



Föderalismus im Diskurs

Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forum Berlin

Föderalismus im Diskurs

Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung

Dokumentation
des Projekts Föderalismus im Diskurs
im Jahr 2004

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin



Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Redaktionelle Bearbeitung: Irina Mohr

Copyright 2004 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Fotos im Text: Joachim Liebe

Umschlaggestaltung: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Satz und Druck: Wagemann GmbH

ISBN 3-89892-313-4

Inhaltsverzeichnis

Roland Schmidt

Vorwort 7

Franz Müntefering

Einführung in die Problematik:
Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 9

Johannes Rau

Rede auf der Konferenz „Bürgernaher Bundesstaat“ 19

Brigitte Zypries

Mehr Wahrheit und Klarheit – Ziele, Wege und Perspektiven
für eine Reform des Föderalismus 31

Fritz W. Scharpf

Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar? 39

Hartmut Bauer

Der erschütterte Bundesstaat
Entwicklungstendenzen des deutschen Föderalismus
von seinen Anfängen bis zur Gegenwart 51

Jürgen Jekewitz

Zwischen Demokratiegebot und Sozialstaatsgebot
Verfassungsauftrag und Reform des Föderalismus 67

Gisela Färber

Wege aus der „organisierten Unverantwortlichkeit“?
Probleme und Perspektiven der Föderalen Ordnung
in Deutschland und Europa 75

Joachim Wieland

Zu den Finanzbeziehungen Bund / Länder
Mischfinanzierungen, Gemeinschaftsaufgaben,
Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen..... 91

Christoph Grimm

Wege zur Stärkung der Länder und ihrer Parlamente
Parlamentsfreundlichkeit als Leitgedanke der Föderalismusreform?..... 103

Volker Kröning

Die Stadtstaaten: Wege aus der Not..... 111

Monika Kuban

Die Anliegen der Kommunen in der Kommission
„Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“..... 117

Jürgen Meyer

Der europäische Konvent und der Föderalismus..... 133

Angelica Schwall-Düren

Prüfstein für die bundesstaatliche Ordnung:
Die Europafähigkeit Deutschlands 143

Hans-Peter Schneider

Ist Deutschland in Europa handlungsfähig?
Nationale Interessen und reaktive Politik 155

Ingolf Pernice

Föderalismus im Umbruch:
Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschland 167

Wolfram Försterling

Zur Rolle der Bundesländer in der Europapolitik..... 175

Rudolf Stichweh

Gestaltungsmöglichkeiten des Staates in der Wissensgesellschaft
unter Bedingungen globalisierter Funktionssysteme 185

Klaus Faber

Innovationspolitik und föderative Selbstblockade
Ost-westdeutsche Wissenschaftsdefizite und gesamtstaatlicher
Handlungsbedarf 197

Rainer Holtschneider

Die Arbeit der Bundesstaatskommission
Gelingen oder Scheitern eines wichtigen Reformprojektes? 215

Zu den Autorinnen und Autoren 233

Vorwort

Mit diesem Band legt die Friedrich-Ebert-Stiftung die Ergebnisse ihres Projektes „Föderalismus im Diskurs“ vor, das die Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung seit ihrer Konstituierung im November 2003 begleitet.

Diskurs, das heißt Dialog und Meinungsstreit, aber auch die Entwicklung eines rationalen und tragfähigen Ergebnisses, das von der Vernunft und der Erfahrung vieler geprägt ist. Genau hier verstehen wir uns als „Dialogagentur“ zwischen Bürgern und Politik und wollen dieses wichtige und höchst interessante Thema als Bürgerthema in die Öffentlichkeit vermitteln.

Unstrittig muss unser Bundesstaat reformiert werden. Eine Föderalismusreform, die ihren Namen verdient, muss die demokratie- und effizienz hinderlichen Verschränkungen zwischen Bundes- und Landesebene zurückschneiden, klare Verantwortlichkeiten schaffen und Blockademöglichkeiten abbauen, um Regieren zu ermöglichen. Sie muss der Umsetzung europäischer Verpflichtungen Rechnung tragen und im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Solidarität zwischen den Ländern einen angemessenen Ausgleich finden.

Wir haben diesen Diskurs intensiv mit hochrangigen Vertretern aller bundesstaatlicher Ebenen, mit ausgewiesenen Praktikern und Wissenschaftlern geführt. Dabei ist ein dichtes und facettenreiches Netz von Argumentationslinien entstanden, die naturgemäß die komplexe Struktur des föderalen Staates widerspiegeln, sich jedoch im Wesentlichen auf die eigentliche Reformidee zurückführen lassen:

Letztlich geht es um die „Organisation von Demokratie“, um ein Wort von Franz Müntefering aufzugreifen. Es geht um die Verfasstheit unserer Gesellschaft, die Beziehungen zwischen den Bürgern und ihrem Staat, und damit im Grunde um unser aller soziales Zusammenleben in Gerechtigkeit und Freiheit.

Mein Dank gilt all denjenigen, die uns bei der Realisierung des Projektes „Föderalismus im Diskurs“ kompetent beraten und engagiert begleitet haben. Er gilt aber auch den vielen Gästen unserer Tagungen und Gesprächskreise, die sich in die Diskussionen eingebracht und mit ihren Fragen und Beiträgen den offenen und kreativen Dialog, dem sich die Friedrich-Ebert-Stiftung verpflichtet fühlt, bereichert haben.

Roland Schmidt
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Einführung in die Problematik: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung



Unser Land braucht einen breiten öffentlichen Diskurs über das Thema *Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, um das es bei dieser Tagung heute geht. Es ist daher gut, wenn die Friedrich-Ebert-Stiftung das Thema aufgenommen hat und mit uns zusammen diese wichtigen Fragen diskutiert.

Die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung hat sich vorgenommen, Deutschland zu modernisieren und zu erneuern. Denn wenn man sich umsieht im Land, in der Gesellschaft, wächst das Gefühl, dass eine Epoche in der deutschen Geschichte abgeschlossen ist und eine neue beginnt. Viele haben das Gefühl, dass es nicht einfach nach der alten Melodie weitergehen kann: Das ist jetzt 50 Jahre so gelaufen und war ganz erfolgreich, deswegen machen wir so weiter

Eröffnungsvortrag, gehalten am 17. Januar 2004 auf der Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

und irgendwie wird es schon gut ausgehen. Nein, das vorherrschende Gefühl im Land, und nicht nur in der Politik, ist: Es muss vieles anders werden, eine tiefgreifende Erneuerung ist fällig. Es ist dabei klar, dass die Sozialdemokratie den Ehrgeiz hat, das Land auch in Zukunft sozialdemokratisch zu gestalten. Das heutige Europa ist wesentlich von der europäischen Sozialdemokratie mit geformt worden. Es muss daher unser Anspruch sein und bleiben, auch den Weg in die Zukunft sozial und gerecht zu gestalten.

Wir haben im letzten Jahr begonnen, die Reformen der Agenda 2010 umzusetzen. Es ging zunächst darum, die sozialen Sicherungssysteme zukunftsfähig zu erhalten und den Arbeitsmarkt zu modernisieren. Jetzt geht es darum, den Wohlstand in unserem Land durch Innovationen zu sichern. Es geht um **große gesellschaftliche Innovationen in allen Lebensbereichen**. Es geht auch um **technologische** Innovationen, damit Deutschland ein starker Standort bleibt, an dem auch in Zukunft innovative Produkte entwickelt und abgesetzt werden können. Erreichen können wir das nur, wenn alle Menschen gleiche Bildungschancen haben, wenn Frauen die gleichen Berufs- und Lebenschancen haben wie Männer, wenn junge Menschen eine Ausbildung bekommen und nicht nach der Schule in der Arbeitslosigkeit landen. Ältere dürfen nicht länger mit 50, 55 Jahren nach Hause geschickt werden. Eine der zentralen Fragen in diesem Prozess ist: Wie können wir es schaffen, dass das, was wir uns politisch vornehmen, nicht irgendwo im Gestrüpp der Zuständigkeiten hängen bleibt? Denn diese Reformen sollten zügig umgesetzt werden, um bald ihre Wirkung entfalten zu können.

Organisation ist Politik und Demokratie braucht eine vernünftige Form von Organisation. Ich weiß, das klingt ein bisschen technisch; aber darum geht es. Wie muss sich Demokratie aufstellen, welche innere Ordnung muss sie sich geben, damit das, was politisch durchgesetzt werden soll, auch verfassungskonform und im Sinne der föderalen Struktur unseres Bundesstaates realisierbar ist? Deshalb bin ich fest davon überzeugt, dass neben all dem anderen, was wir diskutieren – ob das die Rentenversicherung ist oder ob das Hochleistungsuniversitäten sind –, die Frage gestellt werden muss: Welche Rolle spielt dabei unsere Verfassung? Wie können wir das, was wir wollen, verfassungskonform erreichen? Und wie können eine **moderne Verfassung und politische Zielsetzungen** in eine vernünftige **Übereinstimmung** kommen und/oder gebracht werden? Jedenfalls ist die Frage, wie man Politik durchsetzen kann, nicht zu trennen von der Frage, ob das überhaupt erreicht werden kann und zu welchem Zweck das

erreicht werden soll. Da verzahnen sich die beiden großen Aufgaben, die der gesellschaftlichen und technologischen Innovation und die der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Das Grundgesetz ist eine Erfolgsstory. Es muss jetzt so weiter entwickelt werden, dass auf dieser Grundlage auch in Zukunft Demokratie in Deutschland gesichert ist. Es muss aber auch gewährleistet sein, dass gesellschaftliche Entwicklung und Erneuerung im Geiste des Grundgesetzes organisiert werden kann.

Das Jahr 2004 wird ein Jahr der wichtigen Entscheidungen werden. Wir werden in diesem Jahr erleben, ob wir mit dem, was wir uns in dieser Thematik vorgenommen haben, Erfolg haben können oder nicht. Das wird man nicht über Jahre strecken können, sondern wir werden etwa Mitte des Jahres wissen: Geht das in eine erfolversprechende Richtung? Wird das eher bescheiden oder wird das ein großer Wurf?.

Es werden in diesem Jahr auch viele andere Neuerungen in Kraft treten, und wir werden sehen, wie weit wir insgesamt vorankommen.

Wir sind uns darüber im Klaren, dass wir keine Revolution veranstalten wollen. Wir wollen aufbauen auf dem, was bisher in unserer Verfassung gut funktioniert hat und womit wir gut gelebt haben. Wir haben auch durch unser Grundgesetz eine Stabilität der Demokratie erreicht, wie es sie vorher in deutschen Ländern, um nicht von Deutschland zu sprechen, überhaupt noch nicht gegeben hat.

Umso mehr sind wir verpflichtet, dass etwas Gutes entsteht.

Wir haben im letzten Jahr Entscheidungen getroffen, die weh getan haben, die uns nicht nur Freundschaften gebracht haben und um die die Partei gerungen hat. Es war trotzdem richtig, es zu tun. So werden wir es in Bezug auf gesellschaftliche Innovation auch halten, denn die entscheidende Frage ist nicht, ob es opportunistisch ist, bestimmte Dinge in Bewegung zu setzen, ob das kurzfristig große Zustimmung bringt in den Medien oder sogar in der Wählerschaft. Sondern **die Frage ist, was nötig ist für das Land**. Das meine ich ganz ernst. Ich glaube, dass wir, wenn wir als große Partei, als stolze deutsche Sozialdemokratie bestehen wollen, wissen müssen: Wir sind in einer Zeit an der Regierung, in der wir dieses Land erneuern und zukunftsfähig machen müssen.

Die deutsche Sozialdemokratie wird nur vor der Geschichte bestehen, wenn sie in diesem Jahrzehnt den Mut hat, die Dinge, die zu tun sind, auch zu tun und sie sozialdemokratisch zu buchstabieren. Wegzutauchen nach der Melodie:

Wir lassen das mal, wie es ist, das bringt am wenigsten Unruhe, würde dem geschichtlichen Auftrag nicht gerecht werden; es würde uns übrigens auch nicht helfen, das Vertrauen der Menschen zu gewinnen. Wir haben es im Moment mit einer großen Vertrauenskrise, einer Krise des Vertrauens in die politischen Kräfte, in die politischen Parteien überhaupt zu tun. Ich bin mir dessen bewusst. Deshalb noch einmal: Das, was wir machen, ist sehr ernst gemeint.

Wir glauben trotzdem nicht, man könnte, als wenn man auf der grünen Wiese wäre, alles neu erfinden. Es gibt Bedingungen und Grenzen dessen, was man verändern kann. Aber es soll schon etwas Gutes werden. Das hat sich auch niedergeschlagen in den „*Weimarer Leitlinien*“, die wir Anfang Januar 2004 im *Parteivorstand* beschlossen haben, auch im Innovationspapier der *Bundestagsfraktion*. All das hat auch immer Bezug zu der Frage, die wir hier zu beraten haben: Wer hat was wie zu entscheiden; wann und mit welcher Verantwortung? Wie können wir dafür sorgen, dass das demokratisch legitimiert und in unserer Verfassung abgesichert ist?

Das Thema Föderalismus hat die Sozialdemokratie von Anfang an berührt. Kurt Schumacher hat 1947 etwas darüber gesagt – und diese Sätze haben, wie die Persönlichkeit Kurt Schumachers, durchaus Ecken und Kanten. Ich will es uns deshalb und gerade deshalb nicht ersparen. Also, Kurt Schumacher sagt: „Wir sind, soweit unsere Kräfte es zulassen, gewillt, so föderativ wie möglich zu sein, aber wir werden auch so zentralistisch sein wie nötig. Fragen der Steuer, der Wirtschaft, des Lastenausgleichs, der Ernährung, des Transportwesens – das sind Dinge, die durch die deutschen Einzelländer nicht gelöst werden können. Und die Welt will ja schließlich auch in Frieden mit Deutschland leben und nicht mit Niedersachsen, Bayern usw.“ – Das finde ich eine große vorausschauende Einsicht in die Dinge, wie sie sich inzwischen entwickelt haben.

Es geht also darum, das, was föderativ möglich ist, und das, was zentralistisch nötig ist, zu bestimmen.

Dazu hat die Kommission das *Thema in zwei Blöcke eingeteilt*,

– erstens den Themenschwerpunkt: Gesetzgebungskompetenzen, Mitwirkungsrechte der Länder, Europa. Das ist der Komplex, der die Diskussion zunächst bestimmen soll.

– Wir wissen aber auch, dass wir uns zweitens gleichgewichtig um das Thema der Finanzbeziehung zwischen Bund und Ländern kümmern müssen. Das wird etwa ab März / April sein.

Ich glaube, dass erst dann, wenn wir diese beiden Dinge hinreichend diskutiert haben, wir zu ersten Festlegungen kommen können. Denn wenn wir uns auf die vordergründig verfassungsrechtlichen Fragen der Gesetzgebungskompetenzen, der Mitwirkungsrechte und des Verhältnisses zu Europa konzentrieren, können wir nicht absehen von den finanziellen Konsequenzen, die sich daraus ergeben. Wer das politische Geschäft kennt, weiß, wie schnell man an allen Verfassungsfragen vorbei bei der Frage ist, wie es sich mit dem Geld verhält, wer das zu verwalten und wer damit umzugehen hat. Deshalb, glaube ich, wäre es eine Illusion und blauäugig, wenn wir so tun würden, als wenn wir idealtypisch ein Verfassungsrecht aufbauen und dabei unterstellen, beim Umgang mit Geld gucken alle friedlich zu. Das wird so nicht sein. Deshalb müssen wir diese beiden Themen unabhängig voneinander, aber auch zusammen sehen. Es ist aus vielerlei Gründen deshalb vernünftig, **keine Festlegungen** zu treffen **in diesem Stadium**. Ich will trotzdem ein paar Anmerkungen machen:

Ich glaube, dass wir im Bereich der **Gesetzgebungskompetenzen** zunächst eine weitgehende **Trennung** versuchen sollten. Wir müssen raus aus dem Mischmasch, habe ich in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung gesagt, und das ist auch so gemeint. Wobei ich auch weiß: Es wird eine vollständige Trennung nicht geben. Man wird das nicht zu 100 Prozent machen können. Für welche Materie im Einzelnen eine Aufteilung auf Bund oder Länder in Frage kommt, das werden wir erörtern, und dazu gibt es ja auch wichtige Anregungen.

Inwieweit wir für den nicht aufteilbaren Rest der Materien eine irgendwie geartete Kombination von Bundes- und Landesrecht erreichen sollen, ist sicher eine schwierige Frage. Zugriffsrechte der Länder sind vielleicht eine gute Idee aus der Sicht der starken Länder. Aber es gibt auch schwer wiegende Bedenken der Sachverständigen gegen weitgehende Regelungen. Und sicher sind die Interessen der großen und der kleinen Länder auch nicht voll deckungsgleich.

Viele favorisieren eine Auflösung oder eine weitgehende Auflockerung der **Rahmenkompetenzen, Artikel 75**. Dafür spricht auch vieles. Die dadurch frei werdenden Materien müssen dann ebenfalls auf Bund oder Länder aufgeteilt werden. Dies wird nicht für alle Materien unstrittig gelingen. Ob wir dann an eine Grundsatz- oder Richtlinienkompetenz kommen, scheint mir für weite Bereiche, gelinde gesagt, auch nicht die Ideallösung zu sein. Mir hat noch keiner richtig erklären können, was denn der tief greifende Unterschied zwischen Grundsatz-, Richtlinien- und Rahmenkompetenz ist. Ich

habe Schwierigkeiten herauszufinden, wie sich das denn in der Praxis eigentlich unterscheidet.

Insgesamt scheint mir bei der Frage der *Einzelkompetenzen* in manchen Bereichen noch eine klare Position zu fehlen. Die Stellungnahme der Bundesregierung vom 9. April 2003 lässt da verständlicherweise auch noch eine Menge offen. Mit Presse- und Jagdrecht allein für die Länder wird es jedenfalls nicht seine Bewandnis haben können.

Wir sollten auch den Mut haben, über schwierige, spektakuläre Fragen zu sprechen. Ich nenne hier das Besoldungs- und das Versorgungsrecht des *Öffentlichen Dienstes* und die Frage, ob das etwas sein könnte für die Länder; die großen und die kleinen. Ich habe das auf der zentralen Konferenz des Deutschen Beamtenbundes als ein Thema angesprochen. Und da wurde natürlich zurückgezuckt, das ist ganz klar. Frau Merkel hat dann nach mir gleich klargestellt, dass sie auf jeden Fall dafür ist, dass das zentral verortet bleibt. Edmund Stoiber sieht das möglicherweise anders. Man muss mal abwarten, wie die Meinungen sich da herausbilden.

Das ist natürlich auch für die Sozialdemokratie und für die Gewerkschaften kein leichtes Thema. Ich weiß nicht, wer auf den Gedanken kommen könnte, das hätte etwas mit dem *Flächentarif* zu tun im allerweitesten Sinne, und die Diskussion wird uns nicht erspart bleiben. Trotzdem drücke ich noch einmal meine Bereitschaft aus, darüber zu sprechen. Ich mache das fest an der Verantwortung und der Gewichtung. Wie viele Menschen sind im Öffentlichen Dienst beim Bund, in dessen Verantwortung? Wie viele sind bei den Ländern? Wie viele sind bei den Kommunen? Und wie demokratisch ist es eigentlich, dass wir sozusagen federführend von der Bundesebene aus versuchen zu beeinflussen, auch in den Tarifverhandlungen zu bestimmen und die Länder anschließend aufjaulen und sagen: Da habt ihr etwas beschlossen und wir müssen es teuer bezahlen.

Ich weiß, das Ganze hat natürlich auch etwas zu tun mit dem Wettbewerb zwischen den Ländern. Das Ganze ist ja wohl Ende der 60er Jahre entstanden, als die Länder Angst hatten, ob sie denn noch hinreichend viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekommen. Da wollten die den Bund in die Pflicht nehmen und sagten: Das müssen wir bundesweit klären. Jetzt ist die Gemenge- und die Gefühlslage eher eine umgekehrte, dass manche Länder Angst haben, ob sie denn, was die Finanzierung der Löhne und Gehälter angeht, mithalten können oder andere an ihnen vorbeimarschieren und die besten Polizisten und die besten Leh-

rer in ihre Länder holen. Das verstehe ich. Trotzdem, ich will dieses als Beispiel sagen: Bereitschaft meinerseits, darüber zu sprechen und das zu erwägen. Und so darüber zu sprechen, dass man nicht gleich abbremst und sagt: Das könnte Ärger geben, darüber darf man nicht reden. Ich finde: **Darüber muss man reden** und ich bin **ergebnisoffen**, um das klar zu machen: Wir müssen über solche Dinge sprechen und dürfen nicht beim Jagdrecht irgendwo hängen bleiben, sonst wird das Ganze zur Farce.

Das gilt in gleicher Weise natürlich auch für den ganzen **Umweltbereich**. Ist Umwelt etwas, was an Ländergrenzen halt macht und was man vor Ort im Wesentlichen klären kann? Oder sind da Zusammenhänge, die bundesweit – um nicht gleich europaweit zu sagen – geklärt und festgelegt werden müssen? Ich meine jedenfalls, dass auch dies ein Bereich ist, über den wir sprechen sollten unter der Fragestellung: Wer wird in Zukunft die Linie umweltpolitisch bestimmen?

Wir alle haben in der vergangenen Zeit darüber geklagt, dass die Möglichkeiten des **Bundesrates**, Dinge zu bestimmen und aufzuhalten, so sehr zugenommen haben. Dass bei den allermeisten Gesetzen der Bundesrat negativ entscheiden kann, wenn er denn will. Ich denke, dass sich das im Wesentlichen aus dem ergibt, was unsere obersten Richter uns im Verlauf der Jahre und Jahrzehnte aufgegeben haben, und dass wir eigentlich alle ganz gut damit gelebt haben. Die Frage ist, ob das auch dauerhaft wirklich gut ist für das Land und für die Demokratie. Die Länder haben ganz gut damit gelebt, weil sie dem Bund alles hinschieben konnten; auch was dann die Umsetzung in ihren Ländern anging. Auf der anderen Seite hat der Bund immer den Ehrgeiz gehabt, Einfluss und Macht zu haben über alles, was in den Ländern passiert. Ich weiß nicht, ob alle, die im Moment klagen, auch bereit sind, die Konsequenzen zu ziehen und das aufzulösen, denn es führt notwendigerweise zu einer größeren Verantwortung auf beiden Seiten, wenn man die Zuständigkeit und die Verantwortung wieder deutlich abklärt.

Zu den Gemeinschaftsaufgaben, zu dem Finanzierungsteil will ich jetzt nicht viel sagen. Die Themen kommen ja erst. Ich will trotzdem da noch einmal den Bogen schlagen zu meinen Eingangsbemerkungen.

Wenn wir uns vornehmen, dass Deutschland im Bereich der technologischen und gesellschaftlichen **Innovation** einen großen Schritt versucht, und wenn wir wissen, dass der Erfolg des Ganzen erheblich davon abhängt, was denn im Bereich Bildung, Qualifizierung, Forschung, Technologie, Entwicklung und Um-

setzung stattfindet, und wenn wir uns vorstellen, wir wären auf der grünen Wiese und wir würden das Land so aufstellen, dass wir möglichst erfolgreich sind: Wie würden wir das eigentlich machen? Wer müsste das eigentlich machen? Ich glaube nicht, dass man „grüne Wiese“ spielen kann. Aber es lohnt sich trotzdem, darüber nachzudenken.

Ich finde es immer beklemmend, wenn man zum Beispiel eine Debatte anfängt über Eliteuniversitäten oder Hochleistungsuniversitäten, dass so viele ausbremsen. Die Melodie: Das geht euch nichts an, kümmert euch nicht darum – ist die schlechteste. Ich höre sie wieder überall. Man kann sich mit mir darüber streiten, ob ‚Elite‘ ein passendes Wort ist und ob man in einer Situation, in der es den Universitäten schlecht geht, so anfängt, wie wir angefangen haben. Aber irgendwo muss man den Haken haben, an dem man das Thema aufhängt, und eine sichere Methode war, das Thema so ins Gespräch zu bringen und dafür zu sorgen, dass alle interessiert sind.

Eigentlich geht es ja um die Frage, wie können wir Wohlstand sichern, wenn wir sehen, wie weit wir in Deutschland zurückgefallen sind bei technologischer Innovation: Was müssen wir eigentlich tun, um zu erreichen, dass die nötigen Bildungs- und Qualifizierungseinrichtungen stimmen? Hier werden sich alle bewegen müssen: die Wissenschaft, die Wirtschaft und die Politik auch.

Ohne die **Bereitschaft zur Erneuerung** bei allen wird es nicht gelingen.

Ich will das an einer Zahlenkombination aus dem Bereich der Wirtschaft festmachen. 1991 hatten die USA 20,5 Prozent Weltmarktanteil an Hochtechnologieprodukten; Deutschland lag bei 16,7. Gemessen an der Größe der Länder sahen wir ganz gut aus.

Im Jahre 2001: die USA hatten 23,8 Anteil, das sind 3,3 Prozentpunkte rauf, das sind 15 Prozent. Deutschland fiel in der Zeit: herunter auf 11,5. 23,8 zu 11,5. Das heißt, wir haben 5,2 Prozentpunkte verloren. Das heißt, wir haben 31 Prozent Anteil verloren. Die Tendenz wird immer stärker. Deutschland führt bald mehr Hochtechnologieprodukte ein als aus. Für ein Land wie Deutschland ist das eine katastrophale Entwicklung. Es ist schlimmer als alle anderen Zahlen, die ich kenne. Wenn man sich anguckt, wie das kommt, dann sieht man, dass seit 1995 die Investitionen der Wirtschaft in Innovationen stagnieren. Es gibt eine Ausnahme: die Automobilindustrie. Und die ist auch Spitze. Deshalb sind wir in der Automobilindustrie und zum Teil auch im Maschinenbau noch ganz vorne, in anderen Bereichen sind wir dramatisch zurückgefallen. In vielen Bereichen

haben wir Forschungskapazitäten aufgegeben. Die werden in den USA und anderswo geleistet. Das hängt auch damit zusammen, dass wir uns an bestimmte Dinge nicht herantrauen. Und es ist auch klar, dass Arbeitsplätze damit verloren gehen. Das wird alles akzeptiert. Aber auf die Dauer geht das nicht gut. Dieses Problem wird man nur lösen, wenn man sich bewusst ist, wie wichtig der Bereich der Bildung, der Forschung, der Lehre und der Umsetzung des Wissens ist.

Vor diesem Hintergrund frage ich jetzt noch einmal: Wie muss eigentlich Demokratie organisiert sein, korrekt, verfassungsgemäß, wenn es möglich sein soll, dass wir an dieser Stelle unserer Aufgabe gerecht werden? Sicher liegt es auch daran, dass die Wirtschaft sich ausruht. Aber alle, die sagen: Das ist doch alles in Ordnung, die irren. Wir müssen dieses Land neu aufstellen und seine vorhandenen Kräfte neu ordnen. Meine Generation hat 50 Jahre geglaubt, dass Wachstum ein Naturgesetz in Deutschland ist. Das ist es aber nicht wirklich.

Es hat in der Geschichte schon mehrfach Länder und Städte gegeben, die nach vielen Jahren gemerkt haben: Sie lagen an der falschen Krümmung des Flusses. Sie glaubten immer noch, sie seien die Weltmeister. Und irgendwann waren sie es bei weitem nicht mehr. Das ist nicht zwangsläufig so, aber man muss aufpassen, dass man nicht in diese Lage kommt.

Deshalb müssen wir so etwas wie einen zweiten Aufbruch in Deutschland organisieren. Wir müssen uns klar machen, dass wir stark sind, dass die verfasste Demokratie die Grundlage sein muss für alles, was wir tun, aber dass die Anstrengung auch nötig ist, eine zeitgemäße Auslegung dieser Verfassung zu haben. Wir müssen überlegen: Wie bringen wir das, was verfassungsrechtlich möglich und nötig ist, in Übereinstimmung mit der Aufgabe, die wir haben? Nämlich ein sozialer und demokratischer Rechtsstaat zu sein und Wohlstand dauerhaft zu sichern. Das hat Voraussetzungen, und die liegen in erheblichem Maße auch in den politischen Bereichen, die heute sehr oft im Gestrüpp der Zuständigkeiten enden.

Das letzte war nicht pessimistisch, sondern zuversichtlich gemeint. Es sollte nur der Hinweis darauf sein, dass wir im politischen Raum glauben, dass wir mit dem, was wir hier tun, eine ganz wichtige Aufgabe haben.

Lasst uns gemeinsam etwas Gutes daraus machen!

Rede auf der Konferenz „Bürger naher Bundesstaat“



I.

Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gilt seit Jahren als drängende Aufgabe. Meine Amtszeit endet in drei Monaten. Ich bin nicht hier, weil ich in den vergangenen viereinhalb Jahren noch keine Gelegenheit gefunden hätte, mich zur Föderalismusreform zu äußern. Das habe ich oft und recht ausführlich getan, zum Beispiel heute vor einem Jahr beim Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente.

Ich bin hier, weil mich Ihr Anliegen überzeugt: Sie wollen die Beratungen in den staatlichen Gremien mit einer gesellschaftlichen Debatte begleiten, und Sie wollen dabei besonders für einen bürgernahen Staat eintreten. Beides ist gut,

Eröffnungsrede auf der Konferenz der Stiftungsallianz Bürger naher Bundesstaat „Bürger naher Bundesstaat – Leitlinien eines modernen Föderalismus am 31. März 2004.

denn die vom Bund und den Ländern angestrebte Föderalismusreform verdient allergrößte öffentliche Aufmerksamkeit, und ob sie zu sehr viel mehr Bürgernähe führt, das steht ja noch nicht fest.

Ich will Sie also beim Wort und diese Veranstaltung beim Thema nehmen und mit Ihnen darüber nachdenken, was ein „bürgernaher Bundesstaat“ eigentlich ist und was er fordert. Dabei erhebe ich keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

II.

Bürgernähe setzt Bürger voraus. Das klingt trivial, ist es aber nicht. Im Wort Bürger schwingen zweieinhalb Jahrtausende europäischer Geschichte mit. Bürger ist, wer mit gleichen Rechten und Pflichten am politischen Leben des Gemeinwesens teilnehmen darf. Bürger sind keine Untertanen, sondern Freie und Gleiche. Sie sind nicht bloß Mitglieder eines Konsumvereins oder einer Wohngemeinschaft, sondern Schicksalsgenossen, die gemeinsam über die Belange des gemeinsamen Wohls, des Gemeinwohls entscheiden und solidarisch füreinander eintreten. So konstituieren sie den Staat und bedienen sich seiner, um ihre Freiheit zu wahren und um Gerechtigkeit zu üben. Der Staat ist Mittel und Ausdruck ihrer demokratischen Selbstbestimmung und ihrer Werte und Ideale.

Darum ist ein „bürgerferner“ demokratischer Staat ein Widerspruch in sich; er wäre eine Katastrophe. Nichts ist für eine Demokratie wichtiger als Bürgernähe und Bürger, die sich in ihre eigenen Angelegenheiten einmischen.

Das heißt nicht, dass wir am besten gleich die direkte Demokratie einführen sollten nach dem Motto: Viel hilft viel. In einem Land mit über achtzig Millionen Einwohnern ist das keine vernünftige oder auch nur gangbare Alternative. Bürgernähe ist aber eine Aufgabe, die genaue Aufmerksamkeit und ständige Pflege verlangt.

Was stiftet diese Nähe? Ich meine, das sind Verstehen, Zuneigung und Teilnahme. Bürgernähe hat eine intellektuelle, eine emotionale und eine partizipatorische Dimension.

III.

Nur das, was man versteht, kann man richtig einschätzen und wertschätzen und mitgestalten. Die Demokratie lebt von ihrer Verständlichkeit und vom politischen Verständnis ihrer Bürger.

Verstehen beginnt mit der Durchschaubarkeit: Besonders in einem föderalen Staat mit seinen vielen Ebenen und Mitspielern müssen die Bürger ohne allzu großen Aufwand feststellen können, wer für was zuständig ist, wer wo mitentscheidet und wer wofür von ihnen Geld verlangt. Zur Zeit wissen das alles oft nur noch Fachleute, und selbst die tun sich immer schwerer. Der Bauplan und die Verfahren unseres Bundesstaates müssen wieder verständlicher werden, auch für den Normalbürger.

Die staatliche Willensbildung muss sich den Bürgern verständlich machen. Von Christian Meier stammt die Feststellung, Menschenwürde bestehe in unserer Zeit rasanter Veränderungen nicht zuletzt darin, dass man mit dem Geschehen überhaupt noch „mitkommt“. Auch dafür müssen die staatlichen Institutionen sorgen, allen voran die Parlamente. Sie müssen erklären und begründen, was sie tun. Sie müssen über die großen Fragen öffentlichkeitswirksam streiten und dann entscheiden. Sie dürfen die Debattenhoheit nicht einer kleinen Gruppe prominenter Talkshow-Gladiatoren überlassen und auch nicht nur Vorentscheidungen anderer ratifizieren.

Parlament und Demokratie werden geschädigt, in Bund-Länder-Gremien, in Ausschüssen und in Kommissionen, wenn unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit weitreichende Absprachen getroffen, die Ergebnisse dann in Kabinetten beschlossen und im Plenarsaal nachvollzogen werden. Ein bürgernaher Bundesstaat braucht die kritische Öffentlichkeit, er braucht starke und selbstbewusste Parlamente und er braucht Abgeordnete, die eigensinnige und bei Bedarf auch widerborstige Volksvertreter sind, und nicht mausgraue Fraktionsangestellte am Fließband der Gesetzgebung.

Wir haben viel zuviel Exekutiv- und Verbundföderalismus und viel zuwenig parlamentarische Debatten und Entscheidungen. Jede Reform wird daran zu messen sein, ob sich daran etwas ändert.

Der demokratische Staat muss verständlich sein und er muss sich verständlich machen. Er muss auch auf das politische Verständnis und Interesse seiner Bürger zählen können. Jeder und jede von ihnen sollte einen gewissen Fundus an politischer Bildung mitbringen. Dazu zählt es, die eigenen Rechte und Pflichten zu kennen, und dazu zählt die Bereitschaft, sie auch wahrzunehmen. Dazu zählt, sich über wichtige öffentliche Angelegenheiten zu informieren. Dazu zählen das Wissen, wie man gemeinsam mit anderen demokratisch etwas bewegen kann, und die Entschlossenheit, sich kräftig in die eigenen Angelegenheiten einzumi-

schen. Diese politische Bildung zu mehren ist nicht zuletzt Ihre Aufgabe, die Aufgabe der politischen Stiftungen. Widmen Sie sich ihr nach Kräften!

Zur politischen Bildung gehört auch eine deutliche Vorstellung davon, wo die Grenzen der Staatstätigkeit liegen, was staatliches Handeln vermag und worin der Wert des Staates liegt, der durch keine andere Organisation zu ersetzen ist.

