

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Renzsch, Wolfgang

Article

## Bundesstaatsreform: Endlich der erste Schritte

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Renzsch, Wolfgang (2006) : Bundesstaatsreform: Endlich der erste Schritte, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 86, Iss. 4, pp. 223-227, doi:10.1007/s10273-006-0500-5 , <http://hdl.handle.net/10419/42580>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

# Reform des Föderalismus: ein neuer Anlauf

*Anfang März hat die Bundesregierung zwei Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, die im Wesentlichen auf dem Ende 2004 gescheiterten Reformentwurf der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beruhen. Welche Bereiche der Bund-Länder-Beziehungen sollen reformiert werden? Wie sind die geplanten Neuregelungen zu bewerten? Was bleibt noch zu tun?*

Rolf Peffekoven

## Auch die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen müssen reformiert werden

Hundert Tage nach Bildung der großen Koalition ist von den Politikern eine erste Bilanz gezogen worden. Unter den Aktiva wird gemeinhin die Föderalismusreform verbucht. Bereits im Koalitionsvertrag waren hierzu konkrete Vorstellungen entwickelt worden.<sup>1</sup> Diese stützen sich zu einem großen Teil auf die Ergebnisse der Föderalismuskommission<sup>2</sup> vom Dezember 2004, die damals allerdings keine Mehrheit gefunden hatten.<sup>3</sup> Inzwischen sind die Vorschläge bereits in das Gesetzgebungsverfahren<sup>4</sup> eingebracht worden. In vielen Fällen sind Grundgesetzänderungen notwendig. Die beiden Koalitionäre sollten im Bundestag und im Bundesrat die dafür erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit zustande bringen. Das ist nach dem Ausgang der Landtagswahlen vom 26. März 2006 sogar noch wahrscheinlicher geworden. Kein Zweifel: Wenn die akuten Probleme bei Wachstum und Beschäftigung, im Bildungswesen und im Staatshaushalt mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden sollen, bedarf es einer Reform des Föderalismus. Insbeson-

dere müssen klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Die entscheidende Frage ist demnach, ob die jetzt vorgeschlagenen Änderungen diesem Anspruch gerecht werden. Im Rahmen dieses Beitrags kann nur auf einige – ökonomisch besonders relevante – Aspekte eingegangen werden.

### Ziele der Reform

Die Bundesregierung verfolgt mit ihrem Gesetzentwurf zunächst das Ziel, den Bundesländern eine größere Zuständigkeit bei der Gesetzgebung einzuräumen. Dem wird man im Prinzip zustimmen

können, zumal dann unterschiedliche Regelungen in einzelnen Bundesländern und damit ein effizienzfördernder Wettbewerb zwischen den Ländern ermöglicht würden. Dabei ist daran zu erinnern, dass das Grundgesetz ursprünglich den Ländern das Recht zur Gesetzgebung eingeräumt hat, sofern nichts anderes bestimmt wurde (Art. 70 Abs. 1 GG). Die Verfassungswirklichkeit sieht dagegen seit Jahren völlig anders aus: Der Bund hat in weiten Bereichen die (konkurrierende) Gesetzgebung für sich beansprucht und sich dabei vor allem auf Art. 72 Abs. 2 GG berufen. Danach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese Voraussetzungen sind vom Bund extensiv – übrigens lange Zeit unterstützt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – ausgelegt worden. Aber auch die

<sup>1</sup> Vgl. Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD vom 11.11.2005, S. 93 ff.

<sup>2</sup> „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, hier und im Folgenden kurz „Föderalismuskommission“.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Zeitgespräch „Gescheiterte Reform des Föderalismus?“ (mit Beiträgen von Rolf Peffekoven, Ulrich Häde, Bernd Huber und Wolfgang Renzsch), in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 1, S. 7 ff.

<sup>4</sup> Bundestag, Drucksache 16/813 und Drucksache 16/814 sowie Bundesrat, Drucksache 178/6 und Drucksache 179/06, alle vom 7.3.2006.

Bundesländer waren oft allzu bereit, Kompetenzen freiwillig an den Bund zu übertragen, wenn die entsprechenden Aufgaben mit hohen Ausgaben verbunden waren. Zudem sind „Reformen“ der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen oft dadurch erleichtert worden, dass der Bund den Ländern erhebliche Mittel zur Verfügung gestellt hat.<sup>5</sup> Das hat – nach dem Grundsatz „Wer zahlt, schafft an“ – auch zu einer Einflussnahme auf Länderaufgaben geführt. Beispiele hierfür sind vor allem die Mischfinanzierungstatbestände, insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG. Deshalb ist schon zu begrüßen, dass im Rahmen der jetzt angestrebten Reform auch Änderungen bei der Mischfinanzierung beabsichtigt sind.

#### Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung

Zwar hat man schon im Jahre 1995 versucht, die starke Stellung des Bundes bei der Gesetzgebung zurückzuführen. Seitdem ist es grundsätzlich möglich, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die keine Erfordernis mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann (Art. 72 Abs. 3 GG). Praktische Bedeutung hat diese Regelung aber nicht gewonnen. Nunmehr wird angestrebt, klare Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung bei gleichzeitiger Stärkung der Länder zu schaffen. Dies soll durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Abschaffung der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG),
- Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG),

<sup>5</sup> Das gilt insbesondere für die Änderungen der Finanzbeziehungen mit Wirkung ab 1995 und 2005.

- Reduzierung des Anwendungsbereichs der Erfordernisklausel (Art. 72 Abs. 2 GG),
- Einführung einer Abweichungsgesetzgebung in bestimmten Gesetzgebungsbereichen.

Vor allem um die Zuordnungen einzelner Bereiche (etwa Beamtenbesoldung, Bildung, Umwelt) wird derzeit besonders gestritten. Das kann allerdings kaum überraschen. Welche Aufgaben für eine Dezentralisierung besonders geeignet sind, ist auch in der ökonomischen Theorie des Föderalismus umstritten. Geht man von der auf Musgrave<sup>6</sup> zurückgehenden traditionellen Aufteilung der staatlichen Aktivitäten in allokatonspolitische, vertei-

lungspolitische und stabilitätspolitische Aufgaben aus, so liefert die Theorie folgende Anhaltspunkte:

- Bei verteilungspolitischen Aktivitäten empfiehlt sich in der Regel die Zentralisierung. Nur so können ineffiziente Wanderungen der Transferempfänger und der Steuerzahler sowie daraus resultierende Budgetprobleme vermieden werden.
- Ebenso empfiehlt sich bei stabilitätspolitischen Aktivitäten (etwa einer Konjunktursteuerung über den öffentlichen Haushalt) wegen der zu erwartenden Spillover-Effekte die Zentralisierung der Aufgabe.
- Kontrovers werden allokatonspolitische Aktivitäten (vor allem das Angebot öffentlicher Güter und die Internalisierung von Spillover-Effekten) diskutiert: Sofern unterschiedliche Präferenzen vorliegen, spricht das eher für die Dezentralisierung, die Existenz von Spillover-Effekten eher dagegen.

Die im Rahmen der Föderalismusreform erörterten Felder, auf denen den Ländern die Gesetzgebungsbefugnisse übertragen werden sollen, gehören überwiegend der dritten Kategorie an. Deshalb kann es nicht verwundern, dass darüber kontrovers diskutiert wird.

