Kulturpolitik und das Umweltrecht). Die Angebote blieben allerdings weitgehend verknüpft mit der Forderung nach der Gewährung von Zugriffsrechten, insbesondere auch mit Blick auf die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen durch den Bundesrat und die Entkoppelung von Gesetzesinhalt und Implementation von Bundesgesetzen in Art. 84 GG. In Ansätzen wird hier das Grundmuster der Verhandlungsposition der Ministerpräsidenten sichtbar, das im übertragenen Sinne einem Tauschgeschäft ähnelte: die Bereitschaft zur Reduktion ihrer Mitregierungsmöglichkeiten auf Bundesebene einerseits und die gleichzeitige Erweiterung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten in fast allen zentralen Bereichen der Innenpolitik andererseits.

Ergebnisse

Die Kommission arbeitete mehr als ein Jahr intensiv in Plenum, zwei Arbeits- und sieben Projektgruppen unter Einbeziehung des Sachverständigen der beratenden Mitglieder aus Bundesregierung, Landtagen, kommunalen Spit-

zenverbänden und Wissenschaft. Letztlich lief die Kompromissfindung allerdings auf die beiden Ko-Vorsitzenden, auf Franz Müntefering für die Koalitionsmehrheit der Bundesseite und auf Edmund Stoiber für die Seite der Ministerpräsidenten und die oppositionelle Unionsminderheit in der Bundespolitik, hinaus. Beide trafen gegen Ende der Kommissionsberatungen mehrfach zusammen und unterbreiteten danach einen detaillierten gemeinsamen Kompromiss-Vorentwurf.¹¹ Systematisch bedeutsame Veränderungen hätten wohl vor allem die folgenden Vorschläge bewirkt.

Die vorgesehene Entkoppelung in Artikel 84 GG hätte die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen deutlich, voraussichtlich von ca. 60 auf rund 40 Prozent, reduziert und damit den Handlungsspielraum von Bundestagsmehrheit und Regierung auch auf wichtigen Politikfeldern vergrößert. Dies hätte beispielsweise auch für das so heftig umstrittene Zuwanderungsgesetz gegolten, so dass man sich nicht nur die langjährigen kontroversen Verhandlungen zwischen (Bundes-)Regierung und Opposition bzw. oppositionellen Landesregierungen, sondern auch die bühnenreifen Abstimmungsinszenierungen im Bundesrat und den Gang nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht hätte ersparen können. Allerdings hätte sich im Blick auf den Finanzföderalismus, die Rahmengesetzgebung und die Gemeinschaftsaufgaben an der Zustimmungspflichtigkeit und folglich an der Mitregierung der Landesregierungen über den Bundesrat in zentralen Bereichen nichts geändert.

Die Länderseite akzeptierte im Blick auf die „Europatauglichkeit“ die Bundesforderung nach Einbindung der Länder in die Haushaltsdisziplin der Maastricht-Kriterien und die Beteiligung der Landeshaushalte an möglichen Sanktionsleistungen im Verhältnis 65 zu 35. In der Frage der Reform der Mitwirkung der Länder auf EU-Ebene nach Art. 23 GG erfolgte jedoch keine Einigung. Das Gleiche gilt für die Kompetenzfelder des Hochschulrechtes und der Bildungsplanung, des Umweltraumrechtes sowie die Fragen der Inneren Sicherheit, die von den beiden

¹¹ Vorentwurf für die Kommission zur Modernisierung zur bundesstaatlichen Ordnung. Vorschlag der Vorsitzenden Franz Müntefering, MdB, und Edmund Stoiber, Ministerpräsident, vom 13. 12. 2004 (hekt.).

Vorsitzenden sämtlich aus ihrem Kompromissvorschlägen ausgeklammert wurden.

Mit ihren Forderungen nach Reföderalisierung oder mindestens doch einer substanziellen Erweiterung ihres Gestaltungsspielraumes vermochten sich die Länder – mit Ausnahme des öffentlichen Dienstrechts und der Beamtensbesoldung – nicht durchzusetzen. Nicht einmal Zugriffsrechte enthält das Müntefering/Stoiber-Kompromisspapier in größerem Umfang. Den Verhandlungsführern der Bundesseite ist es im Verlauf der Beratungen offenkundig gelungen, die doppelstrategische Verhandlungslinie der Länderseite zu durchkreuzen. Es gelang ihnen nicht nur, das Primärziel der Länder nach Kompetenzverlagerungen in die Alleinzuständigkeit der Landespolitik – abgesehen von wenigen Gegenstandsbereichen – abzuwehren. Die Länder scheiterten auch mit dem Alternativkonzept umfänglicher Zugriffsrechte bei Fortbestand von Rahmen- und konkurrierender Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sollte die Alleinzuständigkeit nicht erreichbar sein, wie beispielsweise bei Umwelt- und Hochschulpolitik. Vermutlich unterstützt von Skeptikern auf der Länderseite, lehnte die Bundesseite mit dem schwachen Argument drohender Rechtszersplitterung die Realisierung solcher Zugriffsrechte ab. Die Länderseite ließ sich – wie im Müntefering/Stoiber-Kompromisspapier dokumentiert – vielmehr auf die Aufspaltung von zusammengehörenden Politikmaterien und deren Übertragung in die geteilte Alleinzuständigkeit von Bund und Ländern ein.¹² Dies betrifft die Aufspaltung u. a. von Versammlungs- und Vereinsrecht, im Gewerberecht und beim Grundstückserwerb, im Wohnungswesen, bei der Lärmbekämpfung sowie nicht zuletzt auch von Straf- und Strafvollzugsrecht. Nicht zu Entkoppelung und Handlungsautonomie der Akteure von Bund und Ländern, sondern zu einem Mehr an Verflechtungen und an Koordinations- und Aushandlungszwang hätten die geteilten Zuständigkeiten in der Praxis geführt – und zwar horizontal zwischen den Ländern wie vertikal

¹² Die höchst problematische Aufspaltung der Zuständigkeiten scheint Heribert Prantl in seiner Einschätzung des Kompromisspapiers in der Süddeutschen Zeitung (SZ) vom 18./19. 12. 2004 entgangen zu sein. Nur so werden Diktion und Bewertung seines Beitrages, in dem er die Kompetenzübertragungen auf die Länder in das Zentrum rückt, verständlich.

zwischen Bund und Ländern. Die Reformziele der Kommission verkehrten diese Regelungen jedenfalls in ihr Gegenteil.

Gründe des Scheiterns

Resümiert man den dann gescheiterten vorläufigen Verhandlungskompromiss, wird man kaum umhinkommen festzustellen, dass die Bundesseite – mit Ausnahme der Reform des Europa-Artikels 23 GG – ihre primären Ziele weitgehend erreicht hätte, von einer Realisierung der übergeordneten Kommissionsziele der Effizienzsteigerung und Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung indessen keine Rede sein konnte. Insbesondere die Länderseite vermochte von ihrem Forderungskatalog im Endeffekt nur wenig durchzusetzen, ganz zu schweigen von ihrem Ziel des Gestaltungsföderalismus durch Entflechtung. Dies umso mehr, als es selbst in den ebenso zentralen wie symbolträchtigen Fragen von Bildung und Hochschule zu keiner für die Länder befriedigenden Einigung kam, sondern die Bundesregierung durch die Einlassungen der Bundesministerin Bulmahn gegen Ende der Kommissionsarbeit sogar „Öl ins Feuer goss“.¹³ In Anbetracht dieser Ergebnisse verwundert es nicht, dass sich insbesondere CDU-Ministerpräsidenten dem von ihrem Verhandlungsführer Edmund Stoiber ausgehandelten Kompromisspapier nicht anschlossen und das Verhandlungsergebnis ablehnten, zumal der Bund ihnen durch seine Haltung in Sachen Bildung und Hochschule einen wohlfeilen Anlass lieferte. Wichtiger als das aus Sicht der Länder, insbesondere der Landtage, magere Ergebnis dürften indes strukturelle Gründe gewesen sein, welche die beteiligten Akteure, wenngleich aus unterschiedlichen Motiven und Interessenlagen, veranlassten, die Verhandlungen scheitern zu lassen.

Einmal mehr verhinderten die Interessensgegensätze zwischen den Ländern eine machtvolle Vertretung des eigenen Forderungskataloges gegenüber dem Bund.¹⁴ Beispielsweise

¹³ So sprach sich Edelgard Buhmann im Gefolge der PISA II-Studie beispielsweise für eine grundlegende Strukturreform der Schulformen und die Abschaffung der Hauptschule aus, vgl. SZ vom 8. 12. 2004.

¹⁴ Vgl. Rainer-Olaf Schultze, *Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinbarung*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 4 (1993), S. 225–255.

forderten einerseits die neuen Bundesländer (wenngleich vergeblich) als Sonderrecht die verfassungsrechtliche Absicherung des „Solidarpaktes 2019“, andererseits wandten sich verschiedene Akteure aus den Ländern mit dem Argument der Rechtseinheit gegen die Einführung von Wettbewerbselementen und Zugriffsrechten. Sie stützten damit im Verlaufe der Verhandlungen mindestens indirekt die ablehnende Haltung des Bundes.

Entflechtungen „gefährden“ sodann die komplexen und eingefahrenen Handlungsmuster im System der Politikverflechtung;¹⁵ sie tangieren damit das politisch-administrative Eigeninteresse der Ministerialbürokratien von Bund und Ländern am Fortbestand des verflochtenen Exekutiv-Föderalismus mit all seinen Bund-Länder-Konferenzen und Fachbrüderschaften. Zugriffsrechte laufen im Übrigen deren juristisch geprägtem Dogma von der Notwendigkeit der Rechtseinheit zuwider, die es auf jeden Fall aufrechtzuerhalten gelte. Sie sind schon allein aus diesem Grunde Entflechtungen und Zugriffsrechten gegenüber höchst skeptisch eingestellt und vergessen dabei, dass die Dynamik föderaler Systeme keine Einbahnstraße in Richtung auf eine Unitarisierung der Rechts- und Lebensverhältnisse sein kann, sondern dass Föderalismus per definitionem vom Spannungsverhältnis zwischen Vielfalt und Einheit bestimmt ist und sich genau dadurch vom dezentralen Einheitsstaat unterscheidet.

Ähnliches gilt für die politischen Akteure. Insbesondere die Spitzenpolitiker aus den Exekutiven der Länder profitieren vom politisch-administrativen Nutzen der Politikverflechtung. Lässt man den Verhandlungsverlauf Revue passieren, drängt sich der Eindruck auf, dass wichtige Akteure der Politikverflechtungsfälle gar nicht entkommen möchten, um nicht die Möglichkeiten ihrer (Selbst-)Darstellung auf der nationalen (Medien-)Bühne und ihres Einflusses auf die Bundespolitik zu verlieren.¹⁶ Mancher von ihnen mag aus diesen Motiven den Status quo der Politikverflechtung den Unwägbarkeiten

allzu weitreichender Entflechtungen und Reföderalisierungen vorgezogen und das Scheitern der Reform in Kauf genommen haben.

Wege aus der Sackgasse?

Eine Föderalismusreform, die das Wort Reform tatsächlich verdient, ist in Anbetracht der Reformblockaden der Politikverflechtung dringlicher denn je. Aus dem Scheitern der Arbeit der Reformkommission können dabei wichtige Hinweise für erfolgversprechendere Reformansätze gewonnen werden. Es bedarf dabei zunächst der Rückbesinnung auf die fünf Reformziele: klare Zurechenbarkeit durch Entflechtung, Transparenz, verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten, Gestaltungsföderalismus und solidarischer Wettbewerb. Dies folgt aus der Einsicht, dass im Föderalismus Vielfalt und bis zu einem bestimmten Grade Asymmetrien in den Politikergebnissen nicht nur in Kauf genommen, sondern in gewisser Weise auch angestrebt werden.¹⁷ Und es bedeutet notwendig die Einbeziehung des Finanzföderalismus und der Steuergesetzgebung in die Reform mit dem Ziel der Einführung autonomer Steuerkompetenzen der Länder. Fritz W. Scharpf hat in verschiedenen seiner Stellungnahmen als Kommissionsmitglied im Einzelnen dargelegt, welche Steuern dafür in Frage kommen, nämlich solche, die – wie Grundsteuer, Grunderwerbssteuer, Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuer – auf Tatbestände erhoben werden, bei denen die Gefahr der Abwanderung gering ist oder nicht besteht.¹⁸ Möglich sind darüber hinaus Zu- bzw. Abschläge auf die Einkommenssteuer. Dieses so genannte Huckepack-Verfahren hat sich in anderen Föderal-Staaten durchaus bewährt.¹⁹ Und Scharpf hat im Übrigen die Widersprüchlichkeiten in der Position der Länder überzeugend kritisiert: „Wer autonome Steuerkompetenzen der Länder kategorisch ablehnt, der kann auto-

¹⁵ Der Begriff der Politikverflechtung geht auf Fritz W. Scharpf zurück; vgl. ders. u. a., *Politikverflechtung*, Kronberg/Ts. 1976.

¹⁶ Vgl. ders., *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985), S. 323–356.