Ich will diesen Aspekt ein wenig vertiefen, weil er mir gerade in dieser Zeit vielfältiger Reformdebatten besonders wichtig ist.

– Heute besteht vielfach die Vorstellung, der Staat sei so etwas wie ein Versorgungsunternehmen. Darum erscheint vielen eine rein ökonomische Sicht auf den Staat plausibel, und diese Sicht führt dazu, dass ihnen dann eben auch eine rein ökonomische Kritik des Staates einleuchtend vorkommt. So mehren sich die Stimmen, die nach seinem möglichst vollständigen Rückzug rufen. Zur Begründung heißt es, private Unternehmen könnten die sozialstaatlichen Aufgaben effizienter erledigen, bei ihnen bekomme der Kunde Bürger mehr für sein Geld und könne autonom für sich sorgen. Der Staat möge nur endlich aufhören, die Marktbürger in ihren rationalen ökonomischen Entscheidungen zu stören und die freie Entfaltung der Marktkräfte einzuschränken. Die Zauberworte dafür heißen Deregulierung, Flexibilisierung und Liberalisierung – und das soll vom Ladenschluss bis zur verbrauchenden Embryonenforschung reichen.

So sehr ich es begrüße, wenn auf die Effizienz staatlichen Handelns geachtet wird und wenn in unserer Rechtsordnung alte Zöpfe abgeschnitten werden – die rein ökonomische Kritik am staatlichen Handeln droht etwas Wesentliches zu verfehlen.

Der Staat ist mehr als ein technischer Dienstleistungsbetrieb oder eine Wach- und Schließgesellschaft und er ist auch mehr als eine Agentur zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts. Der moderne Staat bildet das Gegengewicht zu gesellschaftlichen und ökonomischen Kräften, die die Freiheit des Einzelnen längst viel stärker bedrohen als jede Obrigkeit. Dagegen schützt der Staat, und nur er kann das auf demokratisch legitime Weise tun.

Der Staat legt die Pflichten zugunsten der Gemeinschaft fest – von der Wehr- über die Steuer- bis zur Unterhaltungspflicht. Der Staat setzt im Interesse des Gemeinwohls Verbote – vom Umweltrecht bis zur Kriegswaffenkontrolle, vom Verbot der so genannten aktiven Sterbehilfe bis zur Sonntags- und Feiertagsruhe – und dadurch schafft der Staat Freiräume gegen die grenzenlose ökonomische Freiheit und gegen eine allgegenwärtige Rechenhaftigkeit, die von allem den Preis kennt und von nichts den Wert.

Es ist der Staat, der im Interesse des Gemeinwohls Rahmenbedingungen festlegt, Werte schützt, die Schwachen fördert, seine Bürger gegen Schicksalsschläge absichert und für einen Ausgleich zwischen Arm und Reich sorgt. Das ist weit mehr als Sozialpolitik.

Sozialer Ausgleich schützt die Bürger gerade in ihrer Eigenschaft als Bürger, denn ein Übermaß an sozialer Ungleichheit gefährdet auch die politische Gleichheit und damit die Bürgerqualität. All das macht die spezifische Bedeutung und den Wert des Staates aus. Das Bewusstsein für diese Zusammenhänge darf nicht schwinden, weil sonst die zentrifugalen Kräfte in der Gesellschaft überhand nehmen.

– Dem wird nun entgegengehalten, der Staat könne diese schützende und ausgleichende Rolle doch ohnehin immer weniger spielen. Es gebe schließlich immer mehr Entwicklungen, die wie Naturgewalten über uns kämen – vom Regelungseifer der Europäischen Union bis zur Globalisierung. Überhaupt vollziehe sich der rasante Wandel aus einer Unsumme von Impulsen heraus, die sich längst der politischen Steuerung und Entscheidung entzögen. Auch diese Thesen vom Steuerungsverlust der Politik und vom Verlust ihrer Reichweite können das politische Engagement der Bürger und die Bürgernähe des Staates schwächen, denn warum sollten sich die Bürger noch für einen machtlosen Staat interessieren?

Ich halte nichts von solchen Empfehlungen, die staatlichen Segel zu streichen. Oft stimmen schon die beklagten Sachverhalte nicht. Die Europäische Union zum Beispiel überfällt mit ihren Rechtsakten niemanden aus dem Hinterhalt. Außerdem gilt auch da ganz wie im deutschen Recht die Vermutung, dass so mancher Rechtsakt, den die einen Vertreter einer heimischen Industrie- oder Wirtschaftsbranche heftig kritisieren, auf den verständlichen Wunsch von Vertretern anderer Branchen zurückgeht.

Allerdings stimmt es, dass sich unser Bundesstaat auf der europäischen Ebene besser aufstellen muss, wenn er unsere Interessen gezielter und wirksamer vertreten will. Leider stimmt es auch, dass die Parlamente in Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten mittlerweile besonders arg ins Hintertreffen geraten sind. Die Europapolitik wird ja noch stärker administrativ und gouvernemental bestimmt als die innerstaatliche Rechtsetzung. Daran sollte sich im Interesse der demokratischen Transparenz und um der Bürgernähe willen rasch etwas ändern.

Andere Entwicklungen wie die Globalisierung liegen nicht etwa außerhalb der Reichweite der Politik, sondern sie fordern von ihr Bestform. Die Bürger

erwarten doch mehr als die Empfehlung: „Rette sich, wer kann.“ Sie erwarten mehr als den Rat, jeder einzelne möge sich auf eigene Faust in den Verhältnissen zurechtfinden, da sie insgesamt politisch nicht mehr zu gestalten seien. Davon kann ja tatsächlich nicht die Rede sein. Das zeigen doch die Erfolge der europäischen und internationalen Zusammenarbeit und das Vorbild anderer Staaten.

Es macht den Wert und die Bewährung des Staates aus, dass er auch angesichts besonderer Herausforderungen seine Kernaufgaben ernst nimmt und erfüllt: den Schutz der Schwachen und die Pflege des Gemeinwohls. Das wird nationalstaatlich allein nicht gelingen. Demokratisch legitimierte Entscheidungen dürfen der Internationalisierung der Wirtschaft nicht länger hinterherhinken. Früher schwelgte die Politik oft in Allmachtsphantasien. Das war falsch. Jetzt darf die Politik sich nicht in Ohnmachtsgesten flüchten.

IV.

So viel zur intellektuellen Dimension von Bürgernähe, zum Verstehen des Staates und seines Wertes.

Unser Bundesstaat sollte den Bürgerinnen und Bürgern aber auch emotional nahe sein. Sie sollen sich mit seinen Symbolen und Traditionen, mit seinen Festen und mit seinen Gedenktagen identifizieren können. Das setzt zunächst einmal bei den Repräsentanten dieses Staates einen Sinn für Formen voraus. Der ist nach meiner Erfahrung unterschiedlich entwickelt. Manchen sind staatliche Symbole und protokollarische Pflichten gleichgültig oder gar lästig, andere empfinden sie angesichts unserer gebrochenen Geschichte als zwiespältig, und wieder andere schwelgen förmlich in „pomp and circumstance“ und können gar nicht genug bekommen von Flaggen und klingendem Spiel.

Die Bürgerinnen und Bürger selber sind unsicher. Umfragen zeigen zum Beispiel, dass sie die deutschen Farben gern sehen und dass sie es schätzen, wenn bei passender Gelegenheit die Nationalhymne angestimmt wird; aber als so selbstverständlich wie die Amerikaner oder die Franzosen empfinden sie das nicht. Das hat natürlich etwas mit unserer deutschen Geschichte zu tun. Die verbietet in der Tat jeden Nationalismus, aber am Patriotismus darf sie uns nicht hindern.

Bürgernähe ist auf Dauer nur ein Staat, in dem sich die Bürger zusammgehörig fühlen. Sie sollen ihn nicht vergötzen, aber sie sollten patriotische Zuneigung zum eigenen Land empfinden und in aller Bescheidenheit selbstbewusst für den demokratischen Staat eintreten. Darum darf er die Bürgerinnen und Bürger

nicht nur als Verstandesrepublikaner überzeugen, sondern muss auch ihre Herzen erreichen. Die Bundesrepublik Deutschland hat auch in dieser Hinsicht viel zu bieten, vom „Wunder von Bern“ bis zum Fall der Berliner Mauer, von der in ihrem schlichten Ernst anrührenden Verfassungsgebung des Jahres 1949 inmitten der Menagerie des Museums König bis zum Schwarz-Rot-Gold der Abzeichen und Wimpel unserer Truppen und Aufbauhelfer auf dem Balkan und in Afghanistan. Es ist doch schön, bei all dem sagen zu können: „Dies Land sind wir.“

V.

Damit komme ich zur unmittelbaren demokratischen Teilhabe und Teilnahme der Bürger an unserem demokratischen Bundesstaat, zur partizipatorischen Dimension seiner Bürgernähe.

Das wichtigste Mittel dieser Teilhabe ist das Recht zur Wahl der Volksvertretungen im Bund und in den Ländern, den Landkreisen und Gemeinden. Dieses Recht zählt zum unbestrittenen Kernbestand unserer Demokratie. Umso mehr muss seine Substanz geschützt und gestärkt werden.

Zum Schutz zuerst: Wenn den Gewählten nichts mehr zu entscheiden bliebe, dann würde das Wahlrecht zum leeren Formenspiel, und die Wähler wendeten sich ab. Diese Gefahr ist ja beileibe nicht bloß theoretisch. Die Länderparlamente können ein Lied davon singen. Sie haben durch die konkurrierende Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung des Bundes sehr viele Entscheidungsrechte verloren. Der Bundestag könnte spätestens dann in das Lied einstimmen, wenn es um die – ebenso vernünftige wie alternativlose – Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene geht. Darum gehört ins Zentrum aller Aufgaben-, Organisations- und Finanzfragen immer wieder auch die Frage, wie und auf welcher Ebene die parlamentarischen Kontroll- und Entscheidungskompetenzen und damit der Einfluss der Wähler gewahrt und gestärkt werden können.

Fast noch eindrucksvoller lässt sich die Problematik derzeit am Beispiel der kommunalen Selbstverwaltung zeigen. Sie braucht Aufgaben, Handlungsformen und ausreichende Finanzen, damit sie sich kraftvoll verwirklichen kann; sonst verlieren die Entscheidungsrechte der Kommunalvertretungen und die Teilhaberechte der Bürger ihre politische Substanz.

Das könnte dramatische Folgen für die Bürgernähe und für die demokratische Akzeptanz des Gesamtstaates haben. Darauf deutet eine norwegische Studie hin, über die vor kurzem in vielen Zeitungen berichtet worden ist. Sie ist im Auftrag

des norwegischen Parlaments erarbeitet worden und kommt zu dem Ergebnis, dass die Kette der demokratischen Legitimation und Legitimität in Norwegen zu zerfallen droht.

- Die Wahlbeteiligung gehe zurück;
- örtliche, von der Mittelschicht dominierte Bürgerinitiativen nähmen zu;
- die Parteien wandelten sich zu immer professioneller betriebenen politischen Maschinen, in denen die Mitglieder immer weniger Einfluss hätten
- und es tue sich eine Kluft auf zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten.

Die wichtigste Ursache für all das: Die norwegische Demokratie wurzele in der örtlichen Selbstverwaltung, doch die sei nur noch ein Schatten ihrer selbst.

Ihre Formen seien noch am Platze, doch ihre Entscheidungsrechte seien geschwunden. Stattdessen führten die Kommunen fast nur noch Entscheidungen des Zentralstaats aus. Die Selbstverwaltung sei deshalb demoralisiert, und die Wähler wendeten sich ab. Die örtliche Demokratie sei aber besonders wichtig für das Gefühl, auch zwischen den Wahlen zum Nationalparlament in demokratische Entscheidungen einbezogen zu sein. Der Niedergang der örtlichen Demokratie gefährde darum das demokratische Fundament des ganzen Staates.

Dieser Befund aus Norwegen gibt zu denken, weil uns vieles bekannt vorkommt, und mich bestärkt er in der Überzeugung, dass unsere Föderalismusreform auch die Lage der Kommunen durchgreifend verbessern muss, um die demokratischen Rechte der Bürger zu schützen und die Bürgernähe zu fördern.

Lassen sich die demokratischen Beteiligungsrechte darüber hinaus weiter stärken und ausbauen? Auch diese Frage verdient sorgfältige Prüfung.

Wie sehen zum Beispiel die Erfahrungen mit dem Kumulieren und Panaschieren aus? Wenn sie gut sind, und den Eindruck habe ich, warum sollte dieses Wahlverfahren dann nicht noch deutlich mehr in Gebrauch kommen? Außerdem: Warum öffnen die politischen Parteien ihre Listen nicht stärker für Nichtmitglieder oder Noch-Nichtmitglieder? Und: Gibt es noch andere Möglichkeiten, den Wählerinnen und Wählern mehr Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten zu geben?

Und weiter: Wir haben in den Kommunen und in den Ländern mit Bürgerbegehren und Volksbegehren, mit Bürgerentscheiden und Volksentscheiden insgesamt gute Erfahrungen gemacht. Bis zum Herbst des vergangenen Jahres gab es in den Ländern schon mehr als 150 Volksbegehren, an die dreißig Volkspetitionen mit der Forderung, ein bestimmtes Thema im Landtag zu behandeln, und

mehr als dreißig Referenden. Dazu kamen etwa 250 Bürgerbegehren und rund 120 Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene. Das ist schon den Zahlen nach eine eindrucksvolle Bilanz. Noch wichtiger ist aber: Diese Formen direkter Demokratie haben nicht etwa dem Populismus Tür und Tor geöffnet, sondern sind ganz überwiegend Zeichen von solidem demokratischem Engagement.

Das Grundgesetz kennt – bis auf den Ausnahmefall der Länderneugliederung – Volksbegehren und Volksentscheide bisher nicht. Die Mütter und Väter unserer Verfassung hielten solche plebiszitären Elemente für problematisch und wollten lieber eine starke parlamentarische Demokratie.

Niemand wird leugnen, dass Volksabstimmungen Demagogen auf den Plan rufen können. Nach fünfzig Jahren ist unsere Demokratie aber stark und selbstbewusst genug, um auch mit vereinzelt populistischen Missbräuchen fertig zu werden. Auch hier gilt, dass der gelegentliche Missbrauch einer Sache ihren Gebrauch nicht hindern sollte.

Darum halte ich es für richtig, dass inzwischen alle Parteien darüber nachdenken, wie wir auch das Grundgesetz durch klar definierte plebiszitäre Elemente ergänzen und bereichern können. Ich würde es begrüßen, wenn das schon bald gelänge. Die Bürgernähe unseres Staates und das Vertrauen in ihn könnten dadurch nur gewinnen.

Dabei sind mir allerdings zwei präzisierende Hinweise wichtig: Erstens können und sollen die Formen direkter Demokratie nicht die Parlamente ersetzen. Ich jedenfalls will unsere repräsentative nicht gegen eine plebiszitäre Demokratie eintauschen. Zweitens lassen die Anhänger direkter Demokratie nicht selten ein Ressentiment gegen die politischen Parteien erkennen, etwa nach dem Motto: Direkte Demokratie ist die Antwort auf die Unbeweglichkeit und auf die Handlungsschwäche der Parteien. Dieses Ressentiment halte ich für falsch und schädlich, auch wenn Parteien gelegentlich einiges dafür tun, es zu nähren.

In Wahrheit können die Formen direkter Demokratie die Arbeit der Parteien überhaupt nicht ersetzen, auch und gerade unter dem Aspekt der Bürgernähe nicht. Nur die Parteien sind zu mehr als punktuelltem Engagement in der Lage; nur sie können landes- und bundesweit die Fülle der Themen erfassen und ordnen. Nur sie können widerstreitende Ziele und Interessen abwägen, Gegensätze überbrücken und Kompromisse finden und schließen.

Auch für die Parlamente ist die Arbeit der Parteien unverzichtbar – übrigens hat sich das schon in der Paulskirchenversammlung sehr eindrucksvoll erwiesen.

Gäbe es die Parteien nicht, man müsste sie erfinden, nein: Sie würden von selbst entstehen, denn schon bald würden engagierte Demokraten über ihre Einzelinitiativen hinaus nach den größeren politischen Zusammenhängen und nach dauerhaften Verbündeten streben.

Es gibt Parteienverdrossenheit, ich weiß, und es gibt auch manchen Grund dazu; aber meine Antwort an alle Verdrossenen heißt: Lasst es euch nicht verdrießen – engagiert euch, organisiert euch, tretet ein und macht es besser!

VI.

Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung soll Vorschläge erarbeiten, „um die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz ihrer Aufgabenerfüllung zu steigern“. So haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat es beschlossen.

Sie überprüft dazu die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten, die Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und sie beleuchtet alles auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Europäischen Union und mit Blick auf die Lage der Kommunen.

Dies Arbeitsprogramm ist wichtig, sinnvoll und nötig. Man merkt freilich: Der Hauptakzent liegt auf Effizienz, auf Handlungsfähigkeit, auf Funktionalität und auf Wettbewerb. Von Bürgernähe ist in den Beschlüssen zur Einsetzung der Kommission nicht die Rede. Auch in den bisherigen Beratungen taucht dieses Stichwort nur am Rande auf, etwa wenn es um eine transparentere Ordnung der Zuständigkeiten geht und um mehr Rechte für die Länder – beides ist gewiss wichtig.

Sie werden verstehen, dass ich mich in die Einzelheiten der Kommissionsarbeit nicht einmische. Ich dürfte das gar nicht. Ich will aber doch gern zwei allgemeine Bemerkungen anfügen, die ich lange vor ihrem Beginn gemacht habe.

– Zum einen sollte die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Länder nicht in Konflikt mit dem Ziel geraten, die föderale Ordnung transparenter und damit bürgernäher zu machen. Ich zitiere mich ausnahmsweise einmal selber: Die Reform darf nicht zu Mandelbrot-Figuren führen – Sie wissen schon, diese unendlich komplexen Bilder aus der Chaosforschung.

Das könnte indes leicht geschehen, etwa wenn mit Blick auf einen Gesetzgebungsgegenstand den Ländern nur Teilfragen zur eigenen Regelung zurücküberwiesen werden oder wenn man neue, feinzisierte Verfahren der Mitwirkung und Rückholung und dergleichen mehr installiert. Wenn also rückübertragen wird, dann nicht ein bisschen auf vielen Feldern, sondern lieber auf wenigen ganz.

– Zum anderen sollte das Ordnungmachen nicht zum Selbstzweck werden. Auch die Politik schreibt gelegentlich auf krummen Zeilen grade, und mitunter führen Verhältnisse, die dem Ordnungspolitiker ein Gräuelfeld sind, für die Bürger und das Gemeinwesen zu ganz vernünftigen Ergebnissen. Mischfinanzierung und Gemeinschaftsaufgaben zum Beispiel, die heute so in der Kritik stehen, sind ja nicht aus Freude an Verfassungsänderungen ins Grundgesetz eingefügt worden, sondern aus sachlichen Gründen.

Hat sich zum Beispiel die Kofinanzierung des Bundes in der Kulturpolitik, beim Hochschulbau und in der Forschungsförderung im Grunde nicht doch recht gut bewährt? Wie wird es Kultur und Wissenschaft in den finanziell weniger leistungsfähigen Ländern gehen, wenn der Bund sich aus der Finanzierung zurückzieht? Gewiss, das sind keine Fragen des Verfassungsrechts; aber es sind Fragen der Verfassungswirklichkeit, und die hat auch ihren Reiz.

Ich habe deutlich zu machen versucht, was die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bislang nicht berät: Vieles nämlich, auf das man nur kommt, wenn man ein wenig über die verschiedenen Dimensionen von Bürgernähe nachdenkt.

Gewiss: Der Auftrag der Kommission muss begrenzt sein, wenn sie erfolgreich sein soll. Einige der von mir angesprochenen Fragen sind auch keine Sache des Verfassungsrechts. Alle erscheinen sie mir aber so wichtig, dass sie weitere Diskussion und dann auch Antworten verdienen.

Mehr Wahrheit und Klarheit – Ziele, Wege und Perspektiven für eine Reform des Föderalismus



Der Föderalismus ist zur Zeit im öffentlichen Diskurs stark vertreten. Ich finde das richtig, denn im Bereich der bundesstaatlichen Ordnung stehen wir vor großen Herausforderungen.

In der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hat sich bei allen Beteiligten – und zwar über die Fraktionsgrenzen und Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern hinweg – die Einsicht durchgesetzt: Das föderale Kompetenzgefüge muss verändert werden.

Die Handlungs- und damit die Reformfähigkeit unseres politischen Systems wird zunehmend erschwert, und zwar vor allem durch eine intensive und viel-

Eröffnende Rede der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 29. April 2004.

gestaltige Verflechtung der politischen Entscheidungsebenen. Autonome Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume des Bundes und der Länder sind im Laufe der Zeit immer mehr eingeschränkt worden.

Zentrales Ziel der Föderalismusreform muss es deshalb sein, diese übermäßige Verflechtung abzubauen und dadurch mehr politische Handlungsfähigkeit für Bund *und* Länder zu gewinnen.

Die Forderung nach mehr Wahrheit und Klarheit in den politischen Entscheidungsprozessen ist vor allem auch ein Gebot des Demokratieprinzips und der Bürgernähe. Wenn niemand mehr nachvollziehen kann, wer eigentlich in unserem Staat welche Entscheidungen fällt, droht ein echtes Defizit. Wir brauchen mehr Transparenz. Ich bin deshalb dem Bundespräsidenten dankbar, dass er diesen wichtigen Aspekt in seiner Rede auf der gemeinsamen Konferenz „Bürgernaher Bundesstaat“ der politischen Stiftungen vom 31. März im Berliner Abgeordnetenhaus ausdrücklich hervorgehoben hat.

Deutschland muss aber auch europatauglicher werden. Dies gilt nicht nur für die verbesserte Umsetzung europäischer Richtlinien und Beschlüsse. Es gilt vor allem auch im Hinblick auf die wirksame Vertretung deutscher Interessen auf europäischer Ebene, insbesondere im Vorfeld von Rechtssetzungsakten der EU.

Wie können die Wege aus dieser allseits beklagten Politikverflechtung aussehen?

Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern müssen zum einen klarer getrennt werden. Zum anderen müssen sie – soweit dies unter Berücksichtigung gesamtstaatlicher Interessen angezeigt ist – neu verteilt werden.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung bedeutet dies eine stärkere Trennung von Bundes- und Länderkompetenzen, denn eine klare Abgrenzung ist das wirksamste Mittel der Entflechtung.

Deshalb müssen wir zunächst die Rahmengesetzgebung als Kategorie abschaffen. Bei dieser Art der Gesetzgebung haben Bund und Länder eine Materie arbeitsteilig zu bewältigen. Dadurch gibt es einen Zwang zur zweistufigen, hintereinander geschalteten Rechtsetzung. Dies verhindert jedoch eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten und verzögert die Umsetzung von EU-Vorgaben außerordentlich. Ein Beispiel ist das Umweltrecht. Hier gibt es Rahmengesetzgebung und konkurrierende Gesetzgebung. Wenn man beide zusammenführt, könnte das Umweltrecht sachgerechter gestaltet werden. Denn dann würde end-

lich der moderne umweltmedienübergreifende Ansatz des europäischen Umweltrechts aufgegriffen. Damit wäre auch bereits ein großer Schritt zur Verbesserung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes getan.

Daneben müssen weitere Gesetzgebungskompetenzen neu geordnet werden. Ich möchte der nachfolgenden Diskussion nicht vorgreifen und mich an dieser Stelle nur auf wenige grundsätzliche Anmerkungen beschränken:

Es muss von Fall zu Fall geprüft werden, ob eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Maßstab ist dabei zum einen die Gewährleistung eines einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsraumes, zum anderen die Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Bestimmte umweltrechtliche und soziale Schutzstandards müssen wir im Wettbewerb der Regionen um Investitionen und Arbeitsplätze vor Absenkung schützen.

Die Länder sollten die Gesetzgebungskompetenz nur für solche Materien erhalten, die von den Ländern auch zu unterschiedlichen und eigenständigen Regelungen genutzt werden können.

Einen wirklichen Rückschritt würde es dagegen bedeuten, wenn den Ländern Aufgaben übertragen würden, die sie entweder aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit nicht wahrnehmen können oder für die ein länderübergreifender Koordinationsbedarf besteht. Wer hier zu groß bemessene Politikfelder für mehr Länderautonomie fordert, vertritt letztlich nur die Interessen einzelner starker Länder.

Die Länder verweisen zwar in diesem Zusammenhang gerne auf die Möglichkeit der Selbstkoordination. Doch ich halte dieses Instrument für zu schwerfällig und im Grunde für innovationsfeindlich. Denn man muss sich vor Augen halten: Die Zahl der länderübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen soll sich mittlerweile auf über 900 belaufen.¹

Außerdem bedeutet diese Art der Selbstkoordination einen Weg über mehrere politisch-administrative Instanzen – von den Arbeitsgemeinschaften und Kommissionen über die Fachministerkonferenzen bis hin zu den Konferenzen der Ministerpräsidenten. Schon im Bereich der originären Gesetzgebungskompetenzen der Länder (z.B. im Bildungsbereich) erweist sie sich häufig als sehr schwerfällig und führt nicht selten zu unsachgemäßen Kompromisslösungen.

¹ Johannes Rau: „Bewährt oder erstarrt? Unser föderatives System auf dem Prüfstand“, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, 1999, S. 17ff. (S. 20).

Schwerwiegender erscheint mir noch, dass diese rein exekutivisch geprägte Selbstkoordinierung der Länder auch ein eklatantes Demokratiedefizit aufweist: Soweit die Landesparlamente hier überhaupt beteiligt sind, sollen sie nur noch den Staatsverträgen zustimmen, die oft langwierig zwischen den Landesexekutiven ausgehandelt werden. Ähnlich gering ist ihr Gestaltungsspielraum bei der Verabschiedung von Landesgesetzen; soweit sie sich weitgehend an Musterentwürfen orientieren, die von den Länderexekutiven zuvor ausgehandelt werden. Eine klare parlamentarische Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen wird durch dieses „Kooperationssystem der Exekutiven“ nicht gewährleistet.

Auch die von den Ländern vorgeschlagene Einführung verfassungsunmittelbarer Zugriffsrechte auf ausgewählte Materien der Bundesgesetzgebung trägt nicht zu mehr Wahrheit und Klarheit bei.

Eine Befugnis der Länder, im Umfang ganzer Gesetzgebungsmaterien vom Bundesrecht abzuweichen, würde das Gegenteil von Entflechtung und Transparenz bewirken: Sie eröffnet den Ländern die Möglichkeit, von ihrem Zugriffsrecht in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Maße Gebrauch zu machen. Damit käme es zu einem komplizierten Nebeneinander von parallelem Bundes- und Landesrecht und damit zu einer Vielzahl von Auslegungsschwierigkeiten.

Eine Regelungsmaterie wäre nicht mehr abschließend und in sich schlüssig geregelt, sondern könnte der Gefahr einer irreparablen Rechtszersplitterung ausgesetzt sein.

Eine ganz andere Frage ist es, ob die Gestaltungsmöglichkeiten der Landesparlamente nicht durch den verstärkten Einsatz einfachgesetzlicher Öffnungs- und Experimentierklauseln erweitert werden könnten – wie dies jetzt schon im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung nach Artikel 71 GG möglich ist.

Zentrales Anliegen der Bundesregierung ist es, die Zahl der Zustimmungspflichtigen im Gesetzgebungsverfahren zu verringern. Sie alle wissen, dass mittlerweile für fast 60% der Gesetze und für die wichtigsten Verordnungen eine Zustimmung des Bundesrates notwendig ist. Die Ursache dafür liegt bekanntermaßen in erster Linie bei Artikel 84 GG. Danach müssen die Länder bei Regelungen des Bundes zum Verwaltungsverfahren und zur Verwaltungsorganisation zustimmen. Hinzu kommt die so genannte Einheitstheorie des Bundesverfassungsgerichts, nach der sich das Zustimmungserfordernis nicht nur auf die

jeweilige zustimmungsbedürftige Einzelnorm, sondern auf das gesamte Gesetz bezieht.

Der Bundesrat hat hierdurch einen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung gewonnen, der es der parlamentarischen Mehrheit im Bundestag immer schwerer macht, ihre politischen Konzepte während der Legislaturperiode durch verbindliche und in sich konsistente Grundsatzentscheidungen durchzusetzen. Notwendige Reformen werden entweder behindert oder sie enden nach dem Vermittlungsverfahren hinter verschlossenen Türen nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Die Bürgerinnen und Bürger können häufig nicht mehr erkennen, wer eine Entscheidung im Ergebnis zu verantworten hat. Landtagswahlen werden zu Abstimmungen über die Bundespolitik umfunktioniert, in deren enger Abfolge die notwendigen Phasen zur Politikgestaltung im „Dauerwahlkampf“ untergehen.

Auch hier ist also die Wiederherstellung von Wahrheit und Klarheit dringend geboten. Der Zustimmungstatbestand des Artikel 84 GG ist deshalb auf seine ursprüngliche Funktion zurückzuführen, nämlich die Zuständigkeit der Länder für die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren zu sichern.

In der Verfassungskommission zeichnet sich hierzu bereits eine sehr entflechtungsfreundliche Lösung ab, die für allen Seiten akzeptabel sein könnte:

Der Bund behält die Befugnis, Verwaltungsverfahren und Behördenorganisation beim landeseigenen Vollzug von Bundesrecht zu regeln. Die Länder können aber eigene Regelungen zum Verfahren und zur Behördenorganisation treffen. Da bei einer solchen Öffnung das Bundesrecht nicht mehr in die rechtliche Gestaltungsautonomie der Länder eingreift, entfällt der innere Grund für das Zustimmungserfordernis, das dementsprechend gestrichen werden kann. Ob der Bund für eng begrenzte Ausnahmefälle aus zwingenden fachlichen Gründen die Möglichkeit behalten muss, mit Zustimmung des Bundesrates verbindliches Verfahrens- und Organisationsrecht zu setzen, ist noch näher zu prüfen. Das stellt aber den grundsätzlichen Entflechtungsansatz nicht in Frage.

Die Entflechtung, die wir durch den soeben skizzierten Lösungsansatz erreichen können, darf jedoch nicht dadurch wieder in Frage gestellt werden, dass – wie von Seiten der Länder gefordert – für Bundesgesetze mit „erheblicher Kostenfolge“ ein neuer Zustimmungsvorbehalt für die Länder geschaffen wird. Eine Entflechtung durch Änderung des Artikel 84 GG darf nicht in einen anderen Zustimmungsvorbehalt münden, der letztlich noch mehr Verflechtung bewirkt.

Geprüft werden sollte aber, ob den Interessen der Kommunen dadurch Rechnung getragen werden kann, dass die Möglichkeit einer direkten Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch den Bund zukünftig ausgeschlossen wird.

Von herausragender Bedeutung für ein europapolitisch handlungs- und wettbewerbsfähiges Deutschland ist auch die optimale Wahrnehmung nationaler Interessen in Brüssel. Hier legt uns die föderale Ordnung aber derzeit noch Steine in den Weg.

Bei der Anhörung vor der Föderalismuskommission am 12. Dezember 2003 haben sich einige Sachverständige dazu geäußert. Artikel 23 GG, der die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands im Rat regelt, ist zu Recht von den meisten Sachverständigen kritisiert worden: Die Regelung erschwert die Verhandlungsführung auf deutscher Seite. Die Bundesregierung kann im Hinblick auf die üblichen Paketlösungen regelmäßig nicht über alle Verhandlungsgegenstände verfügen. Sie ist zu einem Verhandeln „unter Vorbehalt“ gezwungen – bis zur jeweiligen Rückkoppelung mit den Ländern.

Mit der Erweiterung der EU sowie der im Rahmen der zukünftigen EU-Verfassung zu erwartenden Zunahme von Mehrheitsentscheidungen wird sich die Notwendigkeit einer effektiven Interessenwahrnehmung noch erhöhen.

Vor diesem Hintergrund macht die von Länderseite geforderte Ausweitung der bestehenden Mitwirkungsrechte der Länder keinen Sinn. Vielmehr muss das bestehende komplizierte und aufwändige Mitwirkungsverfahren des Artikels 23 GG auch im Interesse der Länder vereinfacht werden. Die Regelung ist nicht praxistauglich und gehört auf den Prüfstand. Denn ein für den Gesamtstaat unvorteilhaftes Verhandlungsergebnis schwächt letztendlich auch die Position der Länder.

Um seine Interessen optimal einbringen zu können, muss Deutschland in Brüssel auf einer Ebene und mit einer Stimme sprechen können. In diese Stimme müssen im Innenverhältnis die Interessen der Länder und ihre fachliche Kompetenz selbstverständlich eingebunden sein.

Die bisherige Diskussion in der Verfassungskommission hat deutlich gemacht, dass vor allem die unterschiedliche Leistungskraft der Länder einer wünschenswerten stärkeren Entflechtung des föderalen Kompetenzgefüges entgegensteht. So sind es vor allem die großen finanzstarken Länder, die uneingeschränkt für mehr Gesetzgebungskompetenzen – etwa das Dienstrecht ihrer Beamten – und für eine weitgehende Entflechtung der Finanzbeziehungen mit dem Bund eintreten.

Hier ist es wenig hilfreich und führt uns einer Lösung nicht näher, die berechtigten Sorgen gerade der finanzschwachen Länder als Mutlosigkeit zu diskreditieren. Ministerpräsident Teufel hatte ihnen in der FAZ vom 24. März 2004 „Angst vor der eigenen Courage“ vorgeworfen. Doch sie befürchten nicht ohne Grund, die ersten Opfer eines ungehemmten Standort- und Steuerwettbewerbs unter den Ländern zu werden.

Solange aufgrund der unterschiedlichen Größe der Länder und ihrer ungleichen Finanz- und Wirtschaftskraft keine tragfähige Basis für einen stärkeren Trennföderalismus vorhanden ist, kann und darf sich die Bundesregierung ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung nicht entziehen und sich aus ihrer Rolle als Treuhänderin der Interessen der schwächeren Länder verabschieden. Es bleibt deshalb dabei, dass die notwendige Reform unserer bundesstaatlichen Ordnung nicht einseitig an der Idee des Wettbewerbs- oder Konkurrenzföderalismus ausgerichtet werden darf.

Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?



1 Unitarischer Bundesstaat und Politikverflechtung: Weshalb reformbedürftig?

Vor 15 Jahren, in den Reden und Aufsätzen zum vierzigsten Jahrestag des Grundgesetzes, wurde der Föderalismus als Fundament der westdeutschen Erfolgsgeschichte gefeiert; und noch vor zehn Jahren, als eine Verfassungskommission aus Anlass der deutschen Vereinigung das Grundgesetz überprüfte, wurde die bundesstaatliche Ordnung so gut wie ohne Änderung bestätigt – obwohl alle Aspekte der gegenwärtigen Kritik jedenfalls in der Wissenschaft damals schon längst bekannt waren. Heute dagegen gilt die gleiche Struktur den Mei-

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat "Bürgernaher Bundesstaat – Leitlinien eines modernen Föderalismus" am 31. März 2004.

nungsführern einer zunehmend frustrierten und politikverdrossenen Öffentlichkeit geradezu als die eigentliche Ursache der politischen Malaise in unserem Land; eine Einschätzung, die offenbar von den politischen Akteuren geteilt wird, denn Bundestag und Bundesrat haben im vergangenen Herbst eine gemeinsame Kommission zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ eingesetzt.