Im Bereich der Beamtenbesoldung sprechen wohl die besseren Argumente für die Dezentralisierung. Wer für die einzelnen Länder fordert, dass sie in der Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind (Art. 109 Abs. 1 GG), der muss ihnen für den größten Ausgabenposten (die Personalausgaben) auch Gestaltungsmöglichkeiten bei der Besoldung einräumen. Die immer

<sup>6</sup> R. A. Musgrave: Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 5 ff.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 67, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

*Prof. Dr. Ulrich Häde, 45, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).*

*Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 56, ist Inhaber des Lehrstuhls Regierungssystem der Bundesrepublik und des Jean-Monet-Lehrstuhls für European Studies am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.*

wieder beschworene Gefahr, die armen Länder könnten sich keine guten (und deshalb meist teuren) Beamten mehr leisten, verkennt, dass auch die Lebenshaltungskosten von Land zu Land unterschiedlich hoch liegen. Zudem wird der Wettbewerb zwischen den Ländern dafür sorgen, dass sich die Einkommensunterschiede in Grenzen halten.

Gute Argumente gibt es auch dafür, die Bildungspolitik den Ländern zu übertragen. Hier spielt das Argument unterschiedlicher Präferenzen eine besondere Rolle. Selbstverständlich muss die Vergleichbarkeit der Ausbildung und vor allem auch der Abschlüsse gewährleistet werden. Das kann man aber über Abstimmung zwischen den Ländern erreichen; hierfür bedarf es nicht der bundeseinheitlichen Regelung.

Überraschend ist allerdings, dass das Umweltrecht den Ländern übertragen werden soll, zumal in diesem Bereich mit erheblichen Spillover-Effekten zu rechnen ist. Diese Entscheidung passt eigentlich auch nicht zu dem Bemühen, einheitliche Regelungen innerhalb der Europäischen Union und sogar auf internationaler Ebene (zum Beispiel Kyoto-Protokoll) zu erreichen. Der Standort Deutschland dürfte für inländische und ausländische Investoren nicht attraktiver werden, wenn hierzulande ein nach Ländern differenziertes Umweltrecht gelten würde.

### **Zustimmungsbedürftige Gesetze**

Ein besonderes Hindernis für die Reformpolitik waren in den letzten Jahren die Blockadestellungen, die sich bei zustimmungspflichtigen Gesetzen im Bundesrat ergaben. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates sollen nunmehr reformiert

werden. Vorgesehen sind vor allem folgende Maßnahmen:

- Die Zustimmungsrechte nach Art. 84 Abs. 1 GG sollen abgebaut werden.
- Neue Fälle der Zustimmungspflicht bei Bundesgesetzen mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder (Art. 104 a Abs. 4 neu GG) sollen eingeführt werden.

Insgesamt ist beabsichtigt, das Verhältnis zwischen zustimmungspflichtigen und nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen (derzeit: 2:1) umzukehren.

Das würde dazu beitragen, klarere Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern zu schaffen. Dennoch sagt die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze allein wenig aus. Entscheidend ist vielmehr, welche konkreten Regelungen davon betroffen sein sollen. In einem wichtigen und in den letzten Jahren besonders umstrittenen Bereich der Zustimmungspflichtigkeit wird im Grunde alles beim Alten bleiben: bei den steuerrechtlichen Regelungen. So würde eine dringend gebotene und von der Großen Koalition auch angekündigte Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer auch in Zukunft der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer könnte nur mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden. Grundsätzlich gilt: Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 105 Abs. 3 GG). Die Tatsache, dass momentan in Bundestag und Bundesrat eindeutige und parteipolitisch übereinstimmende Mehrheiten bestehen, ist keine Begründung, diesen Bereich auszuklammern.

Verfassungsänderungen sollten sich nicht an aktuellen Mehrheitsverhältnissen orientieren, sondern auch solche Konstellationen im Auge halten, die in Zukunft erneut für Schwierigkeiten bei politischen Entscheidungsprozessen sorgen können.

### **Mischfinanzierung abbauen**

Wer – wie es im Gesetzentwurf geschieht – für klare Verantwortlichkeiten, Entflechtung und Handlungsautonomie plädiert,<sup>7</sup> müsste eigentlich die vollständige Abschaffung der Mischfinanzierungen fordern. Soweit gehen die Vorschläge allerdings nicht; sie betreffen lediglich folgende Maßnahmen:

- Die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 90 a Abs. 1 Nr. 1 GG) soll gestrichen werden.
- Die Voraussetzungen für die Vergabe von Finanzhilfen sollen verschärft werden (Art. 104 b neu GG).

Die erste Maßnahme ist wohl Folge der Übertragung der Zuständigkeiten in der Bildungspolitik auf die Länder. Ökonomisch ist aber kaum zu vertreten, dass gerade diese Gemeinschaftsaufgabe – die immerhin mit der Existenz von Spillover-Effekten dem Grunde nach, wenn auch nicht in der heutigen Form, begründet werden kann – gestrichen, die beiden anderen (Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) aber erhalten bleiben, obwohl sich für sie kaum überzeugendere Argumente finden lassen.<sup>8</sup>

Inwieweit es gelingt, mit der Einführung des neuen Art. 104 b GG die effiziente Verwendung von Fi-

<sup>7</sup> Vgl. Bundesrat, Drucksache 178/06, S. 20.

nanzhilfen zu erreichen, bleibt abzuwarten. „Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ... geregelt.“ Immerhin ist es richtig, solche Transfers zu befristen, degressiv zu gestalten und die Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu kontrollieren. Für eine solche Regelung sprechen schon allein die schlechten Erfahrungen mit den Solidarpaktmitteln.

### Regionale Steuerautonomie

In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird auch behauptet, die Reform bezwecke eine Stärkung der regionalen Steuerautonomie und den Bundesländern werde eine – wenn auch begrenzte – Steuerautonomie eingeräumt. Das ist zweifellos ein wirtschaftspolitisch wichtiges Thema: Bundesländer, die in ihrem Bereich neue Arbeitsplätze schaffen und bestehende erhalten wollen, müssten auch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten haben, um selbst günstige Rahmenbedingungen für das Investieren bieten zu können. Der Gesetzesentwurf wagt in dieser Hinsicht aber nur einen sehr kleinen Schritt: Bei der Grunderwerbsteuer sollen die Länder in Zukunft die Befugnis haben, den Steuersatz selbst zu bestimmen. Das mag man als ersten Schritt hin zu einer Steuerautonomie der Länder begrüßen; ökonomisch kommt dieser Änderung schon wegen des geringen Aufkommens dieser Steuer (2005: rund 4,8 Mrd. Euro) kaum Bedeutung zu.

Dennoch zeigt dieser Schritt, welche Weiterungen sich aus der regionalen Steuerautonomie für den bundesstaatlichen Finanzaus-

gleich ergeben. Bei der Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG und der Ermittlung der Finanzkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG darf dann nicht mehr vom Steueraufkommen der Länder aus der Grunderwerbsteuer ausgegangen werden, sondern „bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen“<sup>9</sup>. Ökonomen würden dies als Normierung des Steueraufkommens bezeichnen, die dem Ziel dient, Anreizeffekte für die Anhebung des Steuersatzes zu erhalten.

Gelingt ein Abbau der Arbeitslosigkeit, dann sollte das dabei erfolgreiche Bundesland auch die Erträge in Form eines höheren Steueraufkommens nutzen können und diese nicht über den Länderfinanzausgleich weitgehend wieder verlieren. Es fehlt bis heute ein anreizförderndes System des Länderfinanzausgleichs. Demnach müsste auch eine Reform des heutigen Länderfinanzausgleichs angegangen werden. Kurzum: Die gesamten bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, die bisher in der Diskussion um die Reform des Föderalismus ausgeklammert geblieben sind, müssen quasi als zweiter Akt der Reform erörtert und neu geregelt werden.