¹⁷ Vgl. Rainer-Olaf Schultze, *Wieviel Asymmetrie verträgt der Föderalismus?*, in: Dirk Berg-Schlosser u. a., *Politikwissenschaftliche Spiegelungen*, Opladen 1998, S. 199–216.

¹⁸ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Stellungnahme zur Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern*, Kommissionsdrucksache 29 vom 4. 3. 2004; ders., *Steuerwettbewerb vs. Gestaltungskompetenzen*, Kommissionsdrucksache 47 vom 20. 5. 2004 (Anm. 1).

¹⁹ Vgl. Rainer-Olaf Schultze, *Bundesstaaten unter Reformdruck: Kann Deutschland von Kanada lernen?*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2 (2004), S. 191–211.

nome Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht ernsthaft wollen.“¹²⁰

Will man tatsächlich vom Verbund- zum Gestaltungs föderalismus, spricht im Blick auf die Reform der Kompetenzverteilung viel für den Weg der indirekten Entflechtung durch die Gewährung umfassender Zugriffsrechte für die Länder – und zwar aus sachlichen wie prozeduralen Gründen. Inhaltlich erweist sich, dass es heute aufgrund der Komplexität der Politikmaterien außerordentlich schwierig ist, zu klaren und zudem sachgerechten Kompetenztrennungen zu gelangen.¹²¹ Bestehen sie, wächst die Notwendigkeit der horizontalen Selbstkoordination der Länder mittels Staatsverträgen – ein Ausweg, der unter Effizienzgesichtspunkten ganz sicher nicht zu rechtfertigen ist. Der von der Kommission wohl aus Gründen der Tauschgeschäfte und Kompromissfindung eingeschlagene Weg der Aufspaltung der Politikmaterien in Teilbereiche geht gleichfalls in die Irre; er führt zu erhöhter vertikaler Politikverflechtung. Die sachlich sinnvolle Antwort lautet demnach: bundespolitische Zuständigkeiten beibehalten, sei es als Rahmen-, sei es als konkurrierende Gesetzgebung, den Ländern indes weitreichende Öffnungsklauseln und Zugriffsrechte einräumen. Experimentierklauseln und Opting-out-Regelungen erhöhen die Innovationsmöglichkeiten im politischen System; die Zersplitterung der Rechtseinheit ist hingegen keine reale Gefahr; die praktischen Erfahrungen in den Föderal-Staaten, die solche Opting-out-Regelungen kennen, belegen dies.¹²² Wahrscheinlicher ist der Wettbewerb zwischen höchstens zwei oder drei Ländern um die bessere Lösung, was aus Gründen der Vielfalt wie der Effizienz wünschenswert und auch für die kleinen und finanzschwachen Länder attraktiv ist.¹²³ Zu einer ähnlichen Einschätzung der Wirkung von Zugriffsrechten – in der Kommission mit Nachdruck vertreten – gelangt Fritz W. Scharpf: „Am Ende wird sich deshalb das Muster eines asymmetrischen Föderalismus heraus-

¹²⁰ F. W. Scharpf, Steuerwettbewerb vs. Gestaltungskompetenzen (Anm. 18), S. 2.

¹²¹ Ähnlich Fritz W. Scharpf, Anmerkungen zum „asymmetrischen und lernfähigen Föderalismus“, Kommissionsdrucksache 80 vom 31. 5. 2004 (Anm. 1).

¹²² Vgl. Jörg Broschek/Rainer-Olaf Schultze, Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003, S. 333–366.

¹²³ Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform?, in: ZParl, 31 (2000), S. 681–698.

bilden, bei dem das einheitliche Bundesrecht zwar in weiten Teilen des Bundesgebietes unveränderte Anwendung findet, aber in manchen Bundesländern durch landesrechtliche Abweichungen ersetzt wird. Dieses Muster entspräche der realen Situation des deutschen Föderalismus besser als die bisher eindeutige Vorherrschaft des einheitlichen Bundesrechts oder als die generelle Verlagerung bisheriger Bundeskompetenzen auf die Länder.“¹²⁴

Bleibt abschließend die Frage, warum die Kommission den Weg der indirekten Entflechtung nicht besprochen hat, zumal er sich auch prozedural als Alternative anbietet, wenn die Verständigung auf eine umfassende Föderalismusreform sich als unmöglich erweist. Dies ist umso bemerkenswerter, als er den politischen Akteuren von der wissenschaftlichen Politikberatung mehrfach und während der Kommissionsarbeit von dem gegenwärtig wohl sachkundigsten und juristisch ausgebildeten Politikwissenschaftler auf dem Felde der Föderalismusanalyse nachdrücklich als Erfolg versprechender Reformweg empfohlen worden ist.¹²⁵ Verantwortlich dafür sind wohl politisch-kulturelle wie politisch-institutionelle Gründe.

Politisch-institutionell zeigte sich einmal mehr, dass Institutionenreformen, die Besitzstände und/oder tradierte Handlungsmuster in Frage stellen, nur wenig wahrscheinlich sind, wenn allein die Betroffenen darüber befinden. Dies aber war infolge von Zusammensetzung und Geschäftsordnung bei der Kommission der Fall. Und es spricht dafür, derartige Reformprozesse zu öffnen.

Politisch-kulturell erwies sich erneut, wie stabilitätsfixiert und vom Aushandeln bestimmt die Grundeinstellungen der politischen Klasse in der Bundesrepublik sind. Sie zieht fast durchweg das Bewährte, wenn auch in den Ergebnissen offenkundig Suboptimale dem Ungewissen, aber Innovativen vor, und sie hat weder Vertrauen in die Möglichkeiten des „Lernens durch Entflechtung“ noch in die kreativen Lösungen des „Lernens durch fairen Wettbewerb“.

¹²⁴ F. W. Scharpf (Anm. 21), S. 2.

¹²⁵ So u. a. auch von der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente, München 2002.

Udo Margedant

Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner

In Deutschland wird über notwendige Reformvorhaben heftig diskutiert und gestritten. Zwar werden zu wichtigen innenpolitischen Politikfeldern grundlegende Reformen in Angriff genommen, aber häufig versanden sie in kleineren, teilweise nicht aufeinander abgestimmten Reformschritten. Die politischen Akteure verspielen ihren Kredit

Udo Margedant

Dr. phil. habil., geb. 1942;
Konrad-Adenauer-Stiftung,
Abt. Politik und Beratung; apl.
Professor an der Bergischen
Universität Wuppertal,
Siebengebirgsring 65,
53340 Meckenheim.
umargedant@t-online.de

bei den Bürgern; die Politik verliert an Glaubwürdigkeit. Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit, Eigenverantwortung, aber auch Politikverdrossenheit sind einige der Schlagworte, die den politischen Diskurs leiten.

In dieser Situation wird immer wieder die Politikverdrossenheit heraufbeschworen, um Unzulänglichkeiten in der Politik zu beschreiben. Sprachlich und inhaltlich korrekt ist es jedoch, von einer Verdrossenheit gegenüber den Politikern und den Parteien zu sprechen. Nach Umfragen sind Dreiviertel der Befragten der Meinung, dass die politische Elite ihrer Aufgabe nicht gewachsen ist. Sie sprechen den Politikern ihre Sachkompetenz ab. Politiker- und auch Parteienverdrossenheit der Bürger, die in Wahlen und in Reaktionen auf laufende Reformdiskussionen deutlich zu Tage treten, sind als Symptome allgemeiner Verunsicherung ernst zu nehmen. Sie können in Politik- und Staatsverdrossenheit umschlagen. „Die Deutschen leiden“, wie es die Neue Züricher Zeitung treffend beschrieben hat, „derzeit am Zustand ihres Gemeinwesens; sie leiden an den Reformen, die sie bereits verabschiedet haben, und fast mehr leiden sie an den Reformen, die noch ausstehen.“

In einem nie gekannten Ausmaß wird in Deutschland grundsätzlich auch über das politische System nachgedacht, über die Mechanismen der Macht, über das Verhältnis von Bürger und Staat, über die Rolle des Individuums im Regelwerk der Institutionen. Das Erscheinungsbild des deutschen Bundesstaates hat, von der Öffentlichkeit zunächst nahezu unbemerkt, bereits seit mehreren Jahren intensiv Wissenschaft und Politik beschäftigt.¹

Problemlage

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist der Föderalismus im Grundgesetz als festes und unveränderbares Prinzip verankert. Art. 30 GG enthält eine umfassende Zuständigkeitsvermutung für alle staatlichen Aufgaben zugunsten der Länder, die jedoch mit der Einschränkung versehen ist, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Gleiches gilt nach Art. 70 GG auch für den Bereich der Gesetzgebung. Durch mehrere Grundgesetzänderungen sind Gesetzgebungsmaterien in die Bundeszuständigkeit bzw. von der Länderhoheit in die Rahmengesetzgebung verlagert worden. Roman Herzog charakterisiert diese verfassungsrechtliche Entwicklung als eine „ständige Einbahnstraße von der Landeszuständigkeit zur Bundeszuständigkeit“². Auch in der Finanzverfassung haben die Länder Gestaltungsmöglichkeiten verloren. Durch die Grundgesetzänderung vom 12. Mai 1969 hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für alle Steuern erhalten, an deren Aufkommen er beteiligt ist oder bei denen er ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung feststellt (Art. 105 Abs. 2 GG). Den Ländern sind die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern geblieben, „soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind“ (Art. 105 Abs. 2a GG).

Ein grundlegendes Problem ist das Postulat, „einheitliche“ bzw. „vergleichbare Lebensverhältnisse“ herzustellen. Es gründet in der Einheit des Staates, im durch ihn garantierten Sozialstaatsprinzip bzw. in dem Gebot

¹ Vgl. Thomas Fischer u. a., Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfadens zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission. Forum Föderalismus 2004, Gütersloh 2004.

² Roman Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2003, Art. 20 IV Rn 55.

sozialer Gleichheit. Das Postulat wirkt als Schranke bundesstaatlicher Vielfalt und ist gegenläufig zum Bundesstaatsprinzip, das seinerseits länderspezifische Vielfalt legitimiert. Diese Vielfalt stellt sich ihrerseits in unterschiedlichen Lebensverhältnissen dar.

Im Strukturprinzip „sozialer Bundesstaat“ findet das dynamische Spannungsfeld zwischen föderaler Vielfalt einerseits und Gleichheit bzw. Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse andererseits seinen Ausdruck. Auf dieses Spannungsfeld wirken politische Veränderungen ebenso wie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung ein. Bis in die siebziger Jahre hat die Tendenz zum „kooperativen Föderalismus“ dominiert. Die bundesfreundliche Auslegung der „Bedürfnisklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG hat maßgeblich zur Aushöhlung der Länderkompetenzen beigetragen. Danach setzte eine bis heute andauernde Phase der Renaissance des Subsidiaritätsprinzips und damit verbunden auch der Erstarkung des Bundesstaatsprinzips ein.

Die Änderung des Art. 72 Abs. 2 im Jahre 1994 hat die Frage der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung in der konkurrierenden Gesetzgebung justitiabel gemacht. Verfahrensrechtlich wurde diese Absicht dadurch flankiert, dass gleichzeitig in Art. 93 Abs. 1 GG der Kreis der Antragsteller erweitert wurde. Nunmehr kann auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes überprüft werden, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht.

Trotzdem gibt es in der konkurrierenden Gesetzgebung für die Länder nahezu keinen Spielraum mehr. Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich in einem Maße ausgeschöpft, dass faktisch der Unterschied zwischen der ausschließlichen und der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz nicht mehr besteht. Als Kompensation haben die Länder über den Bundesrat Kompetenzverluste ausgleichen können. Fast zwei Drittel aller Bundesgesetze sind Zustimmungsgesetze. Bei wichtigen oder politisch brisanten Gesetzesvorhaben des Bundes tritt der Bundesrat jedoch häufig nicht als Vertreter spezifischer Landesinteressen auf; er fungiert vielmehr als parteipolitischer Gegenpart zur Bundesregierung. Der Bundesrat handelt dann nicht anders als die

parlamentarische Opposition im Bundestag. Er hat dabei jedoch als eigenständiges Gesetzgebungsorgan größere Einflussmöglichkeiten. Verlierer dieser Verflechtung der Entscheidungsstrukturen sind die Landesparlamente in ihrer Funktion als Gesetzgeber und Institutionen dezentraler politischer Verantwortung in der repräsentativen Demokratie.

Indem sich Politik und Rechtsetzung zunehmend von den niedrigeren auf die höheren Ebenen verlagern, hat das Subsidiaritätsprinzip an Geltung verloren. Kompetenzen und politische Verantwortung sind nicht mehr vorrangig der jeweils kleineren Einheit übertragen und damit auch nicht mehr möglichst nah am Bürger angesiedelt. Diese Entwicklung hat sich innerstaatlich im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch im Verhältnis zur Europäischen Union vollzogen.