Wenn man diesen dramatischen Meinungswandel erklären will, dann muss man die ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die von der deutschen Politik zu bewältigen sind, in Beziehung setzen zu den besonderen Strukturmerkmalen und Funktionsweisen des deutschen Föderalismus, die mit den Stichworten des „unitarischen Bundesstaats“ und der „Politikverflechtung“ bezeichnet werden können.

Das erste Stichwort beschreibt eine für Bundesstaaten ungewöhnliche Fixierung der politischen Diskussion, der parteipolitischen Auseinandersetzung und der Medien auf die nationale Ebene. Dieser „unitarischen“ politischen Kultur entsprechen ungewöhnlich geringe Unterschiede der Rechtsordnung und der staatlichen Leistungen zwischen den Ländern und eine Finanzverfassung, die verhindert, dass Unterschiede in der Wirtschaftskraft sich auf die finanzielle Ausstattung der einzelnen Länder auswirken könnten. Das zweite Stichwort, die „Politikverflechtung“, beschreibt dagegen eine in der Welt einmalige Zuordnung der Staatsfunktionen. Die Gesetze in fast allen wichtigen Politikfeldern und so gut wie alle Steuergesetze werden vom Bund erlassen, aber sie müssen von den Ländern in eigener Verantwortung und mit eigenen Mitteln vollzogen werden. Im Gegenzug ist jedoch die Bundesregierung und ihre parlamentarische Mehrheit im Bundestag in allen wichtigen Bereichen der Gesetzgebung auf die Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat angewiesen. Im Ergebnis ist deshalb in Deutschland politisches Handeln jedenfalls in der Innenpolitik nur im Konsens zwischen den Regierungen von Bund und Ländern möglich.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit war dieser Konsens im gemeinsamen Willen zum Wiederaufbau und zur Integration der Heimatvertriebenen allseits vorhanden. Auch die wichtigen innenpolitischen Grundsatzentscheidungen der fünfziger Jahre, die das „deutsche Modell“ der „sozialen Marktwirtschaft“ prägten – lohnbezogene Sozialversicherung und dynamische Rente, Mitbestimmung und Tarifvertragsrecht, Bundesbankgesetz und Kartellrecht – waren bei ihrer Verabschiedung zwar oft zwischen den großen Parteien umstritten, aber kaum

zwischen Bund und Ländern. Nachdem aber die Weichen einmal gestellt waren, hätten sie auch nur noch im Konsens zwischen Bund und Ländern wieder umgestellt werden können.

Da diese politischen Grundentscheidungen insgesamt für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik in den Nachkriegsjahrzehnten günstig waren, erwies sich auch die aus der Politikverflechtung folgende Stetigkeit und Verlässlichkeit der konsensualen Politik zunächst als ein Vorteil. Mit dem Beginn der Wirtschaftskrise in den siebziger Jahren gewannen jedoch die korrespondierenden Nachteile des politischen Immobilismus an Gewicht. Dies lag nicht nur an krisenbedingten Interessenkonflikten zwischen den Ländern, sondern auch an politischen Richtungskonflikten zwischen der sozial-liberalen Koalition im Bundestag und einem von unionsgeführten Regierungen dominierten Bundesrat.

Seit den neunziger Jahren gibt es nun wieder die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden. Zugleich stand und steht aber die deutsche Politik vor neuen Problemen, von denen die deutsche Vereinigung zwar das dramatischste, aber nicht notwendigerweise das schwierigste war und ist. Herausgefordert wird das alte „deutsche Modell“ auch durch die Globalisierung der Kapitalmärkte, durch die Vollendung und die Osterweiterung des europäischen Binnenmarkts, durch die Erstreckung der europäischen Wettbewerbspolitik auf Aufgaben der „Daseinsvorsorge“, durch die Europäische Währungsunion und den Verlust einer auf die deutsche Wirtschaft zugeschnittenen Geldpolitik, und vor allem durch die Folgen hoher Arbeitslosigkeit und fallender Geburtenraten für die Finanzierungsgrundlagen unseres Sozialstaats.

1.1 Handlungsfähigkeit der Politik des Bundes

Jede dieser neuen Herausforderungen hätte Kurswechsel der Bundespolitik erfordert, die in ihrer Wirkung schwer abzuschätzen, aber für die Betroffenen zumeist schmerzhaft gewesen wären. Solche Reformen werden aber durch die föderale Politikverflechtung außerordentlich erschwert oder sogar verhindert.

Das lag und liegt einerseits an den sechzehn Landtagswahlen in jeder Legislaturperiode, die alle Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat haben, und die von der jeweiligen Opposition als Plebiszit gegen die Regierungspolitik inszeniert werden können. Anders als in den meisten Demokratien hat keine

deutsche Regierung fünf oder vier oder auch nur zwei Jahre Zeit, um die Wähler von der Wirksamkeit schmerzhafter Reformen zu überzeugen. Wenn sie nicht politischen Selbstmord begehen will, muss sie auch die kurzfristigen Proteste der Wähler fürchten.

Aber auch eine Regierung, die bereit wäre, ihr eigenes Überleben aufs Spiel zu setzen, könnte ihre Reformpolitik nicht gegen die Oppositionsmehrheit im Bundesrat durchsetzen, wenn diese zur Blockade entschlossen ist. Dafür kann es wahltaktische Gründe geben – je näher der Wahltag, desto größer das Interesse der Opposition, jeden Erfolg der Regierung zu verhindern. Wichtiger sind aber sachpolitische Kontroversen, wenn Regierung und Opposition, von unterschiedlichen Situationsdeutungen ausgehend, unterschiedliche Lösungskonzepte verfolgen und dann im Vermittlungsausschuss nach quälenden Geheimverhandlungen bestenfalls widersprüchliche und verkorkste Kompromisse herauskommen.

In Krisensituationen führt die deutsche Politikverflechtung also in einen Circulus vitiosus: Ihre Bewältigung würde durchgreifende und für die betroffenen Gruppen auch schmerzhaft Richtungswechsel der Bundespolitik erfordern. Die erwartbare Folge sind verlorene Landtagswahlen und oppositionelle Mehrheiten im Bundesrat, die dann parteipolitisch motivierte Blockaden der Regierungspolitik möglich machen. Die Krise selbst erzeugt also gerade jene Lähmung der Bundespolitik, die ihrerseits eine erfolgreiche Überwindung der Krise verhindert.

Aber auch wenn die Politik des Bundes voll handlungsfähig wäre, könnte sie die gegenwärtigen Herausforderungen nicht allein bewältigen. Wichtige Instrumente – vor allem in der Geld-, Währungs-, Handels- und Wettbewerbspolitik – stehen nur noch auf der europäischen Ebene zur Verfügung oder ihre nationale Verwendung wird durch die Vorgaben des europäischen Rechts beschränkt. Vor allem aber haben die Vervollendung des europäischen Binnenmarkts und die Währungsunion die tatsächliche Wirksamkeit der Bundespolitik erheblich vermindert. Die deutschen Unternehmen stehen nun im unmittelbaren Wettbewerb mit Anbietern aus anderen Regionen Europas, und sie haben selbst die freie Wahl unter allen europäischen Standorten, ohne dadurch ihren Zugang zum heimischen Markt zu gefährden.

In diesem Standortwettbewerb zwischen den europäischen Regionen kann der Bund wenig mehr tun als einige der negativen Standortfaktoren zu korrigie-

ren – durch den Abbau von Überregulierung und Senkung der nominalen Steuersätze auf Unternehmensgewinne und der Lohnnebenkosten.

1.2 Handlungsfähigkeit der Politik in den Ländern

Für die positiven Standortbedingungen dagegen, von denen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in erster Linie abhängt, liegt entweder die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern oder sie hängen weniger vom Inhalt der Gesetze als von der Qualität des Vollzugs und von der leistenden und gestaltenden Verwaltung in den Ländern ab.

Anders als in den kleineren europäischen Ländern ist überdies die Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik sektoral und regional stark differenziert. Wenn also auch bei uns Spezialisierungsvorteile im internationalen Wettbewerb genutzt werden sollen, dann sind dafür einheitliche Regeln und Maßnahmen auf Bundesebene weniger wirksam als eine regional differenzierte Politik. Dies gilt nicht nur für das Bildungswesen, sondern auch für die berufliche Bildung, die Weiterbildung der Arbeitskräfte und für das Angebot unternehmensbezogener und praxisnaher Kapazitäten für Forschung und Entwicklung und den Ausbau der unternehmensdienlichen Infrastruktur oder den standortbezogenen Umweltschutz.

Aber auch dieses Potenzial einer regional spezialisierten Politik kann unter den Bedingungen der deutschen Politikverflechtung nur in engen Grenzen genutzt werden. Anders als im Bund liegt der Grund hier allerdings nicht in parteipolitisch motivierten Blockaden, sondern in der Beschränkung des landespolitischen Handlungsspielraums durch das einheitliche Bundesrecht – und, so muss man hinzufügen, in der Selbstbindung der Länder durch Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen in den wenigen Bereichen, in denen ihnen auch heute noch die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Noch schlechter steht es um die Einnahmen der Länder, weil selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern und Gemeinden zufließen, durch Bundesgesetz einheitlich geregelt werden. Finanziellen Spielraum kann das einzelne Land also allenfalls noch durch höhere Verschuldung gewinnen. Kurz, die gegenwärtigen Handlungsspielräume der Landespolitik reichen nicht aus, um die Vorteile der regionalen Spezialisierung in der europäischen Standortkonkurrenz zu nutzen.

2 Kann die Politikverflechtung sich selbst reformieren?

Wenn Deutschland die gegenwärtigen Krisen überwinden soll, brauchen wir also eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung, welche die über fünf Jahrzehnte anhaltende Tendenz zur immer stärkeren Verflechtung umkehrt. Sie müsste gleichzeitig die autonome Handlungsfähigkeit der Bundespolitik erhöhen und die Handlungsspielräume der Politik in den einzelnen Ländern erweitern. An Vorschlägen dafür fehlt es inzwischen nicht mehr. Am Ende der Diskussion steht jedoch das Erfordernis von Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und im Bundesrat. Mit anderen Worten: Es gibt auch für die Verfassungsreform keinen archimedischen Punkt außerhalb der Politikverflechtung.

Dies schließt Reformvorschläge aus, bei denen es eindeutige Gewinner und Verlierer gäbe. Realisierbar sind allenfalls *Win-Win*-Lösungen, über die an den drei wichtigsten Konfliktfronten der deutschen Politikverflechtung Konsens erzielt werden kann – nämlich der Front zwischen Regierungskoalition und Opposition im Bund, der Front zwischen Bund und Ländern und schließlich der Front zwischen den wirtschaftlich und finanziell stärkeren und den schwächeren Ländern.

2.1 Regierung und Opposition

Wenn die Handlungsfähigkeit der Bundespolitik gesteigert werden soll, dann müsste der Opposition die Möglichkeit genommen werden, Gesetzesinitiativen der Regierungskoalition aus sachpolitischen oder aus wahltaktischen Gründen im Bundesrat zu blockieren. Auf den ersten Blick erscheint dies als ein Nullsummenkonflikt, bei dem die Interessen beider Lager einander diametral entgegenstehen. Wenn dies zuträfe, dann hätte man freilich die Bundesstaatskommission gar nicht erst einzusetzen brauchen. Dass sie dennoch zustande kam und dass die Vertreter beider politischer Lager sich mit großem Ernst und fast ohne Polemik um konstruktive Lösungen bemühen, muss deshalb als ein hoffnungsvolles Zeichen gewertet werden.

Offenbar hat sich für die Föderalismusreform an dieser Front ein historisch seltenes *Window of Opportunity* geöffnet, in dem die gegenwärtige Regierungskoalition noch immer hofft, auch nach der nächsten Wahl weiterregieren zu können, während die Opposition sich selbst als die nächste Regierung sieht. Überdies haben beide Seiten offenbar eingesehen, dass auch jede künftige Regierung eine unpopu-

läre Reformpolitik betreiben müsste, deren Erfolg durch parteipolitisch motivierte Blockaden im Bundesrat vereitelt würde. Anders als in der *Sachpolitik* spielt bei den Diskussionen über die *Verfassungsreform* der Konflikt zwischen Regierung und Opposition im Bund derzeit also kaum eine Rolle. Im Gegenteil: Beide Lager wollen die Vetorechte des Bundesrats einschränken, weil es beiden nun in erster Linie darum gehen muss, die autonome Handlungsfähigkeit der Bundespolitik zu steigern.

2.2 Länder gegen Bund

Aber dieses Interesse ihrer Bundesparteien reicht gewiss nicht aus, um auch die Landesregierungen und ihre Chefs für den Verzicht auf Vetorechte zu begeistern. Sie verlören damit ja nicht nur attraktive Möglichkeiten einer bundespolitischen Profilierung, sondern auch die Chance, die institutionellen und fiskalischen Interessen ihrer Länder bei der Gesetzgebung des Bundes durchzusetzen oder zu verteidigen.

Für die Länder erscheint der Verzicht auf Vetorechte des Bundesrats deshalb als Zumutung, die sie nicht ohne ausreichende Kompensation akzeptieren werden. Da sie in der fünfzigjährigen Entwicklung der deutschen Politikverflechtung immer Landeskompetenzen gegen Mitwirkungsrechte im Bund getauscht haben, liegt es für sie zunächst nahe, als Kompensation einen Rücktausch zu fordern: Wo der Bund auf Gesetzgebungskompetenzen verzichtet, könnte der Bundesrat ja schließlich auch nichts mehr blockieren – womit freilich für die größere Handlungsfähigkeit der Bundespolitik noch nicht viel gewonnen wäre.

Wo aber der Bund weiterhin handeln will und Gesetze beschließen kann, die von den Ländern ausgeführt werden müssen, da werden und können die Länder auch künftig nicht auf die Verteidigung ihrer institutionellen und fiskalischen Interessen verzichten. Immerhin sind sie aber offenbar bereit, dabei über Entscheidungsregeln und Verfahren nachzudenken, die nicht ohne weiteres auch für parteipolitische Blockaden genutzt werden können. Eine Einigung an dieser Front erscheint also nicht ausgeschlossen.

2.3 Länder gegen Länder

Die größten Schwierigkeiten gibt es an der dritten Front. Hätten wir in Deutschland annähernd gleich große und gleich leistungsfähige Länder, so wie sie nach dem „Neugliederungsauftrag“ im ursprünglichen Grundgesetz geschaf-

fen werden sollten, so wäre die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern kaum ein Problem. Andererseits haben aber die Gliedstaaten in der Schweiz oder in den Vereinigten Staaten viel weiterreichende Kompetenzen als die deutschen Länder, obwohl sie sich nach Größe und Leistungsfähigkeit noch viel stärker voneinander unterscheiden. Freilich sind dort die Bürger auch bereit, erhebliche Unterschiede in den staatlichen Leistungen und in ihren eigenen Lebensverhältnissen zu akzeptieren. Hier liegt also der Knackpunkt einer Reform des deutschen Föderalismus.

Wenn man über die Neugliederung nicht reden und zugleich den Anspruch auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht aufgeben will, dann wird die Rückverlagerung von Kompetenzen zum Problem im Verhältnis zwischen den Ländern. Soll man die Verteilung an der Leistungsfähigkeit des Saarlandes, Bremens oder Mecklenburg-Vorpommerns orientieren? Dann müsste der Bund noch mehr Zuständigkeiten an sich ziehen, als er heute schon hat. Ginge es dagegen nur um Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen, die man ja auch als mittelgroße und höchst potente Mitgliedstaaten in die EU entlassen könnte, dann gäbe es für eine Entflechtung allenfalls politisch motivierte, aber kaum sachlich zwingende Beschränkungen.

Die zu Beginn der Diskussion einhellige Forderung nach größerer Autonomie und weitgehender Entflechtung muss also für die kleinen und wirtschaftsschwachen Länder ambivalent erscheinen. Sie erhöht gewiss auch ihre Chance, für die eigenen Probleme passende und demokratisch legitimierte Lösungen zu entwickeln – wie dies ja unmittelbar nach der deutschen Vereinigung gerade von den neuen Bundesländern gefordert worden war. Aber das war vor ihrer vollständigen Integration in den unitarischen Bundesstaat.

Heute jedenfalls betont man dort eher die Risiken als die Chancen der Entflechtung. Obwohl der bis 2019 festgeschriebene Finanzausgleich von der Föderalismusreform nicht in Frage gestellt werden darf, befürchtet man doch einen Regulierungs- und Steuerwettbewerb zwischen den Ländern, der eine noch größere Ungleichheit der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zur Folge haben könnte.

3 Die Agenda einer realisierbaren Föderalismusreform

Eine erfolgreiche Föderalismusreform müsste die Lähmung der deutschen Politik überwinden. Dazu müsste sie die Möglichkeit parteipolitisch motivierter

Blockaden im Bundesrat beschränken, ohne dass dadurch die institutionellen und fiskalischen Interessen der Länder schutzlos gestellt werden. Zugleich müsste der legislative und fiskalische Handlungsspielraum der einzelnen Länder erweitert werden, ohne dass dadurch die kleinen und wirtschaftsschwachen Länder einer für sie gefährlichen Standortkonkurrenz ausgesetzt werden. Objektiv gesehen wäre zwar das erste Ziel leichter zu erreichen als das zweite, aber die Länder haben zwischen beiden ein politisches Junktim postuliert, so dass nur entweder beide oder keines von beiden erreicht werden kann.

3.1 Zustimmungrechte

Die Zustimmungrechte des Bundesrats gehen zum ganz überwiegenden Teil auf zwei Regeln zurück: Wenn ein Bundesgesetz, das von den Ländern oder Kommunen zu vollziehen ist, auch die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln will, so bedarf dies der Zustimmung des Bundesrats (Art. 84, 85, 80 und 108 GG). Das Gleiche gilt für Bundesgesetze über Steuern und Ausgleichsleistungen, welche den Ländern oder Kommunen zufließen (Art. 105–107 GG). In der bisherigen Architektur des Grundgesetzes, die von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt wird, erscheinen diese Regeln sinnvoll und aus der Sicht der Länder auch unverzichtbar. Die Möglichkeit ihrer parteipolitischen Instrumentalisierung ergab sich erst aus einer Ausweitung, die durch die „Einheitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts legitimiert wurde. Nach ihr kann der Bundesrat die Zustimmung auch wegen der materiellen Inhalte eines Bundesgesetzes verweigern, auch wenn diese keine Bedeutung für die administrativen oder fiskalischen Landesinteressen haben.

Wenn man sich also darüber einig wäre, dass der sachliche Gehalt eines Gesetzes von der parlamentarischen Mehrheit im Bundestag politisch zu verantworten sei und dass das Zustimmungrecht des Bundesrats sich auf die Verteidigung institutioneller und fiskalischer Landesinteressen beschränken sollte, dann brauchte man nur diese richterliche Ausweitung zu korrigieren. Dafür liegen inzwischen mehrere Vorschläge vor, und wenn es nur darum ginge, wäre eine konsensuale Lösung nicht ausgeschlossen.

3.2 Erweiterung der Landeskompentzen

Aber damit hätten die Länder ja noch nichts an Autonomie gewonnen. Deshalb sucht man nun in den Katalogen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes nach Zuständigkeiten, die künftig auf die Länder übertragen werden könnten, ohne dass dadurch wichtige gesamtstaatliche Interessen gefährdet werden. Beim gegenwärtigen Stand der Diskussion, die auf Seiten des Bundes bisher überwiegend von den Parlamentariern bestritten wurde, erscheint dies auch keineswegs aussichtslos. Aber noch haben ja die Fachbrüderschaften in den Ministerien beider Ebenen ihre Bedenken gegen die Entflechtung noch nicht formuliert.

Überdies zeigt ein Blick auf die schier unübersehbare Liste der geltenden Bundesgesetze auch die außerordentliche Vielfalt der unter den einzelnen Kompetenztiteln tatsächlich geregelten Materien. Für jede von ihnen wären differenzierte Argumente und Prognosen erforderlich, um die künftige Unschädlichkeit unterschiedlichen Landesrechts zu begründen. Dies wäre schon aus Zeitgründen gar nicht zu leisten. Man wird also notwendigerweise zu pauschalierenden Zuweisungen kommen müssen, die dann aber neue Bedenken provozieren werden, weil sie entweder die Kompetenzen des Bundes oder die der Länder zu extensiv definieren müssten.

Vor allem aber mobilisiert die Diskussion über eine erhebliche Erweiterung autonomer Landeskompentzen die Ängste vor einem „ruinösen“ Regulierungs- und Steuerwettbewerb zwischen den wirtschaftsstarken und den wirtschaftsschwachen Ländern. Die ersten, so befürchtet man, könnten dann ihre Steuern senken, während die zweiten ihre ohnehin geringe Attraktivität als Wirtschaftsstandort durch die Deregulierung von Vorschriften des Umweltschutzes, der Arbeitssicherheit, des Baurechts und des Arbeitsrechts verteidigen müssten. Am Ende wären dann die Staatskassen in allen Ländern noch leerer als heute und die Bürger und Arbeitnehmer noch weniger vor allfälligen Risiken geschützt.

Solche Befürchtungen sind nicht immer grundlos, aber man darf sie auch nicht verallgemeinern. Nicht jeder Unterschied bei den Steuern treibt die Unternehmen und Steuerzahler aus einem Land in das andere, und das Gleiche gilt für Unterschiede im Baurecht oder im Umweltrecht. Ein Steuer- und Regulierungswettbewerb wäre also keineswegs immer und überall zu erwarten – und

wo er denn stattfände, hätte er in unserem überregulierten Land auch oft eher Wohlfahrtsgewinne als Nachteile für die Bürger zur Folge.

3.3 Korrekturmechanismen

Aber auch diese Fragen könnten in den Beratungen über eine Verfassungsreform nicht mit der notwendigen Differenziertheit geklärt werden. Damit freilich können auch die Befürchtungen der wirtschaftsschwachen Länder vor den Risiken eines „Wettbewerbsföderalismus“ nicht überzeugend widerlegt werden. An dieser Hürde kann deshalb die Rückübertragung wesentlicher Gesetzgebungs- und Steuerkompetenzen auf die Länder immer noch scheitern – und wenn dann die anderen Länder auf dem Junktim zwischen Autonomie und ihren Zustimmungsrechten im Bundesrat bestehen, bliebe von der Reform insgesamt wenig übrig.

Deshalb lohnt es sich, nach korrigierenden Mechanismen zu suchen, welche bei der jeweils gewählten Kompetenzverteilung den Konflikt zwischen den Ländern entschärfen und so die Blockade der Reform vermeiden könnten.

Im Falle einer erheblichen Erweiterung der Länderkompetenzen könnte man die Befürchtungen der wirtschaftsschwachen Länder zumindest vermindern, wenn zugleich Möglichkeiten einer künftigen Beschränkung des Regulierungs- und Steuerwettbewerbs vorgesehen würden. Zu diesem Zweck könnte man dem Bund generell das Recht einräumen, eine vergleichende Berichterstattung über die Wahrnehmung von Landesaufgaben zu veranlassen. Sollten sich dabei Hinweise auf schädliche Wettbewerbseffekte ergeben, so könnte der Bundesgesetzgeber (mit Zustimmung des Bundesrats) ermächtigt werden, Mindeststandards und Höchstgrenzen für die Landesgesetzgebung festzulegen. Würde schließlich die Wahrnehmung gesamtstaatlich wichtiger Landesaufgaben durch die mangelnde Leistungskraft einzelner Länder beeinträchtigt, so sollte der Bund (wiederum mit Zustimmung des Bundesrats) zweckgebundene Finanzhilfen an die betroffenen Länder geben können.

Wahrscheinlicher ist freilich der umgekehrte Fall. Sollte eine weitgehende Übertragung autonomer Steuer- und Gesetzgebungskompetenzen scheitern, dann wäre das von den leistungsstärkeren Länder postulierte Junktim verletzt – und diese hätten dann auch keinen Grund mehr, ihre Vetorechte im Bundesrat einzuschränken. Unter diesen Umständen könnte man jedoch auf die von einigen

Ländern vorgeschlagene Option von „Zugriffsrechten“ zurückzugreifen, die dem Landesgesetzgeber Abweichungen von den Regeln eines Bundesgesetzes erlauben. Nach diesem Vorschlag könnte der Bundesgesetzgeber weiterhin die ihm zugeordneten Materien vollständig regeln, und normalerweise würden die Länder es auch dabei belassen. Wenn aber ein Land in Reaktion besondere Probleme oder Chancen der regionalen Wirtschaft oder auf die politischen Präferenzen seiner Bürger von einzelnen Regeln des Bundesrechts abweichen will, soll dies grundsätzlich möglich sein. Zum Schutz gesamtstaatlicher Belange und der Interessen anderer Länder sollte freilich der Bundesgesetzgeber (mit Zustimmung des Bundesrats) die Möglichkeit erhalten, eine solche Abweichung entweder von vornherein auszuschließen oder nachträglich aufzuheben.

Wenn derartige Optionen in die Verfassung eingebaut würden, dann verlöre die Diskussion über die genaue Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern die kritische Bedeutung, an der die Reform im Ganzen zu scheitern droht. Zu weitgehende Bundeskompetenzen könnten durch Zugriffsrechte der Länder korrigiert, zu weitgehende Landeskompetenzen durch bundesgesetzliche Mindest- und Höchststandards begrenzt und durch Finanzhilfen des Bundes kompensiert werden. In beiden Fällen könnten so die Handlungsspielräume der Landespolitik erweitert werden, ohne dass die wirtschaftsschwachen Länder den Risiken einer unkontrollierbaren Regulierungs- und Steuerkonkurrenz ausgesetzt würden.

Wenn an der Front zwischen den Ländern Konsens über solche Mechanismen erzielt würde, dann könnte wohl auch an der Front zwischen Bund und Ländern Konsens über eine Beschränkung der Zustimmungsrechte des Bundesrats erreicht werden. Dann schließlich könnte man auch auf Konsens für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung hoffen, welche die Handlungsfähigkeit der Politik im Bund wie in den Ländern erhöht. Angesichts der gegenwärtigen Krisen unseres Landes sollte man die erkennbaren Mühen aller Beteiligten um diesen Konsens als eine patriotische Tat würdigen.

Der erschütterte Bundesstaat

Entwicklungstendenzen des deutschen
Föderalismus von seinen Anfängen bis zur Gegenwart



I Zur aktuellen Föderalismusdebatte

Der Bundesstaat steckt in der Krise! So lautet ein verbreiteter Befund.¹ Auch die Ursachen werden klar benannt – fehlender Wettbewerb und Politikverflechtung: In der Gesetzgebung blockieren sich Bundestag und Bundesrat. In der Verwaltung führen mehrere hundert Koordinierungsgremien, in denen Bund und Länder gemeinsam Sachfragen beraten und untereinander abstimmen, oftmals zu einer Verständigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Bestimmte Auf-

Überarbeiteter Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 29. April 2004.

gaben wie der Hochschulbau und die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind im Grundgesetz sogar ausdrücklich als Gemeinschaftsaufgaben mit Mischfinanzierung ausgestaltet. Hinzu kommen europäisierungsbedingte Verflechtungen, die sich insbesondere in der Europa-Novelle des Grundgesetzes niedergeschlagen haben. Der damals neu in die Verfassung eingefügte Art. 23 GG sieht in Angelegenheiten der Europäischen Union umfangreiche Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat vor. Die Mitwirkung der Länder reicht bei Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Gemeinschaft, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, bis hin zur Verpflichtung der Bundesregierung, die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“. Neben weiteren Aspekten liefert dies viele Ansatzpunkte für Kritik an der derzeitigen bundesstaatlichen Ordnung.

Die Kritik ist freilich alles andere als neu. Denn die „föderative Politikverflechtung“ ist schon vor vielen Jahrzehnten auf Vorbehalte gestoßen. Dabei sind wiederholt ganz konkrete Vorschläge zur Entflechtung und zur Stärkung föderativer Konkurrenz unterbreitet worden. Die Therapievorschläge blieben allerdings lange Zeit weithin unbeachtet. Ein gewisser Durchbruch gelang erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit der damals einsetzenden Debatte über den Wettbewerbsfederalismus, die – nicht zufällig – ganz entscheidend namentlich von den Ländern Baden-Württemberg und Bayern im Vorfeld ihrer Normenkontrollantrage zum Finanzausgleichsgesetz² ausgelöst und gefördert wurde.

Seit Anfang letzten Jahres steht die „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ offiziell auf der Tagesordnung.³ Nach den ursprünglichen Planungen sollte ein Bund-Länder-Lenkungsausschuss das Terrain erkunden und bis Ende 2003 konkrete, konsensfähige Vorschläge unterbreiten, die dann bis Ende 2004 verwirklicht sein sollten. Dazu ist es nicht gekommen. Stattdessen haben Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eine gemeinsame Kommission eingesetzt.⁴ Die Federalismus-Kommission soll Reformvorschläge vorlegen, die nicht vor Ende 2004 zu erwarten sein dürften. Das Ergebnis ist derzeit noch offen.

Die aktuelle Federalismusdebatte und insbesondere die zum Teil radikalen Thesen der Wettbewerbsfederalisten, die den Federalismus auf das Leitbild des kompetitiven Bundesstaates umstellen wollen, sind Grund genug, sich der zurückliegenden Entwicklung zu vergewissern, bevor man sich auf den von manchen angestrebten Paradigmenwechsel oder eine Modernisierung einlässt. Ich möchte deshalb zunächst rückblickend einige Schlaglichter auf die bisherigen

Entwicklungsstationen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes werfen und anschließend auf ausgewählte Aspekte der laufenden Modernisierungsdiskussionen eingehen.

II Entwicklungstendenzen des bundesdeutschen Föderalismus

Im holzschnittartigen Rückblick lassen sich bis 1990 im Wesentlichen vier Entwicklungsphasen des bundesdeutschen Föderalismus ausmachen, die sich an völlig konträren Leitbildern orientieren:

1. Separativer Föderalismus und unitarischer Bundesstaat

In der allerersten Frühphase der Bundesrepublik war die bundesstaatliche Ordnung auf das Leitbild eines „separativen Föderalismus“ ausgerichtet. Konzeptionell sind im separativen Föderalismus zum einen sämtliche staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern nach einem „Trennsystem“ streng geteilt. Zum anderen erfolgt die Aufgabenverteilung betont länderfreundlich; normativ kommt dies noch heute in dem Regel-Ausnahme-Verhältnis der Zuständigkeitsverteilung (Art. 30, 70, 83 GG) zum Ausdruck, wonach die Länderzuständigkeit Grundsatz, die Bundeszuständigkeit hingegen Ausnahme ist.

Diese klare föderale Trennung der Verantwortungsbereiche wurde bereits Anfang der 50er Jahre unterlaufen und seither – teils mit, teils ohne Verfassungsänderung – zunehmend relativiert. Beispiele solcher Relativierungen sind:

- die intensive Inanspruchnahme von Gesetzgebungsbefugnissen durch den Bund,
- Mischfinanzierungen und Fondswirtschaft, die grundgesetzlich anfangs so nicht vorgesehen waren,
- daneben umfangreiche Selbstkoordinierungen von Bund und Ländern auf vertraglichen und informellen Wegen.

Am Ende der Entwicklung stand der unitarische Bundesstaat⁵, der als Chiffre für zunehmende Verflechtung und Zentralisierung in allen Bereichen dient. Die Abkehr vom Modell des separativen Föderalismus hat viele Gründe. Ein wichtiger Grund war, dass sie von den politischen Akteuren auf Bundes- und Landesebene gewollt war, und zwar mitunter zumindest bis an die Grenzen des damaligen Verfassungsrechts.

2. Kooperativer Föderalismus

War die Entwicklung hin zum unitarischen Bundesstaat anfangs noch ein eher schleichender Umgestaltungsprozess, so wurde die Abkehr vom separativen Grundmuster im kooperativen Föderalismus zum Programm. Mitte der 60er Jahre galt die überkommene Form des Föderalismus vielen als überaltert, als ungeeignet für eine zeitgemäße und zweckmäßige Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Für die Erneuerung des Bundesstaates bot man damals die „Staatsidee des kooperativen Föderalismus“⁶ an. Damit verband sich die Forderung nach einem beweglichen „System der Zusammenordnung und Zusammenarbeit“ von Bund und Ländern. Diese Koordination und Kooperation verwirklichte sich in vielfältigen Formen des Zusammenwirkens, die für die Staatspraxis bis heute prägend sind. Inzwischen ist die Zahl der Bund-Länder-Kommissionen auf über 300 angestiegen, und die Zahl der länderübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen soll sich auf über 900 belaufen.

Der Trend zu Kooperation und Koordination ging auch am Grundgesetz nicht spurlos vorbei. Musterbeispiele für einschlägige Verfassungsänderungen sind die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und die im Zuge der „Großen Finanzreform“ fortgesetzte Preisgabe des Trennsystems zugunsten eines partiellen Verbundsystems in der Finanzverfassung.

3. Reföderalisierter Bundesstaat?

Die eben skizzierten Entwicklungsphasen sind weithin bekannt. Weit weniger bekannt dürfte sein, dass negative Begleiterscheinungen der Politikverflechtung im kooperativen Bundesstaat wie Transparenzdefizite und Entmachtung der Parlamente (des Bundes und der Länder) frühzeitig erkannt wurden. Spätestens seit Beginn der 80er Jahre gab es daher Vorstöße zu einer Reföderalisierung, die schon damals eine Neujustierung der bundesstaatlichen Ordnung nach dem Leitbild eines Konkurrenzföderalismus forderten.⁷ Von der Politik wurden sie seinerzeit jedoch kaum beachtet. Wenn überhaupt, dann haben sie allenfalls in ersten Ansätzen einen Reföderalisierungsprozess in Gang setzen können.

4. Erschütterter Bundesstaat

Mitten in den mühsam anlaufenden Reföderalisierungsprozess fiel das Großereignis Wiedervereinigung. Mit der Wiedervereinigung musste das Konzept eines Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus zwangsläufig zurückgestellt werden, weil es den neuen Ländern mangels Wettbewerbsfähigkeit eher Steine statt Brot gegeben hätte.

Doch ist die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in den 90er Jahren nicht nur durch die deutsche Einheit geprägt. Weitere Erschütterungen brachte die fortschreitende Europäische Integration. Zusammen mit erneuten Reformbestrebungen haben Wiedervereinigung und Europäisierung das Erscheinungsbild der bundesstaatlichen Ordnung nachhaltig verändert.