Die meisten Politiker hängen jedoch noch der Vorstellung an, mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts im Juni 2001 (mit Wirkung zum 1.1.2005) sei dieser Bereich bis zum Jahre 2020 abschließend geregelt. Gerade die letzten Wochen und Monate haben aber gezeigt, dass dem nicht so ist: Die effiziente Verwendung der Solidarpaktmittel ist zunehmend umstritten, die flächendeckende

Investitionsförderung in Ostdeutschland ebenso. Immer mehr Bundesländer geraten offenbar in Haushaltsnotlagen und fordern Unterstützung des Bundes oder der anderen Länder, die aber durchweg selbst in schwieriger Haushaltslage sind. Einige Bundesländer stellen – für den Fall, dass sie Nothilfe leisten müssten – den Länderfinanzausgleich in der heutigen Form in Frage. Auch von daher wäre die Politik gut beraten, schleunigst die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in die Reform des Föderalismus einzubeziehen. Tut sie es nicht, dann bleibt diese auf halbem Weg stecken.

### Nationaler Stabilitätspakt

In den Gesetzesentwurf ist eine Regelung übernommen worden, die bereits im Jahre 2005 von der damaligen Föderalismuskommission anvisiert worden war. Die Länder müssen sich an der Finanzierung etwaiger Sanktionen der Europäischen Union gegenüber Deutschland beteiligen. Inzwischen hat die gesamtstaatliche Defizitquote vier Jahre in Folge über dem Grenzwert von 3% gelegen. Dazu haben auch die Defizite in den Haushalten der Länder und ihrer Gemeinden beigetragen. Sollte die Zusage der Bundesregierung, im Jahre 2007 die 3%-Grenze wieder einzuhalten, nicht eingelöst werden, dann wäre wohl mit EU-Sanktionen gegen Deutschland zu rechnen, die zwischen 4 und 10 Mrd. Euro liegen können. Art. 109 GG soll um einen neuen Absatz 5 erweitert werden: „Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die

<sup>8</sup> Vgl. B. Huber: Die Mischfinanzierung im deutschen Föderalismus, Arbeitspapier Nr. 48 der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin 2001, S. 11 ff.

<sup>9</sup> Bundesrat, Drucksache 178/06, S. 9 (vorgeschlagene Ergänzung zu Art. 107 Abs. 1 Satz 4).

Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag.“

Es ist sicher zu begrüßen, dass mit dieser Regelung endlich ein Nationaler Stabilitätspakt verfassungsrechtlich verankert werden soll, wie es übrigens der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994) und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996) gefordert hatten.<sup>10</sup> Allerdings ist die Verteilung etwaiger Sanktionen nur einer der Aspekte, die in einem solchen Nationalen Stabilitätspakt geregelt werden müssen. Dazu gehören:

- (1) Das noch zulässige gesamtsstaatliche Defizit muss zwischen dem Bund (einschließlich der Sozialversicherungen) und den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) aufgeteilt werden (vertikale Verteilung des Kreditrahmens). Hierfür fehlt bisher eine verbindliche Regelung; es gibt seit dem Jahre 2002 lediglich unverbindliche und immer wieder gebrochene Zusagen im Finanzplanungsrat.<sup>11</sup>
- (2) Das insgesamt erlaubte Kreditvolumen muss anhand geeigneter Kriterien (zum Beispiel: Einwohnerzahl, regionales Bruttoinlandsprodukt) auf die einzelnen Länder verteilt werden (horizontale Verteilung des Kreditrahmens). Auch hierfür

gibt es bisher keine verbindliche Regelung.

- (3) Es müssen Sanktionen festgelegt werden, die ergriffen werden, wenn sich einzelne Gebietskörperschaften nicht an die gemäß (2) und (3) ermittelten Kreditgrenzen halten. Im Finanzplanungsrat sind dazu ebenfalls keine verbindlichen Regelungen festgelegt worden.
- (4) Die Verteilung etwaiger Sanktionen der Europäischen Union muss in vertikaler und horizontaler Hinsicht geregelt werden.

Der Gesetzentwurf beschränkt sich ausschließlich auf den vierten Punkt. Das ist sicher ein Fortschritt; die Regelungen zu den Punkten (1) bis (3) sind aber die entscheidenden Voraussetzungen dafür, dass die vereinbarte Defizitquote eingehalten wird, Sanktionen also erst gar nicht zu erwarten wären. Ein Nationaler Stabilitätspakt steht also immer noch aus.

### Fazit

Eine Reform des Föderalismus ist dringend erforderlich, weil sonst die zentralen Probleme unserer Volkswirtschaft – Arbeitslosigkeit, geringes Wachstum, Staatsverschuldung, Mängel im Bildungswesen, bisher nicht nachhaltige Gestaltung der Sozialsysteme – nicht gelöst werden können. Dem wird die jetzt angegangene Reform in ihrer Grundausrichtung, klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu schaffen, durchaus gerecht. Allerdings sind es vielfach nur erste Ansätze, die in einem zweiten Schritt konsequenter angegangen werden müssen.

Nicht überzeugen kann, dass die zentralen Fragen der Finanzverfassung wieder einmal ausgeklammert worden sind. Dazu gehört insbesondere die Frage einer Steuerautonomie für die Länder,

eine anreizkompatible Gestaltung des Länderfinanzausgleichs und eine deutliche Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen.

Eine ökonomische Beurteilung der geplanten Verfassungsänderungen fällt derzeit schwer, weil die Details – und darin steckt auch hier der Teufel – in ergänzenden Bundesgesetzen geregelt werden sollen und müssen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade diese Gesetze oft darüber entscheiden, ob die Verfassungsregeln die intendierten Wirkungen haben werden. So ist etwa bei der Reform der Finanzverfassung im Jahre 1969 die Begrenzung der Kreditaufnahme des Bundes durchaus sachgerecht geregelt worden: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt (Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG). Darin hätte auch der Begriff der öffentlichen Investitionen definiert werden müssen. Dieses ergänzende Bundesgesetz ist trotz Anmahnungen des Bundesverfassungsgerichtes erst im Jahre 1990 und dann in – unter ökonomischen Aspekten – völlig unzureichender Form<sup>12</sup> verabschiedet worden. Der in Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG verlangte Länderfinanzausgleich ist im Kern nie bestritten gewesen; die endlosen Diskussionen gingen um die im ergänzenden Bundesgesetz – dem Finanzausgleichsgesetz – geregelten Detailfragen.

Nach diesen Erfahrungen sollten die ergänzenden Bundesgesetze nunmehr gleichzeitig mit den Änderungen der Verfassung verabschiedet werden. Nur dann ist eine verlässliche Einschätzung der Reform des Föderalismus möglich.

<sup>10</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, Bonn 1994; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart 1996, Ziff. 283 ff.

<sup>11</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa, in: Monatsbericht des BMF, Juni 2002, S. 61 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes vom 18. Juli 1990, Bundesgesetzblatt I, 1990, S. 1446.

Ulrich Häde

## Die Mutter aller Reformen? – Zum Entwurf des ersten Teils der Föderalismusreform

**W**ährend der ersten Lesung der Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform im Bundestag verwarnten sich mehrere Redner gegen die Bezeichnung des Vorhabens als „Mutter der Reformen“. Und tatsächlich wäre es jedenfalls solange verfrüht, von einem ganz großen Wurf zu sprechen, wie die Bund-Länder-Finanzbeziehungen noch nicht Gegenstand der Bemühungen sind. In einem anderen Sinne kann man aber doch von Mutterschaft sprechen. Denn ohne die große Koalition wäre es auch zu diesem ersten Schritt eher nicht gekommen. Sie ist deshalb die Mutter dieser Reform. „Väter“ gab es mehrere.