Diese Verlagerung von Zuständigkeiten schwächt alle Parlamente. An die Stelle der jeweils verlorenen Zuständigkeiten auf der niedrigeren Ebene sind stärkere Beteiligungsrechte der Exekutive an der Rechtsetzung auf der höheren Ebene getreten. Die Kompetenzverlagerung von legislativen zu exekutiven Organen findet sich auch dort wieder, wo den Ländern eigene Gesetzgebungszuständigkeiten geblieben sind. Die Landesexekutiven stimmen sich untereinander – teilweise auch mit dem Bund – in allen möglichen Formen der Kooperationen von der Ministerpräsidentenkonferenz über Fachministerkonferenzen bis hin zu Hunderten von Ausschüssen und Projektgruppen ab. Sie einigen sich auf Entwürfe oder im Kern gleich lautende Regelungen. Den Landtagen wird damit die Möglichkeit der sachlichen Gestaltung entzogen. Es bleibt ihnen dann nur die Alternative, zum vorgelegten Resultat „Ja“ oder „Nein“ zu sagen.

Der entmündigte Bürger

Der Bürger wird permanent mit Gesetzen, Gesetzesänderungen und Rechtsverordnungen konfrontiert, die ihn zwar betreffen, deren Zustandekommen und Auswirkungen aber undurchsichtig sind, weil die Gesetzgebungstechnik nicht mehr nachvollziehbar ist. So ist das Steuerrecht in mehr als 100 Bundesgesetzen geregelt und wird auch vielfach außerhalb von Steuergesetzen geändert. Die Folge ist,

dass der Bürger den Sachzusammenhang nicht mehr versteht. Er weiß nicht, welches Ressort oder welche föderale Ebene für welche Maßnahme verantwortlich ist. Sein Vertrauen in den Text des Grundgesetzes wird erschüttert, wenn er von informellen Regelungen erfährt, in denen vorab Absprachen zwischen dem Staat und Gesetzesbetroffenen zu künftiger Gesetzgebung getroffen werden. Wenn dann noch öffentlich gefordert wird, dass „Zusagen“ oder „Absprachen“ mit der Bundesregierung eingehalten werden sollen, ist der Bürger vollends verunsichert; denn die Gesetzgebungsbefugnis liegt nach dem Grundgesetz doch ausschließlich bei Bundestag und Bundesrat.

Angesichts der undurchschaubaren politischen Entscheidungsprozesse treten die Stärken eines föderalen Staates, der die demokratischen Rechte seiner Bürger wahrt und den verschiedenen politischen Ebenen Gestaltungsmöglichkeiten garantiert, nicht mehr zu Tage. Politische Entscheidungen werden aus der Sicht des Bürgers ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für ihn weitgehend anonym getroffen. Politik wird von bürgerfernen Bürokratien und Gremien betrieben, deren demokratische Legitimation ihm zumindest fragwürdig erscheinen. Aufgaben und Kompetenzen sind auf allen politischen Ebenen in hohem Maße ineinander verflochten.

Das ist nicht nur ein Staatsorganisationsproblem, sondern auch ein Demokratieproblem. Auf allen Ebenen konfrontieren die Regierungsvertreter ihre Parlamente mit politischen Absprachen, an denen die Vertreter des Volkes nicht mitgewirkt haben. Die Wählerinnen und Wähler sind verwirrt, zumal auch die Verantwortung der einzelnen Parteien für politische Entscheidungen häufig im Dunkeln bleibt. Schließlich fragt sich der Bürger, ob dieses politische System in seiner gegenwärtigen Ausprägung den Herausforderungen im Zeichen des beschleunigten Wandels und der Globalisierung noch gewachsen ist.

Der Verlauf der Reformdebatten in Deutschland trägt dazu bei, dass der Bürger weiter verunsichert wird. Wer welche Entscheidungen trifft und wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist, kann der Bürger nicht mehr nachvollziehen. Intransparenz und Politikverflechtung sind nicht nur kenn-

zeichnend für die Kompetenzordnung, sondern betreffen in gleichem Maße auch die Finanzordnung. Für den Bürger ist im gegenwärtigen System nicht mehr erkennbar, an welche Ebene er seine Steuern zahlt und was damit finanziert wird.

Trotz allem schätzt der Bürger die repräsentativen Organe unserer Staatsordnung immer noch hoch ein. Nach jüngsten Meinungsumfragen sind bei über zwei Dritteln der befragten Bürgerinnen und Bürger Bundestag und Landtage und in fast gleich hohem Maße die kommunalen Vertretungen im Bewusstsein fest verankert. Rund ein Drittel der Befragten äußern in Umfragen, dass für sie Bürgernähe ein wichtiger Indikator der Politik ist. Aber gerade die Bürgernähe vermissen die Menschen bei den politischen Akteuren.

Reformdiskussion in Deutschland

Die gegenwärtige Reformdiskussion bewegt sich in einem breitem Spektrum zwischen Beteiligungsföderalismus einerseits und Wettbewerbsföderalismus andererseits.¹³ Die Verfechter eines kooperativen Föderalismus bzw. Beteiligungsföderalismus gründen ihre Argumentation auf Art. 72 Abs. 2 GG. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden als ein „grundlegendes Leitbild des Grundgesetzes“ betrachtet.¹⁴ Die Anhänger eines solchen Föderalismusverständnisses argumentieren, dass die Solidarität der Länder untereinander und daraus abgeleitete finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse wichtiger seien als der Wettbewerb um beste politische Problemlösungen. Sie sehen in der Politikverflechtung des kooperativen Föderalismus die positiven Züge, dass politische Konflikte gedämpft, die politisch Handelnden zu einer Politik der Mäßigung und des Ausgleichs veranlasst und politischer Konsens herbeigeführt würden.

Die Anhänger eines Wettbewerbsföderalismus berufen sich auf die Offenheit des Grundgesetzes für vielgestaltige rechtliche

¹³ Zur Reformdiskussion bis zur Einsetzung der Bundesstaatskommission vgl. Udo Margedant, Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 53 (2003) 29–30, S. 6–13.

¹⁴ Vgl. Perspektiven einer bürger- und gestaltungsorientierten Reform des bundesdeutschen Föderalismus, Ver.di-Positionspapier zur Föderalismusreform vom 22. März 2004.

Regelungen in den Ländern und streben eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung an mit dem Ziel, die Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzen der Länder zu stärken. Neben einer Politikentflechtung wird ein Mehr an Autonomie, Subsidiarität sowie Wettbewerb gefordert. Hierzu ist eine grundlegende Föderalismusreform erforderlich, damit die Stärken des Föderalismus wieder deutlicher hervortreten, nämlich eine Vielzahl politischer Lösungsmöglichkeiten anzubieten, regionale Präferenzen zu fördern und damit auch beste Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat zu schaffen, der den Interessen der Bürger vor Ort Rechnung trägt.¹⁵

Die deutschen Landesparlamente haben mit der Idee, einen Konvent aller Landesparlamente und aller dort vertretenen Fraktionen einzuberufen, einen einmaligen Schritt unternommen. In der Lübecker Erklärung vom 31. März 2003 bringen sie zum Ausdruck, dass sie die Föderalismusreform nicht mehr der Bundesebene und den Ministerpräsidenten allein überlassen wollen. Sie fordern alte Kompetenzen zurück, neue Zuständigkeiten hinzu sowie eigene Verfügung über Geld. Die Forderungen sind nicht neu, sie finden sich auch in anderen Reformkonzepten wieder. Neu ist die Methode einer umfassenden Vertretung aller parlamentarischen Kräfte auf Landesebene. Eine neue Dimension hat die Föderalismusreformdiskussion auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene erlangt. Am 15. Oktober 2003 haben sich fünf politische Stiftungen – Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung – sowie drei parteiunabhängige Stiftungen – Bertelsmann Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung und Stiftung Marktwirtschaft – zur Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ zusammengeschlossen. Mit dem Anspruch „Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“ möchte die Stiftungsallianz die politische Debatte als Impulsgeber und zivilgesellschaftliches Forum begleiten. Parteiübergreifend und im gesamtgesellschaftlichen Interesse möchte diese außerparlamentarische Allianz die in Wissenschaft und Politik geführte Diskussion stärker in die Öffentlichkeit tragen.¹⁶ Die Föderalismusre-

formdiskussion ist im Herbst 2003 mit der Einsetzung der Bundesstaatskommission auf die politische Handlungsebene ausgeweitet worden.

Die Bundesstaatskommission

Die am 16./17. Oktober 2003 eingesetzte gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hatte den Auftrag erhalten, Vorschläge mit dem Ziel zu erarbeiten, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Insbesondere sollte sie die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern überprüfen.

Eine grundlegende Reform des deutschen Föderalismus war von vornherein nahezu ausgeschlossen, zumal die beiden wichtigen Themenfelder Finanzausgleich und Länderneugliederung ausgeklammert wurden. Bereits im Vorfeld hatten Bund und Länder ihre Verhandlungspositionen derart festgelegt, dass hohe Barrieren aufgebaut waren.¹⁷ Heterogen waren aber auch die Interessenlagen zwischen den Ländern, d. h. zwischen finanzschwachen und finanzstarken, kleinen und großen, alten und neuen Ländern, außerdem zwischen Landesregierungen und Landesparlamenten. Spürbare Unterschiede bestanden auf der Bundesebene zwischen Bundesregierung und Bundestag. Angesichts dieser Konstellationen mussten Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners eingegangen werden, damit erforderliche Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat zustande kommen könnten.

Die Bundesstaatskommission ist nicht an Erkenntnis-, sondern an Entscheidungsproblemen, d. h. am „Machtproblem“, geschei-

¹⁵ Vgl. T. Fischer u. a. (Anm. 1), S. 19–51.

¹⁶ Vgl. Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“, Ziele, Presseerklärungen, Tagungsberichte unter: (www.buergernaher-bundesstaat.de).

¹⁷ Vgl. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes und Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), Deutschland vor der Föderalismusreform, Tübingen 2003.

tert. Dass die Kommission in der Bildungspolitik keinen Konsens herbeiführen konnte, war angesichts der Bedeutung des Zukunftsthemas „Bildung“ für die Landtagswahlen 2005 und die Bundestagswahl fast vorauszusehen, weil weder die Bundesregierung noch die Länder dieses Thema aus der Hand geben wollten. Aber auch bei einem erfolgreichen Abschluss wäre das Ergebnis – gemessen an Auftrag und Anspruch der Bundesstaatskommission – unbefriedigend ausgefallen und hätte statt größerer Transparenz und höherer Effizienz neue Probleme aufgeworfen.

In der Eröffnungssitzung am 7. November 2003 hatten alle beteiligten Gruppen betont, dass ein wichtiges Reformziel die Reduzierung der Zustimmungsnötigkeit von Bundesgesetzen sein müsste. Von den vielfältigen Tatbeständen im Grundgesetz, die eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich machen, stand Art. 84 Abs. 1 GG⁸ im Mittelpunkt der Reformerrwägungen: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“ Die einfachste Lösung wäre gewesen, den Nachsatz zu streichen, zumal nicht begründet ist, warum der Bund eine Mitgestaltungsbefugnis bei Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren benötigt, wenn die Bundesgesetze von den Ländern als „eigene Angelegenheit“ ausgeführt werden.

Herausgekommen ist eine komplizierte Regelung, bei der Entflechtungen durch Zugeständnisse und Ausnahmen an anderer Stelle wieder aufgehoben wurden. Die Sachlogik des neuen Art. 84 GG erschließt sich nur schwer. Der neue Satz 2 „Sofern Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen“ lässt viele Fragen offen. Die Sätze 3 und 4 schaffen weniger Klarheit als vielmehr Verwirrung: „Regelungen der Länder gehen den Regelungen des Bundes nach Satz 2 vor. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines

besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln.“ Satz 5 legt schließlich fest, dass Bundesgesetze, die nach den nicht definierten „besonderen Bedürfnissen“ des Satzes 4 zustande kommen, „der Zustimmung des Bundesrates“ bedürfen.

Eindeutig positiv zu bewerten ist nur der letzte Satz: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“ Dieser Reformvorschlag entspricht dem Konnexitätsprinzip, also der Verknüpfung von Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung. Das Prinzip – wer eine Aufgabe zuweist, hat auch für deren Finanzierung zu sorgen – wird in der bestehenden Fassung des Art. 84 GG ebenso wie auch an anderen Stellen bislang nicht konsequent umgesetzt. Ob die vorgeschlagene Neufassung des Art. 84 GG die von den Protagonisten dieser Reformmaßnahme versprochene starke Verminderung der Zustimmungsbedürftigkeit erbracht hätte, bleibt auch vor dem Hintergrund des neuen Art. 104a Abs. 3a GG⁹ zu bezweifeln, der einen neuen Zustimmungstatbestand für „Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen“ schafft.

Auf den ersten Blick positiv sind die Bemühungen zu bewerten, Gesetzgebungszuständigkeiten zu entflechten: 13 Gesetzgebungszuständigkeiten sollten in die ausschließliche Kompetenz der Länder und fünf weitere in diejenige des Bundes übertragen werden. Dieser Erfolg ist aber insofern zu relativieren, da 26 Materien in der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG verbleiben; d. h., die bisherigen Gesetzgebungsgegenstände sollten vielfach lediglich aufgeteilt werden. Art. 74 GG würde danach noch

⁸ Zur Diskussion in der Bundesstaatskommission über Art. 84 GG vgl. Hans-Jörg Dietsche/Sven Hintersch, Landesrecht bricht Bundesrecht?, in: Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.), Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform?, Zukunftsforum Politik Nr. 61, Sankt Augustin 2004.