Bezeichnenderweise findet sich für die Entwicklung seit 1990 bislang noch kein einheitlicher Leitbegriff, der ähnlich einprägsam wie die Schlüsselbegriffe „unitarischer Bundesstaat“ und „kooperativer Föderalismus“ wäre. Vermutlich ist dies ein Indiz für eine Umbruchsituation, in der die bundesstaatliche Ordnung nach einer neuen Orientierung sucht und sich ein konzeptioneller Kurswechsel abzeichnet. Gleichwohl sind für die 90er Jahre drei Grundströmungen signifikant, nämlich der solidarische Föderalismus, der reformierte Föderalismus und der europäisierte Föderalismus. Im Einzelnen:

a. Solidarischer Föderalismus

Von der Wiedervereinigung gingen für den Föderalismus sehr ambivalente Impulse aus. Einerseits verlangten die gegebenen Umstände in den neuen Ländern Aufbauhilfen nicht nur finanzieller, sondern auch personeller, sachlicher und logistischer Art. Deshalb erlebte der kooperative Föderalismus eine neue Blüte, die ganz im Zeichen „bündischer Solidarität“ stand. Andererseits ist die Wiedervereinigung wegen der im Einigungsvertrag enthaltenen Empfehlung hervorzuheben, die bundesstaatliche Ordnung entsprechend dem so genannten Eckpunkte-Papier der Ministerpräsidenten von 1990 zu überprüfen. Dieses Papier intendierte aber nicht weniger als eine Strukturreform im Sinne eines „entschieden föderativ geprägten Bundesstaates“. An der Spitze der Wunschliste stand unter anderem eine Revision der Finanzverfassung. Dazu ist es nach den Solidarpaktverhandlungen allerdings nicht mehr gekommen. Das Gesetz zur Umsetzung des

Föderalen Konsolidierungsprogramms unterlief die Reform – auf Anregung und mit Unterstützung der Länder! Es trägt der fortwährenden Sondersituation der neuen Länder Rechnung und zeigt gleichsam im finanzverfassungsrechtlichen Spiegelbild fortwährende föderative Ungleichgewichte, die weiterhin einen solidarischen Föderalismus erfordern. Daran wird sich – wie wir seit dem Solidar-pakt II wissen – ab 2005 im Grundsatz nichts ändern, auch wenn die finanziellen Hilfen für die neuen Länder bis 2020 abgeschmolzen werden.

b. Reformierter Föderalismus

Anders als in der Finanzverfassung blieb die vom Einigungsvertrag angestrebte Reform in anderen Segmenten der bundesstaatlichen Ordnung nicht wirkungslos. Hervorzuheben sind die 1994 erfolgten Verfassungsänderungen, mit denen u.a. in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung die Voraussetzungen für die Bundesgesetze verschärft wurden. Diese Änderungen werden zwar mitunter als „Verfassungsreformchen“ abgetan, sind aber klare Akzentverschiebungen in Richtung auf den von den Ländern angestrebten reformierten Föderalismus, und zwar mit handgreiflichen praktischen Konsequenzen. Zu diesen Konsequenzen gehört etwa das Scheitern des Umweltgesetzbuches wegen (tatsächlich oder vermeintlich) fehlender Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Als weiteres Beispiel ist die teilweise Unvereinbarkeit des Altenpflegegesetzes mit Art. 72, 74 GG zu nennen.⁸ Und schließlich sind auch die derzeit beim Bundesverfassungsgericht zur Prüfung anstehenden Änderungen des Hochschulrahmengesetzes mit ihren Bestimmungen zum Habilitationsverbot, zur Juniorprofessur und zum Verbot von Studiengebühren aussichtsreiche Kandidaten für ein Stolpern über das reformierte Bundesstaatsrecht.

c. Europäisierter Föderalismus

Seine innere Reformfähigkeit hat der deutsche Föderalismus auch bei der Anpassung an die spezifischen Anforderungen der Europäischen Integration bewiesen. Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages ist er durch den neu eingefügten Art. 23 GG endgültig zum europäisierten Föderalismus mutiert. Europäisiert war er schon lange zuvor. Doch hat die Grundgesetzänderung jenseits notdürftiger Behelfslösungen über Briefwechsel zwischen

Bund und Ländern, einfach-gesetzliche Regelungen und Bundestreue die Bewahrung der bundesstaatlichen Ordnung in Europa auf ein klares normatives Fundament gestellt. Auf einem anderen Blatt steht, dass diese Lösung nicht allen gefällt und zudem im Europaverfassungsrecht weitergehender Rechtssetzungsbedarf besteht – letzteres betrifft beispielsweise die innerstaatliche Haftung für Buß- und Zwangsgelder, die gemeinschaftsrechtlich⁹ gegen die Bundesrepublik Deutschland verhängt werden, innerstaatlich aber von einem oder mehreren Ländern zu verantworten sind.

5. Aspekte einer Zwischenbilanz

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung von rund fünfzig Jahren Föderalismusentwicklung unter dem Grundgesetz stechen drei Aspekte besonders hervor:

- Erstens hat sich der deutsche Föderalismus über die Jahrzehnte hinweg wiederholt strukturell verändert und ist dabei ganz unterschiedlichen Leitbildern gefolgt. Seine hohe Anpassungsfähigkeit versetzte ihn in die Lage, ein jeweils als zeitgemäß empfundenes Bundesstaatsverständnis auszubilden und für aktuelle Problemlagen neue Lösungen zu generieren.
- Zweitens: Für die einzelnen Entwicklungsschübe waren und sind nicht allein ausdrückliche Verfassungstextänderungen ausschlaggebend. Wesentlich sind vielmehr auch das Verhalten der politischen Akteure in Bund und Ländern und das einfach-gesetzliche Regelungswerk.
- Drittens: Wiedervereinigung und Europäisierung haben die bundesstaatliche Ordnung erschüttert. Der Doppelschock erklärt – zusammen mit den weiter zurückreichenden Forderungen nach mehr Wettbewerb und Entflechtung – die aktuellen Modernisierungsanliegen.

III Zur Modernisierung des Föderalismus

1. Leitbild „Wettbewerbsföderalismus“?

Für diese Modernisierung empfehlen viele die Ausrichtung der bundesstaatlichen Ordnung auf das neue Leitbild des Konkurrenzföderalismus. Danach soll

eine überzeugende Legitimationsgrundlage des Föderalismus „nur noch in der innovationsfördernden Funktion eines politischen Wettbewerbs der Länder untereinander, aber auch gegenüber dem Bund zu sehen“¹⁰ sein. Die Ausrichtung auf „Wettbewerb“ weckt verbreitet positive Assoziationen, weil kaum extra begründet werden muss, dass Wettbewerb als effizient gilt und leistungsfördernd ist. Solche Konnotationen und die hohe Suggestivkraft vermitteln dem Wettbewerbsföderalismus ökonomische Plausibilität und vordergründig hohe Attraktivität.

Ohne nähere programmatische Ausformung sind sie freilich nicht geeignet, den angestrebten Paradigmenwechsel überzeugend abzusichern. Zu dieser Programmatik führt die Reformkommission „Soziale Marktwirtschaft“ aus: Im Föderalismus sei „ein politischer Wettbewerb als Entdeckungsverfahren bzw. Lernverfahren angelegt: Im Unterschied zum Einheitsstaat können in föderalen Systemen alternative Lösungen nebeneinander zur Anwendung kommen. Solche politischen und sozialen Experimente sind notwendig und nützlich, weil sich optimale Arrangements nicht einfach ausrechnen lassen, sondern ausprobiert sein wollen“¹¹. Gefordert wird also die Erprobung von Alternativen in der Rechtspraxis, um anschließend in einer Ergebnisbewertung optimale Lösungen und die effizienteste Verwaltung ermitteln zu können.

Das klingt gut, sollte aber nicht zur Verteufelung des von den Wettbewerbsföderalisten bekämpften Gegenmodells verleiten. Denn auch der kooperative Föderalismus „lebt“ von wechselseitigem Lernen im gemeinsamen Erfahrungsaustausch, von einem Wettbewerb der Ideen, von der beständigen Suche nach den besten Problemlösungen, von Alternativengenerierung und etwa in gemeinsamem Brainstorming freigesetzter Kreativität. Konsultation und Information, Abstimmung und Zusammenarbeit, gegebenenfalls auch gleichgerichtetes Verhalten bei der tatsächlich (oder vermeintlich) besten Lösung sind daher nicht von vornherein negativ zu bewerten. Eine verfassungsrechtliche „Pflicht zum Dissens“ gibt es ebenso wenig wie eine Verpflichtung zur praktischen Erprobung von Alternativen, bei denen absehbar ist, dass sie zu schlechteren Ergebnissen führen.

Hinzu kommen prinzipielle Einwände gegen ein verabsolutiertes Wettbewerbsdenken im Bundesstaat. Denn der Föderalismus nimmt den Konkurrenzgedanken zwar seit jeher auf, ist aber nicht monofunktional auf Wettbewerb fokussiert. Eine „Art föderaler Darwinismus“¹² ist dadurch ausgeschlossen. Das

sehen auch viele Verfechter des kompetitiven Bundesstaates und beschränken deshalb ihr Leitbild oftmals auf den „solidarischen Wettbewerbsföderalismus“. Der erkennbar auf die neuen Länder gemünzte adjektivische Begriffszusatz „solidarisch“ mag dort akzeptanz- und konsensfördernd wirken, verwässert aber die Programmatik. Bei dem ehemaligen sachsen-anhaltinischen Ministerpräsidenten ist dazu nachzulesen: „Solidarität ist selbst denen gegenüber geboten, deren Experiment misslungen ist. [...] Denn auch aus misslungenen Experimenten lernen wir alle.“¹³ Das hebt die mit dem kompetitiven Bundesstaat an sich angestrebte Konnexität von autonomer Entscheidung und Verantwortung für die Entscheidungsfolgen aus und ist letztlich nichts anderes als ein Freibrief für den politischen Hasardeur.

Die Äußerung zeigt, wie unklar die Programmatik des kompetitiven Bundesstaats bis heute geblieben ist. Deshalb ist es überzeugend, dass sich die vom Bund und von den Ministerpräsidenten der Länder zur Bundesstaats-Modernisierung vorgelegten Positionspapiere¹⁴ übereinstimmend nicht einseitig auf das Leitbild eines Wettbewerbsföderalismus festlegen. Der Konkurrenzgedanke ist zwar in den Positionspapieren etwa bei der Hochschulförderung präsent. Er ist aber nicht alleiniges, durchgängiges oder auch nur übergeordnetes Reformmotiv. Im Gegenteil: Die Bundesregierung betont die Notwendigkeit, das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerb und Solidarität zu berücksichtigen, hält – auch im Interesse der neuen Länder – an einem solidarischen Föderalismus fest und will partiell sogar den kooperativen Föderalismus neu beleben. Dem entsprechen im Ansatz die Leitlinien der Ministerpräsidenten, die sich ebenfalls auf kein bestimmtes Föderalismus-Modell festlegen.

2. Föderalismus-Modernisierung als Verfassungsreformprojekt

Der begrüßenswerte Verzicht auf ein alles umfassendes Leitbild „Wettbewerbsföderalismus“ vermeidet einseitige Vorfestlegungen und lenkt den Blick zielführend auf konkrete Problemlagen und deren Lösung.

Dabei wird nicht selten eine Totalrevision gefordert und die gesamte Bundesstaatsverfassung auf den Prüfstand gestellt. Als Stellschrauben für die gebotene Verfassungsänderung werden u.a. angeführt: Länderneugliederung, Stärkung der Länder durch Reduzierung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes und beschränkende bzw. verschärfte Voraussetzungen für die Bundesgesetzgebung, real

konkurrierende Gesetzgebung von Bund und Ländern, Veränderung der Zustimmungspflicht des Bundesrates und Steigerung der Entscheidungsfähigkeit des Bundesrates durch Einführung der relativen Abstimmungsmehrheit, Abbau von Mischfinanzierungen, Stärkung der steuergesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Neuordnung des Länderfinanzausgleichs.

Viele der Vorschläge sind bereits aus früheren Reformdiskussionen bekannt und konnten sich seither nicht durchsetzen. Das weckt Zweifel an der politischen Durchsetzbarkeit der geforderten Totalrevision. Der Auftrag der Föderalismus-Kommission ist denn auch wesentlich enger gefasst und spart etwa die Frage der Länderneugliederung vollkommen aus.

Über Auftrag und Tätigkeit der Föderalismus-Kommission hat auf dieser Tagung bereits Frau Zypries aus erster Hand eingehend berichtet.¹⁵ Zur Vermeidung von Wiederholungen will ich daher an dieser Stelle auf ihren Vortrag verweisen und auf die Arbeit der Kommission nicht näher eingehen. Stattdessen möchte ich Sie einladen, mit mir gemeinsam einen Blick auf unterverfassungsrechtliche Optionen für eine Modernisierung des Föderalismus zu werfen, also auf Optionen, die schon jetzt und ohne Verfassungsänderung mit ihren erhöhten Mehrheitsanforderungen realisierbar wären.

3. Unterverfassungsrechtliche Optionen für Föderalismus-Modernisierung

Ein Blick in die Staatspraxis und in das einfache Gesetzesrecht zeigt nämlich eine Reihe von Möglichkeiten zur Auflösung von Blockaden, zur Entflechtung und zur Intensivierung von föderativem Wettbewerb, die ohne Verfassungsänderung zu haben sind.

a. Entschärfung von Politik-Blockaden durch normzweckorientiertes Abstimmungsverhalten im Bundesrat

Eine dieser Möglichkeiten betrifft den Bundesrat, der – bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen auf Bundes- und Landesebene – regelmäßig als Blockadeeinrichtung angeprangert wird. Wenn Gesetze an der Zustimmung des Bundesrates scheitern, ist dies allerdings nicht selten auf Stimmenthaltungen zurückzuführen. Da der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen, also mit absoluter Mehrheit fasst,¹⁶

zählen die Stimmenthaltungen faktisch wie Nein-Stimmen. Solche Stimmenthaltungen sehen zahlreiche Koalitionsverträge in den Ländern vor, wenn sich die Koalitionspartner auf Landesebene über das Abstimmungsverhalten nicht einigen können. Die Bundesratsklauseln, die statt der Enthaltung vereinzelt sogar eine Entscheidung durch Los festlegten, sind seit langem gängige Staatspraxis, und die daran anschließenden Stimmenthaltungen sind von der herrschenden Meinung akzeptiert.

Entsprechen die Enthaltungen aber auch den Erwartungen des Grundgesetzes? Immerhin erklären sich die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates als Kompensation für verloren gegangene Landeszuständigkeiten. Die Mitwirkung soll insoweit der aktiven Vertretung regionaler Interessen dienen, weil nur kollidierende regionale Interessen es rechtfertigen können, den parlamentarisch gebildeten Willen des Parlaments zu blockieren, nicht aber die Entscheidungsschwäche einer Landesregierung und schon gar nicht der Zufall¹⁷. Nun ist die bundesstaatliche Ordnung nicht nur eine Frage der rechtlichen Ausgestaltung, sondern sie bedarf auch einer entgegenkommenden Praxis. Fehlt es an dieser Praxis, dann erklären sich Blockaden weniger aus einem Institutionenversagen als vielmehr aus einer Politikschwäche, weil die Akteure ihre rechtlichen Entscheidungsspielräume nicht institutionenadäquat nutzen. In solchen Konstellationen spricht weniger für Verfassungsänderungen mit ihren erhöhten und schwer erreichbaren Mehrheitsanforderungen und mehr für eine konsequente Politik, die Konfliktentscheidungen nicht scheut. Durch ein geändertes Verhalten der Akteure könnte sich so manche Blockade auflösen.

b. Entschärfung von Politik-Blockaden durch Gesetzgebungstechnik

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Entschärfung von Blockadepotential liegt in der Gesetzgebungstechnik. Damit ist Art. 84 Abs. 1 GG angesprochen, der eine Schlüsselrolle für die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen spielt. Die Zustimmungsbefähigung wird nach dieser Norm dadurch ausgelöst, dass das Bundesgesetz auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regelt. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die übertriebene Neigung des Bundes hingewiesen, ohne Not auch die Einrichtung und das Verfahren von Landesbehörden zu regeln. Obschon nicht zu übersehen ist, dass die bundesverfassungsgerichtliche Spruchpraxis den Anwendungsbereich dieses

Zustimmungserfordernisses sehr extensiv interpretiert, gibt es doch Bereiche und Regelungstechniken, in denen der Verzicht auf Verfahrensregelungen die Zustimmungsbedürftigkeit ausschließt. Ein gutes Beispiel ist das Lebenspartnerschaftsgesetz, das Behördeneinrichtung und -verfahren nicht geregelt hat und dadurch der Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat entkommen ist¹⁸ – mit der Folge, dass manche Länder die Standesämter, andere die Mittelbehörden und der Freistaat Bayern die Notare für zuständig erklärt haben.

c. Ermöglichung föderativen Wettbewerbs durch die Zurücknahme bundesgesetzlicher Regelungstiefe und die Verwendung von Öffnungs- und Experimentierklauseln

Als geänderte Gesetzgebungstechnik kommt außerdem eine Zurücknahme der bundesgesetzlichen Regelungsdichte in Betracht, die den Ländern mehr Entscheidungsfreiheit bei der Bestimmung der Leistungstiefe staatlicher Aufgabewahrnehmung und den für die Durchführung von (konkurrierenden) Experimenten notwendigen Spielraum belässt oder eröffnet. In diese Richtung weisende Beispiele finden sich im 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern und in § 15a EGZPO zur vorgerichtlichen Streitschlichtung, aber auch in anderen Bundesgesetzen (z.B. § 18a Abs. 2a WHG). Auch die Öffnung für eine Flexibilisierung der lange Zeit bundeseinheitlichen Regelungen über die jährliche Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) und das Urlaubsgeld steht in diesem Kontext.

Die Verwendung gesetzlicher Öffnungs- und Experimentierklauseln schafft Optionen für mehr Eigenverantwortlichkeit der Länder, mehr Dezentralität und mehr bürgernahe regionale Differenzierung; sie ist in weitem Umfang ohne Verfassungsänderung möglich. Die stärkere Akzentuierung föderativer Konkurrenz setzt freilich neben einem federal self-restraint des Bundesgesetzgebers und einer gewissen Kreativität der Länder (auch im Bundesrat) voraus, dass die Politik föderativen Wettbewerb wirklich will. In der zurückliegenden Verfassungspraxis waren die Schwerpunkte anders gesetzt, und zwar auch deshalb, weil man sich davon den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes versprochen hat. Das erklärt, weshalb die Gesetzgebungstechnik der Öffnungsklauseln erst jetzt intensiver ins Gespräch kommt.

d. Entflechtung durch Reduzierung der Koordinationsgremien

Ein letztes Beispiel: Im Bereich der Verwaltung gelten die insgesamt weit über tausend föderativen Koordinationsgremien als Musterbeispiele für Politikverflechtung. Verfassungsrechtlich sind diese Gremien überwiegend nicht vorgegeben und daher in der Staatspraxis auch zurückstutzbar. Dazu liegen mit dem Ziel einer Entflechtung und eines Umschwenkens auf den Konkurrenzföderalismus schon seit rund zwanzig Jahren konkrete Abhilfevorschläge vor – so etwa der Verzicht auf die intensive Vereinbarungspraxis der Exekutiven durch Einschränkung der „vergemeinschafteten“ Politikbereiche und die Reduzierung der Koordinationsgremien¹⁹. Wer eine Entflechtung mit einer deutlicheren Akzentuierung etwa der Wettbewerbskomponente im deutschen Föderalismus anstrebt, kann dies in den angesprochenen Politiksegmenten schon jetzt praktizieren.

IV Ausblick

Der Rückblick auf die Entwicklungstendenzen des deutschen Föderalismus zeigt, dass die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes über die Jahrzehnte hinweg ständig in Bewegung ist. Dafür gibt es eine einfache Erklärung: Der Bundesstaat ist die „Verkörperung eines permanenten Kompromisses“ (*Klaus Stern*). Das macht die Föderalismus-Reform zu einer Daueraufgabe und die bundesstaatliche Ordnung zu einer Art „Dauerbaustelle“.

Die aktuelle Föderalismusdebatte steht in dieser Tradition. Sie ist Reaktion auf die Erschütterungen des **Bundesstaates** durch Wiedervereinigung und Europäisierung und nimmt zudem weiter zurückliegende Reföderalisierungsforderungen auf. Die teilweise befürwortete Fokussierung der Reform auf das Leitbild des Wettbewerbsföderalismus überzeugt nicht und tritt deshalb in der Arbeit der Föderalismus-Kommission mit Recht zurück. Ob der Kommission der große Wurf einer umfassenden Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gelingen wird, bleibt abzuwarten. Nach allen Erfahrungen der Vergangenheit und den bislang erkennbar gewordenen Dissenspunkten spricht manches eher für eine im Grundsatz bestätigende Selbstvergewisserung und eine ergänzende Verfassungsreform „in kleinen Schritten“. Umso wichtiger ist eine Rückbesinnung auf unterverfassungsrechtliche Optionen für eine Bundesstaats-Modernisierung.²⁰

Sie bieten schon jetzt Ansatzpunkte für die Auflösung von Politik-Blockaden, für Politikentflechtung und für die stärkere Akzentuierung föderativen Wettbewerbs.

Anmerkungen:

1 Siehe zur aktuellen Föderalismusdebatte näher *Hartmut Bauer*, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 2002, S. 837 ff.; *Peter M. Huber*, Deutschland in der Föderalismusfalle?, 2003; *ders.*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D für den 65. Deutschen Juristentag, 2004; *Albert Janssen*, Wege aus der Krise des deutschen Bundesstaates – Anmerkungen zu einem notwendigen Vorschlag zur Reform des Grundgesetzes, ZG, Sonderheft „Stärkung des Föderalismus“, 2000, S. 41 ff.; *Martin Nettesheim*, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, in: Festschrift für Peter Badura, 2004, S. 363 ff.; *Heribert Schatz/Robert Chr. van Ooyen/Sascha Werthes*, Wettbewerbsföderalismus, 2000; *Uwe Volkmann*, Bundesstaat in der Krise?, DÖV 1998, S. 613 ff.; jeweils m.w.N.

2 Vgl. BVerfGE 101, 158.

3 Siehe dazu Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien der Regierungschefs der Länder für die Verhandlungen mit dem Bund (März 2003); Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes (April 2003).

4 BT-Drucks. 15/1685; BR-Drucks. 750/03. Die konstituierende Sitzung der Kommission fand am 7. November 2003 statt.

5 *Konrad Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

6 Kommission für die Finanzreform, Gutachten für die Finanzreform (sog. Troeger-Gutachten), 1966, Tz. 76 f.

7 Vgl. *Hans-Peter Schneider*, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation?, Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Arno Klönne u.a., Lebendige Verfassung – das Grundgesetz in Perspektive, 1981, S. 91 (113 ff.); *Hartmut Klatt*, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung, Aus Politik und Zeitgeschichte 31 (1982), S. 3 ff.

8 BVerfGE 106, 62.

9 Art. 104, 228 EG.

10 *Hans-Wolfgang Arndt*, Erneuerter Föderalismus – Thesen zu einer veränderten Balance zwischen Bund und Ländern, in: Ursula Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, 1998, S. 31 (S. 31 f.).

11 Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, Reform der Finanzverfassung, Juli 1998, S. 3; ähnliche Überlegungen bei Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, Entflechtung 2005, Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, 2000, S. 9.

12 *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 946.

13 *Reinhard Höppner*, Reformen wagen, Zusammenhalt bewahren. Für einen solidarischen Wettbewerbsföderalismus, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, 1999, S. 9 (16).

14 Fn. 3.

15 In diesem Band, S. XXX.

16 Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG.

17 Vgl. *Peter M. Huber*, Deutschland in der Föderalismusfalle?, 2003, S. 22 f.

18 BVerfGE 105, 313 (331).

19 *Klatt* (Fn. 7), S. 23.

20 Nicht nur am Rande bemerkenswert ist, dass jenseits der Arbeit der Föderalismus-Kommission Politik-Ansätze verfolgt werden, die den Maximen von Entflechtung und Reföderalisierung diametral entgegenlaufen. Ein Beispiel sind die alles andere als marginalen Hartz-IV-Reformen, die als gesetzlichen Regelfall Kooperationen der Arbeitsagenturen mit den Kommunen in Arbeitsgemeinschaften vorsehen. Ein anderes Beispiel sind die Diskussionen über „Elite-Universitäten“, bei denen in der Sache nicht weniger als eine neue „Gemeinschaftsaufgabe“ im Gespräch ist.

Zwischen Demokratiegebot und Sozialstaatsgebot

Verfassungsauftrag und Reform des Föderalismus



I.

1. Als die Europäische Union, seinerzeit noch als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1957 mit den Römischen Verträgen gegründet wurde, war die Bundesrepublik Deutschland der einzige von damals sechs Mitgliedstaaten mit einem föderalen Aufbau. Sie war mit dieser Besonderheit auch noch 1967 allein, als – aufbauend auf dem Gutachten des Vizepräsidenten der Bundesbank, Troeger, von 1966 – die Sachverständigenkommission für die Finanzreform die heute teilweise so perhorreszierte neue Finanzverfassung entwarf. Für all diejenigen,

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

die sich die dazu quer durch die politischen Parteien von Bund und Ländern gemeinsam angestellten Überlegungen noch einmal vor Augen führen wollen, sei auf den Aufsatz des daran aktiv beteiligten Staatssekretärs im Bundesministerium für die Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder – auch so etwas gab es zur Feinsteuerung des deutschen Föderalismus zumindest bis 1969 – Friedrich Schäfer über „Verfassungsfragen einer Finanzreform“ (Recht und Politik 1967, 31ff.) hingewiesen.

Diese einzigartige Situation in der Europäischen Gemeinschaft hatte sich nicht verändert, als 1972 die Enquête-Kommission „Verfassungsreform des Bundestages“ ihre Arbeit aufnahm, die zwei Aufgabenschwerpunkte hatte: nämlich einmal die Stärkung der Rechte des Bundestages und dann – welch Wunder – die Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung. Obwohl auch darin paritätisch Vertreter und Sachverständige von Bundestag und Ländern beteiligt wurden, erwiesen sich in Bezug auf das zweite Thema keine Änderungsvorschläge als so überzeugend, dass sie eine Mehrheit in dieser Kommission gefunden hätten. Nicht nur deshalb wird in der aktuellen Diskussion wohl nur aus einzelnen Minderheitsvoten einzelner Kommissionsmitglieder zitiert, obwohl die Problemstellung und die Fragen praktisch mit den heute erörterten identisch waren. Und es ist schon interessant, einmal die Stellungnahmen von damals und heute – von den selben Leuten kommend – zu vergleichen.

2. Inzwischen hat sich die Situation in der Europäischen Union verändert. Mit dem Königreich Belgien hat sich einer der Ursprungsgründerstaaten aus Gründen der Sprachgruppenabgrenzung quasi föderalisiert und damit – wie man nicht nur im europäischen Brüssel kritisch feststellt – paralyisiert. In Italien gibt es ebenfalls Dezentralisierungsbestrebungen, deren Protagonisten zur Zeit sogar an der Regierung beteiligt sind.

Das 1986 hinzugekommene Spanien ist die zweite konstitutionelle Monarchie in der Europäischen Union, die ihren Provinzen eine gewisse Eigenständigkeit eingeräumt hat, auch wenn diese nicht nur Basken, sondern auch Katalanen und Galiciern natürlich noch nicht ausreicht. Das Vereinigte Königreich vermeidet zwar ebenfalls den Gebrauch des Begriffs Föderalismus, hat seinen Landesteilen aber durchaus eigene Rechte zugestanden. Mit Österreich ist schließlich seit 1995 der zweite genuine Bundesstaat Mitglied der Europäischen Union; und auch dort wird in einem 70-köpfigen Österreich-Konvent seit dem Sommer 2003

– erneut und wieder einmal, wie ein von Herbert Schambeck 1997 herausgegebener Sammelband „Bundesstaat und Bundesrat in Österreich“ verdeutlicht, – die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden diskutiert und dabei eine neue Verfassung angestrebt, die – ich zitiere den österreichischen Justizminister Böhmdorfer (FAZ v. 1.7.2003, S. 4) – „die Sprache der Bürger sprechen“, „selbsterklärend sein“ und eine „klare Systematik“ haben soll.

Und der von seiner ursprünglichen Verfassungsrechtslage wie seinem Selbstverständnis her wohl zentralistischste Mitgliedstaat der Europäischen Union, Frankreich – „La république une et indivisible“ – hat nicht nur längst seine Départements durch die Hinzufügung von gewählten Generalräten „parlamentarisiert“ und durch die Zusammenfassung in ebenfalls demokratisch durch gewählte Vertretungskörperschaften legitimierten – wie gerade mit allen politischen Folgen derartiger Wahlen auch für die Zentralregierung vor einigen Wochen sichtbar geworden ist – Regionen neue Entscheidungsebenen geschaffen. Im März 2003 hat Frankreich darüber hinaus durch schlichte Ergänzung des Verfassungstextes um den Satz: „Die Organisation der Republik ist dezentral“ sein System praktisch umgekehrt und sich für eine weitgehende, allerdings der Initiative seiner regionalen und lokalen Einheiten überlassene Dezentralisierung geöffnet. Wie schwer die Realisierung dieses neuen Ansatzes sein wird, zeigte sich im Frühjahr 2004, als Premierminister Raffarin für seinen ersten Entwurf des notwendigen Organisationsgesetzes noch nicht einmal bei der eigenen Koalition Zustimmung fand.

II.

1. Ansatzpunkt, Triebfeder und Ziel all derartiger Bestrebungen, ob sie auf ethnischen, landsmannschaftlichen, wirtschaftlichen oder gar demokratietheoretischen Beweggründen beruhen, ist – wie auch bei der aktuellen deutschen Diskussion – der Wunsch, die regionalen Strukturen als autonome Entscheidungsträger zu stärken und gleichzeitig den Einfluss dieser Ebenen auf die bzw. ihre Beteiligung an den Entscheidungen der zentralen Instanzen zu intensivieren. Das gilt auch und selbst für besonders stark dezentralisierte Bundesstaaten wie etwa Kanada. Und es steht auch – trotz aller Kritik am Bundesrat und am deutschen Föderalismus – für die deutsche Situation.

Andererseits wird überall dort, wo sperrige, weil schwierige Nationalstaaten wegen innerer Spannungen auseinander zu brechen drohen, nach föderalen Strukturen als Kitt und Zusammenhalt gerufen: sei es für Restjugoslawien oder

– ganz aktuell – im Sudan, wo sich Vertreter des Heidelberger Max-Planck-Instituts seit Jahren hinter den Kulissen des blutigen Bürgerkriegs um Vorschläge für einen ein friedlicheres Zusammenleben ermöglichenden Verfassungsrahmen bemühen.

2. Dabei gibt es keinen abstrakten, idealtypischen Föderalismus, ja, noch nicht einmal eine allgemein akzeptierte Föderalismus-Theorie für das 21. Jahrhundert, wie sie etwa Constantin Frantz im 19. Jahrhundert zu entwickeln versuchte. Es gibt allenfalls durch historische Erfahrungen vorgeprägte subjektive Wunschvorstellungen, die sich in konkreten Verfassungsstrukturen und -institutionen niedergeschlagen haben und gegebenenfalls auch die Kritik an diesen Verfassungsstrukturen und ihrer tatsächlichen Entwicklung bzw. Handhabung argumentativ unterfüttern. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass es neben subjektiven und damit immer politischen Wunschvorstellungen, die etwa auf Länderebene bei den Landesregierungen ganz anders als bei den Landtagen motiviert sein können und auch sind und nicht nur im Bereich der Finanzverfassung zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern differieren müssen, bewusst oder unbewusst auch systemtheoretisch unterschiedliche Ansätze gibt. So wird die Beurteilung des aktuellen deutschen Föderalismus nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur geprägt von der demokratiethoretischen Grundhaltung ihrer jeweiligen Vertreter, wie Roland Sturm in seinen Arbeiten für die Bertelsmann-Stiftung aufgezeigt hat. Für aus konkordanzdemokratischer Tradition argumentierende Föderalismusforscher ist der deutsche Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form zwar reformbedürftig, aber in seinen Grundmustern intakt, weshalb sie im heutigen Beteiligungsföderalismus ein Zukunftsmodell sehen. Konkurrenzdemokratisch orientierte Föderalistentheoretiker erkennen im deutschen Föderalismus dagegen nur noch eine Karikatur und fordern einen Wettbewerbsföderalismus, was auch immer darunter verstanden wird.

Von der – stärkeren – Betonung des je einen oder anderen Ansatzes hängt auch die Bedeutung der Einschätzung bzw. Rechtfertigung des deutschen Föderalismus des Grundgesetzes als zusätzliche, neben die klassische horizontale tretende minderheitenschützende „vertikale“ Gewaltenteilung ab. Diese Rechtfertigung ist es vor allem, die als Folge der tatsächlichen Entwicklung brüchig geworden ist. Reformüberlegungen müssen sich auch daran orientieren, ob und wie sie wieder gestärkt werden könnten.

III.

1. Ausgangspunkt jeder Reformüberlegung zum Föderalismus muss aber die jeweilige Verfassung und ihre Grundentscheidungen sein. Diese sind in der „Unantastbarkeitsbestimmung“ des Art.79 Abs.3 GG festgeschrieben, die sich in der „Struktursicherungsklausel“ des Art.23 Abs.1 Satz 1 GG sozusagen mit Wirkung nach außen wie nach innen widerspiegelt. Das heißt nicht, dass Art.79 Abs.3 GG einen bestimmten existierenden Bestand grundgesetzlicher Normen jeder Verfassungsänderung entzieht. Auch Art.23 Abs.1 GG selbst ist nicht veränderungsfest. Und in Bezug auf die föderative, auch in Art.23 GG angesprochene Komponente wird in Art.79 Abs.3 GG bewusst nur die „Gliederung des Bundes in Länder“ und „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ als sakrosankt, also veränderungsfest erklärt. Dabei besteht Einigkeit darüber, dass die eigene und originäre Befugnis der Länder zur Gesetzgebung zu den konstituierenden Bestandteilen ihrer Existenz zu rechnen ist, während unter ihrer Mitwirkung bei der Gesetzgebung diejenige an der des Bundes gemeint ist. Dies erfordert das Vorhandensein eines föderativen Organs, über das und durch das diese Beteiligung ausgeübt wird. Deshalb mögen zwar auch Zentralstaaten Zweikammersysteme haben; konstituierend sind derartige Systeme aber für föderale Organisationsformen. Die Art ihrer Bestellung bzw. Beschickung ist dann wieder geprägt durch bzw. wirkt zurück auf die Organisation als Verbund- oder Trennsystem. Insoweit gehören deutscher und österreichischer Bundesrat trotz unterschiedlicher Kreation ihrer Mitgliedschaft zum selben Grundtypus, wie auf der anderen Seite trotz ihres unterschiedlichen Ansatzes französischer und amerikanischer Senat. Für das Grundgesetz dürfte aber schon dadurch – obwohl der Bundesrat als solcher nicht sakrosankt ist und trotz der wiederholten provozierenden Äußerungen des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts – der Übergang zu einem Senat ausgeschlossen sein.