Die Reform beruht auf den Arbeiten der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Trotz deren Scheitern Ende 2004 gingen die Gespräche auf der Ebene der beiden Vorsitzenden weiter. Die Ergebnisse flossen in die am 11.11.2005 abgeschlossene Koalitionsvereinbarung ein, deren Umsetzung nun ansteht. Der erste der beiden gleichzeitig im Bundestag und im Bundesrat behandelten Gesetzentwürfe vom 7.3.2006 regelt die erforderlichen Änderungen des Grundgesetzes,<sup>1</sup> der zweite (Föderalismusreform-Begleitgesetz) die sich daraus ergebenden einfachgesetzlichen Konsequenzen.<sup>2</sup> Eine erste Bewertung aus juristischer Sicht kann nur auf diesen Entwürfen beruhen. Änderungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sind möglich, und selbst das Scheitern

der Reform ist nicht völlig auszuschließen.

### Ziele

Das Reformwerk soll die bundesstaatliche Ordnung modernisieren, indem es Verflechtungen zwischen Bund und Ländern beseitigt, die die Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung undeutlich haben werden lassen. Konkret geht es um einen teilweisen Neuzuschnitt der Gesetzgebungskompetenzen, den Abbau von Mitwirkungsrechten des Bundesrates und von Mischfinanzierungen sowie um die Klärung der innerstaatlichen Verantwortlichkeit für europarechtlich begründete Zahlungspflichten. Zum Teil handelt es sich insoweit um den Versuch, Entwicklungen zu korrigieren, deren Ursachen nicht zuletzt in Grundgesetzänderungen Ende der 60er Jahre und von 1994 zu suchen sind. Denn durch die Finanzverfassungsreform vor rund 35 Jahren wurde der kooperative Föderalismus zwar nicht begründet, aber doch im Grundgesetz stärker verankert. Und die 1994 geänderte Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG führte zu einem weitgehenden Verlust von Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Es bleibt unklar, ob man das damals nicht gewollt oder nicht gemerkt hat. Jedenfalls scheint die Verwunderung über das Ergebnis groß gewesen zu sein, als die Auswirkungen dieser Änderung mit einiger Verzögerung in der Rechtsprechung des Bun-

desverfassungsgerichts deutlich wurden.

### Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

Die vorgesehenen Neuregelungen im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen vermitteln den Eindruck eines Verschiebebahnhofs. Zahlreiche Materien werden von der einen Kategorie in eine andere verfrachtet. Art. 73 GG, der die ausschließlichen Gesetzgebungsrechte des Bundes aufzählt, erhält einigen Zuwachs. So soll der Bund künftig allein und ohne weitere Voraussetzungen zuständig sein für Regelungen in den Bereichen Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung, Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung von Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen sowie für die friedliche Nutzung der Atomenergie. Zu diesen aus den Listen der Art. 74 und 75 GG hierher verschobenen Materien tritt die neu geschaffene Gesetzgebungszuständigkeit für die Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalpolizeiamt.

Weitere zusätzliche Kompetenzen erhält der Bund auf den ersten Blick nicht. Bei den Neuzugängen in Art. 74 GG, der die konkurrierende Gesetzgebung betrifft, handelt es sich vielmehr um Materien, die bisher der Rahmengesetzgebung zugeordnet waren. Auf den zweiten Blick lässt sich dann aber doch eine erhebliche Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes feststellen. Die wesentliche Einschränkung für die Inanspruchnahme eines der konkurrierenden

<sup>1</sup> BT-Drs. 16/813, BR-Drs. 178/06.

<sup>2</sup> BT-Drs. 16/814, BR-Drs. 179/06.

Gesetzgebungsrechte ergab sich bisher aus dem 1994 neu gefassten Art. 72 Abs. 2 GG. Diese Erforderlichkeitsklausel ließ in manchen Bereichen kaum noch Spielraum für Bundesgesetze übrig. Wie eng es werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere in seinen Urteilen zum Hochschulrecht (Juniorprofessur, Studiengebühren) vorgeführt. Grundlegende Änderungen der betroffenen Bereiche darf der Bund nicht mehr vornehmen. Und die Länder können bestehendes Bundesrecht nur ersetzen, wenn der Bund ihnen das ausdrücklich erlaubt (vgl. Art. 125a Abs. 2 GG). Diese Blockadesituation soll nun dadurch aufgelöst werden, dass der neue Art. 72 Abs. 2 GG den Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel auf die dort ausdrücklich genannten Materien beschränkt. In vielen wichtigen Gebieten kann der Bund dann künftig ohne weitere Voraussetzungen Gesetze erlassen.

Die Länder gewinnen – gemessen an den bisherigen Kompetenzen – in erheblichem Umfang Gesetzgebungszuständigkeiten hinzu. Betroffen sind alle jene Materien, die das Reformgesetz aus den Katalogen der Bundeszuständigkeiten streicht oder ausdrücklich als ausgenommen erwähnt. Dazu gehören unter anderem der Strafvollzug, das Gebührenrecht der Notare, das Versammlungsrecht, das Heimrecht, Teile des Gewerbe-rechts (Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen und das Marktgewerberecht), das Flurbereinigungsrecht und das Erschließungsbeitragsrecht. Auf diese Weise kommt es zu einer Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen beider Ebenen des Bundesstaates. Ebenfalls in diese Richtung wirkt die Streichung der Art. 74a und 75 GG und damit die vollständige Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes.

Weitere Regelungen führen allerdings zu einer Komplizierung der Verhältnisse. So sollen aus den meisten Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung solche der konkurrierenden Bundeszuständigkeit werden. Diesen Kompetenzzuwachs des Bundes kompensiert der künftige Art. 72 Abs. 3 GG durch ein neu geschaffenes Recht der Länder, abweichende Regelungen zu treffen. Damit verlässt das Grundgesetz das bisherige Prinzip der bundesweiten Geltung des Bundesrechts. In Zukunft wird es möglich sein, dass einige Länder z.B. in den Bereichen Jagdwesen, Naturschutz, Hochschulzugang und Hochschulabschlüsse eigene Gesetze verabschieden, andere aber das Bundesrecht beibehalten. Theoretisch ist das nicht neu; denn der alte Art. 72 Abs. 3 und Art. 125a GG sehen schon bisher vor, dass bestimmtes Bundesrecht durch Landesrecht ersetzt werden kann. Überwiegend ist dafür aber eine bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich, die der Bund nicht erlassen hat. Und auch ansonsten gibt es – soweit ersichtlich – keinen Anwendungsfall. Künftig soll die bundesgesetzliche Öffnungsklausel durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ersetzt werden können, wenn eine Gesetzesinitiative am Bundestag scheitert. Und die neue Abweichungsregel in Art. 72 Abs. 3 GG wird den Weg in Richtung eines differenzierten Föderalismus noch weit stärker öffnen. Es bleibt zu hoffen, dass das nicht zu einer noch stärkeren Ausbildung eines Zweiklassensystems führt, in dem nur einige Länder in der Lage sind, ihre zusätzliche Autonomie auszuüben.

Dennoch sind die vorgesehenen Veränderungen insgesamt positiv zu bewerten. Das gilt insbesondere für die damit verbundene Stärkung der Länderparlamente. Darüber, ob es sinnvoll ist, dieses oder jenes

Gebiet (z.B. Strafvollzug, Heimrecht) in der vorgesehenen Weise zuzuordnen, kann man allerdings streiten. Und nur Spezialisten werden verstehen, wer künftig in welchem Teilbereich des Umweltrechts regelungsbefugt ist.