⁹ „Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, bedürfen diese der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.“ Der Begriff „geldwerte Sachleistungen“ umfasst nach dem Begleittext zu Art. 104a Abs. 3 auch hiermit vergleichbare Dienstleistungen. Zu diesen weitgefassten Sachleistungen gehören u. a. die Verpflichtung der Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende, die Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen sowie die Sozialleistungen im Bereich des Sozialgesetzbuches.

unübersichtlicher und schwieriger zu handhaben sein. Das gilt z. B. für das in Art. 74 Abs. 11 GG „geregelte Recht der Wirtschaft“. Der hierzu bislang bereits umfangreiche Klammerzusatz¹⁰ würde durch die vorgesehene Eingrenzung „ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“ noch komplexer.

Die im Vorfeld scheinbar erzielte Einigung zwischen Bund und Ländern, die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG abzuschaffen – auch wegen des zeitraubenden zweistufigen Verfahrens, das angesichts der EU-Richtlinien mit überschaubaren Umsetzungsfristen zunehmend Probleme bereitet –, wurde nur teilweise umgesetzt.¹¹ Es entfallen zwar die in Art. 74a GG geregelte Einbeziehung der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst in die konkurrierende Gesetzgebung sowie die diesbezügliche Rahmengesetzgebung in Art. 75 Abs. 1 GG. Aber die neue Regelung ist wieder nur ein Kompromiss: Die Länder sollen zukünftig für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung des Landesbeamten zuständig sein. Die Regelungskompetenz des Bundes wird auf die „Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ in einer neuen Ziffer 27 des Art. 74 Abs. 1 GG begrenzt.

Problematisch ist, dass nach dem Reformvorschlag der Bund 15 der 26 Materien der konkurrierenden Gesetzgebung ohne die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG in Anspruch nehmen könnte. Wenn der Bund ohne Begründung in diesen Materien von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen kann, warum überträgt man dann nicht gleich diese Befugnisse in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes? Es schließt sich eine zweite Frage an: Warum soll die mit der Verfassungsreform 1994 verschärfte Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gerade zu dem Zeitpunkt wieder entschärft werden, wo die Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgericht in mittlerweile fünf Urteilen diese Klausel konkretisiert und dem Bund enge Grenzen in der konkurrierenden (und rahmensetzenden) Gesetzgebung gesteckt hat?¹²

Kaum Fortschritte wurden beim Abbau der Mischfinanzierungen erzielt. Die intransparenten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG bleiben weitgehend bestehen. Lediglich in Ziffer 1 sollte der Hochschulbau entfallen, jedoch „die Förderung von Großgeräten und Vorhaben nationaler Exzellenz über die GA Forschungsförderung“ fortgeführt werden.

Die Interessenkonflikte zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Ländern haben weiter reichende Entflechtungen verhindert. Das gilt für eigene Gesetzgebungskompetenzen der Länder über Steuern, deren Aufkommen allein ihnen zufließen. Statt Möglichkeiten eigener Gestaltung zu begrüßen, befürchteten einige Länder unsolidarischen Wettbewerb und Konkurrenz. Aus gleichen Erwägungen leisteten sie auch Widerstand gegen die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben.

Anforderungen an eine künftige Föderalismusreform

Die vorgelegten Verhandlungsergebnisse der Bundesstaatskommission enthalten nur wenige Elemente in Richtung auf eine zukunftsfähige, bürgernahe föderale Ordnung. Die Reformvorschläge, die als Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande gekommen sind, folgten den Kriterien des politisch Machbaren, die sich aus der Sachlogik bestimmter Entscheidungen ergeben. Sie bergen die Gefahr in sich, dass der Blick für perspektivisch angelegte Problemlösungen versperrt wird. Politisches Handeln, das nach Möglichkeit Gleichheit im politischen Ergebnis erreichen möchte, ist weniger effizient als politisches Handeln, das sich vorrangig an der Chancengleichheit und an den demokratischen Rechten der Bürger und damit an den kleinen Einheiten orientiert. Letzteres eröffnet eine größere Band-

¹⁰ Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen.

¹¹ Es bleiben in Art. 75 GG die Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege sowie die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt bestehen.

¹² Altenpflege-Urteil, Kampfhunde-Urteil, Ladenschluss, Juniorprofessur und Studiengebühren.

breite unterschiedlicher Lösungen. Das Bemühen, einen möglichst hohen Grad an Gleichheit vorzugeben, gefährdet hingegen politische Freiheit. Wenn aber die Realisierung politischer Freiheit und die politische Handlungsfähigkeit des Bürgers das höchste Gut sind, werden auch die Bürgerinnen und Bürger ein gewisses Maß an Unterschiedlichkeit und damit verbundener Ungleichheit akzeptieren; denn solche Unterschiedlichkeit steht nicht im Zusammenhang mit Benachteiligung, sondern ist Ausdruck einer größeren Wahlfreiheit und eines reicheren Spektrums gesellschaftlicher Chancen für alle Bürgerinnen und Bürger. Unterschiedlichkeit ist in einem transparenten Föderalismus dann Ausdruck des politischen Willens des Bürgers.

Eine Föderalismusreform ist daran zu bemessen, ob sie die Möglichkeiten des Bürgers befördert, Politik zu gestalten. Der Bürger erwartet vom Staat, dass er hilft, gewährleistet, sichert und befähigt. Diese Erwartungen werden nicht erfüllt, solange die Entscheidungsabläufe hoch komplex und undurchschaubar sind und politische Entscheidungen ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für den Bürger weitgehend anonym getroffen werden. Hinzu kommt, dass aus der Sicht des Bürgers Politik von bürgerfernen Bürokratien und Gremien maßgeblich mitbestimmt wird. Solange der Bürger den Staat aber als ein unübersichtliches, ihm fernes Gebilde erfährt, steht er den politisch Handelnden kritisch bis ablehnend gegenüber. Die Folge sind Politiker- und Parteienverdrossenheit.

Die Bundesstaatskommission hat vor diesem Hintergrund die Chance verspielt, „die demokratischen Potentiale des deutschen Föderalismus im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern“¹³. Sie konnte nicht vermitteln, dass Reformen der Strukturen des föderalen Staates eine notwendige Voraussetzung für Reformen in vielfältigen Politikfeldern sind. Die zentrale Frage, was die Verfassungsreform der Bundesrepublik Deutschland insgesamt nützt, ist im Machtspiel der politischen Akteure aus Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung immer mehr zurückgetreten. Stattdessen wurden Kompromisse ausgehan-

delt nach dem Schema, dass es keine Verlierer geben dürfe.

Bei künftigen Verhandlungen über die Reform der bundesstaatlichen Ordnung dürfen zentrale Fragen wie die Finanzordnung in ihrer Gesamtheit oder auch die Länderneugliederung nicht ausgeklammert werden. Die nicht hinreichend klar getrennten Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten, das Übergewicht der Gemeinschaftsteuern und die hohe Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs erfordern eine umfassende Reform auch im Bereich der Finanzverfassung.¹⁴

Zum substantiellen Erhalt der föderalen Struktur gehören leistungsfähige Länder. Auch wenn zurzeit Neugliederungsvorschläge kaum Realisierungschancen haben, ist es dennoch sachlich berechtigt und notwendig, diese Frage aufzuwerfen. Vor allem, weil im Prozess der voranschreitenden europäischen Integration die Bundesländer zunehmend im Wettbewerb mit Regionen in Europa stehen, an denen sie gemessen werden. Die gegenwärtige Intransparenz der finanziellen Folgen der bestehenden Länderstrukturen macht es allerdings den Bürgerinnen und Bürgern schwer, abzuwägen, welchen Preis ihnen die gegenwärtigen Landesgrenzen wert sind bzw. welche Optionen ihnen eine Länderneugliederung bietet.

Eine Reform der föderalen Ordnung ist dann auch zukunftsweisend, wenn sie einen bürgernahen Staat zur Folge hat. Das heißt, die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse müssen transparent und für den Bürger nachvollziehbar sein. Dem Bürger muss aber auch mehr Verantwortung übertragen werden, er muss als mündiger Bürger behandelt werden. Die Reform muss außerdem sicherstellen, dass der bürgernahen politischen Ebene durch die bürgerfernere nicht willkürlich Kompetenzen genommen werden können.

¹⁴ Vgl. Hans Hofmann, Reform der Finanzverfassung in Wechselwirkung zu Kompetenzverschiebungen bei der Gesetzgebung, in: M. Borchard/U. Margedant (Anm. 8), S. 37 ff.

¹³ Roland Sturm, Föderalismusreform – eine Bilanz der Zwischenbilanz, in: M. Borchard/U. Margedant (Anm. 8), S. 98.

Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?

Verfassungen sollen nach einem Bonmot Napoleons „kurz und dunkel“ sein. Das bedeutet zweierlei: Zum einen soll eine Verfassung nur wenige,

Martin Große Hüttmann

geb. 1966; Akademischer Rat an der Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen. grosse-huettmann@uni-tuebingen.de

knapp gehaltene Artikel umfassen und sich auf das Wesentliche beschränken; zum anderen soll nicht alles bis ins letzte Detail geregelt sein, es soll Spielraum für juristische Interpretation und politisches Handeln bleiben. Artikel 23 des Grundgesetzes (GG), der im Zuge der deutschen Einheit neu geschaffene „Europa-Artikel“, stellt diese Prämissen auf den Kopf. Er gehört zu den wortreichsten Artikeln des Grundgesetzes. Darin wird versucht, die Europapolitik in einem Bundesstaat durch eine vermeintlich klare juristische Begrifflichkeit und eine am innerstaatlichen Kompetenzmodell orientierte Liturgie zu klären. Ergänzt wird der Europa-Artikel durch zwei nicht weniger umfangreiche Begleittexte, welche die operationellen Details regeln.¹ Dieser Aufwand ist Beleg dafür, dass die Europapolitik in Deutschland zu den Politikbereichen gehört, in denen Bund und Länder in Konkurrenz zueinander stehen. Permanente Konflikte zwischen beiden über die Grundlagen und Einzelheiten der Europapolitik würden die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union politisch lähmen und handlungsunfähig machen. Eine Verfassung soll ja diejenigen zentralen politischen „Spielregeln“ und Prinzipien fixieren, über die Konsens besteht und die deshalb nicht laufend verhandelt werden müssen.² So war der 1992 gefundene und in Artikel 23 GG festgeschriebene Kompromiss der Ver-

such, einen „dauerhaften Modus vivendi“³ zu finden. Dieser Europa-Artikel ist darüber hinaus der in der Verfassung festgeschriebene Beweis, dass die Bundesrepublik Deutschland ein „europäisierter“ Bundesstaat ist.⁴ Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Union führt dazu, dass die Grenzen zwischen Innenpolitik und klassischer Außenpolitik kaum mehr zu erkennen sind, denn „Europapolitik“ spielt in sämtliche Politikbereiche hinein und ist somit „europäisierte Innenpolitik“.⁵ Wie bei einer russischen Matrjoschka-Puppe sind die Ebenen und Kompetenzen ineinander verschachtelt, die Mitgliedstaaten und ihre Gliedstaaten sind Teil eines „europäischen Mehrebenensystems“.⁶ Da die europäische Integration aber in ihrer bald fünf Jahrzehnte dauernden Geschichte immer mehr Politikfelder (z. B. Justiz- und Innenpolitik), die ursprünglich im Kompetenzbereich der Länder lagen, berührt und überlagert hat, vermischen sich zuneh-

Ich danke Matthias Chardon, Annegret Eppler und Thomas Fischer für die hilfreichen Kommentare und Hinweise.

¹ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (EUZBLG) und die Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes vom 12. März 1993 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union; beide Dokumente sind abgedruckt in: Europarecht, Textausgabe mit einer Einführung von Prof. Dr. Hans-Joachim Glaesner und Prof. Dr. Roland Bieber, Baden-Baden 2002¹⁴, Dok. 22 und 23.

² Vgl. u. a. Niklas Luhmann, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal, 9 (1990), S. 176–220.

³ Rudolf Hrbek, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik, Bonn 2001, S. 247.

⁴ Vgl. dazu Martin Große Hüttmann/Michèle Knodt, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 50 (2000) 52–53, S. 31–38.

⁵ Zum „Europäisierungs“-Ansatz vgl. u. a. Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2001.

⁶ Zum Konzept des „Mehrebenensystem“ vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, Regieren und Institutionenbildung, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003³, S. 11–46.

mend die politischen Handlungsebenen und Steuerungsinstrumente.¹⁷

Die Länder sahen – nicht zu Unrecht – von Beginn an die Gefahr, dass der Bund ohne Rücksicht auf ihre Interessen und Belange Kompetenzbereiche von der nationalen auf die Ebene der EG übertragen würde. Der Art. 24 Abs. 1 GG („Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“) war der „Hebel“ für den Bund, Kompetenzbereiche nach und nach auf die europäische Ebene zu übertragen. Schon in der Frühgeschichte der europäischen Integration sah der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold im Zusammenhang mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) die Gefahr, die deutschen Länder könnten im Zuge der europäischen Zusammenarbeit ihre Eigenständigkeit verlieren und zu „reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“ werden.¹⁸ Aufgrund des beiderseitigen Misstrauens, das Bund und Länder in der Europapolitik gegeneinander hegen, und der unterschiedlichen Erfahrungen auf diesem Feld stand der Europa-Artikel 23 und die Europafähigkeit des Föderalismus insgesamt auf der Tagesordnung der Bundesstaatskommission 2003/2004.