2. Wegen der nicht nur formellen Bedeutung des Art.79 Abs.3 GG ist somit über die Erhaltung eines abstrakten Bundesstaatsprinzips hinaus zwar auch die Sicherung des durch das Grundgesetz konstituierten und durch alle Änderungen bundesstaatsrelevanter Normen, insbesondere in Bezug auf Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzkompetenzen hindurch erhaltenen Typus bundesstaatlicher Ordnung angesprochen. Dieser Typus wiederum wird aber mindestens ebenso stark, wenn nicht noch stärker durch die durch Art.79 Abs.3 GG ebenfalls „vere-

wigte“ Staatszielentscheidung des Art.20 Abs.1 GG für den demokratischen und sozialen Bundesstaat als durch organisatorische Strukturen oder Kompetenzen bestimmt.

Die Verknüpfung beider Elemente mit der Bundesstaatlichkeit – nicht ihre bloße Reihung wie in Art.23 Abs.1 GG – und damit das auf den Bundesstaat projizierte Spannungsverhältnis bzw. der mögliche Antagonismus zwischen Demokratiegebot und Sozialstaatsverpflichtung wiederum muss Rückwirkungen auf die subjektive Präferenz für ein stärker oder gar einseitig am Wettbewerbs- oder am Beteiligungsföderalismus orientiertes Gesamtsystem haben. Dabei bedeutet die Anrufung der Sozialstaatlichkeit in der Struktursicherungsklausel des Art.23 Abs.1 Satz 1 GG noch nicht, dass etwa bereits deshalb wegen seines angeblich allein den Wettbewerbsgedanken betonenden Charakters der Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages durch Deutschland abzulehnen wäre, wie es ein Richter des Bundesverfassungsgerichts – und auch noch der für europarechtliche Fragen zuständige – in einem Zeitungsinterview (FAZ v. 7.8.2003, S. 4) getan hat.

IV.

1. Aber Wettbewerb darf nicht auf Kosten der Solidarität gehen – und Solidarität ist eine Form der Sozialstaatlichkeit. Von Solidarität bestimmt war von Anfang an die Finanzverfassung des Grundgesetzes, und zwar mit ihrer Priorität des horizontalen Finanzausgleichs, auf dem dann der vertikale aufbaut. Insoweit sind gerade die jetzt so ins Gerede gekommenen Gemeinschaftsaufgaben des Art.91a GG – wie der Art.91b GG – Ausdruck dieser Solidarität. Denn der föderale Staat lebt von gegenseitiger Solidarität, aber nicht nur vom Entstehen der Länder füreinander, wie Reinhard Müller meint (FAZ v. 6.2.2004, S.12), sondern auch von vertikaler Solidarität zwischen Bund und Ländern. Nicht nur deshalb musste der Versuch der „reichen“ Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, den Finanzausgleich zu ihren Gunsten zu kippen, beim Bundesverfassungsgericht scheitern.

Sozialstaatlichkeit – und damit Solidarität – wirkt sich aber vor allem für den einzelnen Bürger aus. Er ist es, der sich in seinen Bürgerrechten nicht eingeschränkt sehen möchte durch die Zufälligkeit der ungewollten Bestimmung des Wohnsitzes. Deshalb taucht der Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bewusst weiter in Art.106 GG und damit bei den Finanzverfassungsbestimmungen auf, während er bei der Bedürfnisklausel für die Inanspruchnah-

me der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund in Art.72 Abs.2 GG seit 1994 zur Gleichwertigkeit verwässert bzw. – weniger negativ – abgeschliffen ist. Trotzdem dürfte das Bundesverfassungsgericht in seiner Altenpflegegesetz-Entscheidung vom Herbst 2002 nicht alle Hoffnungen erfüllt haben, die an diese Änderung geknüpft wurden.

Ministerpräsident Teufel hat in der Föderalismus-Kommission in Frage gestellt, ob in Deutschland ein einheitliches Sozialhilfeniveau geboten sei, wenn die Lebenshaltungskosten differieren. Sozialstaatlichkeit als – zumindest – Gleichwertigkeit von Bedingungen und Leistungen nützt aber nicht nur den Bedürftigen. Für den Bürger, der in ein anderes Bundesland umzieht, ist es angenehm, wenn er – vor allem, wenn er schulpflichtige Kinder hat – überall vergleichbare oder zumindest ähnliche Voraussetzungen und Anforderungen wie Angebote vorfindet. Dasselbe gilt aber auch für ein Unternehmen, das in mehreren Bundesländern tätig wird, hinsichtlich der zu beachtenden Vorgaben und Vorschriften. Denn es wäre anachronistisch und unlogisch – auch ohne Berufung auf das Sozialstaatsprinzip – für einen Europäischen Binnenmarkt mit freiem Austausch von Waren, Kapital und Dienstleistungen überall dieselben Bedingungen zu fordern, diese aber wieder durch intranationale Differenzierungsmöglichkeiten auszuhebeln.

2. Bei der Einführung des Art.23 GG im Jahre 1992 ist in der Begründung zu der Gesetzesvorlage in Bezug auf die dortige Forderung nach einer sozialen Europäischen Union als Voraussetzung für ein Mitwirken Deutschlands quasi einschränkend ausgeführt worden, dass die Sozialstaatlichkeit nur die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger schaffen könne. Das mag für die europäische Ebene, wo sie überwiegend Sekundärrecht ist, richtig sein. Auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts steht sie gleichgewichtig und gleichwertig dem Demokratiegebot gegenüber. Das muss der deutsche Föderalismus im Wege der praktischen Konkordanz in Übereinstimmung und zum Tragen bringen. Das wird umso leichter sein, je stärker die ursprünglichen Funktionen der föderalen Institutionen des Grundgesetzes unter demokratietheoretischem Ansatz wieder ins Bewusstsein gerufen werden. Denn weniger die Institutionen selbst als der Umgang mit ihnen haben die vertikale Gewaltenteilung unserer Verfassung in ihr Gegenteil verkehrt und zu Lasten der Legitimationsgewalt der Volksvertretungen zu einer Gouvernentalisierung nicht nur der Gesetzgebung geführt.

Wege aus der „organisierten Unverantwortlichkeit“?

Probleme und Perspektiven der Föderalen Ordnung in Deutschland und Europa



Den Begriff der „organisierten Unverantwortlichkeit“ prägten der Staatsrechtler Konrad Hesse und seine Schüler in den 60er und 70er Jahren. Der Föderalismus, über den wir heute so klagen und den wir auch loben – denn er hat sowohl gute als auch schlechte Seiten –, dieser Föderalismus existiert in seiner heutigen Form eigentlich erst seit dem Ende der 60er / Anfang der 70er Jahre, als mit der letzten großen Haushalts- und Finanzreform die Strukturen verfestigt wurden, die uns heute so viele Probleme bereiten.

Vor dem Hintergrund der Beschäftigung mit dem fiskalischem Föderalismus in den verschiedensten Ländern der Welt ist die Sicht der Ökonomie von großer

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Eine Frage der Demokratie: Föderalismusreform wohin?“ am 9. Februar 2004.

Bedeutung. In dieser Wissenschaftsrichtung gibt es sowohl theoretische Fundierungen als auch empirische Analysen zum Föderalismus. Neuere Ansätze der Institutionenökonomie und der ökonomischen Theorie der Politik führen das Thema Föderalismus mit dem Thema Demokratie zusammen. In dieser weiterführenden Perspektive können die wichtigeren Fragen gestellt werden, z.B.: Was hat dieser Staat, dieser Föderalismus denn tatsächlich mit uns als Bürgerinnen und Bürgern und der Politik zu tun? Wie effizient ist dieses Gemeinwesen? Tut der „Staat“ das, was die Bürgerinnen und Bürger wollen? Der Fiskalföderalismus beschäftigt sich mit einer speziellen Ausformung des Staates, und zwar mit einem Staat, der – anders als z.B. in Frankreich – nicht ein unitarischer Staat ist, der nur aus einer einzigen Staatsebene besteht, sondern aus vielen verschiedenen Staatsteilen oder – wie wir Ökonomen sagen – Jurisdiktionen, aus verschiedenen Ebenen mit juristischen Staatsqualitäten zusätzlich zu den Kommunen. Die Ökonomen fassen hierbei – anders als die Juristen – auch die Kommunen und die Europäische Union in einer funktionalen Perspektive als föderale Ebenen auf.

Europa wird nicht in den Mittelpunkt der folgenden Ausführungen gestellt, aber die Europäische Union wird immer wieder angesprochen werden, zumal viele der Probleme im heutigen Europa die gleichen Ursachen wie die in Deutschland haben. Die Grundkonstruktion des Föderalismus in Europa ist im Prinzip die gleiche wie in Deutschland. Im Übrigen gibt es nur noch ein einziges anderes Land auf der Welt, das diese Konstruktion des Verwaltungsföderalismus ebenfalls aufweist: das ist Österreich. Wenn wir nach Österreich schauen, sehen wir wiederum genau die gleichen Probleme wie in Deutschland. Wir können hier vieles voneinander lernen. Aber wir können auch vieles, was uns für Deutschland als Lösung sachgerecht erscheint, ziemlich direkt auf Europa übertragen.

Was ich präsentieren möchte, ist der grundlegende Aufsattpunkt der aktuellen politischen Debatte, der die Reformdiskussion leiten muss: Warum wird der Föderalismus in Deutschland inzwischen als Reformbremse angesehen? Es ist zu fragen, wozu denn Föderalismus überhaupt gut ist und was dieser Föderalismus leisten soll. Ist der so genannte Verwaltungsföderalismus, der mit dem Bundesratsmodell ganz eng verknüpft ist, nicht von vornherein etwas Schlechtes? Es gibt einige Kritiker, die den Bundesrat als Quelle allen Übels lieber heute als morgen abschaffen wollen. Ich stelle dagegen, dass dieses deutsche föderale System sehr stark sein kann, stärker als der Föderalismus, wie wir ihn aus den Vereinigten Staaten als recht extremen Fall eines Föderalismus kennen, in dem die

Jurisdiktionen in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht wenig verflochten sind. Die Probleme, die wir mit unserem Typ von Föderalismus haben, sind im Prinzip auf unzureichende und falsche Detailkonstruktionen der Aufgabenverteilung und der Finanzverfassung zurückzuführen. Die Finanzwissenschaftler nehmen im Übrigen die Aufgabenverteilung mit in ihre Definition von Finanzverfassung hinein. Denn erst wenn man festlegt, wer in einem Mehr-Ebenen-Staat welche öffentlichen Güter produzieren soll, kann man auch die Folgen dieser Ordnung für Ausgaben oder Einnahmen auf den weiteren Stufen der Finanzverfassung erkennen.

Im Folgenden werden nun die Reformoptionen aus finanzwissenschaftlicher Sicht vorgestellt und einige Gedanken formuliert werden, wie man aus der Gefangenendilemma-Situation, in der sich Deutschland befindet, herauskommen kann. Aus den Erfahrungen des so genannten Reformstaus kann man nämlich erkennen, warum es in Deutschland vor allem bei dem Thema Finanzverfassung keine Fortschritte gibt, weil nämlich hier die Anreize für das zu beobachtende irrationale Handeln stecken.

Der Föderalismus in Deutschland und Europa als Reformbremse?

Als wesentliche Kritikpunkte am deutschen und auch am europäischen Föderalismus wären folgende zu nennen:

Es ist inzwischen zu einer **Überzentralisierung von Kompetenzen** gekommen. Einige Beispiele sind die erst kürzlich vor der Bundestagswahl erfolgte Zentralisierung des Bundescampingplatzgesetzes oder die Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates, dass die ersten 15 Minuten der kommunalen Parkplatzgebühren kostenfrei sein sollen – Stichwort Brötchentaste. War diese Vereinheitlichung wirklich nötig und wohlfahrtssteigernd?

Wir reden über **Reformblockaden im und durch den Bundesrat**.

Es gibt ein **Übermaß an rechtlicher Regulierung**. So viele Gesetze wie in der Bundesrepublik gibt es offensichtlich nirgendwo in der Welt.

Deutschland steckt in einer **Finanzmisere**, die inzwischen nicht mehr nur die Gemeinden, sondern alle Gebietskörperschaften und im Übrigen auch Europa erfasst hat. Diese Finanzmisere hat drei Ursachen: Zum ersten gibt es mehr und mehr Anteile fremdbestimmter Ausgaben in den verschiedenen Haushalten. Das hat zur Folge, dass im Gegenzug der Anteil öffentlicher Aufgaben, über welche

die einzelnen Gebietskörperschaften selbst entscheiden können, immer geringer wird. Zum zweiten sind Einnahmeverluste infolge von Steuerreformen zu verzeichnen. Der Bund unternimmt Steuerreformen, durch die nicht nur er selbst Einnahmeverluste hat, sondern auch Länder und Gemeinden und indirekt auch Europa. Europa hat zwar einen etwas anderen Finanzierungsmechanismus, aber das Einverständnis der SteuerzahlerInnen, die Politik der Europäischen Union zu finanzieren, wird deutlich schwächer, wenn schon im eigenen Land nicht mehr genügend Finanzen für die nationalen Angelegenheiten vorhanden sind. Drittens gibt es in Deutschland auf Länderebene keine und bei den Gemeinden zu wenig Autonomie zur Beschaffung eigener Einnahmen. Die daraus resultierenden Probleme werden dem Länderfinanzausgleich aufgeladen, sichtbar beispielsweise an den Streitereien über den Länderfinanzausgleich in den letzten Jahren: Die finanzstarken Länder wollen nicht mehr Finanzmittel zur Verfügung stellen, dagegen finden die Länder in der großen Gruppe finanzschwacher Nehmerländer, dass bei ihnen trotz der erhaltenen Zahlungen die finanziellen Mittel nicht ausreichen. Länder und Gemeinden können sich aber die Mittel, die sie benötigen, um eigene und fremdbestimmte Aufgaben zu finanzieren, nicht selbst beschaffen.

Warum eigentlich Föderalismus?

Bei aller festzustellenden Kritik muss man sich natürlich fragen: Warum wollen wir eigentlich Föderalismus? Wozu ist er gut?

Zunächst ein stark vereinfachtes Beispiel: Stellen wir uns vor, zwei Kindergärten sollen einen neuen Anstrich bekommen, die eine Gemeinde will einen rosa Kindergarten, die andere einen blauen. In einem föderalen System wird das Problem bzw. dessen Lösung einfach auf der unteren Ebene entschieden. Wenn die Gemeinden ihre Kindergärten anstreichen wollen, sollen sie auch die Farbe selbst wählen. Oder um dies mit den Worten der ökonomischen Theorie des Föderalismus auszudrücken: Unterschiedliche Präferenzen gegenüber öffentlichen Gütern, öffentlichen Leistungen in einem Staatsgebiet können im Föderalismus, anders als in einem unitarischen Staat, optimal berücksichtigt werden. Die Lösung vieler Probleme im Föderalismus bedeutet, dass die unteren Ebenen so entscheiden und gestalten, wie es ihre WählerInnen präferieren. Gerade deshalb können unterschiedliche regionale und lokale Wünsche und Anforderungen der Menschen umgesetzt werden, während auf einer zentralen Ebene auch in einem

Rechtsstaat – oder gerade in einem Rechtsstaat – immer die Notwendigkeit von in etwa gleichen Zugängen zu staatlichen Leistungen besteht.

Es gibt natürlich auch einige Grenzen für Dezentralisierungen. Ein wichtiges Gegenargument wird in der Fachsprache „regionale Spill-overs“ genannt. Auch hier wieder ein Beispiel: Wenn eine Gemeinde ihre Abwässer einfach in den Fluss einleitet und damit das Wasser der nächsten Gemeinde verunreinigt, treffen die Kosten der Reinigung die Bürger dieser zweiten Gemeinde. In diesem Fall wird eine Regulierung auf der nächst höheren Ebene gebraucht. Wichtig ist aber, dass diese die Abwasserreinigung nicht selbst übernehmen muss. Es reicht, nur wenige notwendige Vorschriften dafür zu erlassen, dass die Gemeinde A ihre Abwässer nicht zu Lasten der Gemeinde B in den Fluss einleiten darf, sondern selbst für die Kosten aufkommen muss. Diese Regulierung ist allerdings auch nur dann nötig, wenn die beteiligten Gemeinden sich nicht selbst einigen können.

Der zweite Grund für föderale Strukturen ist die kostenminimale Produktion öffentlicher Leistungen. Öffentliche Leistungen können auf dezentralen Ebenen mit unterschiedlichen Produktionsverfahren und entsprechend den lokalen Bedingungen und Faktorpreisen produziert werden. So unterscheiden sich zum Beispiel die Grundstückspreise in Ballungszentren von denen im ländlichen Raum, die Lohnkosten im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern sind niedriger als in den alten Ländern. Unterschiedliche Preise und Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren verlangen unter der Zielsetzung der Wirtschaftlichkeit auch unterschiedliche Produktionsweisen. Wenn die Regelung der Produktion von öffentlichen Leistungen nicht einheitlich auf der zentralen Ebene bestimmt, sondern auf die entsprechenden unteren Ebenen verlagert werden, können diese Leistungen kostengünstiger und den örtlichen Bedingungen angepasst, also effizienter produziert werden. Umgekehrt sprechen Skaleneffekte für eine Zentralisierung von Produktionsstrukturen.

Als drittes Argument für Föderalismus ist der Innovationswettbewerb zu nennen. Dieser ist effizienzfördernd im doppelten Sinne: Zum einen treibt er die Länder vorwärts, sich tatsächlich anzustrengen, um neue und bessere Lösungen für Probleme zu suchen und hierbei in den Wettbewerb mit anderen zu treten. Zum anderen können die Bundesländer aber auch als „federal laboratories“ gelten, in denen Neuerungen versuchsweise durchgeführt werden, ohne dass dies auf dem gesamten Territorium erfolgen muss. Positive Erfahrungen sind dann imitierbar. Wenn das Reformprojekt aber scheitern sollte, sind auch die Irrtumskosten ent-

sprechend gering. Insoweit sind föderale Staaten den unitarischen auch im Sinne von Innovationsanreizen vom Prinzip her überlegen.

Der vierte Grund: Föderale Staaten haben grundsätzlich stärkere politische Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten als unitarische Staaten. Aufgrund der verschiedenen staatlichen Ebenen können sich die Bürgerinnen und Bürger auch vor Ort bzw. auf Landesebene politisch organisieren und dadurch die Entscheidungen über „ihre“ jeweiligen öffentlichen Güter beeinflussen. Ebenso ist durch die verschiedenen Wahlen eine stärkere politische Kontrollmöglichkeit gegeben.

Einen Nachteil haben föderale Staaten allerdings, zumindest auf den ersten Blick, gegenüber den unitarischen Staaten. Dies gilt sowohl für die Systeme des Exekutivföderalismus, die Bundesrepublik Deutschland und Österreich, wie auch für die so genannten Trennsysteme, zum Beispiel Australien, gegenüber etwa Großbritannien oder Neuseeland. In einem unitarischen Staat mit einem entsprechenden Wahlsystem kann die Regierung relativ schnell nach einer gewonnenen Wahl entscheiden, dass Reformen zum Beispiel im Gesundheitssystem durchgeführt werden sollen. Sie benötigt dazu nur die Mehrheit in einem Parlament. In einem föderalen Staat muss demgegenüber immer die komplexe Kompetenzordnung beachtet werden. Ein Beispiel ist die jüngst in Deutschland diskutierte Betreuung der Unter-Dreijährigen. Der Bund möchte diese öffentliche Leistung erbringen. Da diese Aufgabe aber nicht in das Bündel öffentlicher Leistungen gehört, die in seine Regelungskompetenz fallen, kann er kein Gesetz zur Umsetzung dieser politischen Präferenzen erlassen. In föderalen Staaten kommt es in diesem Fall meist zu Transferzahlungen, man „kauft“ sich das gewünschte Handeln der zuständigen unteren Gebietskörperschaften. Das braucht allerdings Zeit, und föderale Staaten sind deshalb grundsätzlich „träger“ als unitarische. Allerdings muss dies nicht immer von Nachteil sein. So waren viele Australier recht froh darüber, die Verwaltungsreform nicht so rigide umgesetzt zu haben wie die Neuseeländer. Durch den Zeitverzug wurden in Australien manche Fehler der Neuseeländer nicht gemacht. Ein etwas trägeres System kann also gelegentlich auch von Vorteil sein.

Besonderheiten des Verwaltungsföderalismus

– genuine Stärke oder Schwäche?

Eine Besonderheit unter den föderalen Systemen stellt der Verwaltungs- oder Exekutivföderalismus dar, zu dem Deutschland, Österreich und auch die Euro-

päische Union als supranationales System zählen. Im Verwaltungsföderalismus sind Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz systematisch getrennt. Das bedeutet, die obere Ebene besitzt die Kompetenz zur Regelung per Gesetz und die Länderebene vollzieht die vom Bund geregelten Sachverhalte als eigene Angelegenheit. Das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen in Deutschland ist in vielen Bereichen ebenfalls von dieser Art, wie auch das Verhältnis zwischen Europa und den Mitgliedsstaaten, die verabschiedetes europäisches Recht in nationale Gesetzgebung umsetzen und vollziehen müssen. Die gesetzgebende Ebene vollzieht die Gesetze nicht, die sie erlässt, sondern gibt sie an die nächstniedrige Ebene weiter, damit die dortigen Gebietskörperschaften diese als eigene Angelegenheiten erfüllen.

In diesem System sind die durch die Gesetzgebung betroffenen Länder bzw. Mitgliedsstaaten in Form ihrer Beteiligung im Bundesrat oder im Ministerrat eingebunden: Im deutschen Bundesrat sind die Regierungen der Bundesländer und im Europäischen Ministerrat die Regierungen der Mitgliedsstaaten vertreten. Der Bundesrat ist – was bei Kritik an ihm häufig vergessen wird – kein Länderorgan, sondern er ist ein Bundesorgan. Der Europäische Ministerrat „gehört“ nicht etwa den Mitgliedsstaaten, er ist vielmehr ein europäisches Organ und insoweit auch in die besondere „Rationalität“ der EU eingebunden. In beiden Fällen sind aber die Legislativen auf den nachgeordneten Ebenen in diesen Organen nicht vertreten.

Gerade wegen dieser Besonderheiten der Verschränkung der föderalen Ebenen und Gewalten ist nach den Bedingungen zu fragen, unter denen der Verwaltungsföderalismus effizient handeln kann.

Zunächst sollten nur Sachverhalte zentral geregelt werden, die effektiv notwendig sind, weil sie positive Effekte für das Gemeinwohl haben. So muss in Deutschland zum Beispiel nicht die gesamte Schullandschaft zentral geregelt werden oder die gesamte Kompetenz für Wirtschaftsförderung beim Bund liegen. Im Verwaltungsföderalismus wird nicht eine ganze Aufgabe zentralisiert, sondern es werden immer nur bestimmte Teilaspekte durch die übergeordnete Ebene geregelt. Das Institut der konkurrierenden Gesetzgebung in Deutschland sieht vor, dass bestimmte Teilregelungskompetenzen zentralisiert werden, der Rest und üblicherweise auch der Vollzug bleiben dezentral. Die EU hat eine Art funktionaler Kompetenzkompetenz, indem sie die für die Durchsetzung eines funktionierenden Binnenmarktes nötigen Regelungen erlassen darf.

Effizient kann die zentrale Regelung solcher notwendiger Sachverhalte aber nur sein, wenn sich die Rechtsetzung auf diesen funktionalen Aspekt beschränkt und wenn die nachgeordneten exekutiven Instanzen dann auch frei sind, über Art und Weise des Vollzugs dieser öffentlichen Leistungen zu entscheiden. Wenn die zentrale Instanz aber anfängt, auch in den Vollzug hineinzuregieren, dann werden regional unterschiedliche, jeweils effiziente Vollzugsformen unmöglich gemacht. Es gibt folglich keine effizienten Lösungen für öffentliche Güter mehr; diese sind dann zu teuer und zu unwirtschaftlich.

Eine weitere Bedingung ist: Jede Ebene muss die Kosten der von ihr veranlassten Leistungen finanzieren, denn wer bestellt, der bezahlt auch die Musik. Muss die gesetzgebende Ebene nicht für den größten Teil der Kosten für die von ihr veranlassten öffentlichen Leistungen tragen, wird sie tendenziell immer zu viel davon vorschreiben.

Blockierendes Institutionengefüge

In Deutschland und in Europa ist allerdings inzwischen ein blockierendes Institutionengefüge entstanden, das den fundamentalen wirtschaftlichen Veränderungen nicht mehr gerecht wird, die wir durch Globalisierung und Europäisierung, durch den fortgesetzten Strukturwandel und insbesondere auch durch die demographische Entwicklung erleben. Das Problem der Transformation der Wirtschaft der neuen Bundesländer lässt sich bei allen Besonderheiten auch unter dem Titel „fortgesetzter Strukturwandel“ rubrizieren, denn ökonomisch findet im Grunde das Gleiche statt wie der Strukturwandel im Westen an Kohle-, Stahl- und Werftenstandorten seit den 70er Jahren. Die Dimensionen sind allerdings deutlich größer und m.E. auch politisch brisanter, die Lösungen aber auch sehr viel teurer als früher erlebter Strukturwandel. Die Fundamentalprobleme der demografischen Entwicklung in Deutschland und Europa sind glücklicherweise inzwischen auch auf der politischen Agenda angekommen, wenngleich die politische Umsetzung von Lösungen Probleme bereitet.

Alle diese Punkte erfordern grundlegende Reformen in den verschiedenen betroffenen Politikbereichen in Deutschland, im Übrigen auch in anderen Industrieländern und – mit Blick auf die fortschreitende funktionelle und institutionelle Integration der Europäischen Union – auch in Europa. Probleme bei der Abarbeitung der Reformagenda entstehen, wenn diese notwendigen Entschei-

dungen im Bundesrat blockiert werden oder wenn die Entscheidungen, die eine von der Kompetenzordnung her verantwortliche Regierungsmehrheit getroffen hat, im Bundesrat verzögert und im Vermittlungsausschuss verwässert oder sogar inkonsistent gemacht werden, wie uns die Erfahrung der letzten Jahre lehrt. Gleiches gilt im Übrigen für die Probleme der Durchsetzung notwendiger Lösungen gegenüber nationalen egoistischen Interessen im Europäischen Ministerrat.

Äußerst belastend für die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems sind auch die so genannten „Paketlösungen“, bei denen notwendige politische Entscheidungen mit Zugeständnissen an allein nicht mehrheitsfähige regionale oder nationale Interessen nicht nur im gleichen Reformfenster, sondern auch in anderen Politikbereichen erkaufte werden. Diese Paketlösungen werden nicht nur auf der jeweils agierenden horizontalen Ebene praktiziert, sondern auch auf den vertikalen Verhandlungsschienen des kooperativen Föderalismus. Dadurch werden überkommene Besitzstände erhalten bzw. wird der Preis für politische Änderungen extrem teuer, vor allem dann, wenn man die Verlierer von und Opponenten gegen Reformen nicht nur mit einmaligen und vorübergehenden Zugeständnissen, sondern mit dauerhaften Leistungen „herauskauft“.

Zu den Verlierern dieser Verflechtungen gehören auch die Parlamente, dies nicht nur formal, weil sie nicht an den Entscheidungen im Bundesrat oder Ministerrat beteiligt sind, sondern auch weil in den Exekutiven durch die, wie mein vor fast 20 Jahren verstorbener Kollege aus Speyer, Frido Wagner, sie nannte, vertikalen Fachbruderschaften so viele Festlegungen stattfinden, dass in vielen Fällen selbst kaum Regierungen und noch weniger die Parlamente eingreifen können, ohne schwierige Kompromisse zu gefährden. Dadurch entscheiden in diesen überflochtenen Mehr-Ebenen-Systemen inzwischen in vielen Fällen diejenigen, die politisch dazu nicht legitimiert sind. Die parlamentarische Verantwortung wird durch diese Praxis immer weiter ausgehöhlt.

Im föderalen System Deutschlands und Europas gibt es vor allem auch wegen der unbefriedigenden Anlastung der finanziellen Folgen der Gesetzgebung auf die Vollzugsebene eine Flut von Gesetzen und Verordnungen, welche auch Details des Vollzugs regeln. Es gibt möglicherweise sogar mehr Gesetze als in anderen Staaten. Dadurch ist es nicht mehr möglich, eigenständige Lösungen vor Ort zu implementieren. Viele Dinge sind verboten und zwar durch bundes- oder landeseinheitliche Regelungen, neuerdings auch durch europäische Vorgaben. Das erfahren auch die Bürger und Bürgerinnen, wenn sie Kontakt mit Verwal-

tungen haben. Die lokalen unteren Ebenen können viele ihrer Probleme gar nicht mehr dezentral vor Ort lösen, weil dies durch die zentrale rechtliche Überregulierung schlichtweg verhindert wird.

Letzter Punkt: Es gibt in den Kompetenzordnungen des Grundgesetzes und in den europäischen Verträgen keine Dezentralisierungs- oder genauer: Re-Dezentralisierungsklauseln. Historisch gesehen haben der Bund und auch Europa von den Ländern und von den Mitgliedsstaaten irgendwann einmal Kompetenzen übertragen bekommen. Das war zu der damaligen Zeit wahrscheinlich auch sinnvoll. Aber es gibt keine Möglichkeit, diese Kompetenzen ohne eine Mehrheit bei der übergeordneten Ebene wieder zurückzuholen. Da diese aber für die Kosten ihrer Regelungen nicht aufkommen muss, hat sie keinen Anlass, solches zu tun. Diese Situation wird von Wettbewerbsökonomern als ein unbestreitbares Monopol bezeichnet, und dies ist immer sehr teuer für die SteuerzahlerInnen.

Fehlleitende Anreize der Finanzverfassung

Die eben beschriebene Institutionenblockade basiert zu großen Teilen auf fehlgeleiteten Anreizen in der Finanzverfassung, und auch hier sind sich Deutschland und Europa sehr ähnlich.

Bezüglich der Ausgabenverteilung hat nicht die die Gesetze veranlassende Ebene, sondern die die Gesetze vollziehende Ebene die Kosten für diese zu tragen. Die Länder zahlen für den Vollzug der vom Bund beschlossenen Gesetze. Ähnlich ist es in Europa: Auch hier zahlen die Mitgliedstaaten und in Deutschland im Zweifel die Länder die Kosten europäischer Rechtssetzung, etwa für die Verwaltung von vielen ordnungspolitisch absolut inakzeptablen agrarpolitischen Maßnahmen.

In Deutschland müssen Länder und Kommunen außerdem für die Steuerpolitik des Bundes zahlen, an der sie z.T. nicht beteiligt sind. Das ist bereits auf den ersten Blick nicht sinnvoll.

Bürgerinnen und Bürger können außerdem nicht erkennen, wie viel Steuern sie an Bund, Länder und Gemeinden zahlen. Daher haben sie auch keinen Eindruck von den Kosten öffentlicher Güter, betrachten zum Beispiel Schulen, um ein typisches öffentliches Gut von Ländern und Gemeinden zu nennen, häufig als „kostenlos“. Es gibt deshalb auch keinen Anreiz, dass Bürgerinnen und Bürger gegenüber Ländern und Gemeinden die politische Kontrolle intensiv wahrnehmen, weil sie den komplexen Sachverhalt nicht durchschauen können.

Schließlich können die Länder Steuern nicht erhöhen oder senken, auch wenn ihre Bürgerinnen und Bürger ein Mehr oder Weniger an öffentlichen Leistungen wollen.

Dazu kommt, dass die bundeseinheitliche Steuerpolitik zu zunehmenden Divergenzen der regionalen und lokalen Steuerkraft geführt hat.

Als Beleg für diese Aussage kann man den empirisch gemessenen Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft der Länder im Zeitraum 1992 bis 2003 heranziehen. Letztere manifestiert sich in den Ländersteuereinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung, die zumindest zu 25% schon Teil des Finanzausgleiches ist. Für das Jahr 1992 nehmen wir dazu einen Wert von 1 an, das heißt, die Steuerkraft entspricht exakt der Wirtschaftskraft pro Einwohner. Wenn der Wert größer als 1 wird, bedeutet das, dass reichere, wirtschaftsstärkere Länder eine höhere Prämie an Steuereinnahmen bekommen als dies ihrer Wirtschaftskraft entspricht. Im Jahr 2003 beträgt dieser Wert bereits knapp 2. Das bedeutet, dass ein Land mit einer Wirtschaftskraft von 90% des Bundesdurchschnittes je Einwohner nur noch eine Steuerkraft von 80% hat, also einen doppelten Abschlag erhält. Demnach bekommen die reichen Länder eine entsprechend doppelt so hohe Steuerprämie wie sie nach ihrer Wirtschaftskraft zu erhalten hätten. Man kann wirklich bezweifeln, ob es sich hierbei noch um eine gerechte Verteilung handelt.

Diese eben beschriebene Entwicklung ist für die gesamten 90er Jahre nachweisbar, sie wurde durch die Steuerreformen seit 1996 – Freistellung, Existenzminimum etc. – verstärkt. Etwa 50% der immer weiter wachsenden Zahlungen im Länderfinanzausgleich sind nur auf die Folgen der Steuerpolitik des Bundes zurückzuführen. Ein Zusammenhang zwischen der Bundessteuerpolitik und den Finanzbasen von Ländern und Gemeinden wird zwar bei den Verhandlungen über Steuerreformen immer in vertikaler Hinsicht hergestellt; dass hier auch ein horizontales Problem besteht, welches sich auch in den kommunalen Finanzausgleichen entsprechend weiterpflanzt, wird meist ignoriert.

In den 90er Jahren wurden außerdem mehr und mehr Subventionen nicht als Ausgaben beim Bund vergeben, sondern als Steuervergünstigungen und als Abzüge von der Steuerschuld. Das ist aber unserer Finanzverfassung (im Grunde) völlig wesensfremd, denn Subventionen – solange sie als Ausgaben aus öffentlichen Haushalten gewährt werden – sind irrelevant für den Finanzausgleich. Wenn wir sie aber als Abzüge von der Steuer vergeben, geht danach einfach der

große Rasenmäher Finanzausgleich darüber. Vor diesem Hintergrund sind alle Finanzausgleichssysteme in Deutschland als zunehmend überlastet anzusehen.