### **Mitwirkung des Bundesrates**

Ein wichtiges Anliegen der Reform ist es, den Anteil der im Bundesrat zustimmungsbedürftigen Gesetze zu senken und damit die Verantwortung des Bundestages zu stärken. Als wesentliches Einfallstor für das Zustimmungserfordernis gilt Art. 84 Abs. 1 GG. Im Regelfall führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Will ein Bundesgesetz hier Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates. In Zukunft soll dieses starke Mitwirkungsrecht des Bundes entfallen. Im Gegenzug erhalten die Länder jedoch das Recht, von den Verfahrensregeln des Bundes abzuweichen. Wenn diese Abweichungsmöglichkeit in Ausnahmefällen nicht bestehen soll, ist wieder die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Diese Lösung erscheint grundsätzlich sinnvoll. Vor dem Hintergrund einiger zusätzlicher Zustimmungsklauseln wird sich in der Praxis allerdings erst zeigen müssen, wie stark sich die Zahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze tatsächlich verringern lässt. Vor allem der neue Art. 104a Abs. 4 GG, der Gesetze für zustimmungsbedürftig erklärt, die den Ländern Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten auferlegen, könnte eine entgegengesetzte Wirkung haben. Ansonsten ist diese Regelung aber zu begrüßen. Bisher war umstritten, ob Geldleistungsgesetze zustimmungsbedürftig sind, wenn sie keine Regelung über eine

finanzielle Beteiligung des Bundes enthalten und damit den Ländern die volle Kostenlast auferlegen. Die neue Vorschrift klärt diese Frage jetzt sinnvollerweise zugunsten der Länder.

### Mischfinanzierung

Die große Finanzverfassungsreform Ende der 60er Jahre erfand die Mischfinanzierung nicht, fixierte einige ihrer Erscheinungsformen aber ausdrücklich im Grundgesetz. Der damit wohl auch beabsichtigte Begrenzungseffekt war allerdings seinerseits begrenzt, denn der Bund zeigte auch danach häufig genug Neigung, von ungeschriebenen Aufgaben und damit verbundenen Finanzierungs Kompetenzen Gebrauch zu machen. Eine von ihnen soll ein neuer Art. 22 Abs. 1 GG in der Verfassung verankern. Nach seinem Satz 2 ist die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt Berlin Aufgabe des Bundes. Bisher nahm man freilich an, dass die gesamtstaatliche Repräsentation generell Aufgabe des Bundes sei. Künftig wird man darüber streiten können, ob die neue Vorschrift den Bund nun insoweit im Inland räumlich auf die Bundeshauptstadt beschränkt.

In einem anderen Bereich sieht das Reformwerk eine Entflechtung vor. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Nr. 1 GG) soll ebenso entfallen wie die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91b GG). Und Finanzhilfen darf der Bund künftig auf der Basis des neuen Art. 104b GG, der den bisherigen Art. 104a Abs. 4 ersetzen soll, im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder nicht mehr gewähren. Ein Ganztags schulprogramm, für das es allerdings nach der vorzugswürdigen Rechtsauffassung schon bisher keine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage gibt,<sup>3</sup> wäre dann keinesfalls mehr möglich. Allzu eilig hat man es mit

der Entflechtung allerdings nicht. Ein neuer Art. 143c GG verpflichtet den Bund, den Ländern seine bisherigen Finanzierungsanteile bis 2013 auch weiterhin zur Verfügung zu stellen. Nach einer Überprüfung der Höhe seiner Zahlungen beteiligt sich der Bund danach noch bis 2019 finanziell an den Länderaufgaben, an denen er nicht mehr mitwirken darf. Das entspricht weitgehend der langjährigen Forderung der Länder, die zwar einen Rückzug des Bundes aus der Aufgabenwahrnehmung, nicht aber aus der Finanzierungspflicht verlangten.

### Europatauglichkeit

Der Gesetzentwurf nennt als eines seiner Ziele auch die Erhöhung der Europatauglichkeit. Dazu gehört einmal die Konkretisierung des Art. 23 Abs. 6 GG. Bisher soll ein Vertreter der Länder die Bundesrepublik Deutschland im Rat der Europäischen Union vertreten, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Künftig muss ein Ländervertreter handeln; dies aber nur dann, wenn es um die schulische Bildung, die Kultur oder den Rundfunk geht.

Zur Europatauglichkeit trägt es darüber hinaus bei, wenn das deutsche Recht fähig ist, mit durch Gemeinschaftsrecht begründeten Zahlungsverpflichtungen umzugehen. Die Frage, wer innerstaatlich für Zahlungspflichten des Mitgliedstaats Bundesrepublik Deutschland gegenüber der EG einzustehen hat, ist seit längerer Zeit umstritten. Allerdings ergibt sich bereits aus Art. 104a Abs. 1 GG, dass die Länder finanzielle Sanktionen tragen müssen, die dem Gesamtstaat gerade wegen ihres Verhaltens auferlegt werden. Daraus folgt insbesondere, dass

innerstaatlich allein die Länder z.B. für die so genannten Anlastungen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik haften, wenn ihre Behörden entsprechende Rückzahlungsansprüche der Gemeinschaft verursacht haben. Ähnliches gilt für den Fall der Verhängung von Sanktionen wegen eines zu hohen Finanzierungsdefizits nach Art. 104 EGV. Im Ergebnis tragen Bund und Länder solche finanziellen Sanktionen im Verhältnis ihrer Anteile am gesamtstaatlichen Defizit. Zahlen muss daher nach der hier vertretenen Auffassung vom geltenden Recht nur der, der in seinem Haushalt ein Defizit ausweist.<sup>4</sup>

Die Gesetzentwürfe sehen ausdrückliche Regelungen für diese Bereiche vor, die die Verantwortung der Länder anerkennen, die Finanzierungsanteile aber abweichend vom geltenden Recht festlegen. So regelt ein neuer Art. 104a Abs. 6 GG die Verteilung von Lasten einer Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands. Grundsätzlich tragen Bund und Länder solche Lasten nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung. Es haftet also normalerweise der, der für Zwangsgelder, Anlastungen oder dergleichen verantwortlich ist. Nur bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen sieht die Vorschrift feste Quoten für den Bund (15%) und die Länder (85%) vor. Solche länderübergreifenden Finanzkorrekturen liegen nach § 2 Abs. 2 des Lastentragungsgesetzes<sup>5</sup> nur vor, wenn die Kommission festgestellt hat, dass die zugrunde liegenden Verwaltungsfehler in allen Ländern aufgetreten sind. Dass der Bund in diesem Fall ebenfalls einen Anteil trägt, ist als Entgegenkommen zu werten.

<sup>3</sup> Vgl. U. Häde: Bildungsföderalismus – Der Bund darf nicht zahlen, in: Handelsblatt vom 21./22.6.2002, S. 10.

<sup>4</sup> Ausführlich dazu U. Häde: Die innerstaatliche Verteilung gemeinschaftsrechtlicher Zahlungspflichten – Anlastungen und Haushaltsdisziplin, Berlin 2006.

Finanzielle Sanktionen wegen Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin (Art. 104 EGV) regelt der neue Art. 109 Abs. 5 GG. Sie fallen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 zur Last. Den Länderanteil trägt die Ländergesamtheit zu 35% im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl. Die anderen 65% des Länderanteils (22,75% des Gesamtbetrags) tragen die Länder entsprechend ihrem Verursacherbeitrag. Nach § 2 Abs. 1 des Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes<sup>6</sup> entspricht der Verursacherbeitrag dem Anteil eines Landes am Gesamtfinanzierungsdefizit der Länder. Ausdrücklich heißt es dort, dass Länder, die kein Finanzierungsdefizit aufweisen, an diesem Teil der Sanktionslasten nicht beteiligt werden. Das erhöht den Anreiz, Defizite zu vermeiden. Für den Bund, der ohnehin einen etwas überhöhten Anteil akzeptieren musste, sieht das Gesetz einen solchen Anreiz nicht vor.