Ein kurzer historischer Rückblick über die Mitwirkung der Länder in der Gemeinschaftspolitik wird zeigen, dass die in der Föderalismus-Kommission diskutierten Fragen alles andere als neu sind. Zum anderen zeigt sich, dass sich im Zuge der Revisionen der europäischen Gründungsverträge ein bestimmtes Muster herausgebildet hat: Sobald die Länder Kompetenzen und Hoheitsrechte an die Europäische Gemeinschaft abgaben, wurden diese Verluste an eigenständigem Handlungsspielraum für die Regierungen der Länder durch Beteiligung an der Europapolitik auf Bundesebene kompensiert. Diese Form der Kompensation ist mit dem im Oktober 2004 von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Vertrag über eine Europäische Verfassung an ihre

¹⁷ Vgl. Wolfgang Wessels, *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960–1995*, Opladen 2000.

¹⁸ Zitiert nach Henning Klaus, *Die deutschen Bundesländer und die Europäische Union. Die Mitwirkung der Länder am EU-Integrationsprozeß seit dem Vertrag von Maastricht*, Köln 1996, S. 9.

Grenzen gestoßen – wohl auch deshalb, weil viele der 16 Länder selbst personell und finanziell zu angespannt sind, um die in Art. 23 GG festgeschriebenen Mitwirkungsrechte auch nur annähernd ausschöpfen zu können, und sie deshalb an einer erneuten Ausweitung ihrer Partizipationsmöglichkeiten in EU-Fragen seit einiger Zeit wenig interessiert sind.¹⁹

Europapolitische Zusammenarbeit

Die Länder suchten von Anfang an nach Strategien, um diese Politik des Bundes zu bremsen und damit die Interventionen der Europäischen Gemeinschaft in ihre „inneren Angelegenheiten“ abwehren zu können. Sie haben in den vergangenen Jahrzehnten zwei eng miteinander verknüpfte Strategien entwickelt und diese nach und nach perfektioniert. Diese werden hier – die Kategorien von Ivo Duchacek bzw. von Charlie Jeffery aufnehmend – als Strategie des „let us in“ und des „leave us alone“ beschrieben.¹⁰ Die Strategie des „Lasst uns rein“ soll den Ländern auf nationaler wie auf europäischer Ebene einen Platz am Verhandlungstisch bzw. in den Gremien sichern, welche die Verhandlungen vorbereiten und koordinieren. Die Strategie des „Lasst uns allein“ dagegen verfolgt das Ziel, den Ländern einen Bereich der „inneren Angelegenheiten“ zu belassen, der vor Eingriffen des Bundes und der europäischen Ebene geschützt ist.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zu den ersten größeren Vertragsrevisionen – Einheitliche Europäische Akte (1986) und Vertrag von Maastricht (1992) – setzten die Länder zunächst vor allem auf die Strategie des *let us in*, um ihre Interessen auf europäischer wie auf nationaler Ebene direkt einbringen zu können. Da neben dem Bundestag auch der Bundesrat den Maastrichter Vertrag

¹⁹ Vgl. Christian Engel, *Kooperation und Konflikt zwischen den Ländern: Zur Praxis innerstaatlicher Mitwirkung an der deutschen Europapolitik aus der Sicht Nordrhein-Westfalens*, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden 2000, S. 53.

¹⁰ Vgl. Charlie Jeffery, *The German Länder and Europe: From Milieu-Shaping to Territorial Politics*, in: Kenneth Dyson/Klaus H. Goetz (Hrsg.), *Germany and Europe: A Europeanized Germany?*, Oxford 2003, S. 97–108, und Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, New York u. a. 1970, S. 356.

mit Zweidrittelmehrheit ratifizieren musste, hatten die Länder – die bayerische Staatsregierung war hier federführend – ein Junktim zwischen einer Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte in EU-Fragen und der Zustimmung des Bundesrates zum Unionsvertrag formuliert.¹¹ Dies brachte sie im Verhältnis zur damaligen Bundesregierung unter Helmut Kohl (CDU) in eine starke Verhandlungsposition, manche Beobachter sprachen sogar von einer „Erpresserkonstellation“.¹² Die Bundesregierung wollte die Ratifikation des Maastrichter Vertrags – wie in der Vergangenheit – auf der Basis von Artikel 24 Abs. 1 GG durchführen. Die Länder waren jedoch der Auffassung, dass mit dem neuen EU-Vertrag eine Grenze überschritten worden sei, die nach einer neuen verfassungsrechtlichen Basis verlange. Wenn die Länder keine weiter gehenden Mitwirkungsmöglichkeiten in europapolitischen Fragen bekämen, sei ihre Staatlichkeit in Frage gestellt.¹³

Da die Länder eine geschlossene Front gegen die Bundesregierung bilden konnten, und Bundeskanzler Kohl an einer raschen und reibungslosen Ratifizierung interessiert war, musste Außenminister Klaus Kinkel (FDP) seine Bedenken zurückstellen und dem Kompromiss zustimmen.¹⁴ Das Ergebnis war der Artikel 23 GG, der für die deutsche Europapolitik und die Rolle der Länder einen Paradigmenwechsel darstellte. Im Kern schuf der Artikel 23 zum einen eine neue Grundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten durch den Bund und für eine europapolitische Staatszielbestimmung, und zum anderen ein ausgeklügeltes, am innerdeutschen Modell von zustimmungs- und nicht-zustimmungspflichtigen Gesetzen orientiertes System der Mitwirkung und Einbindung der Länder in den europäischen Entscheidungsprozess. Je nach Politikbereichen, die in Brüssel verhandelt werden, muss die Bundes-

regierung die Stellungnahmen des Bundesrates „berücksichtigen“ oder „maßgeblich berücksichtigen“. Auch in den Fällen, in denen einem Landesminister die Verhandlungsführung in Brüssel übertragen werden kann, muss dieser – als Rückversicherung für die Bundesregierung – die „gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes (...) wahren“ (Art. 23 GG Abs. 6).¹⁵ Die Länder hatten darüber hinaus auch gefordert, ihre seit Mitte der achtziger Jahre auf- und ausgebauten Informations- und Vertretungsbüros in Brüssel ebenfalls in Art. 23 GG zu verankern – dies akzeptierte der Bund jedoch nicht.

Die Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam (1997) und zum Vertrag von Nizza (2000) sowie die Debatte, die zum Verfassungsvertrag führte, waren Teil des Praxis-tests des neuen Art. 23 GG. Ähnlich wie bei den Maastricht-Verhandlungen hatten die Länder auch in Nizza ihren Forderungen etwa nach einem Kompetenzkatalog im europäischen Vertrag und nach einer Aufwertung des Ausschusses der Regionen dadurch Nachdruck verliehen, dass sie wieder mit der Veto-Karte spielten.¹⁶ Zur Ausweitung des Aktionsradius der Länder haben auch transnationale Kooperationsbündnisse wie die im Mai 2001 von der Regierung in Flandern ins Leben gerufene Initiative europäischer Regionen mit Legislativkompetenzen („RegLeg“) beigetragen.

Darüber hinaus besitzen die Länder mit dem neuen Verfassungsvertrag – die erfolgreiche Ratifizierung vorausgesetzt – zusätzliche Vetomöglichkeiten. Dazu gehört der so genannte „Frühwarnmechanismus“, der dem Bundesrat eine „Subsidiaritätsrüge“ bzw. eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof bei

¹¹ Vgl. ausführlich Helge-Lothar Batt, Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, Opladen 1996, S. 97–109, und Kirsten Schmalenbach, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Berlin 1996.

¹² So Wilhelm Hennis, Auf dem Weg in eine ganz andere Republik. Die geplante Verfassungsreform verschiebt die Statik des Grundgesetzes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 1993, S. 35.

¹³ Vgl. K. Schmalenbach (Anm. 11), S. 40.

¹⁴ Vgl. H.-L. Batt (Anm. 11), S. 109.

¹⁵ Zu den Details des Art. 23 GG vgl. stellvertretend Christian Calliess, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: R. Hrbek (Anm. 9), S. 13–26.

¹⁶ Vgl. Rudolf Hrbek/Martin Große Hüttmann, Von Nizza über Laeken zum Reformkonvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte um die Zukunft der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden 2002, S. 577–594, und Michael W. Bauer, Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden 2004, S. 453–475.

Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen würde. Zudem haben einige Länder wie etwa Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren einiges unternommen, um die „Europafähigkeit“ ihrer Landesverwaltungen zu stärken. Baden-Württemberg und Bayern haben darüber hinaus durch ihre neuen, im Jahr 2004 bezogenen Vertretungsbüros gezeigt, dass sie sich die Präsenz in Brüssel einiges kosten lassen. Die Feststellung des bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber bei der Eröffnung der neuen Vertretung im September 2004 – von den Medien als „Schloss Neuwahnstein“¹⁷ bezeichnet –, Brüssel sei „heute in manchen Bereichen für Bayern wichtiger als Berlin“,¹⁸ illustriert diese Verlagerung von Ressourcen und politischer Aufmerksamkeit. Durch die Koordination im Kreis der Länderfachminister wie der Europaministerkonferenz (EMK) oder der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) tragen die Länder zwar hohe Koordinationskosten; da sie jedoch vor allem auf das eingespielte Bundesratsverfahren zurückgreifen können, halten sich die Kosten in Grenzen.

Die Länder haben seit Anfang der neunziger Jahre eine Stärkung der *let us in*-Strategie wie der *leave us alone*-Methode erreicht (vgl. die Tabelle).¹⁹ Nachdem im Zuge der *let us in*-Strategie Länder wie Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen zu echten „Mehrebenenspielern“²⁰ im politischen System der EU aufgestiegen sind, gewann nach und nach die *leave us alone*-Strategie an Bedeutung.²¹ Da die Länder feststellen mussten, dass sie trotz intensiven Lobbyings viele Kernbereiche wie etwa die Daseinsvorsorge nicht dauerhaft vor dem europäischen Wettbewerbsrecht schützen konnten, forcierten

¹⁷ Der Spiegel Nr. 46 vom 8. November 2004, S. 80, und Süddeutsche Zeitung vom 13./14. November 2004, S. 10.

¹⁸ Grußwort des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber anlässlich der Eröffnung der Bayerischen Vertretung in Brüssel am 29. September 2004, Manuskript, S. 1.

¹⁹ Vgl. dazu Martin Große Hüttmann, „Wir müssen aus dem Mischmasch raus“: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Frank Decker (Hrsg.), Föderalismus an der Wegscheide?, Wiesbaden 2004, S. 203–222.

²⁰ Wolfgang Wessels, Lobbying in einem erweiterten Europa – Bedingungen für die Europafähigkeit deutscher Länder: Sieben Thesen, Ms., Köln 2003.

²¹ Vgl. Ch. Jeffery (Anm. 10).

sie im Rahmen der europäischen Verfassungsdebatte ihre Bemühungen um eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen EU, Bund und Ländern und erweiterten damit die innerstaatliche Reformdebatte um die europäische Dimension. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern um die innerstaatliche Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags sollen aus Sicht der unionsgeführten Länder eine weitere Stärkung der *leave us alone*-Strategie bringen. Ziel ist es, dass jedes einzelne Land, nicht nur der Bundesrat als Organ, Klage einreichen kann beim Europäischen Gerichtshof im Rahmen des „Frühwarnsystems“.