Der Bund als überforderter Monopolist

Der Bund hat schon lange nicht mehr die Mittel, für all das zu bezahlen, was er zu verantworten hat oder zu verantworten hätte. Er bestimmt nämlich durch seine Gesetzgebung und auch durch Zustimmung im EU-Ministerrat über Art, Umfang und Produktionsweise der meisten öffentlichen Leistungen und über die daraus resultierenden Ausgaben. Er bestimmt außerdem über Umfang und Struktur fast aller Steuern in Deutschland und über die Abgabe nationaler Steuereinnahmen an die EU. Die einzigen noch vorhandenen freien Steuern sind die örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern, also die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer und ähnliche marginale Abgaben. Vor dem Hintergrund der Debatte um den europäischen Stabilitätspakt ist es deshalb durchaus von Bedeutung, dass der Bund nicht nur für seine eigene Verschuldung, sondern mittelbar auch für die Verschuldung von Ländern und Gemeinden sowie für die verdeckte Verschuldung der EU verantwortlich ist. Diese Gesamtverschuldung des öffentlichen Sektors ist aber weder EU-konform, noch als den Nachhaltigkeitskriterien genügend anzusehen.

Zwischenresümee: Was leistet der deutsche und europäische Föderalismus noch oder nicht mehr?

Aus der Art der Zentralisierung kann man indirekt und aus der Politikverdrossenheit kann man direkt schließen, dass unterschiedliche regionale Präferenzen gegenüber öffentlichen Leistungen unzureichend berücksichtigt werden.

Detaillierte rechtliche Regelungen für den bundeseinheitlichen Vollzug von Bundesgesetzen verhindern die effiziente Produktion öffentlicher Leistungen.

Ein effizienzfördernder Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor wird weitgehend unterbunden bzw. er findet unter krasser Benachteiligung der finanzschwachen Länder statt. Diese geraten durch viele Festlegungen des Bundes für Ausgaben sowie durch den Finanzausgleich, der die insgesamt wachsende Divergenz der Steuerkraft nur unzureichend ausgleicht, immer weiter ins Hintertreffen, obwohl ihnen wachsende Summen transferiert werden.

Die politische Kontrolle ist auch nicht effektiv. Und dies verschärft weiter die Politikverdrossenheit. Die mangelnde Reformfähigkeit bedroht die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, den Wirtschaftsstandort und die deutschen Arbeitsplätze, aus denen nicht nur die Einkommen der Menschen, sondern auch all die öffentlichen Güter, die sie erhalten wollen, erst erwirtschaftet werden müssen.

Reformoptionen aus Sicht der Finanzwissenschaft

Die erste Maßnahme muss die Entflechtung der Aufgabenkompetenzen sein. Dazu gehört selbstverständlich zunächst eine kritische Überprüfung der bisherigen Aufgabenverteilung. Ich bin optimistisch, dass die Bundesstaatskommission hier einiges leisten wird.

Des Weiteren sollte eine Vorranggesetzgebung eingeführt werden, mit der das Gesetzgebungsmonopol des Bundes bestreitbar wird. Die Vorranggesetzgebung ist ein Institut, durch das ein Land, wenn es im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wieder etwas selbst regeln möchte, diese Kompetenz auch erhält, wenn nicht der Bundestag binnen einer festgelegten Frist widerspricht. Damit würde eine Beweislastumkehr geschaffen. Alle die Länder, die bisher immer mehr Kompetenzen für sich forderten und gleichzeitig ihr Scheitern an der Mehrheit der anderen „Besitzstandswahrer“ beklagten, dürfen dann die von ihnen eingeforderten Aufgaben wahrnehmen. Der Bundesrat könnte in diesem Spiel das Zünglein an der Waage sein und am Schluss wirklich entscheiden, ob einzelne Länder eigene Wege gehen dürfen. So würde Wettbewerb um Innovationen geschaffen.

Eine weitere klare Reformoption ist die Abschaffung der Mischfinanzierungen. Ausnahme sollte allerdings die Forschungsförderung sein. Denn die Mischfinanzierung garantiert die Unabhängigkeit geförderter Forschungsinstitute.

Bei der Ausgabenkompetenz muss ein Übergang zum veranlassungsbezogenen Konnexitätsprinzip stattfinden.

Ein zentraler Punkt ist außerdem die Einführung von hinreichender Steuerautonomie für alle Gebietskörperschaften, d.h. auch für die Länder und wieder vermehrt für die Gemeinden.

Vorstellbar wäre auch eine echte Steuerautonomie für die EU. Hier könnte man an eine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte denken. Da allerdings der Ge-

setzungsprozess in Europa und die Kompetenz des Parlamentes noch nicht entsprechend den notwendigen demokratischen Maßstäben ausgebildet ist, sollte dies – ähnlich wie für den Bund in der Schweiz – mit einem Referendum verbunden werden, welches zum Beispiel bei jeder zweiten Europawahl stattfindet. Wenn die Bürgerinnen und Bürger in Europa entscheiden müssten, ob sie ihre Steuern für einen Haushalt hingeben sollten, der durch Agrarausgaben dominiert ist, hätten wir vermutlich bald eine andere Ausgabenstruktur. Außerdem müssten die direkten Steuern EU-weit begrenzt harmonisiert werden.

In Deutschland ist mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden unabweisbar. Alle drei Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – sollten einen unabhängigen Zugriff auf die gemeinsame Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer bekommen. Das ist das zentrale Element eines föderalen Steuersystems, um das herum alles andere strukturiert werden kann. Für die kommunale Ebene gibt es den Vorschlag einer Bürgersteuer, mit der ein proportionaler Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer oberhalb des Existenzminimums erhoben werden dürfte. Im Bundesdurchschnitt würde das einen Steuersatz von etwa 3,65 % ausmachen. Das gleiche Recht wäre natürlich auch für die Länder vorstellbar und würde hier etwa 11 bis 12 % des durchschnittlichen Steuersatzes ergeben, so dass der kumulierte Eingangssteuersatz immer noch bei rund 15 % läge. Der Bund könnte die Aufgabe der bundeseinheitlichen Einkommensumverteilung im Rahmen der Einkommenssteuer durch das Recht, einen progressiven Steuertarif zu erheben, selbst regeln. Die Länder und Gemeinden wären bei einem solchen System nicht mehr mit ihrem eigenen Steueraufkommen an der Finanzierung der Umverteilungspolitik des Bundes beteiligt, und im Ergebnis gäbe es weitaus weniger divergierende Steueraufkommen als zur Zeit. Die finanzschwachen Länder hätten mehr Steuern, die finanzstarken weniger als heute, die Zahlungen im Finanzausgleich würden sinken.

Nach einer Einigung über den Grad der Steuerautonomie und die Art der Steuerquellen für Länder und Gemeinden muss auch der Finanzausgleich neu geordnet werden. Statt des bisher bestehenden verkappten Umverteilungskartells müsste er aber an klaren Zielen ausgerichtet werden. Dazu gehört auf jeden Fall Solidarität gegenüber den vom Strukturwandel betroffenen und den finanzschwachen Ländern, die auch finanziell die Bundesrepublik im Inneren gegenüber dem benachbarten europäischen Ausland zusammenhalten muss.

Schließlich müssen die Verschuldungsgrenzen (des Artikels 115 GG) neu definiert werden, damit eine Neuregelung des Stabilitätspaktes mit vernünftigen, an Nachhaltigkeit ausgerichteten Kriterien geschaffen werden kann.

Strategien zur Überwindung politischer Widerstände gegen eine Föderalismusreform

Im Grunde stand ein Programm, wie ich es eben skizziert habe, schon mehrfach auf der Agenda und wurde doch immer wieder weggeschoben. Das führt uns notwendig zu der Überlegung, wie man die einer wirklichen Reform entgegenstehenden politischen Widerstände überwinden kann.

Bei Betrachtung des Institutionengefüges und der Anreize der Akteure hat unter den Vertretern des Bundes und der Länder vor allem der Bundesfinanzminister die zentrale Rolle des Agenda-Setters. Denn was von ihm nicht auf den Verhandlungstisch kommt, wird nie verhandelt werden.

Das zentrale Problem stellt jedoch das „Herauskaufen“ von Jurisdiktionen dar. Für Ökonomen hat das Herauskaufen eine andere Bedeutung als Korruption: Für eine Reform, welche insgesamt Vorteile bietet, müssen immer die Verlierer aus der Summe der Gewinne abgefunden werden können. Bleibt danach noch etwas übrig, hat eine Reform auch per Saldo einen echten Wohlfahrtsgewinn. Teile der Gewinne müssen also zunächst dazu benutzt werden, die Verlierer abzufinden, damit diese der Reform zustimmen. Alle diese Prämien dürfen allerdings nur auf Zeit gewährt sein, wenn sich nicht Konstruktionsfehler der Reform ergeben sollen.

Das Tauschgeschäft in Deutschland lautet: Der Bund muss Kompetenzen abgeben und die Länder müssen mehr eigene Verantwortung wagen. Dabei sollte die Konkurrenz zwischen finanz- und wirtschaftsstarken und den finanzschwachen Ländern auf der finanziellen Seite als konstruktiver Wettbewerb ausgestaltet sein.

Als blockadebrechende Verhandlungsgegenstände könnten der Länderfinanzausgleich und die Steuerreform dienen. Derzeit wollen alle großen Parteien, CDU und CSU sogar sehr lautstark und pressewirksam, schon wieder eine kreditfinanzierte Steuerreform durchführen. Aber in unserem Steuersystem bleibt noch genügend aufzuräumen, um den Interventionismus aus dem Steuersystem aufzuheben, der so viel Geld kostet und zu so ungleichen Finanzierungsstruk-

turen führt. Die Finanzierungsfunktion des deutschen Steuersystems für Bund, Länder und Gemeinden für die öffentlichen Leistungen muss wieder gestärkt werden, was sich im Übrigen mit einem einfachen, geraden Steuersystem durchaus zielkonform gestalten ließe. Um die negativ Betroffenen zur Zustimmung zu bewegen und gleichzeitig vor einem Rückfall zu bewahren, wäre im Länderfinanzausgleich eine Versicherungskonstruktion zu errichten. Unter dieser Prämisse würde sich ein Weg aus der organisierten Unverantwortlichkeit finden lassen, bei dem alle ihre Verantwortlichkeiten wahrnehmen und ihre eigenen Stärken entfalten können. Die Bundesrepublik würde damit nicht nur vielfältiger und bunter werden und in den verschiedenen Ländern bewusster die regionalen Stärken hervorkehren können. Es ist dann auch zu erwarten, dass wieder mehr Bürgerinnen und Bürger in Kommunen und Ländern motiviert werden, sich im politischen System zu engagieren, dabei mitzureden, wo ihre Steuern bleiben, und Demokratie selbst mitzugestalten.

Zu den Finanzbeziehungen Bund / Länder

Mischfinanzierungen, Gemeinschaftsaufgaben,
Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen



Muss man die Mischfinanzierungen beseitigen, damit die bundesstaatliche Ordnung modernisiert wird? Wenn man sich diese Frage stellt, neigt man vermutlich dazu, sie zunächst einmal zu bejahen. Mischfinanzierungen haben all das an sich, was gerade zu Beginn der Beratungen der Kommission immer kritisiert worden ist: Sie sind ein Stück weit intransparent, sie bringen Verflechtungen mit sich, und die Verantwortung ist nicht mehr so richtig deutlich.

Wenn man sich die bisherige Diskussion in der Arbeitsgruppe Finanzen anschaut, stellt man aber etwas überrascht fest, dass die Antwort so eindeutig doch

Aktualisierter Artikel, Redaktionsschluss 31.8.2004; zuerst erschienen in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte 4/ 2004.

nicht ist. Die vollständige Beseitigung der Mischfinanzierung wird nur sehr wenig gefordert. Es geht mehr um die Frage, ob man bei der Mischfinanzierung nicht vielleicht etwas modernisieren müsste. Ich werde jetzt in diesem kleinen einleitenden Referat versuchen, etwas von dem aufzunehmen, was in der bisherigen Diskussion erörtert worden ist; ich werde in manchem auch sicher nur meinen Standpunkt vertreten, möchte also niemand in Mithaftung nehmen. Es erleichtert vielleicht die Diskussion, wenn ich Ihnen ein Thesenpapier vorlege. Diese Thesen spitzen das Ganze ein bisschen zu, fordern vielleicht auch zu Widerspruch heraus und könnten dadurch die Diskussion etwas in Gang bringen.

Ich will in drei Schritten vorgehen.

- In einem ersten Schritt möchte ich Ihnen etwas zur Finanzverfassung sagen, weil ich glaube, wenn man hier, bei Mischfinanzierungen, Änderungen im Grundgesetz vornehmen will, muss man sich immer auch vor Augen führen: Es geht um die Finanzverfassung. Man sollte sich also darüber klar sein: Was hat eigentlich die Finanzverfassung für eine Aufgabe, für eine Funktion.
- In einem zweiten Schritt werde ich etwas zu Mischfinanzierungen allgemein sagen, und dann
- in einem dritten Schritt etwas zu den einzelnen Erscheinungsformen der Mischfinanzierung.

Zunächst zu den **Grundlagen**:

Die erste These: ***Die Finanzverfassung soll Bund und Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung sichern.*** – Dieser Satz ist richtig, aber so allgemein, dass er auch kaum Widerspruch hervorruft. Man muss es nur im Kopf behalten. Es geht nicht nur um Transparenz, um Entflechtung, sondern tatsächlich hat die Finanzverfassung insoweit eine dienende Funktion, wie das Bundesverfassungsgericht einmal gesagt hat. Sie ist eine Folgeverfassung. Das heißt, zunächst kommt die Verteilung der Kompetenzen nach dem Verständnis des Verfassungsrechts: Wer darf die Gesetze machen? Wer muss sie ausführen? Und dann kommt die Frage: Wer muss dann welche Finanzen bekommen? Hier scheint mir ein ganz wesentlicher Punkt zu sein, dass der Bundesstaat in Deutschland anders als manche anderen Bundesstaaten von der Grundkonstruktion her nicht auf einem Trennsystem beruht. Das heißt, wir haben nicht bestimmte Sachmaterien, die in Gesetzgebung, Verwaltung

und Finanzierung den Bund oder den Ländern zugewiesen sind, sondern die Materien sind Bund und Ländern gemeinsam zugewiesen. Die Funktionentrennung ist entscheidend: Wer hat die Gesetzgebung? Zumeist der Bund. Wer muss die Gesetze ausführen? Zumeist die Länder. Und so haben wir schon in der Grundkonstruktion der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland eine gewisse Verflechtung.

Meines Erachtens, und das ist vielleicht die erste These, die Widerspruch hervorrufen kann, ist diese *Verflechtung ein Stück weit unserer Arbeit vorgeben*. Es ist illusorisch zu meinen, man kann hier in der Folgeverfassung all das völlig entflechten, was in der Grundverfassung oder in der vorangehenden Aufgabenverfassung verflochten ist.

Das nimmt eher noch dadurch zu – auch das haben wir in den Beratungen der Kommission immer erörtert –, dass die Europäische Union längst eine dritte Ebene über dem Bund bildet, die auch noch Vorgaben macht.

Deshalb meine dritte These: *Diese Kompetenzverflechtung, die im Grundgesetz schon angelegt ist, schließt es aus, einfach modellhafte Vorstellungen des Bundesstaates zu übernehmen*, wie sie nach meinem Eindruck vor allen Dingen von Finanzwissenschaftlern entwickelt werden. Die haben den Bundesstaat an sich vor Augen und verfechten dann eine strikte Trennung. Ich würde dagegen halten: Man kann Lösungen nur für den konkreten Bundesstaat entwickeln. Das heißt, man muss sich immer die Unterschiede deutlich machen, wenn man etwa über die Grenze in die Schweiz blickt oder in die USA.

In der Schweiz ist manches viel leichter zu verwirklichen, weil es dort eine strengere Trennung nach Materien gibt. Und wenn ein Kanton für eine Sache zuständig ist, sowohl als Gesetzgeber als auch in der Ausführung, dann ist es wesentlich leichter, die Finanzordnung nach den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger zu gestalten.

Meine vierte These bezieht sich auf die konkrete Situation Deutschlands: Die *Notwendigkeit, weiterhin die innere Einheit herzustellen*. Auch insofern kann man eine Diskussion über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nicht losgelöst von dieser konkreten geschichtlichen Situation führen. Deutschland ist nach der Wiedervereinigung – nach meiner Überzeugung – weiterhin von deutlichen Unterschieden zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland gekennzeichnet. Ich denke, die Finanzverfassung muss diese in sich aufnehmen. Sie kann nicht so tun, als sei dieser Unterschied nicht vorhanden.

Deshalb ist *in der gegenwärtigen Situation von der Grundausrichtung her ein kooperativer Föderalismus einem Wettbewerbsföderalismus vorzuziehen*. Das Wort „Wettbewerbsföderalismus“, das vor einigen Jahren hohe Konjunktur hatte, steht ja erstaunlicherweise – für mich jedenfalls – in dieser Kommission nicht mehr so im Vordergrund. Vielleicht renne ich da offene Türen ein. Aber das wird die Diskussion zeigen.

Auch wenn man einen kooperativen Föderalismus zum Grundmodell nimmt, heißt das nicht, dass man sich nicht um eine Entflechtung und um Transparenz bemühen kann. Kooperation schließt Eigenverantwortung nicht aus. Ich möchte also das Plädoyer für einen kooperativen Föderalismus nicht so verstanden wissen, als ob damit Eigenverantwortung ausgeschaltet sei. Ich habe versucht, das in den Satz „*So viel Solidarität wie nötig, so viel Autonomie wie möglich*“ zusammenzufassen. Da scheint mir eine Leitmarke zu sein, an der man sich orientieren kann.

Das grundlegende Spannungsverhältnis – und das macht die Beratungen nicht leichter – bilden die unterschiedlichen Finanzverhältnisse der Länder. Wir haben in der bisherigen Diskussion der Kommission feststellen können, dass es keineswegs eine klare Position in finanziellen Fragen gibt: die Länder auf der einen Seite und der Bund auf der anderen Seite. Vielmehr gibt es deutliche Interessenunterschiede zwischen finanzstarken Ländern und finanzschwachen Ländern. Auch das ist zu berücksichtigen, wenn man die Finanzverfassung modernisieren oder reformieren will. Man muss hier versuchen, beide Interessen zu einem Ausgleich zu bringen. Da ich für einen kooperativen Föderalismus plädiere, würde ich das Solidaritätselement, vor allen Dingen mit Blick auf die ostdeutschen Länder, hochhalten. Man muss andererseits berücksichtigen, *dass man den finanzstärkeren Ländern, die den Finanzausgleich zahlen müssen, nicht praktisch all das wieder im Finanzausgleich, in der Finanzverfassung nehmen kann, was sie selber erarbeiten*. Das ist genau der Gedanke, der in der Wettbewerbsföderalismusdiskussion so in den Vordergrund gestellt worden ist. Ich glaube, es ist schon ein richtiger Kern daran, dass man auch den finanzstarken Ländern in diesen Interessen ein Stück weit entgegenkommen muss.

Es handelt sich letztlich um die Quadratur des Kreises; das ist mir auch bewusst.

Ein weiterer Punkt ist vielleicht eine Selbstverständlichkeit; es ist immer gesagt worden: *Der Solidarpakt II stellt, jedenfalls nach politischer Bewertung,*

einen gerechten Ausgleich her, ohne dass ich mich jetzt in rechtsphilosophische Fragen über Gerechtigkeit ergehen möchte. Man kann jedenfalls einen politischen Konsens feststellen. Und das ist ein hohes Gut. Deshalb soll er in seinem finanziellen Ergebnis nicht infrage gestellt werden. Darauf lege ich Wert: Es geht um das finanzielle Ergebnis. Es kann nicht sein, dass bis 2019 praktisch alle Einzelheiten nicht infrage gestellt werden können. Dann bräuchten wir uns lange überhaupt keine Gedanken über eine Reform der Finanzbeziehungen zu machen.

Meine achte These zielt auf ein Problem, das nach meinem Eindruck bei Diskussionen über die Finanzverfassung eine besondere Rolle spielt, man hat das auch immer im Bereich des Finanzausgleichs beobachten können. Anders als im Bereich der Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenzen haben Diskussionen über die Finanzordnung den Vorteil – oder Nachteil –, dass alle Beteiligten den Taschenrechner dabei haben und relativ schnell ausrechnen können, was einzelne Veränderungen im Ergebnis für sie bedeuten. Da kann man letztlich nicht, wie es das Bundesverfassungsgericht versucht hat, gewissermaßen den Schleier des Unwissens über die Beratungen legen und sagen: Wir stellen uns mal ganz dumm und tun so, als wüssten wir gar nicht, was dabei herauskommt. Das ist nach meinem Verständnis mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar. Politiker sind verantwortlich für ihre Entscheidungen. Verantwortung können sie nur tragen, wenn sie wissen, was das Ergebnis ihrer Entscheidung ist, soweit man das vorhersehen kann. Also, man wird damit leben müssen, dass in diesen Finanzfragen auch gerechnet wird.

Das führt im Ergebnis dazu, dass *fühlbare Einschränkungen des jeweiligen Besitzstandes ohne Kompensation jedenfalls kurz- und mittelfristig nach meiner Einschätzung ausgeschlossen* sind. Es wird keine Einigung darüber geben, dass jemand sagt: Gut, ich sehe ein, das ist aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen einfach sinnvoll: Ich verzichte. – Das ist etwas, was man meines Erachtens vom politischen System nicht erwarten kann.

Daraus folgt die neunte These: *Jede Reform der Finanzverfassung setzt voraus, dass es auf absehbare Zeit weder große Gewinner noch große Verlierer gibt*. Man wird insoweit ein gewisses Sicherheitsnetz spannen müssen.

Ich hoffe aber, und das ist die zehnte und letzte grundsätzliche These, dass *langfristige Veränderungen der Finanzverteilung bei großzügigen Übergangsregelungen möglich* sind. Dann wird auch die Prognosekraft schwächer, was

eine Regelung für mich, für meine politische Richtung, für den Bund, für mein Land bedeutet. Je weiter in die Zukunft, desto schwerer ist es zu prophezeien, was eine Lösung tatsächlich in Euro und Cent kosten wird. Also sollten wir versuchen, in eine Richtung zu denken, in der eher die langfristige Perspektive für die Strukturfragen in den Vordergrund gestellt wird und man außerdem mit Übergangsregelungen arbeitet.

Mein **zweiter Schritt** betrifft die Mischfinanzierungen generell.

Zunächst möchte ich noch einmal daran erinnern, dass die verfassungsrechtliche Regelung der Gemeinschaftsaufgaben in Artikel 91a und Artikel 91b GG sowie die der Finanzhilfen in Artikel 104a GG nicht etwa diese Mischfinanzierungen begründet hat. Es ist nicht so gewesen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eine gute Idee gehabt und gesagt hat: Mischfinanzierungen sind die Lösung und die führen wir jetzt, 1969, in das Grundgesetz ein, sondern die Mischfinanzierungen hatten sich seit Weimar und dann seit 1949 in der alten Bundesrepublik sehr kräftig außerhalb der Verfassung entwickelt. Es hatte sich eine Fondswirtschaft herausgebildet, die verfassungsrechtlich überhaupt nicht eingegrenzt war, und man hat 1969 nur versucht, diese verfassungsrechtlich wieder einzufangen. Das muss man sich sowohl als Finanzverfassungsrechtler wie auch als Gesetzgeber vor Augen führen, ***dass man es nicht einfach in der Hand hat zu sagen: Wir streichen diese Bestimmungen und dann ist auch das Problem aus der Welt.*** – Das ist meine zwölfte These.

In der Staatspraxis besteht offenbar ein starkes Bedürfnis vor allen Dingen des Bundes, den goldenen Zügel zu nutzen – die Diskussionen über Ganztagschulen und Eliteuniversitäten haben uns das wieder vor Augen geführt. Ich denke, es steht nicht in der Macht des verfassungsändernden Gesetzgebers, dieses Phänomen zu beseitigen. ***Vielmehr kann es nur darum gehen, Grundlagen und Grenzen vernünftig zu bestimmen.***

Dann eine Frage, die auch bei der Anhörung am 11. März 2004 erörtert worden ist: Haben Mischfinanzierungen ihren Zweck, strukturelle, sektorale oder regionale Ungleichheiten zwischen den Ländern zu beheben, erreicht? Meiner Auffassung nach nicht. Ich bin auch überzeugt davon, dass Mischfinanzierungen diesen Zweck endgültig nie erreichen können. Dazu sind schon die Länder in Deutschland viel zu unterschiedlich, sowohl in ihrem Zuschnitt, als auch in ihrer

Finanzkraft. Das wird häufig beklagt. Aber wir haben uns geeinigt, Artikel 29 GG bei unseren Beratungen außen vor zu lassen. Und *solange Deutschland so gegliedert ist, wie es gegenwärtig gegliedert ist, werden Mischfinanzierungen einen endgültigen, einen ausgeglichenen Zustand nicht erreichen können, sondern es wird immer eine Aufgabe bleiben, Ungleichheiten zu beheben*. Das gilt natürlich vor allen Dingen in der Situation nach der Wiedervereinigung.

Deshalb scheint es mir sinnvoll zu sein, Mischfinanzierungen in Organisation und Verfahren zu modernisieren. *Man sollte den Weg gehen, die Mischfinanzierung nicht abzuschaffen, sondern sich zu bemühen, dasjenige, das in der Staatspraxis und im Grundgesetz bisher seinen Platz hat, so zuzuschneiden, dass zu hoher bürokratischer Aufwand reduziert wird*. Dann sollte aber – und das ist auch ein klares Plädoyer des Verfassungsrechtlers – das Grundgesetz sich auf einige Basisregeln beschränken. Vieles ist Aufgabe des Gesetzgebers und kann von ihm auch viel leichter an neue Erfahrungen angepasst werden. Ich glaube nicht, dass wir der bundesstaatlichen Ordnung nützen, wenn wir jetzt sehr lange Detailregelungen ins Grundgesetz aufnehmen.

Auch ist folgendes zu berücksichtigen: Der Bund wird den Ländern seine Finanzmittel nicht unter Verzicht auf ein Recht zur Mitbestimmung über deren Verwendung zur Verfügung stellen. Das muss man auch auf Seiten der Länder anerkennen. Wer an der Kasse sitzt, wird ein Stück weit mitbestimmen wollen, wenn es Mischfinanzierungen gibt. Das mag ein Grund sein, in bestimmten Bereichen Mischfinanzierungen zu vermeiden. Aber man wird nicht vom Bund erwarten können, dass er finanziert und dann auf jede Mitbestimmung verzichtet.

In diesem Zusammenhang spielt auch eine mehr technische Frage eine Rolle: Die Verfassung legt gegenwärtig keine Beträge für Mischfinanzierungen fest – das ist ein Punkt, der in der Diskussion gelegentlich übersehen wird –, sondern die Mischfinanzierungen sind zwar gegenständlich benannt, verfahrensmäßig geordnet, aber wie viel Geld in die Mischfinanzierungen fließt, steht unter Haushaltsvorbehalt. Daraus würde ich folgern, dass auch die Regelung der Finanzierung von Übergangsleistungen oder bestimmte Garantiesummen bei einer Abschaffung konkreter Mischfinanzierungen nicht in die Verfassung, sondern – ich schaue Herrn Mayer an – in ein Gesetz oder in einen Staatsvertrag gehören. Darauf kann man dann verweisen. Das sollte auch Teil einer politischen Einigung sein. Aber auch insoweit würde ich davor warnen, Einzelregelungen in die Verfassung aufzunehmen.

Könnte man die Mischfinanzierungsprobleme dadurch lösen, dass man den Ländern einen größeren Anteil an der Umsatzsteuer gewährleistet? Diese Frage ist auch in der Anhörung erörtert worden. Der Anteil müsste dann gesetzlich festgelegt werden, Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG. Meines Erachtens ist das kein besonders glücklicher Weg. Insoweit kann nur geregelt werden, wie die Verteilung zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite erfolgt. Deshalb kann dieses Instrument nicht zielgenau eingesetzt werden. Vor allen Dingen die Bedürfnisse der ostdeutschen Länder können nach meiner Überzeugung durch eine Neuzuschneidung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nicht gelöst werden. Man kann auch die Regelung in Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 GG, in der es darum geht, bestimmte zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer für finanzschwache Länder vorzusehen, nur schwer wirklich so zuschneiden, dass sie Mischfinanzierungen ersetzen könnte.

Denkbar wäre nach meiner Auffassung ein Ersatz für manche Mischfinanzierungen durch eine Ausweitung der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG, die den Ländern ohne formelle Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden könnten. Da ist eine Frage, ob der Bund zu so einer Lösung bereit wäre. Diese Instrumente haben für die Länder den Vorteil, dass sie nicht projektgebunden sind. Es geht hier um eine Regelung der Einnahmen von Bund und Ländern, nicht der Ausgaben. Das steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem nicht unverständlichen Bedürfnis des Bundes mitzubestimmen, was mit dem Geld geschieht. Außerdem muss man auch ganz klar sagen: Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen zeichnen sich nicht gerade durch herausragende Transparenz aus. Wer von Ihnen an Finanzausgleichsverhandlungen beteiligt war, weiß, wovon ich rede. Auch das man muss vor Augen behalten.

Ich komme in meinem **dritten Schritt** zu einigen Bemerkungen zu einzelnen Mischfinanzierungen. Zunächst zu **Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen**:

Wir haben uns relativ intensiv darüber unterhalten, ob man nicht die multipolaren Gemeinschaftsaufgaben durch bipolare Finanzhilfen ersetzen könnte. Das würde sicherlich das Verfahren erleichtern, weil man von der Notwendig-

keit wegkäme, eine große Zahl verschiedener Interessen in einem sehr mühsamen Verfahren zu einem Konsens zu bringen. Der Preis dafür wäre nach meinem Eindruck die Gefahr, dass die Transparenz teilweise verschwände. Es wäre ein Stück weit ein Zurückgehen zu der Situation vor 1969, zu der Fondswirtschaft, in der gewissermaßen jedes Land versuchen müsste, beim Bund das Beste für sich herauszuholen. Auch in der politischen Diskussion würde dann immer die Frage auftauchen: Waren es Sachgründe, die maßgebend waren; waren es vielleicht parteipolitische Affinitäten ...? Das sind Fragen, die man sich dann stellen muss oder sich stellen lassen muss. Man muss also einen gewissen Preis zahlen, wenn man auf den mühsamen Einigungsprozess verzichtet. Zudem hat die Vergangenheit gezeigt, dass ein solches Vorgehen zu einem intensiveren Nebenfinanzausgleich führen könnte, wenn immer mehr Gelder in Finanzhilfen verlagert werden. Der Verzicht auf die Mühen einer multipolaren Einigung hat also seinen Preis.

Eine Alternative wäre, an einem multipolaren System grundsätzlich festzuhalten, daneben aber auch Finanzhilfen vorzusehen, diese jedoch ein Stück weit zu entschlacken. Man würde nicht mehr in der Verfassung regeln, welche konkreten Gemeinschaftsaufgaben es geben soll und für welche konkreten Zwecke der Bund Finanzhilfen unter welchen Voraussetzungen gewähren kann, sondern nur die Instrumente vorsehen. Im Grundgesetz stünde: Es gibt Gemeinschaftsaufgaben und es gibt Finanzhilfen. Man würde sich damit begnügen, einen Instrumentenkatalog in die Verfassung aufzunehmen. Dann könnte der Bundesgesetzgeber für bestimmte Gemeinschaftsaufgaben und bestimmte Finanzhilfen durch ein zeitlich begrenztes Gesetz – das wäre meines Erachtens sinnvoll – und ein natürlich auch zustimmungspflichtiges Gesetz diese Blankett-Vorschriften ausfüllen, und er könnte zugleich das Verwaltungsverfahren regeln. Diese Lösung hätte aus meiner Sicht den Reiz, dass man Erfahrungen sammeln könnte, wie man die sehr mühseligen Verfahren verschlanken könnte. Man könnte dann leichter etwas ausprobieren, als das gegenwärtig der Fall ist, wenn Instrumente detailliert in der Verfassung festgelegt sind. Bei einer zeitlichen Begrenzung von Regelungen würden auch keine Besitzstände begründet, sondern nach fünf Jahren oder einer vergleichbaren Zeit wäre die Gemeinschaftsaufgabe zunächst einmal erledigt. Man müsste sie dann wieder neu begründen. Natürlich würde es trotzdem Beharrungstendenzen geben.

Nun zu dem Problem, das in der letzten Woche durch die Medien ging: Wie sieht es aus, wenn der Vorschlag der Bundesregierung verwirklicht würde, Artikel 84 GG so neu zu fassen, dass das **Zustimmungsrecht des Bundesrates** entfiel? Problematisch wäre die Beseitigung einer Machtbasis der Länder. Außerdem besteht folgendes nicht unberechtigte Bedenken der Länder: Sie verlören dann die Möglichkeit, sich vor finanziellen Zumutungen von Seiten des Bundes zu schützen. Hier schließe ich mich dem von Herrn Scharpf gemachten Vorschlag an. Man könnte versuchen, das Sachgesetz dem Bundestag zu überlassen. Aber die Länder haben einen Anspruch auf ein Gesetz über entsprechende Finanzhilfen zur Finanzierung, das dann zustimmungsbedürftig wäre. Das wäre ein nicht ganz einfaches Junktim. Hier scheint mir aber ein Dreh- und Angelpunkt der ganzen bisherigen Diskussion zu liegen; da bin ich vor allen Dingen auch auf Äußerungen aus dem politischen Raum gespannt. Ich habe den Eindruck: Ganz ohne Mitwirkung des Bundesrates werden wir am Ende nicht zu einer Zweidrittelmehrheit kommen. Man muss irgendeine Kompensation für die Länder vorsehen. Ein verfassungsrechtliches Junktim zwischen nicht zustimmungspflichtigem Sach- und zustimmungspflichtigem Finanzhilfegesetz könnte ein tragfähiger Kompromiss sein. Man müsste dann sehr genau darüber nachdenken, wie er auszugestalten wäre.

Zum Schluss noch zwei Bemerkungen zu **Leistungsgesetzen**: Wir haben in Artikel 104 a Absatz 3 GG bisher sehr begrenzte Regelungen. Meiner Auffassung nach sollte dem Bund die Ausgabenlast für die Ausführung seiner Leistungsgesetze obliegen, wenn sie einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Geld-, Sach- oder Dienstleistungen begründen. Wenn der Bundesgesetzgeber ein Gesetz verabschiedet, das den Bürgerinnen und Bürgern einen Rechtsanspruch gibt, und die Länder müssen im Vollzug praktisch nur noch diesen Anspruch bedienen, dann liegt die Verantwortung beim Bund. Er hat dann regelmäßig auch schon alles Wesentliche festgelegt, so dass man nicht befürchten müsste: Wenn man den Bund stärker in die finanzielle Pflicht nimmt, wird er noch mehr regeln als bisher. – Wo ein Rechtsanspruch begründet ist, wird alles Wesentliche geregelt sein. Deshalb wäre es auch angemessen, wenn insoweit ein Konnexitätsprinzip gelten würde. Dann brauchten die Leistungsgesetze auch nicht im Auftrag des Bundes durchgeführt zu werden, denn die rechtliche Festlegung eines Anspruchs nach außen legt den Verwaltungsvollzug so weit fest, dass ich kein gewichtiges Interesse des Bundes mehr sehen kann, hier im Wege der Auftragsverwaltung noch besondere Weisungen zu geben.