#### Ausblick

Die Föderalismusreform zielt in die richtige Richtung. Viele der Akteure sind sich einig, dass sie aber nur einen ersten Schritt darstellt, dem als zweiter die Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen folgen muss. Zu deren Realisierungschancen gibt es aller-

dings auch viele skeptische Töne. Es wird jedenfalls nicht möglich sein, bei diesem anstehenden zweiten Schritt den Schleier des Nichtwissens überzuziehen und den Taschenrechner oder den Laptop beiseite zu legen. Es ist keinem der Beteiligten zuzumuten, sich auf einen Blindflug einzulassen. Und niemand möchte zu den Verlierern gehören. Will man tatsächlich eine große Finanzverfassungsreform angehen, wird sich das kaum ohne Übergangszeiten und Kompensationsmodelle realisieren lassen.<sup>7</sup> In diese Richtung weisen jetzt schon die beim Hochschulbau vorgesehenen Regelungen.

Ziel der Gesamtreform muss es sein, den Föderalismus zu stärken. Ein wichtiger Indikator dafür könnte sein, ob Landtagswahlen wieder mehr von Landes- als von Bundesthemen beherrscht werden. Das lässt sich nur erreichen, wenn die Verantwortung der Länderparlamente und -regierungen einerseits gestärkt und anderer-

<sup>5</sup> Art. 15 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes.

<sup>6</sup> Art. 14 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Vorschläge in P. Wendisch, M. Fonger (Hrsg.): Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Baden-Baden 2006.

seits deutlicher erkennbar wird. In diesem Zusammenhang stehen prinzipiell durchaus sinnvolle Forderungen nach einer Rückführung der Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs und nach mehr Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite, die über die schon jetzt geplante Übernahme der Befugnis hinausgeht, den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer festzulegen. Sie wären leichter umzusetzen, wenn es nicht nach wie vor die sehr großen Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen West und Ost gäbe. Der Föderalismus zielt zwar nicht auf Uniformität, sondern ermöglicht Vielfalt. Unabhängig davon, wo genau man die Forderung nach mehr oder weniger gleichwertigen Lebensverhältnissen im Grundgesetz verankert, ist es aber schon im Hinblick auf die Stabilität der Demokratie ein Gebot politischer Klugheit, eine Vertiefung des Grabens zwischen beiden Ländergruppen nicht zuzulassen.

Auf der Tagesordnung steht schließlich die Verschuldungsproblematik. Egal, wie das Bundesverfassungsgericht über die Anträge aus Berlin, dem Saarland und Bremen entscheiden wird, in jedem Fall werden Bund und Länder einen wirksamen Präventionsmechanismus einführen müssen.

---

Wolfgang Renzsch

## Bundesstaatsreform – endlich der erste Schritt!

---

Seit Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts, seit 30 Jahren findet in Deutschland eine wissenschaftliche und politische Debatte über eine Reform der föderalen Ordnung statt. Unter wissenschaftlichen Beobachtern – Juristen, Ökonomen, Verwal-

tungs- und Politikwissenschaftlern – ist lange unumstritten, dass das deutsche Bundesstaatsmodell in seiner gegenwärtigen Ausprägung mehr Nach- als Vorteile aufweist: Entscheidungsblockaden, galoppierende Staatsverschuldung, Bürgerferne, organisierte politische

Verantwortungslosigkeit und anderes mehr stehen in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang mit den Fehlentwicklungen deutscher Bundesstaatlichkeit. Nun hat es die „Politik“ geschafft, eine Reform des Bundesstaates in Angriff zu nehmen. Noch ist sie

aber nicht verabschiedet, die Kritiker haben sich zu Wort gemeldet.

Der von den Regierungsfraktionen eingebrachte Vorschlag geht grundsätzlich in die richtige Richtung: Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben soll entflochten werden, damit Bund und Länder unabhängiger voneinander handeln können. Staatliches Handeln soll durch einen Abbau gesamtstaatlicher Planung und Kompetenzverlagerungen an dezentrale Einheiten an Wirksamkeit gewinnen. Unstreitig ist gesamtstaatliche Planung weniger effizient als das Agieren von dezentral, autonom handelnden kleineren Einheiten. Beispielsweise passen sich die kleinen Mitgliedstaaten der EU deutlich erfolgreicher an veränderte Rahmenbedingungen an als die großen. Wegen zentralisierter Planungs- und Entscheidungsverfahren hat die Bundesrepublik in einem erheblichen Maße die Vorteile föderaler Strukturen verschenkt. Deshalb geht der Vorwurf der „Kleinstaaterei“ gegen das Reformvorhaben an der Sache vorbei. – Auch wenn man sich mehr an Entflechtung hätte wünschen können als die Reformvorlage bietet, auch wenn man insbesondere eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vermisst, ist dieser erste Reformschritt richtig, wenn ihm ein zweiter folgt.

Die Vorlage der Regierungsfraktionen basiert im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die im Dezember 2004 an Kompetenzstreitigkeit im Bereich der Bildung scheiterte. Zusammengefasst öffnet die geplante Reform das Dienstrecht für öffentlich Bedienstete für mehr Kompetenzen der Länder, in Teilen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes dürfen die Länder von der Bundesgesetzgebung abweichen, der Strafvollzug

und Teile des Umweltschutzes (z.B. Sport- und Freizeitlärm) gehen in die Zuständigkeit der Länder über, die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ (Art. 91a GG) wird abgeschafft, dafür aber Art. 91 b GG für Kooperationen im Hochschulbereich weiter geöffnet. Ferner bekommen die Länder mehr Rechte beim Vollzug von Bundesrecht und geben Mitwirkungsrechte im Bundesrat ab. Außerdem dürfen die Länder nach der Vorlage zukünftig den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer selbst bestimmen. Insgesamt ist dies die umfassendste Grundgesetzreform seit 1969.

### **Argumente der Kritiker nicht überzeugend**

Schaut man auf die Argumente der Kritiker, die sich vor allem auf die Übertragung der Regelung des Strafvollzuges an die Länder, die Öffnung des Dienstrechtes für Beamte, die Umweltpolitik und die Hochschulen – also im Prinzip auf fast alle zentralen Punkte – beziehen, dann stechen zwei Grundmuster der Argumentation heraus: der Glaube, in Berlin könne man alles besser als in den Landeshauptstädten, und eine überraschende, schon irritierende Europablindheit.

Es ist kein vernünftiger Grund erkennbar, warum der Bund, der kein Gefängnis unterhält, mit dem Alltag von Resozialisierung also nichts zu tun hat, den Ländern die Regeln des Strafvollzuges vorschreiben sollte. Die Befürchtung, es könnte unter den Ländern ein Wettlauf nach unten geben, ist unbegründet. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Grundrechten von Gefangenen und eine europäische Richtlinie zu Haftbedingungen, die vorbereitet wird, geben die grundlegenden Standards vor. Angesichts dieser Umstände ist eine Bundesgesetzgebung nicht nur überflüssig,

sondern möglicherweise sogar schädlich, weil sie die Länder darin beschränkt, eigenständig Resozialisierung weiterzuentwickeln. Im Übrigen wären diejenigen, die eine Verschlechterung von Resozialisierungsmaßnahmen durch eine Kompetenzverlagerung auf die Länder befürchten, zu fragen, warum sich nicht auch im Bund einmal eine Mehrheit für Vollzug bei „Wasser und Brot“ finden sollte. Immerhin gab es einmal einen Bundestagsvizepräsidenten, der sich für die Wiedereinführung der Todesstrafe statt Resozialisierung einsetzte. Institutionelle Kongruenz, das Zusammenlegen von Regulierung, Vollzug und Finanzierung im Interesse von klarerer Verantwortung ist angezeigt.