Unterschiedliche Bewertungen der Praxis

In der Sachverständigenanhörung zum Thema „Europa“ im Dezember 2003 übten die Experten fast einhellig Kritik an den Regelungen des Artikels 23 GG. Das Problem sei, dass die Bundesregierung sich in Ratsverhandlungen häufig der Stimme enthalten müsse – bekannt als „German vote“ – oder von den anderen Mitgliedstaaten überstimmt werde, da es regelmäßig keine einheitliche, im Bund-Länder-Kreis sowie zwischen den Bundesministerien abgestimmte Position gebe. Den am weitesten reichenden Vorschlag auf Seiten der Sachverständigen machte Fritz W. Scharpf: Da in einer auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten EU die Abstimmungen im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit an Bedeutung und damit wechselnde Koalitionen und Tauschgeschäfte zunehmen, würde jede „Intervention von außen“ die Verhandlungs- und Einflussmöglichkeiten des deutschen Vertreters im Rat schwächen. Scharpf nannte deshalb die „ersatzlose Streichung von Art. 23 Abs. 2 bis 7“ als „optimale Lösung“ – Voraussetzung dafür sei jedoch eine „effektive Koordination auf der Bundesebene.“²² Dass dieser Vorschlag das Kernproblem deutscher Europapolitik betrifft, bestätigte der deutsche Botschafter Wilhelm Schönfelder in Brüssel in einem Interview: „Neulich habe ich bei einem Thema (. . .) vom zuständigen Ministerium zu Hause für eine maximal dreiminütige Einlassung in Brüssel genau 22 Seiten Weisung erhalten, mit 27 Vorbehalten gegen

²² Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Stenografischer Bericht, 3. Sitzung, Berlin, den 12. Dezember 2003, S. 66.

einen Kompromissvorschlag.“ Das sei, so der deutsche Botschafter, „absoluter Quatsch“.¹²³

Die breite „Front“ gegen den Art. 23, die sich Anfang 2004 abzeichnete, überraschte viele Beobachter, da die Bundesregierung in einer Kleinen Anfrage der Unions-Fraktion im Bundestag im November 2003 die bisherigen Erfahrungen mit dem Europa-Artikel insgesamt positiv bewertet hatte. In den wenigen Fällen, in denen es zu Konflikten zwischen Bund und Ländern gekommen war, hatte sich in der Regel die Bundesregierung durchsetzen können, sie wurde also in ihrer Verhandlungsführung in Brüssel nicht behindert. In insgesamt nur 28 Fällen in den Jahren zwischen 1998 und 2002 habe der Bundesrat, so die Auflistung des Auswärtigen Amtes, die „maßgebliche Berücksichtigung“ seiner Stellungnahme gefordert; in 17 Fällen habe der Bund dies abgelehnt, weil er der Auffassung gewesen sei, dass die Bedingungen für die maßgebliche Berücksichtigung der Bundesratspositionen nicht gegeben waren. Der Bundesrat habe dies akzeptiert – wohl auch vor allem deshalb, weil inhaltlich zwischen Bundesregierung und Bundesrat die Positionen „identisch oder weitestgehend identisch“ waren, wie die Regierung in ihrer Antwort schreibt.¹²⁴ Die Anfrage spiegelt freilich die Sicht des Auswärtigen Amtes wider. Das Bundeskanzleramt verfolgte offensichtlich eine ganz andere Interpretation der Praxis und versuchte in der Folgezeit die Mitglieder der Kommission und vor allem auch die Öffentlichkeit für die eigene Position zu gewinnen; in den Medien wurde gar von einer „Weisung“ des Bundeskanzlers an die SPD-Mitglieder in der Kommission gesprochen.¹²⁵ In den Folgemonaten bezog Bundeskanzler Schröder sogar persönlich Stellung zu Art. 23: Wenn die Länder in Brüssel „die Bundes-Vertretung übernehmen“ würden, führe das, so der Kanzler, „ins Chaos.“¹²⁶

¹²³ Interview mit Wilhelm Schönfelder in Süddeutsche Zeitung vom 14./15. Februar 2004, S. VIII (Wochenendbeilage).

¹²⁴ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn u. a. zu Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, Drs. 15/1961, 10. 11. 2003, S. 3.

¹²⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 2004, S. 12.

¹²⁶ Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, in: Die Zeit, Nr. 48 vom 18. November 2004, S. 3.

Die Sicht der Länder

Die Länder, angeführt von Baden-Württemberg, legten einen ähnlich weit reichenden Vorschlag wie die Befürworter einer „Verschlankung“ oder Streichung von Art. 23 GG vor. Der vor allem taktisch zu verstehende Ländervorschlag zielte jedoch in die entgegengesetzte Richtung und verlangte eine Ausweitung der Mitwirkung; er orientierte sich an der Diskussion um die innerstaatliche Entflechtung von Politikbereichen und übertrug dieses Modell einer „vollständigen Entflechtung“ auf die Europapolitik. Dieses Modell ist dabei am belgischen Verfahren orientiert, in dem tatsächlich eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen Föderalstaat und den Regionen bzw. Gemeinschaften festgeschrieben ist. Analog zu diesem Kompetenzkatalog sitzen bei Verhandlungen im Europäischen Ministerrat auf belgischer Seite ganz selbstverständlich die Vertreter der Regionen bzw. der Gemeinschaften am Verhandlungstisch – in einem kleinen Land wie Belgien ein eingespieltes und auf der Basis einer spezifischen politischen Kultur akzeptiertes Verfahren. Eine Übertragung auf die deutschen Verhältnisse ist jedoch aufgrund der ganz unterschiedlichen Ausgangsbedingungen schwer vorstellbar. In dem gemeinsamen Papier der deutschen Ministerpräsidenten wurden neben dem Modell einer „vollständigen Entflechtung“ als alternative Option „Präzisierungen der derzeitigen Rechtslage“ vorgeschlagen; hier wurde als Ziel die „uneingeschränkte Bindung des Bundes an das Votum des Bundesrates“ formuliert.¹²⁷

Die Sicht des Bundes

Neben den Sachverständigen waren es die Vertreter der SPD-Fraktion und einzelne Mitglieder der Bundesregierung, die in verschiedenen internen Papieren und auch öffentlich die Länder für das schwache Auftreten der deutschen Europapolitik in Brüssel verantwortlich machten.¹²⁸ Das von Innenstaatssekretär Geiger vorgelegte Papier listete

¹²⁷ Föderalismusreform – Positionspapier der Ministerpräsidenten (Kommissionsdrucksache 0045), S. 11.

¹²⁸ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion, Arbeitsgruppe Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (MBO): Vier Beiträge zum Thema Europa von A. Schwall-Düren, P. Nemitz, H.-P. Schneider und I. Pernice, 17. Januar 2004.

die Probleme der Ländermitwirkung auf. Aus Sicht der Bundesregierung könne eine „optimale Wahrnehmung nationaler Interessen in Brüssel“ nur dann erreicht werden, wenn die Bundesrepublik Deutschland „zu jeder Zeit (vor allem auch schon im Vorfeld der eigentlichen Rechtsetzung) in der Lage“ sei, „sachkundig und effizient (...) auf die Entscheidungen im Sinne bestmöglicher Interessenwahrnehmung Einfluss“ zu nehmen. Angesichts der auf 25 Mitgliedstaaten angewachsenen EU würden verstärkt Entscheidungen mit Mehrheit gefällt, so dass die Bundesregierung noch häufiger überstimmt werden könnte; zudem seien „Paketbildungen“, also das Zusammenschneiden von inhaltlich ganz unterschiedlichen Dossiers zu einem „package deal“, in der EU von heute noch wichtiger. Deshalb sei eine Struktur vonnöten, die in allen Phasen des europäischen Entscheidungsprozesses „Verhandlungsfähigkeit, Reaktionsfähigkeit und Koalitionsfähigkeit“ garantiere. Die Hinweise der Länder, die Erfahrungen mit den bestehenden Kooperationsmechanismen und dem Art. 23 seien insgesamt gut, ließ der Bund nicht gelten: Nicht der Art. 23 und die im Zusammenarbeitsgesetz festgeschriebenen Regelungen hätten sich bewährt, vielmehr habe sich die Mitwirkungspraxis „den europapolitischen Notwendigkeiten angenähert“. ²⁹ Deshalb solle, so die Regierung, die geschriebene der gelebten Verfassung angepasst und die Absätze 2 bis 7 des Art. 23 „verschlankt“ bzw. komplett gestrichen werden.

Bewertung und Ausblick

Bund und Länder hatten in den Verhandlungen auf ihre jeweilige Nutzenmaximierung gezielt und wollten oder konnten keine für die jeweils andere Seite tragfähigen Kompromisslinien vorlegen. Der Bund argumentierte mit dem *worst case*-Szenario, wonach die Länder die Möglichkeiten des Art. 23 GG voll ausschöpfen und damit der Bundesregierung in einer EU-25 jeglichen Spielraum bei Verhandlungen in Brüssel nehmen könnten. Die Länder dagegen argumentierten retrospektiv auf der Basis der Erfahrungen einer überschaubareren EU mit 15 Mitgliedstaaten, in der die Veto-Möglichkeiten der Länder

²⁹ Position der Bundesregierung zu Art. 23 GG, Stand: 29. 4. 2004 (Kommissionsdrucksache 0041), S. 1 und 3.

kaum ausgereizt worden sind. Da beide Interpretationen der bisherigen Praxis auf ganz unterschiedlichen Prämissen beruhten und zudem Bund wie Länder mit der bisherigen Regelung im Moment (noch) ganz gut leben können, bleibt es zunächst beim Status quo.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Art. 23 GG und aufgrund der Schwierigkeiten, die Ressorts innerhalb der Bundesregierung auf eine gemeinsame Position zu bringen, mochte es aus Sicht der Bundesregierung einleuchten, zusätzliche Vetospieler wie die Länder aus dem europapolitischen Koordinationsverfahren nach Möglichkeit zu verdrängen. ³⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint der Vorschlag, die komplette Streichung der Absätze 2 bis 7, also des Kernstücks der Ländermitwirkung in EU-Fragen, auf den ersten Blick plausibel; zumal die Entschließungen des Bundesrates aufgrund ihrer häufig zu beobachtenden Detailliertheit, die vor allem an den Folgen für die Verwaltungspraxis orientiert ist, im Verhandlungsprozess in Brüssel schwer zu kommunizieren sind. Die Perspektive des Bundes verdeckt, dass die Verhandlungsführung in Brüssel aufgrund der Koordinationsprobleme zwischen den Bundesministerien häufig stärker behindert wird als durch Schwierigkeiten bei der Bund-Länder-Koordinierung. ³¹ Der Position, die Länder wie Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen im politischen Streit um die Praxistauglichkeit des Europa-Artikels 23 eingenommen haben, ist – umgekehrt – nicht zu entnehmen, dass die Länder in der Strukturpolitik und auch in grundsätzlichen Fragen wie etwa der Mitgliedschaft der Türkei in der EU sich auf keine gemeinsame Position einigen können, die sie geschlossen gegenüber dem Bund vertreten könnten.

Den eigentlichen europapolitischen Lackmestest des „Europa-Artikels“ wird erst die Praxis einer EU mit 25 Staaten in den kommenden Jahren mit sich bringen.

³⁰ Vgl. u. a. Andreas Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), Fifteen into one? The European Unions and its member states, Manchester 2003, S. 115–149.

³¹ Vgl. Andreas Maurer/Peter Becker, Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente: Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags für den deutschen Parlamentarismus, SWP-Studie, Juni 2004, Berlin, S. 27.

Gisela Färber/Nils Otter

Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?

Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hatte u. a. auch die Aufgabe, „... die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und

Ländern (zu) überprüfen“¹. Auch für die Finanzverfassung ging es darum, einen Abbau der finanziellen Verflechtungen zu erreichen.

Gisela Färber

Dr. rer. pol., geb. 1955; Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV). Postfach 1409, 67324 Speyer. faerber@dhv-speyer.de

Nils Otter

Dr. rer. pol., geb. 1971; Sektionsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) bei der DHV. Postfach 1409, 67324 Speyer. otter@foev-speyer.de

Wenngleich die Vorsitzenden am 17. Dezember das Scheitern der Kommission erklären mussten, können die zuvor ausgehandelten Kompromisse im Bereich der Finanzverfassung bewertet werden.

Zum Reformbedarf: Handlungsbedarf bestand in vielfältiger Weise: beim Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG eine stärker veranlassungsbezogene Kostenenlastung; eine Entflechtung der Mischfinanzierungen² bezüglich Aufgabenverantwortung und Finanzierung; Einrichtung von Steuerautonomie zur Stärkung eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung; Neujustierung des Länderfinanzausgleichs auf vereinbarte Veränderungen der vorgelagerten Stufen; Aufteilung des maximalen Verschuldungspotenzials in Höhe von drei Prozent des BIP auf Bund und Länder sowie der Strafen bei Überschreiten der Grenze.

Unter den einzelnen Punkten gibt es Interdependenzen im Hinblick auf die konkreten

Gestaltungsoptionen. In der Finanzverfassung werden durch die Ausgaben- und die Einnahmenverteilung sowie den Finanzausgleich nicht nur eigenständige Sachverhalte geregelt, sondern auch Defizite der vorgelagerten Stufen „geheilt“. Insoweit hängt der konkrete Reformbedarf jeder dieser funktionalen Stufen immer davon ab, welche Optionen für die vorgelagerten Stufen wahrgenommen wurden.

Die Verhandlungen der Kommission

Die föderalen Finanzbeziehungen wurden auf vier Sitzungen der Föderalismuskommission explizit behandelt: Am 28. November 2003 war die Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ eingesetzt worden. Am 11. März 2004 fand eine öffentliche Anhörung mit eingeladenen Experten statt. Am 10. Juni 2004 wurden die Finanzbeziehungen in einer nicht öffentlichen Klausurtagung der Kommission verhandelt. Auf der elften und letzten Sitzung der Kommission am 17. Dezember 2004 sollte ein gemeinsamer Reformentwurf präsentiert werden.³

Der Bund konzentrierte sich in seinem ersten Positionspapier am 9. April 2003 auf die Gemeinschaftsaufgaben.⁴ Danach sollte der Hochschulbau auf die Länder zurückübertragen, die Bildungsplanung als gemeinsame Aufgabe fortgeführt, die Forschungsförderung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und die Gemeinschaftsaufgaben „Regionale Wirtschaftsstruktur“ und „Agrarstruktur und Küstenschutz“ beibehalten werden.