Wie könnte man die Finanzierung genau regeln? Insofern sollte auf die Erfahrungen zurückgegriffen werden, die in den Ländern mit dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip gemacht worden sind. Der Bund brauchte nicht alles zu bezahlen, was die Länder ausgeben. Aber er müsste aufgrund einer verlässlichen Prognose eine an den durchschnittlichen Kosten der Gesetzesausführung orientierte Pauschale zur Verfügung stellen, die auch dynamisiert werden müsste.

Mein Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Mischfinanzierungen haben auch in einem modernisierten Bundesstaat ihren Platz. Sie sind allerdings selbst modernisierungsbedürftig. Das betrifft sowohl ihre Gegenstände als auch Organisation und Verfahren. Wesentlicher Grund für dieses Ergebnis sind aus meiner Sicht die durchaus auch positiven Seiten der Mischfinanzierungen. Sie haben eine Anstoßfunktion, weil es dem Bund aufgrund seiner größeren finanziellen Stärke in der politischen Praxis leichter fallen wird, gewisse Probleme, die in der Gesellschaft aufkommen, in Angriff zu nehmen und mit seiner Politik jedenfalls einen Anstoß zu geben. Mischfinanzierungen sind eine mildere Form der bundesstaatlichen Machtausübung als es ein Gesetz wäre, weil sie wie alle Finanzmittel nur einen Anreiz geben, letztlich den Ländern die Entscheidung überlassen, inwieweit sie davon Gebrauch machen wollen und die Länder in der Zuständigkeit belassen, weil sie nur Finanzhilfen erhalten, aber selber in der Sache zuständig bleiben. Mischfinanzierungen schonen also die Autonomie der Länder. In der gegenwärtigen Situation Deutschlands halte ich Mischfinanzierung außerdem für ein ganz wesentliches Element zur Herstellung der inneren Einheit. Gefordert sind intelligente Lösungen. Bürokratiekosten sollten möglichst vermieden werden. Zudem sollte den Ländern so viel Freiheit wie möglich gelassen werden.

Wege zur Stärkung der Länder und ihrer Parlamente

Parlamentfreundlichkeit als Leitgedanke der Föderalismusreform?



Der deutsche Föderalismus ist zur Zeit in schlechter Verfassung. Er befindet sich möglicherweise sogar in seiner größten Krise, die er in der Verfassungsentwicklung seit 1949 zu überstehen hat. Dass das föderalistische System aus der Symmetrie und in eine Schiefelage geraten ist, sich zu einem unitarischen und verflochtenen Bundesstaat entwickelt hat, ist schon seit langem als Problem erkannt. Auch wenn es an Problemerkennntnis zu keiner Zeit mangelte, tief greifende Reformen der föderalen Verfassung konnten immer erfolgreich umgangen und verhindert werden.

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

Inzwischen haben sich die Ausgangsbedingungen der Reformdiskussion allerdings entscheidend verändert. Wenn jetzt zum ersten Mal die Forderungen nach einer grundlegenden Reform der föderalen Strukturen auch von den Bundestagsfraktionen ernst genommen werden, dann geschieht dies unter dem Druck neuer – auch europäischer – Herausforderungen und Probleme, die offenbar nicht mehr mit einer verflochtenen und konsensualen Politik angemessen bewältigt werden können. Anders ausgedrückt: Der Problemdruck, der vom Ist-Zustand der deutschen Politik ausgeht, von ihrer Undurchsichtigkeit, ihrer institutionalisierten Selbstblockade, ihrer Ineffektivität, hat die früheren Hindernisse für eine Reform beiseite geschafft und eine Tür aufgestoßen, die in den vergangenen Jahrzehnten verschlossen schien.

Auch die Öffentlichkeit nimmt den Föderalismus als Bremse und Fessel im politischen Betrieb wahr. Die zu Recht beklagte Reformblockade zementiert auch ein Gestrüpp an Kompetenzen und Finanzen, das keiner mehr durchblickt, untergräbt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit der Politik und befördert damit die Politikverdrossenheit immer weiter.

Auch wenn die Bereitschaft zu Reformschritten noch nie so groß war wie jetzt: Es wird nicht leichter werden, was schon früher schwierig genug war, nämlich eine Reform des „deformierten Föderalismus“ an Haupt und Gliedern, wie es der Präsident des Bundesverfassungsgerichts formuliert hat. Zur Debatte steht dabei eine ganze Flut umfassender Reformvorschläge. Der Therapie hat eine gründliche Diagnose voranzugehen. Für die Länder hätte die Diagnose im Ergebnis wohl festzustellen, dass angesichts ihrer zunehmenden Bedeutungslosigkeit ernsthafte Zweifel an ihrer fortdauernden Staatsqualität gerechtfertigt sind. Denn seit In-Kraft-Treten des Grundgesetzes hat eine kontinuierliche Erosion vor allem der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder stattgefunden. Die Kompetenzen der Länder sind bis auf einige wenige Restposten zusammengeschrumpft. Grund sind die zahlreichen Verfassungsänderungen, die originäre Kompetenzen der Länder zunehmend auf den Bund übertragen haben. Hinzu kommt, dass der Bund von seinen konkurrierenden Befugnissen meist abschließend Gebrauch gemacht hat. Und selbst bei den – so genannten – Rahmenkompetenzen des Bundes sind Detailvorschriften breit gestreut. Die Metapher vom Rahmen, der so breit ist, dass man das Bild nicht mehr sieht, ist daran, ein geflügeltes Wort zu werden.

Aber auch die wachsende politisch-rechtliche Verflechtung in der Europäischen Union hat die politischen Gestaltungsspielräume in den noch verbliebe-

nen Regelungsbereichen weiter eingeschränkt. Praktisch alle Gegenstände der Landesgesetzgebung – vom Rundfunkrecht über das Bildungswesen – sind europarechtlich überlagert. An der Auszehrung ihrer Verantwortlichkeiten waren allerdings die Länder – genauer: die Landesregierungen – nicht unbeteiligt. Sie haben sie vielmehr gegen Einräumung umfangreicher Mitwirkungsbefugnisse über den Bundesrat in Kauf genommen. Der Bedeutungsverlust der Länder, vor allem der Landesparlamente, zeigt sich allerdings nicht nur in Zuständigkeits- und Gestaltungsverlusten. Auch die über Jahrzehnte gewachsene unitarisch-kooperative Ausprägung des föderalen Systems hat zu einer Entwicklung beigetragen, die mit Recht als Entparlamentarisierung bezeichnet werden kann. Die Zuständigkeitsverflechtungen führen zu einem intensiven Koordinierungsbedarf der Regierungen. Ihre Politik wird in unzähligen Gremien und Konferenzen abgestimmt, die dem parlamentarischen Raum entzogen sind. Materiell handelt es sich dabei um die Verlagerung von Rechtsetzung auf die Exekutive. Denn sie findet in Abstimmungsprozessen der Regierungen statt, die sich untereinander auf einen Musterentwurf oder zumindest auf gleichförmige Regelungen einigen – und zwar bezeichnenderweise auch dort, wo den Ländern eigene Kompetenzen verblieben sind. Als „Herrschaft der Regierungsräte“ ist das einmal bezeichnet worden. Die Parlamente übernehmen, wie der Präsident des Bundesverfassungsgerichts gesagt hat, nur noch die Rolle einer Ratifikationsinstanz, weil sie im Ergebnis vor die Alternative gestellt sind, auf das ihnen unterbreitete Resultat exekutiv-föderaler Koordination mit Ja oder Nein zu antworten, wobei in der Praxis nur die Möglichkeit der Zustimmung verbleibt. Denn, salopp formuliert: die Parlamentsmehrheit wird „ihre“ Regierung nicht im Regen stehen lassen.

Die Entparlamentarisierung ist auch verfassungspolitisch höchst problematisch; denn sie kollidiert mit der zentralen Stellung, die dem Parlament als einzigem unmittelbar demokratisch legitimiertem Organ im System der parlamentarischen Demokratie zukommt. Der Exekutiv- und Verflechtungsföderalismus ist nicht nur ein Demokratieproblem; er relativiert und konterkariert zugleich auch die föderale Idee in ihrem Wert an sich. In einer föderalen Verfassung haben die meisten politischen Entscheidungen dezentral zu fallen; die Politik soll bürgernäher agieren und reagieren. Die Stärke des Föderalismus besteht nicht in Vielfalt und Bürgernähe. Durch die Politikkoordination der Regierungen drohen diese zentralen föderalen Werte aus dem Blick zu geraten. An ihre Stelle tritt die Einheitslösung, die in aller Regel nur den kleinsten gemeinsamen Nenner

darstellen kann, angesichts der unterschiedlichen Länder- und Parteiinteressen. Der Aufwand des Föderalismus lässt sich aber nur begründen, wenn Vielfalt und Bürgernähe das Ergebnis ist. Föderalismus verlangt nach Mut zum eigenständigen politischen Handeln und zur Übernahme eigener Verantwortung, um den es – das sage ich durchaus selbstkritisch – oft auch bei den Parlamenten schlecht bestellt ist. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat sogar von einer Selbstentmachtung des Parlaments gesprochen, weil die Abgeordneten ihr Mandat effektiver wahrnehmen könnten und sich ihre Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht vorgeben lassen sollten.

Das Selbstverständnis der Parlamente und die Effektivität ihrer Aufgabewahrnehmung hängen allerdings auch von dem gegenwärtigen föderalen Rahmen ab, der kaum mehr Raum für eigenverantwortliche und gestaltende Politik lässt. Das diagnostizierte Krankheitsbild des deutschen Föderalismus drängt zu der Frage, wie aus Sicht der Landesparlamente ein erfolgversprechendes Therapieprogramm aussehen könnte. Den Fehlentwicklungen wird erfolgreich nur dann begegnet werden können, wenn die politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Länder in substanzieller und ihrem Verfassungswert entsprechender Weise gestärkt wird. Das gilt vor allem für die Gesetzgebungskompetenzen; eine konsequente Aufgabenverlagerung auf die Länderebene ist für einen Zuwachs an politischer Gestaltungskraft unerlässlich.

An sich müsste man sich dafür nur daran orientieren, was das Grundgesetz seinerzeit als Bestandsaufnahme formuliert hat: Nämlich dass fast alles Länderaufgabe ist, grundsätzlich jedenfalls. Vielleicht könnte daraus auch eine Art Beweisregel genereller Art abgeleitet werden, die dem Bund den konkreten Nachweis abverlangt, dass eine bundeseinheitliche Regelung tatsächlich erforderlich ist. Natürlich müssen auch die Kompetenzkataloge einer umfassenden Prüfung unterzogen werden. Dabei darf nichts außen vor bleiben. Der Diskussion darüber darf sich vor allem auch nicht mit dem – häufig hier in Berlin zu hörenden – Argument der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verschlossen werden. Denn je weniger eine Aufgabe auf eine bundeseinheitliche Regelung angewiesen ist, umso mehr Raum muss bleiben für eine Eigenverantwortlichkeit der Länder, für regionale Differenzierung, für Subsidiarität also. Die Rechtseinheit wird dann sicher nicht gleich auf dem Spiel stehen. Allerdings kann es nicht allein darum gehen, aus der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung einzelne Sachgebiete zu streichen, damit sie in die Länderkompetenz fallen. Vielmehr

müssen die bisherigen Gesetzgebungskategorien einer grundsätzlichen und vor allem kritischen Betrachtung unterzogen werden, was insbesondere für die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung gilt. Gerade auf die Rahmengesetzgebung könnte nach meiner Einschätzung verzichtet werden. Sie erfordert nicht nur einen zweifachen Rechtsetzungsprozess, nämlich durch Bund und Länder; insbesondere hat sie auch nicht dazu geführt, wofür sie ursprünglich gedacht war, nämlich den Ländern einen Gestaltungsspielraum für eigene Regelungen zu lassen. Ob sich das durch eine Grundsatzgesetzgebung ändern wird, erscheint mir zweifelhaft.

Nach meiner Auffassung müssen Bundes- und Landeskompetenzen – vor allem aus Gründen der Entflechtung und Transparenz – viel deutlicher getrennt werden, ohne jedoch die im Bundesstaat notwendige Flexibilität aufzugeben. Neben die konkurrierende Gesetzgebung könnte eine umgekehrt konkurrierende Gesetzgebung treten. Darunter verstehe ich, Zugriffsrechte oder Öffnungsklauseln auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung einzuführen. Bundesrecht könnte in diesen Fällen durch Landesrecht geändert oder ergänzt werden. In den Landesparlamenten müssten sich die Abgeordneten dann konkret mit der Frage auseinandersetzen, ob spezifische Probleme und regionale Besonderheiten nicht dazu zwingen, vom Bundesrecht abzuweichen. Mit Zugriffsrechten wäre auch sicher gestellt, dass der Bund sich wirklich nur auf die unbedingt notwendigen Standards an Einheitlichkeit beschränken muss, den Ländern aber ein klarer und substanzieller Regelungsspielraum für eigene Rechtsgestaltungen vorbehalten bleibt.

Spannend ist natürlich die Frage, welche Sachgebiete, die in den Katalogen aufgelistet sind, den Ländern zugeordnet werden sollten. Ohne mich in Kompetenztiteldiskussionen verstricken zu wollen, möchte ich zumindest einige nennen: Die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, das Versammlungsrecht, Grundstücks- und Bodenrecht, die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung – diese Materien sollten zugunsten der Länder in ihre Kompetenz überführt, jedenfalls aber mit weitreichenden, substanziellen Zugriffsrechten ausgestattet werden. Übrigens hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, an der auch die Fraktionen beteiligt waren, aktuell einen Katalog entworfen, der diese Forderungen konkretisiert. Die Bundesstaatskommission wird sich demnächst mit ihm zu befassen haben.

Neben den Gesetzgebungskompetenzen sollten auch parlamentspezifische

Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden, vor allem mit Blick auf Europa. Auch wenn die Landesparlamente hier einiges selber regeln können, etwa Unterrichtungspflichten der jeweiligen Landesregierung statuieren können, sollten sie vor allem bei Kompetenzübertragungen, die originäre Länderzuständigkeiten betreffen, auch ihre Sicht der Dinge darlegen dürfen, die im weiteren Entscheidungsprozess natürlich auch Berücksichtigung finden müsste. Ich denke da an eine Änderung des Art. 51 GG.

Der Bundesrat in seiner jetzigen Zusammensetzung, nämlich aus Regierungsvertretern, erscheint mir für die Wahrung spezifischer Länderinteressen nicht immer das geeignetste Forum zu sein. Entscheidungen müssen in die Parlamente zurückverlagert werden, und zwar nicht nur formal, sondern in der materiellen Substanz. Nur so kann der Exekutivföderalismus zurückgedrängt werden. Wegen seiner institutionellen Abhängigkeit vom Bundesrat muss auch dieser in die Überlegungen miteinbezogen werden. Insbesondere der Gedanke einer Parlamentarisierung des Bundesrates – etwa durch Entsendung von Abgeordneten der Landesparlamente – erscheint mir dabei diskussionswürdig, sollte jedenfalls nicht von vornherein ausgeklammert werden. Auch über die Einführung eines freien Mandats wäre in diesem Zusammenhang zu sprechen. Schon aus Transparenzgründen sollte die Reform auch nach der Zukunft der Mischfinanzierungen fragen. Sie schwächen den Zusammenhang zwischen Entscheidungsverantwortung und Kostenträgerschaft und führen dazu, dass am Ende unklar ist, wer eigentlich wofür verantwortlich ist.

Faktisch haben die Parlamente gerade bei den Gemeinschaftsaufgaben kaum Spielraum für eigene Politikgestaltung. Das muss geändert werden. Politische Beratungen müssen dorthin zurückgeführt werden, wo sie hingehören: in die Landesparlamente.

Ende der 1960er Jahre mag es angesichts der Engpässe bei den Hochschulen, der regionalen Strukturkrisen in der Industrie und im Agrarbereich notwendig gewesen sein, Gemeinschaftsaufgaben zu schaffen. Heute gilt das nicht mehr. Insbesondere den Ausbau und Neubau von Hochschulvorhaben halte ich nicht mehr für ein Problem, das noch eine Mitwirkung des Bundes erfordern würde. Auch die Aufgabe Verbesserung der Agrarstruktur hat für mich regionalen Bezug. Der Bezug zum Regionalen, zu den Ländern, kommt bei der Aufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sogar im Begriff zum Ausdruck. Auch die Bildungsplanung gehört für mich zu den Kernkompetenzen der Länder.

Zumindest bei diesen Gemeinschaftsaufgaben halte ich ein Trennsystem für richtig, allerdings auch für schwierig: Denn die Länder können zwar auf die Beschränkung ihrer politischen Gestaltungsmöglichkeiten verzichten, nicht jedoch auf das beträchtliche Finanzvolumen, das der Bund derzeit für die Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung stellt. Vielleicht könnte ein Kompromiss darin liegen, dass die Mittel den Ländern für einen gewissen Übergangszeitraum erhalten bleiben. Folgen muss eine grundsätzliche Neuverteilung der staatlichen Einnahmen. Denn die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt natürlich eine ausreichende Finanzausstattung und möglichst eigenständige Finanzquellen voraus. Dazu zählen insbesondere mehr Autonomie der staatlichen Ebenen bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben; aber auch Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung auf einer Ebene – konkret: Regelungskompetenz für die Steuern, deren Einnahmen den Ländern zufließen. Konnexität sollte als Prinzip auch für den Bund gelten, wie eine Enquetekommission des rheinland-pfälzischen Landtags jetzt gefordert hat.

Aus der Vielzahl von Vorschlägen zur Stärkung der Länder und ihrer Parlamente waren dies nur einige, sicher keine revolutionären. Diese würden auch nicht weiterbringen. Wir brauchen Reformen mit Augenmaß und Realitätssinn. Denn alle Vorschläge stehen oder fallen mit der Frage, ob sie mehrheitsfähig sind, denn natürlich setzen sie eine Änderung des Grundgesetzes voraus. Wir sind also auf einen breiten Konsens, auch im Kreis der Länder, angewiesen; gerade bei ihnen haben die gegenwärtigen Diskussionen gezeigt, dass Interessen – vor allem im Bereich der Finanzen – sehr unterschiedlich sind.

Die Probleme liegen also nicht nur im Detail. Trotzdem bin ich zuversichtlich, dass uns eine Reform gelingen wird. Der gute Wille beim Bund und den Ländern, sich zu einigen, ist spürbar. Natürlich werden alle Beteiligten die Vor- und gerade auch die Nachteile von Reformschritten für den ihnen anvertrauten Verantwortungsbereich kritisch prüfen, aber an der grundsätzlichen Bereitschaft zur auch strukturellen Veränderung fehlt es nicht mehr.

Die Zukunftsperspektiven des Föderalismus hat Bundespräsident Johannes Rau mit einem Zitat des Staatsrechtlers Klaus Stern so beschrieben: „Bundesstaat und Föderalismus sind die Verkörperung des permanenten Kompromisses. Eine vollendete, alle Beteiligten zufriedenstellende Föderativverfassung wird es nicht geben; erreichbar ist immer nur die relativ beste.“

Hoffen wir im Interesse eines lebendigen Föderalismus, dass uns wenigstens das gelingen wird.

Die Stadtstaaten: Wege aus der Not



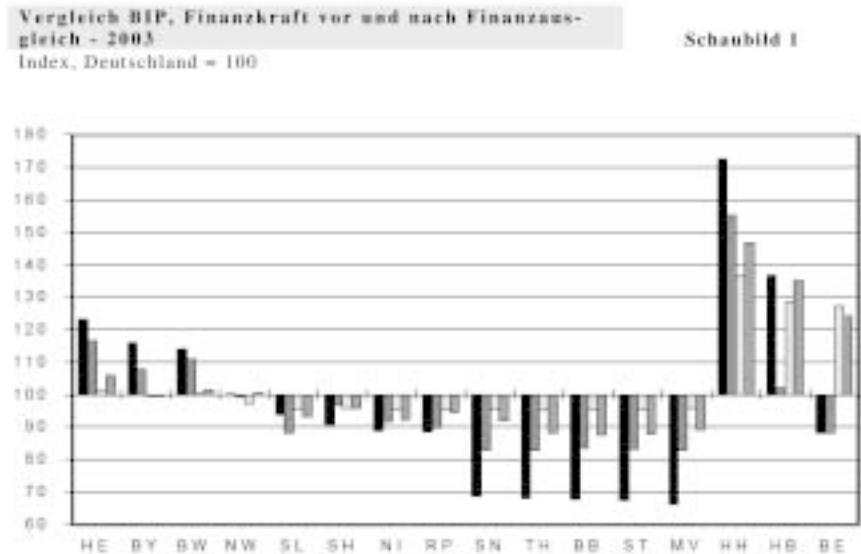
Die politische Geographie Deutschlands ist von Stadt- und Flächenstaaten geprägt. Tradition und Moderne kennzeichnen die Freien Hansestädte Bremen und Hamburg. Berlin wächst mit der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas wieder eine besondere Rolle zu; seine Funktion als Hauptstadt soll – so die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – im Grundgesetz verankert werden.

Die Eigenart der klassischen Stadtstaaten ähnelt der Verschiedenartigkeit der Flächenstaaten. Die Dichotomien von stark und schwach, die sich in der Fläche finden – ebenso zwischen Ost und West wie zwischen Nord und Süd –, spiegeln sich in der Diskrepanz zwischen ökonomischer Stärke und finanzieller Schwäche – Bremens wie Hamburgs – wider.

Artikel, zuerst erschienen am 12. August 2004 in der Börsen-Zeitung.

Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (BIP/E) verteilt sich – bezogen auf die Länder und gemessen am Durchschnitt in Deutschland – extrem unterschiedlich (Schaubild 1): hier die drei starken Flächenstaaten Hessen (HE), Bayern (BY) und Baden-Württemberg (BW) und die beiden Freien Hansestädte, dort ihre relativ bzw. extrem schwachen Brüder im Westen und Osten, sodann das „Schwellenland“ Nordrhein-Westfalen (NRW) auf der einen und die alte Front- und neue Hauptstadt Berlin auf der anderen Seite (Säule 1).

Nach Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 Abs. 3 bis 5 und Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) und Zerlegung der Körperschafts- und Lohnsteuer (Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG) verwandelt sich das Bild im Falle Berlins minimal, im Falle Bremens krass (Säule 2) und wird erst durch den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich – LFA, Bundesergänzungszuweisungen – BEZ) korrigiert (Säule 3). Unter Einbeziehung der nicht in den Finanzausgleich eingehenden Steuern (insbesondere der hälftigen Gemeindesteuern) zeigt die wirkliche Finanzausstattung nach LFA/BEZ, dass sich der Abstand zwischen schwachen und starken Ländern deutlich vergrößert (Säule 4).



Quelle: Forschungsstelle Finanzpolitik, Freie Hansestadt Bremen, 2004.

Nur wenn man die Finanzkraft an der Wirtschaftskraft messen würde – also die Steuerverteilung (einschließlich -zerlegung) am BIP/E –, würde man einen Maßstab für eine verfassungsgerechte Finanzverteilung gewinnen, allerdings wegen des Substitutionseffektes (nämlich des geringeren LFA) mit allenfalls geringem Gewinn für Bremen. Doch dem gerade Bremen oft entgegengehaltenen Argument, der Zwei-Städte-Staat hänge „am Tropf“ der föderalen Gemeinschaft, wäre der Boden entzogen; Bremen wäre Geberland!

Die Betrachtung ist nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch verfassungspolitisch durchaus relevant: Das Land Bremen hatte 1993 mit dem Bund vereinbart, die Zinsspielräume aus den Sanierungs-BEZ zu nutzen, um neben überproportionaler Ausgabendisziplin („Sparen“) seine Wirtschafts- und Finanzkraft zu steigern („Investieren“) – ähnlich wie es der Bund 2000 bei dem Verkauf der UMTS-Lizenzen für das Zukunfts-Investitionsprogramm getan hat. Diese Strategie, die Wirtschaftskraft dezentral – und im späteren Falle zentral – zu stärken, findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 GG und hätte im Falle Bremens sogar speziell auf diese Vorschrift (2. Alternative: „zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“) gestützt werden können.

Doch nicht nur Bremens Lage, sondern auch die Situation Berlins und Hamburgs ist dramatisch. Das Finanzierungsdefizit Bremens (ohne die 2004 auslaufenden Sanierungs-BEZ) lag 2003 bei dem 4,5-fachen des Durchschnitts aller Flächenländer, das Berlins beim 3-fachen und das Hamburgs beim 2,5-fachen (Schaubild 2). Bremen spart stärker als Berlin (zwischen 2002 und 2005: -5 zu -1%) und investiert erheblich mehr: zwar mit dem Auslaufen seines Investitions-Sonderprogramms weniger, aber (Ist 2003) deutlich mehr als die Flächenländer (+85%) und Berlin (+6%; ohne investive Ausgabe „Risikovorsorge Bankgesellschaft“: -8%), übrigens ähnlich hoch wie die östlichen Flächenländer (+70%).

Die Perspektive Berlins ist noch in einer anderen Hinsicht kritischer als die Bremens: Mit dem Solidarpakt II reduzieren sich zwischen 2007 und 2020 die Sonderbedarfs-BEZ auf Null. Das Land tut das Gegenteil von dem, was die übrigen östlichen Länder mit ihren Investitionen in die Infrastruktur tun (allerdings mit nach- wie vormalig gewaltigen Transferleistungen).

Auch Hamburg nähert sich einer Notlage wie derjenigen Bremens und Berlins: Sein Finanzierungsdefizit beläuft sich 2004 auf 1.550 Mio. Euro. Da die Ausgaben für Investitionen 1.030 Mio. Euro betragen, verbleibt ein konsumtives

Finanzierungsdefizit von 655 Mio. Euro, das aus Vermögensverkäufen in Höhe von 790 Mio. Euro finanziert wird. Mit einer Netto-Neuverschuldung von 750 Mio. Euro hat Hamburg zwar nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG einen verfassungskonformen Haushalt, aber frisiert. Niemand weiß, wie lange der Stadtstaat sich mit solchen Einmal-Effekten noch retten kann.

Finanzierungsdefizit im Jahr 2003

Schaubild 2

In Euro, je Einwohner

	Berlin	Hamburg	Bremen	Flichen- länder	Saarland	Schleswig- Holstein
Finanzierungsdefizit	1265	808	1978	431	812	498
Differenz Zinsausgaben	-420	-313	-450	0	-142	-78
Differenz Sozialhilfeausgaben	-288	-291	-381	0	-42	-104
Differenz eigenfinanzierte Investitionen	-34	-169	-560	0	93	30
Finanzierungsdefizit für sonstige konsumtive Ausgaben	523	36	587	431	720	345
Angemessenes Stadtstaatengerechtes Finanzierungsdefizit (135%)	582	582	582	431	431	431

(Abweichungen durch Runden in den Summen)

Quelle: Forschungsstelle Finanzpolitik, Freie Hansestadt Bremen, 2004.

Daher sollten alle drei Stadtstaaten eine Richtschnur aufgreifen, die das Bundesverfassungsgericht schon 1986 ausgegeben hat: Sie sind finanziell so

auszustatten wie vergleichbare Großstädte in Flächenstaaten. Die geltende Einwohnerwertung von 135% genügt nicht mehr für eine ihren Besonderheiten entsprechende Finanzausstattung. Am Beispiel Bremens lässt sich belegen, dass der Stadtstaat ohne weitere Hilfe auf ein konsumtives Ausgabenniveau gedrückt werden würde, das nicht mehr (Soll 2005) um 30%, sondern nur noch um 15-10% über dem der Flächenländer läge (Hamburg 36%, Berlin 50%).

Damit wären die verfassungsrechtlichen Prinzipien der „Einheitlichkeit“ (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr.2 GG) bzw. der „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) eklatant verletzt, die das Finanzwesen (Abschnitt X) und die Gesetzgebung (Abschnitt VII) steuern. Umgekehrt gilt: Leitbild der Verfassung ist die Kohärenz der Lebensverhältnisse oder: der Gesamtwirtschaft und des Gesamtstaates (vgl. Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 und Art. 109 Abs. 4 Satz 1 GG bzw. Art. 72 Abs. 2 GG); die „Einheitlichkeit“ bzw. „Gleichwertigkeit“ zu wahren bzw. herzustellen, ist Auftrag der Verfassung.

Diese Maxime hat das Bundesverfassungsgericht 1992 an die föderale Gemeinschaft adressiert. Sie bindet auch das Ermessen des Bundes bei Finanzhilfen (vgl. Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 GG: „kann“ – „erforderlich“) und die Wahrnehmung der Gesetzeskompetenzen durch den Bund bzw. die Länder (vgl. Art. 72 Abs. 1 und Abs. 2 GG: „wenn und soweit“ – „erforderlich“) – und zwar sowohl bei der konkurrierenden als auch bei der Rahmenkompetenz (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie bei der Steuergesetzgebung (Art. 105 Abs. 2 GG).

Den Stadtstaaten wäre die Legitimation, eine höhere Einwohnerwertung zu verlangen, nicht abzusprechen. Fachleute nehmen eine Bandbreite von 133 bis 163% an. Der Gegeneinwand, eher sollten sich die beiden Freien Hansestädte – wie es für die Länder Berlin und Brandenburg beabsichtigt ist – ihren Nachbarländern eingliedern, zieht nicht. Der Zwei-Städte-Staat Bremen, der finanzwirtschaftlich als Einheit behandelt wird, erhielte z. B. Mehreinnahmen von rd. 750 Mio. Euro, wenn ihm das gleiche Ausgabenniveau zugebilligt würde, das Stuttgart, Nürnberg und Hannover (ohne Zinsen und Sozialhilfe) über den kommunalen Finanzausgleich und das Wirksamwerden von Landesaufgaben ihrer Länder (BW, BY und NI) genießen.

Freilich haben alle drei Stadtstaaten unlängst eine Gelegenheit verpasst, die zu einer Überprüfung der geltenden Einwohnerwertung – zumindest in einem gewissen Zeitraum – hätte führen können. Keiner von ihnen hat 2000/2001, als das Maßstäbengesetz und das Solidarpaktfortführungsgesetz mit dem neuen

Finanzausgleichsgesetz (FAG) beraten und beschlossen wurden, eine entsprechende Idee oder Initiative entwickelt. Den rechtlichen Rahmen ihrer Finanzwirtschaft zu verbessern, wird daher nicht kurz-, sondern nur mittelfristig zu erreichen sein.

Doch die Bundesstaatskommission, die 2003 ihre Arbeit aufgenommen hat und 2004 abschließen will, könnte das Thema vormerken. Allerdings ist der Grat der Verständigung schmal: Aus Rücksicht auf einzelne Länder sollen diejenigen Verfassungsnormen, auf denen das 2005 in Kraft tretende, bis 2019 geltende FAG basiert (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 GG) unangetastet bleiben, ebenso wie Art. 29 GG, der die Neugliederung des Bundesgebietes betrifft.

Umso mehr – und je früher, desto besser – sollten die Stadtstaaten sich in die Debatte darüber einschalten, ob die Finanzverfassung auf optimale Weise jenes „gesamtstaatliche“ und „gesamtwirtschaftliche“ Interesse realisiert, d. h. den Nutzen mehren hilft, den die Teile Deutschlands – zumal diese – mit ihrem Potential für das Ganze darstellen.

Die Anliegen der Kommunen in der Kommission „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“

Artikel 28 Abs. 2 GG:

(1) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle.

1 Kommunale Selbstverwaltung nur noch auf dem Papier

„Die Gemeindliche Auftragsverwaltung ist die billigste Form der Staatsverwaltung.“

Dieses Bonmot über die billigste Form der Staatsverwaltung meint nicht, dass Kommunalverwaltungen im Vergleich zu Staatsverwaltungen effizienter und kostengünstiger sind, sondern natürlich, dass es am billigsten ist, staatliche Aufgaben auf die Kommunen abzuwälzen und nichts dafür zu bezahlen. So kommt in diesem Bonmot in schöner Ehrlichkeit zum Ausdruck, warum Artikel 28, Abs. 2 GG inzwischen in der Realität ins Leere läuft.

Vortrag, gehalten auf der Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Finanzbeziehungen in der föderalen Ordnung“ am 27. März 2004.

Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 sichert den Gemeinden grundsätzlich die Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und einen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben.

Diese an sich klare Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern auf der einen Seite und den Gemeinden auf der anderen Seite ist in den vergangenen Jahren durch zunehmende Reglementierung der Selbstverwaltungsaufgaben und die Auferlegung von Aufgaben unter gleichzeitiger Vorenthaltung der notwendigen Finanzmittel nicht mehr gegeben.

Die krisenhafte Entwicklung der Kommunalfinanzen ist eindeutig nicht nur konjunkturell, sondern strukturell bedingt. Nach einem über ein Jahrzehnt andauernden Konsolidierungskurs indiziert die scherenhafte Entwicklung zwischen Einnahmen und Ausgaben - bei gleichzeitiger Rückführung freiwilliger Aufgaben – massive strukturelle Probleme.

Das kommunale Finanzierungsdefizit ist 2003 sprunghaft auf das Rekordniveau von fast 10 Mrd. Euro angestiegen. Da die Gemeindefinanzreform ausgefallen ist, muss damit gerechnet werden, dass dieses Defizit auch 2004 nicht geringer ausfällt. Die kommunalen Mehreinnahmen durch die Absenkung der Gewerbesteuerumlage reichen lediglich aus, um das kommunale Finanzierungsdefizit auf 10 Mrd. Euro zu begrenzen.

Die Hauptursache für diese Zuspitzung der kommunalen Finanzkrise sind die seit Jahren rückläufigen Einnahmen und insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen. So lag der Gemeindeanteil am gesamten Steueraufkommen im vergangenen Jahr nur noch bei 11,7 %. Läge er noch auf dem Niveau von 1980 (oder Mitte der 80er Jahre), d. h. bei 14 %, wären die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden im Jahr 2003 um über 10 Mrd. Euro höher gewesen. Durch die Wiederabsenkung der Gewerbesteuerumlage ändert sich dieses Bild 2004 mit einem leichten Wiederanstieg des gemeindlichen Steueranteils auf 12 % nur marginal.

Auf der Ausgabenseite sind die wachsenden Belastungen durch die Sozialtransfers – also insbesondere die Sozialhilfe, aber auch durch die Jugendhilfe und nun auch die Grundsicherung – hauptverantwortlich für die kommunale Finanzkrise. Trotz der starken Entlastungen der kommunalen Sozialhilfeeats durch die Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 90er Jahre müssen die Kommunen in diesem Jahr rd. 10 Mrd. Euro mehr für soziale Leistungen ausgeben als 1992.

Die kommunale Finanzkrise ist so ein Symptom der Unterminierung der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Zu einer Umverteilung bei den Anteilen an Steuereinnahmen zu Lasten der Kommunen kommt die Ausgabendynamik für soziale Leistungen und Dienste – großenteils bundesgesetzlich vorgeschrieben oder veranlasst.