Soweit man schaut, ist Deutschland einer der wenigen Bundesstaaten, in dem der Zentralstaat den Gliedstaaten vorschreibt, wie sie ihre Bediensteten zu besolden und versorgen haben – mit allen bekannten Nachteilen. Das gegenwärtige Recht erschwert differenzierte Lösungen: Beispielsweise könnte es sinnvoll sein, die Gehälter und Arbeitszeiten von Lehrern nach Fächern zu differenzieren – Lehrer, die Mangelfächer vertreten, werden besser bezahlt – oder höhere Korrekturbelastungen angemessen zu berücksichtigen. Oder regionale Differenzierungen sind denkbar: in schlecht zu versorgenden Regionen werden höhere Gehälter gezahlt. In der Schweiz besolden die bei Lehrern „unbeliebten“ Bergkantone besser als „beliebte“ städtische oder universitäre Kantone. Dass solche Differenzierungen den Vertretern etablierter Interessen entgegenlaufen, liegt auf der Hand. Jedoch würden von solchen Möglichkeiten der Differenzierung gerade auch die schwächeren Länder profitieren – trotz niedrigerer Besoldung konnten auch in Ostdeutschland

bisher alle Stellen besetzt werden – , so dass gerade die Kritik von Regierungen finanzschwacher Länder schwerlich nachvollziehbar ist.

### Der Umweltbereich

Auch im Umweltbereich sind es in erster Linie die „organisierten Interessen“, die sich gegen eine Verlagerung der Kompetenzen auf die Länder stemmen. Tatsächlich ist der Umweltschutz heute in weitem Umfang – sinnvollerweise – europarechtlich geregelt. Umweltverschmutzung macht an nationalen Grenzen nicht Halt. Die Länder, nicht der Bund, sind es aber, die europäische Richtlinien zumindest teilweise in nationales Recht und auch administrativ umsetzen. Angesichts dieser Situation – weitgehend europarechtliche Regulierung, administrative und teilweise rechtliche Umsetzung durch die Länder – stellt sich die Frage, was für den Bund bleibt. Abgesehen von wenigen Bereichen – z.B. Pfand auf Getränkedosen und -flaschen, für das aber im Binnenmarkt eine europäische Regelung sinnvoller wäre – ist die Notwendigkeit bundesgesetzlicher Regelungen kaum zu erkennen. Im Übrigen bleibt dem Bund, bis 2009 ein Umweltgesetzbuch zu verabschieden.

### Der Bildungsbereich

Der Bildungsbereich, an dem die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung scheiterte, ist zweifellos der schwierigste Teil der Reform. Angesichts der verheerenden Lage der Schulen und Hochschulen in Deutschland – Schul- und Hochschulabbrecher, Gewalt an Schulen, PISA-Ergebnisse usw. – lässt sich nur noch von einem eklatanten Scheitern der Bildungspolitik sprechen. Die „Bildungskatastrophe“ der 1960er Jahre erscheint angesichts der heutigen Situation geradezu harmlos. Die Ereignisse

an der Rütli-Schule in Berlin, die kundige Beobachter nur für die Spitze des Eisbergs halten, und die unbedarften Sprechblasen der verantwortlichen Politiker, belegen – zumindest vordergründig –, dass die Länder mit der Schul- und Hochschulpolitik völlig überfordert sind. Unterstützt wird dieser Eindruck auch dadurch, dass die Spitzenforschung eher an Max-Planck-Instituten, Instituten der Leibniz Gemeinschaft und anderen vom Bund kofinanzierten Einrichtungen als an den Universitäten stattfindet. Deshalb ist der Widerstand von den es mit Bildung und Forschung Gutmeinenden verständlich und nachvollziehbar: mehr Kompetenz für die Länder impliziert die Gefahr eines weiteres Verfalls von Bildung und Forschung in diesem Land.

Schaut man jedoch etwas genauer hin, ändert sich das Bild. Die deutsche Bildungsmisere ist primär die Folge einer Bildungsfinanzierung, die geradezu zwangsläufig dazu führt, dass Schulen und Hochschule zur Sparbüchse der Nation werden. Die Ausgaben für Bildung werden zum weit überwiegenden Teil von den Ländern (und Gemeinden) getragen. Die Zukunftsaufgabe Bildung wird damit von der finanzpolitisch schwächeren Ebene des Bundesstaates verantwortet. Die Länder können bei der Notwendigkeit höherer Bildungsausgaben keine eigenen Steuern festsetzen und erheben, selbst wenn ihre Bürger bereit wären, sie zu zahlen. Die Landeshaushalte sind zudem hochgradig unflexibel, weil Landesausgaben zu einem erheblichen Teil durch Bundesgesetze sowie durch rechtliche und faktische Verpflichtungen (Personalkosten, Zinsen usw.) festgelegt sind. Relativ flexibel sind hingegen die Bildungsausgaben, weil sie kaum bundesgesetzlichen Vorgaben unterliegen. Damit sind die Bildungsausgaben der Län-

der vulnerabel. Geht es darum, Landeshaushalte zu kürzen, sind die Bildungsausgaben (neben der inneren Sicherheit, die aber in einer immer älter werdenden Gesellschaft Priorität gegenüber der Bildung genießt) der einzige Bereich, der dem Landesgesetzgeber für Streichmaßnahmen zur Verfügung steht und der genügend Masse hat, um nennenswerte Einsparungen zu erreichen. Es beginnt damit, dass Musikschulen, obwohl die Eltern Gebühren zahlen, geschlossen werden. Integrationskurse und Förderunterricht werden gestrichen, die Deputate der Lehrer heraufgesetzt, die Klassenfrequenzen erhöht, das Geld für Schul- und öffentliche Bibliotheken eingespart usw. – und am Ende dieser Politik steht nicht zufällig die Rütli-Schule.

An den Hochschulen ist die Lage nicht weniger erbärmlich: Seminare mit über hundert Studierenden, viel zu wenig Computerplätze, permanente Mittelkürzungen – die Universitäten sind Einrichtungen zur systematischen Produktion von Studienabbrechern geworden. Wenn Hochschullehrer die Zeit, die sie für das (oftmals erfolglose) Schreiben von Anträgen und Bittbriefen benötigen, in Lehre und Forschung einsetzen könnten... Etwas besser steht es um Bereiche, die der Bund kofinanziert, z.B. den Hochschulbau. Aber der Freude am Tag der Eröffnung der neuen kofinanzierten Bibliothek folgt am nächsten Tag die Aufforderung, Zeitschriften zu benennen, deren Abonnement wegen fehlender Mittel einzustellen ist: das Land hat kein Geld für Bücher.