Finanzhilfen nach Art. 104 Abs. 4 GG sollten nach Meinung des Bundes evaluiert und nur noch befristet gewährt werden, die Wohnungsbauförderung sowie die Förderung der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der

¹ BT-Drucksache 15/1685 vom 16. 10. 2003; BR-Drucksache 750/03 vom 17. 10. 2003 (Beschluss).

² Lediglich für die Forschungsförderung des Art 91b GG wird die Stärkung der inzwischen qualitätsgeprüften Unabhängigkeit der Forschung als Argument für die Beibehaltung der gemeinsamen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung angeführt.

³ Vgl. die Tagesordnungen der Kommission (KoMbO) unter: (<http://www.bundesrat.de>).

⁴ Vgl. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes unter: (<http://www.bundesregierung.de>).

Gemeinden vollständig auf die Länder übertragen werden.

Das erste Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 6. Mai 2004 befasste sich mit der Steuergesetzgebung und den Mischfinanzierungen. Eine Verlagerung von Steuergesetzgebungskompetenzen auf die Länder wurde explizit abgelehnt, weil die Ministerpräsidenten die Unterschiede in den wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen zwischen den Ländern im Bezug auf Wirtschafts- und Steuerkraft als zu groß ansahen, um einen fairen Wettbewerb über die Steuereinnahmen gewährleisten zu sehen.¹⁵ Bei den Gemeinschaftsaufgaben wollten die Ministerpräsidenten die Forschungsförderung erhalten, den Küstenschutz ebenfalls gemeinsam fortführen und um den Hochwasserschutz erweitern, die Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe abschaffen und die „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Agrarstruktur und Küstenschutz“, den „Hochschulbau“ sowie der Finanzhilfen bis zur grundlegenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpaktes II im Jahr 2019 beibehalten. Außerdem sollte über ein spezifisches Instrument in Anlehnung an den Art. 104 a Abs. 4 GG eine bedarfsorientierte Bundesfinanzierung auch in der Zukunft ermöglicht werden.

Im Laufe der Verhandlungen rückte das Problem der Bundesgesetzgebung mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder auf die Agenda der Kommission.¹⁶ Der Bund bot den Ländern im November an, die Gesetzgebungskompetenz für die ihnen allein zustehenden Steuern zu erhalten und die Ertragskompetenz zwischen Versicherung- und Kraftfahrzeugsteuer zu tauschen.¹⁷ Um einen gleichmäßigen und effizienten Steuervollzug zu gewährleisten, sollte außerdem die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern auf Bundesebene zentralisiert werden.

Die Ministerpräsidenten lehnten bereits im September eigene Steuerkompetenzen sowie die Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben

nach dem Vorschlag des Bundes ab.¹⁸ Der Tausch von Versicherung- und Kfz-Steuer sollte zunächst von den Finanzministern der Länder überprüft werden. Für die Gemeinschaftsaufgaben, die auf die Länder rückübertragen werden sollten, sollte der Bund Pauschalzuweisungen entsprechend dem Durchschnitt der 1996–2000 zugeflossenen Bundesmittel bis 2019 gewähren. Bundesgesetze mit Kostenfolgen sollten nach Meinung der Länder im Bundesrat zustimmungspflichtig werden.

In einem letzten gemeinsamen Vorentwurf legten die beiden Vorsitzenden am 13. Dezember 2004 dann folgende Änderungen für den Bereich der Finanzverfassung vor: Die Länder sollten in Zukunft den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst bestimmen, der Ertrag der Versicherungsteuer sollte mit dem der Kraftfahrzeugsteuer zwischen Bund und Ländern getauscht werden, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sollte als solche abgeschafft und an die Länder zurückübertragen werden und das Bundesfinanzministerium einen stärkeren Einfluss auf die Finanzverwaltung erhalten. Die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sollten erhalten bleiben. Gesetze mit „erheblichen Kostenfolgen“ für die Länder sollten im Bundesrat zustimmungspflichtig sein. Schließlich gab es zwar keine Einigung über die Anteile von Bund und Ländern an der maximalen Verschuldungsgrenze gemäß Maastricht-Vertrag, wohl aber über die Aufteilung von Strafzahlungen im Verhältnis 65 : 35 auf die beiden Ebenen.¹⁹

Beurteilung der Verhandlungsergebnisse aus normativer Sicht

Die Föderalismuskommission ist auf dem Gebiet der Finanzverfassung weit hinter den von der Wissenschaft geforderten Anforderungen zurückgeblieben und hat auch die Themen, welche von einem der beiden Verhandlungspartner gesperrt wurden, unverändert gelassen. Im Einzelnen lassen sich mehrere Einwände erheben.

¹⁵ Vgl. KoMbO, Kommissionsdrucksache 0045.

¹⁶ Vgl. den Bericht des Vorsitzenden Franz Müntefering, in: KoMbO, Stenografischer Bericht, 8. Sitzung, S. 163.

¹⁷ Vgl. Regierungspressekonferenz vom 10. November 2004 unter: (<http://www.bundesregierung.de>).

¹⁸ Vgl. KoMbO, Kommissionsdrucksache 0074.

¹⁹ Vgl. Die Länder sollen künftig über den Ladenschluss bestimmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 12. 2004, S. 11.

Konnexitätsprinzip: Grundsätzlich ist die in Deutschland geltende Regelung der Ausgabenverantwortung solange sinnvoll und auch begrenzt effizient, wie sich die gesetzgebende Körperschaft nicht in die Art und Weise des Vollzugs einmischt. Zudem benötigen die vollziehenden Ebenen hinreichende eigene Einnahmenkompetenzen, um die Kostenfolgen von Bundesgesetzen aufzufangen; alternativ sind auch intelligente „Kostenerstattungsregeln“ denkbar. Wenn jedoch detaillierte Vollzugsvorschriften ohne Kostenregelung festgelegt werden, tendiert der Exekutivföderalismus zu Zentralisierung, Übersteuerung und Ineffizienz. Die Lösung der Föderalismuskommission, die Zustimmungserfordernis des Bundesrates an das Überschreiten einer Kostenschwelle zu binden, ist vor diesem Hintergrund zwar alles andere als optimal. Sie stellt einen materiell schwachen Kompromiss dar, der allerdings im Kontext mit der ebenfalls geplanten Dezentralisierung von Kompetenzen und der Einführung der Zugriffsgesetzgebung zu sehen ist, bei der zumindest einzelne Länder in vielen Bereichen vom Bundesrecht abweichende Vollzugsregeln hätten implementieren können. Insoweit ist es auch aus der Perspektive der Finanzverfassung bedauerlich, dass die Neuregelung der Gesetzgebungszuständigkeiten mit den neuen Formen abweichender Länderregelungen gescheitert ist.

Gemeinschaftsaufgaben: Das Ergebnis, lediglich die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ in die Kompetenz der Länder zurückzuüberführen, ist enttäuschend. Zwar gab es hier in den letzten Jahren die größten Konflikte bezüglich der Einigung über das erforderliche Finanzvolumen. Indes bestand auch bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben Handlungsbedarf, zumal bei der regionalen Wirtschaftsförderung und indirekt auch bei Agrarstruktur und Küstenschutz über europarechtliche Vorgaben der nationale Entscheidungsspielraum längst verengt worden ist. Offensichtlich wurde in der Kommission keine Einigung für eine finanzielle Kompensation gefunden, bei der der Bund im Laufe der Jahre entlastet worden wäre und die derzeit begünstigten finanzschwachen Länder in einem längerem Zeitraum diese Ressourcen mit höherer, wenn nicht gar vollständiger Verwendungsfreiheit erhalten hätten.

Finanzhilfen: Der Vorschlag der Kommission zu den Finanzhilfen war innovativ und gut. Die vorgeschlagene Dezentralisierung der Wohnungsbauförderung und der Gemeindeverkehrsfinanzierung hätte Bund und Ländern Handlungsspielräume eröffnet, da diese Fördermaßnahmen keinen bundeseinheitlichen Handlungsbedarf mehr erkennen lassen und auf Länderebene eine an regionalen Prioritäten ausgerichtete Ressourcenverwendung behindern. Bei der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus hätten Bund und Länder sich die Rückflüsse aus den Wohnungsbaudarlehen zur Sanierung ihrer Haushalte aneignen können, statt sie in eine Subventionierung des Wohnungsbau investieren zu müssen, die ökonomisch absurde Züge trägt.

Die Klausel, nach der Finanzhilfen in Zukunft nur noch für Aufgabenbereiche hätten gewährt werden dürfen, welche nicht ausschließlich Ländersache sind, schützt im Übrigen die föderale Kompetenzordnung davor, dass sich der Bund neue Kompetenzen de facto „kaufen“ kann. Denn es darf nicht vergessen werden, dass die Mischfinanzierungen in den fünfziger und sechziger Jahren aus der Verwendung von Überschüssen des Bundes in diesem damals von der Verfassung nicht gedeckten Bereich entstanden waren. Zeitliche Limitierung und Evaluierung der Programme sind außerdem lange geforderte Qualitätssicherungsmaßnahmen interföderaler Finanzierungen.

Besteuerungskompetenzen: Dass das Thema Steuerautonomie für die Länder von den Reformverhandlungen gleich zu Anfang ausgeschlossen worden war, ist die wohl gravierendste Lücke. Dass am Ende doch ein Selbstbestimmungsrecht der Länder für den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer vereinbart wurde, stellt zwar den Zustand von vor 1983 wieder her, hätte aber nur kosmetische Wirkungen erzielt und keinesfalls regionale Steuerpreise für eine rationalere Mittelallokation etabliert.

Hier muss allerdings auch beachtet werden, dass nur solche Vorschläge überhaupt in der Debatte waren, die für einen *fairen* Steuerwettbewerb der Länder völlig ungeeignet sind. Die so genannten Ländersteuern sind fiskalisch relativ unergiebig (insgesamt zwölf Prozent der Ländersteuereinnahmen); eine

Autonomie bei ihnen hätte eine andere Form des vertikalen Ungleichgewichts bewirkt, wie sie zum Beispiel auch in Australien kritisiert wird, und eine stark unterschiedliche Finanzkraftbasis an die verschiedenen Länder zugeteilt. Autonomie für die Länder muss wegen deren Ergiebigkeit immer bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer ansetzen. Die diesbezüglichen Zuschlagsmodelle, die schon im Kontext der Gemeindefinanzreform debattiert worden sind, schaffen allerdings extrem ungleiche Besteuerungsbasen zwischen den Ländern. Modelle, die diese Mängel nicht aufweisen, kamen gar nicht zur Verhandlung.¹⁰

Auch ist der ausgehandelte Ertragstausch von zwei Steuerquellen unter den Gesichtspunkten einer sachlich adäquaten föderativen Steuerverteilung kritisch zu beurteilen: So ist die Kraftfahrzeugsteuer im Gegensatz zur Versicherungsteuer örtlich variabel und fließt den Ländern nach dem örtlichen Aufkommen zu, während die Versicherungsteuer am jeweiligen Sitz der Versicherung erhoben wird und damit nur schwer nach ihrem tatsächlichen Aufkommen verteilt werden kann. Verteilungsschlüssel können nur nach steuerfremden Gesichtspunkten vereinbart werden. Die Länder hätten dann ähnliche Probleme wie die Gemeinden beim kommunalen Umsatzsteueranteil. Die Idee regionaler Steuerpreise, welche die Voraussetzung für eine präferenzgerechte Ressourcenverwendung durch demokratische Wahlen darstellen, wäre weiter weg gewesen als zuvor.

Gemeindefinanzreform: Zu einer Reform der Finanzverfassung gehören auch die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffenden im 10. Abschnitt verankerten Vorschriften des Grundgesetzes. Schon 2003 sollte eine Reform der Kommunalfinanzen diesen Gebietskörperschaften eine verlässlichere Finanzbasis sichern. Die Verhandlungen scheiterten allerdings im Vermittlungsausschuss. Zwar waren die kommunalen Spitzenverbände mit beratender Stimme an den Verhandlungen der Föderalismuskommission vertreten, die für sie so essentiellen finanzpolitischen Handlungskompetenzen wurden aber nicht mehr thematisiert. Dabei hätte die

Sicherung der kommunalen Finanzautonomie ein zentrales Anliegen der Länder sein müssen, weil von ihr die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Standorte bestimmt wird. An den Einnahmenverlusten der Länder infolge der Steuerreformen des Bundes waren die Gemeinden regelmäßig über Mindereinnahmen direkt und über den Steuerverbund zusätzlich indirekt negativ betroffen. Insoweit ist das Ausklammern dieses Themas unverständlich.

Länderfinanzausgleich: Dass auch der Länderfinanzausgleich aus den Verhandlungen ausgeklammert wurde, ist zwar nachvollziehbar, muss aber als „Geburtsfehler“ der Kommissionsarbeit eingestuft werden. Denn der Länderfinanzausgleich einschließlich der verschiedenen Bundesergänzungszuweisungen hätte das „Schmiermittel“ einer Reform darstellen können, mit dem scheinbare Verlierer von insgesamt wohlfahrtssteigernden Reformen der föderalen Verfassung hätten „herausgekauft“ werden können. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht der Kommission mit seinem Urteil vom 11. November 1999 einen „Bären dienst“ erwiesen, da die dadurch vor Ende 2004 notwendig gewordene Reform des Länderfinanzausgleichs jegliche gestaltende Verhandlungsbereitschaft zunichte gemacht hat.