Die Länder haben keinen Anreiz, die Zahl der Studienplätze zu erhöhen. Im Gegenteil, rationale Finanzpolitik setzt auf schrumpfende Universitäten. Jeder Studienplatz kostet Geld, selbst wenn sich mehrere Studenten auf einem Studi-

enplatz drängeln. Mehr noch, den Landesanteil an BAföG (35%) zahlt das Land, in dem die Hochschule gelegen ist. Aus finanzpolitischer Sicht ist jeder Studierende, der von auswärts an eine Hochschule kommt, dort möglicherweise BAföG bezieht, seinen ersten Wohnsitz aber im Herkunftsland belässt und nach dem Studium wieder geht, ein Student zuviel im Land. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind der Grund dafür, dass etliche Landesregierungen Hochschulen zusammenlegen und auf einen Abbau von Studienplätzen dringen. Es ist sehr viel preiswerter, den Bedarf an akademischem Nachwuchs aus anderen Ländern zu rekrutieren als selbst auszubilden. Die Forderung der Kultusminister von Rheinland-Pfalz und Sachsen, die Finanzierung von Studienplätzen nicht den Ländern anzulasten, die sie stellen, sondern (ähnlich wie in der Schweiz) den Ländern anzulasten, aus denen die Studierenden kommen, ist daher grundsätzlich richtig.

Zusammengefasst, die Ursachen der deutschen Bildungsmisere sind in einer falschen Bildungsfinanzierung zu verorten. Die Kritiken an dem Reformvorschlag im Bereich der Bildung gehen daher auch am Problem vorbei. Eine Bundeskompetenz für Studienzüge und -abschlüsse (vielleicht mit Ausnahme der Staatsexamina) konterkariert die Bestrebungen, den Hochschulen mehr Autonomie für den Wettbewerb im Bildungsmarkt zu geben. Angesichts der Europäisierung der Hochschulen (Bologna-Prozess) sind Bundeskompetenzen nicht mehr sinnvoll. Das Abitur ist, weil ein nahezu flächendeckender Numerus Clausus herrscht und die Universitäten dazu übergehen, sich ihre Studierenden selbst auszusuchen, längst keine effektive Hochschulzugangsberechtigung mehr.

Wenn Kritiker zudem darauf hinweisen, dass nach dem Vorschlag der Regierungsfractionen der Bund keine Möglichkeit mehr hätte, spezielle Programme für Schulen, z.B. wie das zur Förderung von Ganztagschulen aufzulegen, dann geht auch dieses Argument an der Sache vorbei. Der Umstand, dass der Bund sich in der Lage sah, 4 Mrd. Euro für ein Schulprogramm zur Verfügung zu stellen, ist nur ein Indiz für eine falsche Steuerverteilung im Bundesstaat: offensichtlich hat der Bund einen zu großen Anteil am Steuerkuchen, die Länder haben einen zu kleinen. Bei einer korrekten Verteilung der Steuererträge wären die Länder ohne Hilfe des Bundes in der Lage, ihre verfassungsgemäßen Aufgaben zu bewältigen, und der Bund hätte nicht die Mittel, um mit dem „goldenen Zügel“ in die Länder hineinzuregieren. Deshalb ist diese Kritik schon im Ansatz verfehlt.

Gerade die Bildungsmisere, die ihre Wurzeln letztlich in einer falschen Finanzverteilung im Bundesstaat hat, macht deutlich, dass die vorgeschlagene Bundesstaatsreform als Aufgabenreform nur ein erster Schritt sein kann. Ihm muss zwingend ein zweiter Schritt, die Finanzreform, folgen. Ohne diese bliebe das Vorhaben ein Torso.

Eine Finanzreform müsste zum Ziel haben, die Länder finanziell deutlich zu stärken. Mit dem europäischen Integrationsprozess hat die Ebene der Länder im Verhältnis zum Bund deutlich an Gewicht gewonnen. Weil die Länder Gemeinschaftsrecht umsetzen, teilweise auch in mitgliedstaatliches Recht transformieren, weil die Struktur- und Regionalpolitik in ihren Händen liegt, haben sich ihre politischen Aktionsräume deutlich ausgeweitet und hat ihre Verantwortung merklich zugenommen. Der europäische Integrationsprozess hat zumindest in allen größte-

ren Mitgliedstaaten der EU zu einer Stärkung der subnationalen Ebene geführt. Im Unterschied zu zahlreichen anderen EU-Staaten hat man jedoch in Deutschland bisher nur unzureichend innerstaatliche Konsequenzen aus diesen Veränderungen gezogen: Mitwirkungsrechte der Länder, nicht aber eigenständige Kompetenzen der Länder wurden gestärkt.

### **Ergänzung durch eine Finanzreform notwendig**

Zentral für den Erfolg der Reformbemühungen wird sein, ob es gelingen wird, die Aufgabenreform durch eine entsprechende Finanzreform zu ergänzen. Andernfalls blieb die Reform Flickwerk. Ein zentrales Problem der bundesdeutschen Finanzverfassung, dass auch in den anstehenden Verhandlungen zu verschiedenen Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eine Rolle spielen wird, sind die bundesgesetzlich veranlassten ungleichmäßig streuenden Lasten unter den Ländern. Wenn beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern 2004 mit 49,87 Euro, Bayern hingegen nur mit 19,05 Euro Wohngeld je Einwohner belastet wurde, wenn Hessen 2004 mit einem BAföG-Anteil (35%) von 92,26 je Student, Sachsen hingegen mit 238,83 Euro je Student belastet wurde – Lasten auf die die Länder keinen Einfluss haben –, dann besteht bereits vor dem Länderfinanzausgleich eine Schieflage bei bundesgesetzlich induzierten Belastungen, die die Effekte des folgenden Einnahmeausgleichs konterkarieren. Dringend erforderlich und möglicherweise ein Schlüssel für weitere Reformschritte wäre daher eine Ergänzung des Einnahmeausgleichs durch einen Belastungsausgleich. Hier würde es sich lohnen, einen Blick auf den Neuen Finanzausgleich der Schweiz zu werfen, wo man den Einnahmeausgleich durch

einen Belastungsausgleich ergänzt hat. Auf der Basis eines effektiven Belastungsausgleichs wäre es möglich, den Einnahmeausgleich zu reduzieren und Anreizelemente zu verstärken. Denkbar wären dann auch eigene Besteuerungsrechte der Länder. Solange aber die schwächeren Länder hinnehmen müssen, dass ein wesentlicher Teil ihrer Ausgaben vom Bund fremdbestimmt wird, ist ihnen keine Steuerautonomie zuzumuten. Nicht denkbar sind Modelle, in denen den Ländern die Ausgaben zu einem erheblichen Teil von zentraler Stelle vorgeschrieben werden, die Einnahmen jedoch unter Wettbewerbsbedingungen zu beschaffen sind.

Darüber hinaus wäre zu erwägen, die Hochschulfinanzierung aus dem allgemeinen Finanzausgleich herauszulösen. Der Grundsatz, dass weder die Heimatländer noch die Länder, in denen die Studierenden später arbeiten und Steuern zahlen, die Lasten des Studiums tragen, sondern die Länder, in denen die Hochschule der Studierenden gelegen ist, hält die Länder mehr und mehr von Bildungsinvestitionen ab. Das könnte man ändern, indem man Anreize für die Länder schafft, Studienplätze zu schaffen. Sinnvoll erscheint der Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung, öffentliche Gelder den Studierenden folgen zu lassen. Die Mittel beispielsweise, die der Bund

derzeit für den Hochschulbau ausgibt, sollten nicht nach dem verbauten Beton, sondern nach der Anzahl der Studienplätze oder Studierenden in der Regelstudienzeit verteilt werden. Würden über einen „Hochschulfinanzausgleich“ Mittel an die Länder oder Universitäten nach der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit fließen, hätten die Länder und Hochschulen einen Anreiz, Studierende durch attraktive Studienbedingungen anzuwerben. Man sollte vielleicht weniger Energie in schulische und universitäre Organisationsdebatten investieren, sondern fragen, wie Bildung besser finanziert werden könnte. Das sollte der zweite Teil der Föderalismusreform werden.