Versäumt wurde auch, mögliche neue Ziele eines Länderfinanzausgleichs zu verhandeln. Mit der Einführung von weiter gehender Steuerautonomie wäre dies unabdingbar gewesen. Aber auch das Verhältnis von horizontalen und vertikalen Transferzahlungen hätte man thematisieren können, z. B. in welchem Maße Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich steuerreforminduzierter Steuerkraftunterschiede oder zum Ausgleich regional unterschiedlich in Anspruch genommener Steuervergünstigungen anstelle der horizontalen Ausgleichzahlungen eingesetzt werden könnten. Selbst bei einer konservativen Auslegung des bestehenden Länderfinanzausgleichs hätte eine Vielzahl von Reformansätzen verhandelt werden können, alle mit dem Ziel, die Anreizstrukturen dieses als „Umverteilungsinstrument“ missbrauchten, politisch so wichtigen interföderalen Konsensbildungsmediums nachhaltig zu verbessern. Stattdessen findet fast im Nachgang zur Föderalismuskommission eine Debatte statt, inwieweit die neuen Länder

¹⁰ Vgl. z. B. Bertelsmann Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen – Ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2003.

die ihnen in Form von Bundesergänzungszuweisungen gewährten Solidarpaktmittel fehlverwenden würden. Dies indiziert aber erst recht, dass der Reformbedarf im Länderfinanzausgleich nicht erst 2019 wirkmächtig werden darf.

Nationaler Stabilitätspakt: Der nationale Stabilitätspakt muss in der Folge des Maastriht-Vertrages Regeln für die Aufteilung des gesamtstaatlichen Defizits auf die Gebietskörperschaften und der bei Überschreitung ggf. fällig werdenden Strafzahlungen festlegen. Es lagen Vorschläge vor, als Maßstab den Anteil an den Staatsschulden oder an den Gesamtausgaben heranzuziehen.

Diese Vorschläge übersehen indes, dass die asymmetrische Verteilung finanzpolitischer Kompetenzen, insbesondere der Besteuerungskompetenzen bei Bund, Ländern und Gemeinden, völlig unterschiedliche Bestimmungsgründe der Verschuldung generiert: Der Bund kann einen negativen Finanzierungssaldo autonom über eine Erhöhung der ihm zustehenden Steuern schließen, bedingt können dies die Gemeinden über eine Anhebung der Hebesätze. Den Ländern ist diese Möglichkeit jedoch verschlossen; qua Genehmigungsvorbehalt für die kommunalen Haushalte und Steuerverbund sind sie aber bis zu einem gewissen Grad für deren Verschuldung mitverantwortlich.

Vor diesem Hintergrund muss eine alleinige Festlegung der Strafanteile für Bund und Länder im Verhältnis 65:35 als nachgerade aberwitzig anmuten. Versäumt wurde eine Veränderung des Art. 115 GG in Richtung auf eine gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze, welche nicht nur die längerfristige Einhaltung der statischen, ökonomisch unintelligenten, aber europarechtlich verbindlichen Drei-Prozent-Grenze sichert, sondern auch die neueren Erkenntnisse der Finanzwissenschaft zur nachhaltigen Haushaltsgestaltung berücksichtigt, wonach keine Lasten mehr auf zukünftige Generationen verschoben werden dürfen. Dieses Kriterium, welches das gleiche Ziel wie der Stabilitätspakt verfolgt, aber auf den Gestaltungsformen realer Lastverschiebungen und ihrer Eigendynamik beruht, muss den Kern der vertikalen und horizontalen Aufteilung der jährlichen Höchstverschuldungskontingente und der bei Über-

schreitung fällig werdenden Strafzahlungen ausmachen.

Normative Gesamtbeurteilung: In einer Gesamtschau der Verhandlungsergebnisse der Kommission muss das Urteil allerdings noch vernichtender ausfallen als in der Summe der Kritik an den einzelnen Punkten: Denn mit Ausnahme der Einführung einer Zugriffsgesetzgebung und der Neuordnung des Zustimmungserfordernisses des Bundesrates, also von Verhandlungspunkten, die der Finanzverfassung nicht direkt zuzurechnen sind, deren innere Rationalität aber erheblich beeinflussen, müssen die Ergebnisse nicht nur als geringfügig eingestuft werden, sondern auch als möglicherweise „verschlimmbernd“. Denn sie verschleiern die interföderale Verantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften weiter, indem zum Beispiel bei der Versicherungsteuer auf Länderebene erstmals ein künstlicher Verteilungsschlüssel für eine Ländersteuer zum Zuge käme. Selbst die Etablierung eines Finanz-Controllings in der Länderfinanzverwaltung seitens des Bundes bedeutet mehr Kontrollaufwand statt mehr zielkonforme Selbststeuerung durch eine entsprechende Gestaltung des Gesamtsystems.

An keiner Stelle der Ergebnisse sind Anreize zu einer besseren, zukunfts- und wettbewerbsfähigeren Gestaltung der öffentlichen Haushalte festzustellen. Auch wurden die Auswirkungen der verschiedenen Änderungen auf die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich außer Acht gelassen. Ob aus der Verkettung der verschiedenen einzelnen Gestaltungselemente über den Länderfinanzausgleich nicht weiterer Reformbedarf resultiert, wenn zum Beispiel einzelne Länder in den nächsten Jahren einnahmenseitig und aufgrund von Entwicklungen, welche sie nicht zu vertreten haben, aus dem finanziellen Korridor herausfallen, ohne bundesrechtlich veranlasste Ausgaben kürzen zu können, bleibt ohne Beachtung, obwohl hierdurch der Prozess der politischen Willensbildung im Bundesrat empfindlich beeinflusst werden wird.

Eine Chance für einen Neustart?

Entgegen der Auffassung aller Experten, nach denen eine umfassende Reform der föderalen Verfassung und der Finanzverfassung eine win-win-Situation darstellt, ist bei den Ver-

handlungen der Föderalismuskommission wenig von den hierbei instrumentierbaren Gestaltungsebenen feststellbar. Denn weder finden sich explizite und zeitlich limitierte Kompensationsleistungen an mögliche Verlierer von Maßnahmen in den Vorschlägen, noch der Entwurf eines strategischen Verhandlungskonzepts, innerhalb dessen man „Verluste“ in einem Gestaltungsbereich gegen „Gewinne“ in einem anderen hätte tauschen können. So wurden die Verhandlungen – so der Eindruck der erzielten Kompromisse – Punkt für Punkt geführt und immer wieder von Forderungen gefährdet, die für die Gesamtheit des Bundes und der Länder unannehmbar waren, wie zum Beispiel das Ansinnen der neuen Länder, die Sonderleistungen an sie auf Verfassungsebene zu verankern.

Im Grunde fanden die Verhandlungen, wenn man sie im Nachhinein betrachtet, unter dem viel zitierten „Schleier der Unwissenheit“ statt, allerdings in einem völlig anderen Sinne, als dies von seinen Protagonisten beabsichtigt war. Es fand nämlich keine Verständigung auf gemeinsame und bindende Grundregeln ohne Kenntnis der Verteilungsergebnisse statt, vielmehr wurde all das, was im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen nicht konkret rechenbar war, ex ante ausgeblendet. So stellte das Thema Steuerautonomie von Anfang an „vermintes Gelände [dar], dessen Betreten etliche Länder vor einer Mitwirkung an der Föderalismusreform zurückschrecken ließ[e], teilweise sogar schon Gespräche darüber“¹¹ unterbunden hätte. Damit ist aber bei vielen Ländern der „Schleier der Unwissenheit“ bezüglich der Chancen nachweisbar, die in alternativen Konzeptionen liegen. Die scheinbare Rechenbarkeit des Länderfinanzausgleichs und damit auch das Beharren auf ihm vertieft die institutionelle Blindheit der politischen Akteure.

Unter den beteiligten Akteuren verfügt indes zweifelsfrei die Bundesregierung über die zentrale Stellung im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge; sie hat auch von der langjährigen, fortschreitenden Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen am meisten pro-

fitiert. Die andauernde Finanzkrise der letzten Jahre hat aber aus dem Bund einen „überlasteten Monopolisten“ gemacht, der die Verantwortung, die er im Laufe der Jahre an sich gezogen hat, nicht mehr finanzieren kann. Der Bund hat auch nicht mehr die finanziellen Mittel, mit denen er in der Vergangenheit Konsens „erkauft“ hat.

Es werden also neue Konzepte gefordert. Hierzu gehören ein zielführendes Leitbild für eine Reform der Finanzverfassung und die Festlegungen von „Tauschwährungen“, unter denen mögliche konkrete Reformvorschläge verhandelt werden könnten. Diese dürfen dann nicht bereichsweise, sondern müssen „quer“ zu den Gestaltungsbereichen verhandelt werden. Eine Redezentralisierung von Gemeinschaftsaufgaben kann nämlich sowohl mit Kompensationszahlungen auf Zeit verbunden werden als auch mit der Zuweisung von speziellen Steuererträgen oder einer gezielten Veränderung des Finanzausgleichs. Einführung von Steuerautonomie impliziert sogar die Einführung einer expliziten Versicherungsfunktion in den Tarif des Länderfinanzausgleichs.

Zwar kann der „Schleier der Unwissenheit“ nicht völlig von der Materie gezogen werden, weil niemand seriös prognostizieren kann, welche Entwicklungen eine Reform der Finanzverfassung nach sich ziehen wird. Über vertrauensbildende Maßnahmen und eine bessere, verlässliche Informationsbasis können aber die notwendigen Veränderungen erneut verhandelt werden. Hier könnte man die Beteiligten im Rahmen eines Workshops einmal einladen, das Ganze als Planspiel durchzuexerzieren. Es geht um viel, nicht nur um die Finanzen eines einzelnen Landes oder des Bundes. Gelingt nämlich die Wiedereröffnung der Reform der Finanzverfassung nicht, steht zu befürchten, dass alle anderen bisher unternommenen Reformen ihre intendierten Wirkungen nicht entfalten können, weil sie durch den zunehmend desolaten Zustand der öffentlichen Finanzen konterkariert werden.

¹¹ Ferdinand Kirchhof, Dem deutschen Föderalismus auf die Beine helfen, in: Der Landkreis, 74 (2004) 5, S. 364.

APuZ

Nächste Ausgabe

15/2005 · 11. April 2005

Deutschland und Israel

Rudolf Dreßler

Gesicherte Existenz Israels – Teil der deutschen Staatsräson

Grisba Alroi-Arloser

Deutschland und Israel aus israelischer Sicht

Benjamin Neuberger

Emotionen, Realpolitik und Moral

Markus Weingardt

Etappen und Kontinuitäten

Yfaat Weiss

Rückerstattung und Heimkehr

Dan Bar-On

Erinnerung an den Holocaust

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für *APuZ* zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Hartmut Kühne

3–5 **Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?**

Auch nach dem Scheitern der Föderalismuskommission gilt: Eine Reform des Bundesstaats gehört weiter auf die Tagesordnung der Politik. Allerdings stehen zu viele kurzfristige Interessen der betroffenen Politiker einem Erfolg im Weg.

Edzard Schmidt-Jortzig

6–12 **Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus**

Die weiterhin dringliche Föderalismusreform in Deutschland muss vor allem eine Verantwortungsentflechtung zwischen Bund und Ländern erreichen, und zwar bei den Gesetzgebungszuständigkeiten, den gegenseitigen Mitspracherechten und der Mischfinanzierung. Nach außen hin ist die Handlungsfähigkeit gegenüber der EU zu verbessern.

Rainer-Olaf Schultze

13–19 **Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

Die angestrebte Grundgesetzmodernisierung ist hinter den von der Politik selbst gesteckten Reformzielen zurückgeblieben. Ursächlich für das Scheitern der Reformbemühungen sind strukturelle Faktoren der Politikverflechtung, nicht der Streit um die Kompetenzabgrenzung in der Bildungs- und Hochschulpolitik.

Udo Margedant

20–26 **Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner**

Die Föderalismusreform durch die Bundesstaatskommission ist gescheitert, weil gesamtstaatliches Interesse im Machtspiel der politischen Akteure in den Hintergrund getreten ist. Von daher gesehen ist man einem bürgernahen Bundesstaat mit transparenten Strukturen und klaren Zuordnungen nicht näher gekommen.

Martin Große Hüttmann

27–32 **Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?**

Im Rahmen der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (2003/2004) war auch die Europafähigkeit des Föderalismus Gegenstand der Tagesordnung. Im Mittelpunkt der Debatte zwischen Bund und Ländern stand der „Europa-Artikel“ 23 GG.

Gisela Färber/Nils Otter

33–38 **Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?**

Ausgehend vom bestehenden Reformbedarf in der deutschen Finanzverfassung werden die verschiedenen Verhandlungspositionen von Bund und Ländern in der Kommission sowie die hierbei erzielten Ergebnisse zusammengefasst. Ohne eine wirkungsvolle Reform der Finanzverfassung können auch die bislang unternommenen Reformschritte kaum ihre intendierte Wirkung entfalten.