Ein Beispiel:

– Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe tragen die Kommunen ca. 80 % der Gesamtausgaben, auf die Länder entfielen knapp 19 % und nur gut 1 % hatte der Bund zu tragen. Weitere Beispiele sind die Sozialhilfe, die Grundsicherung.

Der Bund verweist bei solchen Vorhaltungen der Kommunen auf die Länder. Die Länder verweisen dagegen bei bundesgesetzlich veranlassten Kosten auf den Bund. Das heißt, hier spielen sich zwei zu Lasten eines Dritten die Bälle zu. Dabei können sich die Länder eigentlich auch bei Bundesgesetzen nicht so einfach aus der Verantwortung stehlen. Schließlich könnten sie ja im Bundesrat Gesetzen, die ihre Gemeinden belasten, die Zustimmung verweigern. Aber sie setzen kostenträchtigen Vorhaben, welche die Gemeinden belasten, schon deshalb keinen hartnäckigen Widerstand entgegen, weil sie bei einer solchen Aufgabenübertragung einigermäßen ungeschoren davonkommen.

So haben sich Bund und Länder in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten schrittweise große Teile der gemeindlichen Ressourcen angeeignet, eigene Schwerpunkte bei Aufgaben und Ausgaben durchgesetzt und den Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zurückgedrängt. Nach neueren Untersuchungen sind inzwischen 95 % der Aufgaben der Kommunen fremdbestimmt.

Der Sachverständige Prof. Huber spricht in diesem Zusammenhang von einer Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG:

„Zuzustimmen ist Hufen allerdings, wenn er Art. 28 Abs. 2 GG als verletzt ansieht, sofern den Kommunen zu viele Aufgaben als Pflichtaufgaben auferlegt werden und einer effektiven Selbstverwaltungsgarantie auf diese Weise die Grundlage entzogen wird“ (Huber, KoMBO AU 32, S. 160).

Die in fast allen Bundesländern in den letzten Jahren vor den Verfassungsgerichtshöfen ausgetragenen Streitverfahren zum kommunalen Finanzausgleich oder den Kosten übertragener staatlicher Aufgaben ohne Kostenausgleich sind

Indiz dafür, dass natürlich neben dem Bund auch die Länder Ausgabenlasten auf die Kommunen abgewälzt haben. Der problematischen Neigung der Länder, staatliche Aufgaben mehr und mehr zu kommunalisieren, welche die Kommunen zunehmend in die Rolle dezentralisierter Staatsbehörden drängt, soll das mittlerweile in allen Landesverfassungen mehr oder weniger strikt normierte Konnexitätsprinzip entgegenwirken. Allerdings ist es nicht dazu geeignet, die Schief lagen aus der Vergangenheit zu beseitigen.

2 Ziel der Kommunen: kommunale Selbstverwaltung sichern

Das Hauptanliegen der Kommunen in der Diskussion um die Modernisierung des Föderalismus ist deshalb, eine bessere Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung zu erreichen.

Die Bundesrepublik ist nach dem Grundgesetz ein zweigliedriges Staatswesen mit drei Verwaltungsebenen. Aus Sicht der Gemeinden geht es nun nicht darum, diese Kompetenzordnung zu ändern, sondern sie zu wahren – allerdings in allen Teilen – das heißt, es geht um die Beachtung und Sicherung beziehungsweise Wiederherstellung der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung. Es geht den Kommunen auch nicht darum, über das Ob und Wie der staatlichen Aufgaben mitzuentcheiden – das ist eine politische bzw. staatliche Entscheidung. Wenn aber staatliche Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden, müssen diese erstens in die Beratungen einbezogen werden, zweitens muss im Falle der Übertragung die Finanzierung sichergestellt sein.

Die Kommunen sind in dem Dreieck Aufgaben, Ausgaben, Einnahmen neben Bund und Ländern in die staatliche Kompetenzordnung einbezogen. Das wird nicht zuletzt daran deutlich, dass auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die ursprüngliche Zweistufigkeit der Finanzverfassung inzwischen mehrfach modifiziert wurde.

Das Verfassungsrecht hat deshalb die Aufgabe, die Kompetenzordnung für einen dreistufigen Verwaltungsaufbau in einem zweigliedrigen Bundesstaat entsprechend dem gesellschaftlichen und politischen Wandel den aktuellen Anforderungen anzupassen.

Das Verfassungsrecht hat hier nicht nur Ordnungs- und Steuerungsfunktion, sondern auch eine Schutzfunktion für den strukturell Schwächeren. Im Falle der kommunalen Selbstverwaltung obliegt dem Verfassungsrecht eine „Struktursi-

cherung durch Recht“ (Wieland/Schoch), welche Schutz vor politischer Willkür gewähren soll.

3 Sichern der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung

3.1 Bessere Absicherung in Art. 28 GG

Dass die kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 Abs. 2 GG auch ihre finanziellen Grundlagen umfasst, ist allgemein anerkannt. Offensichtlich reichen die bisherigen Regeln in der Verfassung und den Gesetzen aber dafür nicht aus. Das heißt: Da die kommunale Selbstverwaltung ohne ausreichende und adäquate Finanzausstattung auf tönernen Füßen steht, muss diese in Art. 28 GG besser abgesichert werden. Der Vorschlag der SPD von 1994 sollte deshalb wieder aufgegriffen werden:

Artikel 28 Abs. 2 (3) (neu)

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die dazu erforderliche Finanzausstattung.“

3.2 Präzisierung der Bedingungen des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen (Art. 84 GG)

3.2.1 Beschränkung auf den Einzelfall

Ein Kernproblem der derzeitigen Verfassungspraxis ist der mehrfach geübte „Durchgriff“ des Bundes auf die kommunale Ebene, d.h. die unmittelbare Bestimmung der Kommunen als ausführende Behörden durch ein Bundesgesetz. Beispiele in der Vergangenheit waren das Bundessozialhilfegesetz (§ 96 BSHG), nunmehr fortgeführt in § 3 SGB XII), das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) und das Grundsicherungsgesetz (GSiG). Aus jüngster Zeit ist § 6 Sozialgesetzbuch SGB II zu nennen.

Im verfassungsrechtlich vorgesehenen Regelfall überlässt hingegen der Bund die Organisation des Aufgabenvollzuges den Ländern. Wollen die Länder die Kommunen zu ausführenden Behörden bestimmen, sind sie an die in fast allen

Ländern geltenden landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen gebunden, müssen also mit der Übertragung der Aufgabe auch die Kostenbelastung der Kommunen ausgleichen. In den Fällen des direkten Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen wird der Konnexitätsmechanismus auf Landesebene umgangen und kann keine Schutzwirkung entfalten. Gegen den Bund haben die Kommunen wiederum keinen Anspruch auf Kostentragung, weil direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen in der Verfassung in der Regel nicht vorgesehen sind. Damit besteht für Bund und Länder die Möglichkeit, sich im Gesetzgebungsverfahren zu Lasten der kommunalen Ebene zu verständigen. Zur Lösung dieses Problems, das eine wesentliche Ursache für die oben genannte strukturelle Schieflage ist, sind zwei Ansätze denkbar:

Entweder wird der bundesunmittelbare Durchgriff untersagt oder es wird eine für die Kommunen akzeptable Regelung der Kostenfolgeproblematik gefunden.

Die Städte halten es für sinnvoll, die Problematik durch eine Regelung der Kostenfolgen zu bewältigen und nicht durch einen völligen Ausschluss der Durchgriffsmöglichkeit. Dafür sprechen die folgenden Argumente:

Die Städte sind der Auffassung, dass es in einzelnen Fällen sachlich geboten ist, ihre Aufgabenträgerschaft unmittelbar in einem Bundesgesetz vorzusehen. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht ist dies dann der Fall, wenn die Festlegung der Aufgabenträgerschaft für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist (BVerfGE 22, 180, 210; 77, 288, 299). Dabei muss die Festlegung der Aufgabenträgerschaft eine punktuelle Annexregelung zu einer materiellen Regelung in Zuständigkeit des Bundes sein.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Beispiel hervorzuheben, das diese Voraussetzung erfüllt. Es handelt sich um die im BauGB enthaltene Zuweisung der Trägerschaft für die Bauleitplanung an die Kommunen. Für diesen Fall hat das Bundesverfassungsgericht zutreffend angenommen, dass die Regelung der Aufgabenträgerschaft für die Umsetzung des materiellen Gesamtkonzeptes des Bundesgesetzgebers für die Bauleitplanung notwendig ist. Dies ergibt sich aus der Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers für ein System dezentraler, räumlich auf den örtlichen Bereich bezogener und beschränkter Planung, sowie aus dem Willen des Gesetzgebers, die planerische Willensbildung zu einem erheblichen Teil durch die aktive Beteiligung der örtlichen Gemeinschaft prägen zu lassen. Angesichts dieses materiellen Regelungskonzeptes war

die Aufgabenzuweisung an die Kommunen eine zwingend notwendige organisatorische Folge.

Eine derartige Ergänzung eines materiellen Regelungskonzeptes mit den organisatorisch zwingenden Folgeregelungen wäre künftig nicht mehr möglich, wenn der Bund seine Befugnis verlöre, die Kommunen zu Aufgabenträgern zu bestimmen.

Es spricht nicht gegen das Instrument des Durchgriffs, dass insbesondere die jüngsten Fälle der bundesunmittelbaren Bestimmung der kommunalen Aufgabenträgerschaft – so die Übertragung der Grundsicherung oder die konkrete Ausgestaltung der Trägerschaft für Teile der Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II – unter dem Blickwinkel der Notwendigkeit des wirksamen Gesetzesvollzugs zweifelhaft sind. Unabhängig von dem Beispiel der Bauleitplanung sind bereits jetzt andere Aufgabenfelder erkennbar, in denen sachliche Erfordernisse dafür sprechen, die Kommunen in das materielle Regelungskonzept des Bundesgesetzgebers mit einzubeziehen. Es handelt sich um solche Aufgaben, deren Bewältigung einerseits unzweifelhaft der bundesgesetzlichen Steuerung bedürfen, die aber andererseits in hohem Maße orts- und/oder personennah erledigt werden müssen. Die Kooperation der Kommunen und des Bundes zur Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit ist ein derartiges Aufgabenfeld – ungeachtet der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Schwierigkeiten, die mit dem neuen SGB II konkret verbunden sind.

Gerade im Hinblick auf die gebotene Offenheit der Verfassung für künftige gesellschaftliche Entwicklungen und den Wandel der Anforderungen an die staatliche und kommunale Aufgabenerfüllung halten wir es für bedenklich, ein Instrument abzuschaffen, das sich in bestimmten Aufgabenbereichen als unverzichtbar erweisen könnte.

Unbestritten hat der Bundesgesetzgeber in der Vergangenheit von der Durchgriffsbefugnis in einer Weise Gebrauch gemacht, die im Hinblick auf die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes zumindest zweifelhaft ist. Der Durchgriff stellt einen Eingriff in die Organisationsgewalt der Länder dar und führt zu der inzwischen mehrfach dargestellten Umgehung der landesverfassungsrechtlichen Schutzmechanismen zugunsten der Kommunen. Sowohl zum Schutz der Organisationsgewalt der Länder als auch zur Vermeidung von tief greifenden Systembrüchen bei der Kostenfolgeregelung muss er deshalb eine Ausnahmeerscheinung bleiben. Insbesondere muss er an die Voraussetzung der zwingenden

Notwendigkeit für den Vollzug eines Bundesgesetzes geknüpft werden, die auch im Mittelpunkt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts zu dieser Frage steht. Der Sachverständige Prof. Wieland hat gemeinsam mit Prof. Schoch im Rahmen einer Enquetekommission des Landtages von Rheinland-Pfalz einen Formulierungsvorschlag für eine Präzisierung des Art. 84 Abs. 1 GG gemacht, den wir für geeignet halten, unserem Anliegen gerecht zu werden.

Er sieht die Anfügung eines Satzes 2 mit folgendem Wortlaut vor:

„Gemeinden (Gemeindeverbände) dürfen bundesrechtlich zur Gesetzesausführung nur bestimmt werden, soweit dies für den wirksamen Vollzug des Bundesgesetzes zwingend geboten ist.“

3.2.2 Kostenfolgeregelung für den Bund

Für die noch verbleibenden Fälle, in denen der Bund die Kommunen unmittelbar zu Aufgabenträgern bestimmen darf, muss sich dies in seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen niederschlagen. (Nur) für diese Fälle sollte eine Konnexitätsregelung eingeführt werden, welche die Finanzierungslast dem Aufgabenveranlasser (das heißt dem Bund) aufbürdet. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag könnte an die Ergebnisse der Beratungen des Deutschen Juristentages von 1996 anknüpfen. Danach soll Art. 104a Abs. 3 GG dahingehend geändert werden, dass der Bund dann die Ausgaben für Leistungen zu tragen hat, wenn die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden (Gemeindeverbände) Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung oder Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen.

Bereits in dem Positionspapier der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände haben wir ein streng auf die Ausnahmefälle des zulässigen Durchgriffs beschränktes Konnexitätsprinzip zugunsten der Kommunen vorgeschlagen. Damit ließe sich ein fundamentaler Bruch im System der Finanzverfassung vermeiden. Zum einen stellte eine solche punktuelle Regelung keine generelle Durchbrechung der Regelung des Art. 104a Abs. 1 GG dar. Nach dem bisherigen Verlauf der Beratungen in der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung wird ein genereller Wechsel vom Prinzip der Vollzugskausalität zur Konnexität im Sinne der Gesetzeskausalität überwiegend für nicht sinnvoll erachtet.

3.2.3 Regelung der Kostenfolgen über die Länder (Art. 104 GG)

Eine Konnexitätsregelung zugunsten der Kommunen könnte auch so ausgestaltet werden, dass direkte Finanztransfers zwischen Bund und Kommunen vermieden werden. Denkbar wäre eine Ausgleichspflicht des Bundes gegenüber den Ländern verbunden mit einer Regelung, welche die Länder verpflichtet, die Mittel des Bundes an die Kommunen weiterzugeben, wie es z.B. der Sachverständige Prof. Dr. Hans-Peter Schneider vorschlägt.

Art. 104, Abs. 3 (neu)

„Bundesgesetze, die Ausgaben für Geld-, Sach- oder Dienstleistungen verursachen und von den Ländern ausgeführt werden, müssen gleichzeitig Regelungen über die Deckung der Kosten treffen. Soweit der Bund die Ausgaben nicht trägt, bedürfen diese Regelungen der Zustimmung des Bundesrates. Belasten diese Kosten die Gemeinden (Gemeindeverbände) haben die Länder dafür einzustehen.“

In eine ähnliche Richtung zielt der Formulierungsvorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Hans Meyer :

„Soweit vom Bund auszugleichende Finanzlasten die Kommunen treffen, haben die Länder die Leistungen des Bundes an ihre Kommunen weiterzuleiten.“

4 Verbesserte Anhörungsrechte der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren

Die Kommunen fordern die verfassungsrechtliche Verankerung eines Anhörungsrechtes ihrer Spitzenverbände in der Bundesgesetzgebung. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kommunen die Gelegenheit erhalten, zu allen für sie relevanten Fragen Stellung nehmen zu können. Ein solches Anhörungsrecht kann durch eine Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 im Grundgesetz verankert werden.

Bereits die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages hat sich in ihrem Schlussbericht von 1976 ausdrücklich mit der Rückwirkung von Bundesgesetzen auf den kommunalen Bereich befasst und zur Verbesserung der föderativen Struktur eine Mitwirkung der kommunalen

Spitzenverbände an Gesetzgebungsverfahren des Bundes gefordert. Diese sollte durch die Aufnahme von Anhörungsrechten zu Gunsten der kommunalen Spitzenverbände in die Geschäftsordnungen der jeweils beteiligten Verfassungsorgane verwirklicht werden. Zur Begründung hat die Kommission damals angeführt: Zum einen verwirklichten die Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Ausführung der Bundesgesetze die politische Zielsetzung des Bundes; zum anderen seien die Erfahrungen der Gemeinden in der Verwaltungspraxis und der Gesetzesdurchführung für den Gesetzgeber im Hinblick auf die Abfassung und Kontrolle der Gesetze von erheblicher Bedeutung.

Die Praxis hat indes gezeigt, dass eine Absicherung kommunaler Beteiligungsrechte in den Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesregierung nicht ausreichend ist. Bei wichtigen Gesetzesvorhaben wurde die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände wie die Beteiligung sonstiger Interessengruppen behandelt oder ganz unterlassen; je nach Gutdünken der Bundestagsfraktionen wurden die kommunalen Spitzenverbände geladen oder nicht geladen.

Ein verfassungsrechtlich abgesichertes Anhörungsrecht für die Kommunen muss auch gelten, soweit es um Gesetzesanträge des Bundesrates geht. Auch dies war bereits eine Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages von 1976.

5 Kostenfolgeschätzung

Die Beratung von kommunalrelevanten Gesetzen, die Kosten verursachen, muss durch eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung begleitet werden, die in der Verfassung festgeschrieben werden und die Beteiligung der Kommunen vorsehen sollte.

Das Vermittlungsverfahren Ende 2003 hat gezeigt, dass Bund und Länder Hinweise der kommunalen Seite auf die Dimension der Kostenfolgen von Bundesgesetzen nicht hinreichend würdigen. Sofern die Problematik der Kostenfolgen von Bundesgesetzen für die Kommunen nicht durch andere Korrekturen der Verfassung gelöst wird – z.B. durch den vollständigen oder teilweisen Übergang zur Konnexität im Sinne der Gesetzeskausalität – ist auch für diese Problematik ein prozeduraler Ansatz zu verfolgen.

Insbesondere im Hinblick auf die Quantifizierung von Kostenfolgen ist ein Beteiligungsmechanismus vorzusehen, wie ihn der Staatsgerichtshof Baden-

Württemberg für den Bereich des kommunalen Finanzausgleiches auf Landesebene für verfassungsrechtlich geboten hält.

Einem derartigen Mechanismus kommt das von dem Sachverständigen Prof. Dr. Hans Meyer vorgeschlagene Schiedsverfahren recht nahe.

Art. 104 a Abs. 6 (neu)

„Verursachen Gesetze, die nicht unter die Absätze 2 und 3 fallen, den Ländern oder ihren Kommunen erhebliche (nicht unerhebliche) Sach- oder Verwaltungskosten, so trägt sie der Bund. Aufgrund von Anmeldungen der Länder hat der Bund sich um eine Einigung darüber zu bemühen, ob ein solcher Fall vorliegt und wie hoch die auszugleichenden Kosten sind. Kommt eine Einigung nicht zustande, so entscheidet ein unabhängiges Schiedsgericht endgültig.“

Der Vorschlag müsste aus kommunaler Sicht in der Weise ergänzt werden, dass auch die Kommunen einen Schiedsrichter benennen und ein Beratungsverfahren über die Kostenfolgen in Gang setzen könnten.

Als weniger weit reichende Alternative wäre denkbar, die oben vorgeschlagenen Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung durch einen qualifizierten Begründungszwang des Bundesgesetzgebers zu ergänzen. Dieser könnte so ausgestaltet werden, dass Gesetzesbegründungen neben der bisherigen allgemeinen Rubrik „Kosten“ eine spezielle Rubrik „Kosten für die Kommunen“ enthalten müssten. Sofern die kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren eine von der Kostenschätzung des Gesetzesinitiators abweichende Position vertreten haben, sollte ein Zwang des Bundesgesetzgebers vorgesehen werden, diese „dis-senting vote“ in der Gesetzesbegründung darzustellen.

6 Entflechtung, Wettbewerb, Subsidiarität

Bei der Debatte über eine Veränderung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern kommen bisher neben den Zielen Entflechtung und Wettbewerb Beurteilungskriterien zu kurz, die sich aus Art. 72 GG ergeben. Die Diskussion zu den Mängeln des Deutschen Föderalismus unter den Stichworten Politikverflechtung und fehlender Wettbewerb wird inten-

siv schon seit den 70er Jahren geführt. In den 90er Jahren hat sich diese Kritik intensiviert. Eingefordert wird seither verstärkt eine Reform des Föderalismus mit den Zielen

- Entflechtung,
- Subsidiarität,
- mehr Wettbewerb.

Dabei wird aber offensichtlich vernachlässigt, dass man nicht so einfach an die Diskussion der 70er und 80er Jahre anknüpfen kann. Die Ausgangskonstellation des Deutschen Bundesstaates hat sich durch die deutsche Vereinigung verändert. Es gibt nunmehr größere Unterschiede in der ökonomischen Leistung und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischen den Ländern, insbesondere zwischen der Gruppe der alten und der neuen Bundesländer.

Es ist nicht verwunderlich, dass gerade die leistungsstarken süddeutschen Länder Interesse an subsidiaritätskonformen Zuständigkeitsverteilungen, an Entflechtung der Bund/Länder-Beziehungen, Reformen in Richtung Wettbewerbsföderalismus und einem Trennsystem bei den Steuern haben. Vor dem Hintergrund der geringeren Arbeitslosigkeit, der geringeren sozialen Problemlagen und einer z.Zt. leistungsstarken Wirtschaft wären sie die Gewinner dieser Entflechtungen.

Bei Diskussionen und Vorschlägen zu den Themen Subsidiarität und Wettbewerbsföderalismus dürfen aber die ökonomischen und sozialen Realitäten nicht ausgeblendet werden. Ein fairer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften in einem sozialen Bundesstaat setzt gleiche Ausgangsbedingungen der konkurrierenden Einheiten voraus. Dezentralisierung und Entflechtung unter Bedingungen völlig ungleicher Ausgangsbedingungen würden mit Blick auf Art. 72 GG die Anforderungen an den Finanzausgleich erhöhen – was aber mit Sicherheit nicht gewollt ist.

Bei der Diskussion zur Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder im Bereich von Sozialtransfers muss klar sein, dass die neuen Länder z.Zt. aufgrund ihrer geringen wirtschaftlichen und damit finanziellen Leistungsfähigkeit völlig überfordert wären, kostenträchtige Gesetze im Sozialbereich zu übernehmen. Es ist im Übrigen auch in der Sache nicht schlüssig, Lebensrisiken wie z.B.

- Alter,
- Krankheit,
- Arbeitslosigkeit,

die lokal bzw. regional nicht oder kaum beeinflussbar sind, in eine lokale bzw. regionale Zuständigkeit mit den entsprechenden Kostenlasten zu überweisen. Aus Sicht der Kommunen können nur Aufgaben und Finanzierungslasten regionalisiert bzw. kommunalisiert werden, die auch regional bzw. lokal bewältigt werden können.

7 Steuersystem

Zu den Vorschlägen, den Föderalismus durch ein Trennsystem bei den Steuern zu stärken, dies insbesondere durch Zuschlagsrechte auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer, wird auf die Ergebnisse der Gemeindefinanzreformkommission aus dem Jahr 2003 verwiesen.

Nach dem Vorschlag des BDI sollte die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer abgeschafft und durch eine gemeindliche Beteiligung an der Einkommens- und Körperschaftssteuer mit einem Zuschlagsrecht der Städte und Gemeinden ersetzt werden. Dieses Modell ist in der Kommission Gemeindefinanzreform untersucht, d.h. vor allen Dingen quantifiziert worden. Das Ergebnis sieht wie folgt aus:

- Der Vorschlag führt bei der steuerlichen Finanzierung der Städte und Gemeinden zu einer Umverteilung von den heute Gewerbesteuer zahlenden Unternehmen auf breite Schichten Einkommensteuer zahlender Bürger. Der Zwang zur erheblichen Mehrbelastung der Bürger ergebe sich insbesondere in den großen Städten.
- Die Realisierung dieses Zuschlagsmodells hätte eine erhebliche Verschärfung der Stadt-Umlandprobleme der Kernstädte zur Folge. Dabei ist die im Vergleich zu Standortentscheidungen von Unternehmen erheblich größere Flexibilität von Wohnsitzentscheidungen der Bürger zu beachten. Insbesondere für die Bezieher höherer Einkommen mit höherer einkommenssteuerlicher Progression wären bei Realisierung dieses Zuschlagsmodells starke Anreize zum Wechsel des ersten Wohnsitzes zu erwarten.
- Es hat sich ferner erwiesen, dass die „Administrierbarkeit“ dieses Modells ein großes Problem darstellt:

„Das BDI-Modell ist zwar verwaltungsmäßig umsetzbar. Im Unterschied zum Modell der kommunalen Spitzenverbände erfordert es neu zu entwickelnde

Formen der Verwaltung. Es setzt zudem voraus, dass die gesamte Verwaltung – mit Ausnahme von Stundung und Erlass – auf die Finanzverwaltungen der Länder übertragen wird, d.h. dass die Kommunen im Gegensatz zur heutigen Gewerbesteuer keine Steuerbescheide mehr erteilen und auch der Steuereinzug durch die Finanzämter erfolgt.

Der Verwaltungsaufwand für das Modell ist insgesamt für alle Beteiligten höher als derjenige für die heutige Gewerbesteuer. Er verringert sich für die Kommunen und erhöht sich im gewissen Umfang für die Unternehmen und ganz deutlich für die Finanzverwaltungen der Länder.

Für die Einführung des Modells bedarf es umfangreicher Vorarbeiten, insbesondere im Bereich der Programmierung, da es ohne umfassende EDV-Unterstützung nicht durchführbar ist.

Inwieweit das Verfahren einen zusätzlichen Personalbedarf auslöst, wurde im Arbeitskreis nicht erörtert. Nach Auffassung des Arbeitskreises sind die Grenzen der Belastbarkeit der Steuerverwaltungen angesichts des geltenden Steuerrechts allerdings bereits erreicht“ (Bericht des AK-Administrierbarkeit der Kommission Gemeindefinanzreform).

Jeder Vorschlag für ein Zuschlagsmodell muss sich mit den negativen Ergebnissen der Gemeindefinanzreformkommission zu einer Variante dieser Modelle, dem BDI-Vorschlag, auseinandersetzen. Diese Ergebnisse machen durchaus exemplarisch die problematischen und aus Sicht der Städte für ihren Bereich nicht akzeptablen Konsequenzen solcher Ansätze deutlich. Es stellt sich im Übrigen ganz grundsätzlich die Frage, ob die Bundesstaatskommission der richtige Ort für steuerpolitische Diskussionen ist. Eine seriöse und verantwortungsvolle Beurteilung der einzelnen Vorschläge zu einem Trennsystem bzw. zu diversen Zuschlagsmodellen ist nur nach einer Quantifizierung der Wirkungen möglich. Dies dürfte die Kommission überfordern und ist auch im Arbeitsprogramm bisher nicht vorgesehen. Ohne Kenntnis über zahlenmäßige Auswirkungen kann es aber aus Sicht der Städte keine Empfehlungen der KOMBO zum Thema Steuern geben.

8 Abbau von Mischfinanzierungen

Der Abbau von Mischfinanzierungen ist im Hinblick auf das Ziel der föderalen Entflechtung und der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten grundsätzlich sinnvoll. Ein erheblicher Teil der bestehenden Mischfinanzierungstatbe-

stände betrifft zentrale kommunale Aufgaben in den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Die Veränderung der Finanzierungsregelungen darf von Bund und Ländern deshalb nicht zu einer Umverteilung zu Lasten der Kommunen genutzt werden. Eine Veränderung der jetzigen Finanzierungsregelungen kann deshalb nur dann akzeptiert werden, wenn neben einer quantitativen Absicherung des fiskalischen Status quo ein Zuwachs an Gestaltungsfreiheit in der Erfüllung der betroffenen Aufgaben gewährleistet wird.

Die Kommunen halten die Möglichkeit des Bundes, nach Art. 104a Abs. 4 GG Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen zu gewähren, für unverzichtbar. Die Kommunen unterstützen den Vorschlag der Länder, die bisherigen Zweckbindung des Art. 104a Abs. 4 GG auf „investitionsfördernde Maßnahmen“ auszudehnen.

Im Hinblick auf eine mögliche Erweiterung der Zweckbindung des Art. 104a Abs. 4 erscheint es sinnvoll, den Fortbestand der Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) zu überprüfen.

Der europäische Konvent und der Föderalismus



In diesen Tagen ist es eine Freude, über Europa zu sprechen: Zehn neue Mitgliedstaaten werden in zwei Tagen der Europäischen Union beitreten, und diese wird dann mehr als 450 Millionen Einwohner haben. Am 13. Juni werden bei der Europawahl auch aus den zehn neuen Mitgliedstaaten Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt, so zum Beispiel 54 Parlamentarier aus Polen. Der Entwurf der Europäischen Verfassung wird demnächst von den Staats- und Regierungschefs der dann 25 Mitgliedstaaten in Dublin angenommen werden. Insofern spreche ich gerne über den Konvent, der seine Arbeit abgeschlossen hat, und den Föderalismus.

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

Dass die Europäische Union auch nach der bevorstehenden Verabschiedung und Inkraftsetzung der neuen Verfassung kein Bundesstaat sein wird, dürfte allgemein bekannt sein. Aber Fragen wie Handlungsfähigkeit, Bürgernähe und Innovation haben bereits den Grundrechte-Konvent und erst recht den zweiten Konvent, der die restliche Verfassung ausgearbeitet hat, sehr intensiv beschäftigt. Es war geradezu eine Voraussetzung für unsere nationale Föderalismuskommission, dass der Europäische Konvent seine Arbeit zunächst einmal abschloss, denn aus dem im Konvent erarbeiteten Entwurf sollte sich ja ergeben, welche Kompetenzen bei der Europäischen Union und welche bei den Mitgliedstaaten angesiedelt werden. Bevor sich dies abzeichnete und nun nachgelesen werden kann, machte es wenig Sinn zu überlegen, wie die mitgliedstaatlichen Kompetenzen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bund und Ländern verteilt werden sollten. Insofern ist der Verfassungskonvent eine logische Voraussetzung für einen überzeugenden Abschluss der Arbeit der Föderalismuskommission.

Die Frage nach der Handlungsfähigkeit von Politik im Gesetzgebungsverfahren, die in der Föderalismuskommission eine große Rolle spielt, beschäftigte auch den Europäischen Verfassungskonvent. Es gab die Befürchtung, dass durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Falle der Beibehaltung der Einstimmigkeitserfordernisse in vielen Fällen kaum noch etwas in Europa vorangehen könnte. Einstimmigkeit ist bei fünfundzwanzig Mitgliedern ganz offensichtlich noch schwerer zu erreichen als bei den bisherigen fünfzehn. Zudem liegt beim Einstimmigkeitserfordernis stets die Versuchung für jeden Mitgliedstaat nahe, auch im Falle der Übereinstimmung und des Einverständnisses mit einer Entscheidung die eigene Stimme nur zu geben, wenn ein paar hundert Millionen Euro dafür zu bekommen sind. Die Gefahr der Blockade durch derartige „Geschäfte“ in rein nationalem Interesse ist nicht zu leugnen. Dies war eine Problematik, die den Konvent beschäftigt hat und nun auch die Föderalismuskommission beschäftigen muss.

Bei den Konventsberatungen vertrat ich gemeinsam mit anderen Delegierten aus Überzeugung die Auffassung, welche Johannes Rau, Gerhard Schröder und auch der italienische Staatspräsident Ciampi bei vielen Gelegenheiten bekundet haben: Die künftige Europäische Union soll eine Föderation im Sinne eines mehrschichtigen, immer enger zusammenwachsenden Gebildes sein, aber sie soll eine Föderation von Nationalstaaten sein. Die Formel weist einen sehr starken Kompromisscharakter auf und kann in der einen oder anderen Richtung

stärker akzentuiert werden. Gleichwohl hat diese mehrfach vorgetragene Vision des künftigen Europa mit ihrer Bejahung des Föderalismus dazu geführt, dass das Präsidium unter Giscard D'Estaing zunächst für den ersten Artikel des Verfassungstextes eine Formulierung vorschlug, die sich zum Föderalismus für die Europäische Union bekennen sollte.

Es stellte sich allerdings sehr rasch heraus, dass die einzelnen Delegierten sehr Verschiedenes darunter verstanden. Während etwa die Briten unter dem Begriff „federalism“ eine zentralstaatliche Orientierung verstehen und die Franzosen dies erst recht tun, bedeutet für uns Föderalismus, dass es sich bei der Europäischen Union um einen der Subsidiarität verpflichteten Staatenbund handelt. In der Sprachregelung des Bundesverfassungsgerichts ist sie ein Staatenverbund, der von unten nach oben aufgebaut ist und nicht umgekehrt von oben dominiert wird.

Diese unterschiedlichen Auffassungen führten schließlich zur Streichung des Begriffes Föderalismus aus dem Entwurf.

In den Beratungen stellte sich aber ebenfalls heraus, dass ein Begriff von allen 105 Delegierten aus 28 Mitglieds- und Kandidatenländern akzeptiert wurde, der immer im Zusammenhang mit Föderalismus gesehen wird und daher auch in unserer nationalen Föderalismuskommission eine Rolle spielt: Dies ist der Begriff der Subsidiarität. Deshalb möchte ich zunächst eine Bemerkung zur Behandlung dieses Problems im Verfassungskonvent machen und erläutern, inwieweit die dort ausgehandelten Ideen auf unseren nationalen Zusammenhang übertragbar sind.

Zweitens ist die Rolle der nationalen Parlamente, speziell in Deutschland unter Einschluss der Landtage, zu beleuchten und drittens die Erkennbarkeit politischer Verantwortung. Schließlich geht es um die Konventmethode und, fünftens, um Artikel 23 Grundgesetz.

Der Gedanke der Subsidiarität ist seit langem im geltenden Europarecht verankert. Gleichzeitig wird immer wieder beklagt, dass die EU-Organe und insbesondere die Kommission durch Überregulierungen und durch Regelungen, die eigentlich ausreichend in den Mitgliedstaaten getroffen werden können, diesen Grundsatz verletzen. Deshalb haben wir im Konvent überlegt, wie man der Subsidiarität deutlich größere praktische Geltung verschaffen kann als bisher. Wir haben uns schließlich auf das so genannte „Frühwarnverfahren“ verständigt. Das bedeutet: Die Kommission wird jeden Gesetzentwurf, den sie mit ihrem

Initiativrecht ins Verfahren einbringt, künftig den nationalen Parlamenten – in Deutschland also Bundestag und Bundesrat – und dem Ausschuss der Regionen zuleiten. Diese können binnen vier Wochen einwenden: Das ist eine Materie, die wir alleine ausreichend regeln können. Werden diese Bedenken, die aus den Mitgliedstaaten von den nationalen Parlamenten und vom Ausschuss der Regionen, in dem die Kommunen ja sehr wichtig sind, geltend gemacht werden, nicht berücksichtigt, dann gibt es das Klagerecht: die Subsidiaritätsklage zum Europäischen Gerichtshof.

Damit bekommen die Bedenken, die es in der Vergangenheit immer wieder gegeben hat, ein neues politisches Gewicht. Gleichzeitig bekommen die Parlamente eine neue Verantwortung.

Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages arbeitet zur Zeit an einem Verfahren, wie innerhalb der relativ kurzen Frist die Gesetzesinitiativen, die – direkt von der Kommission und nicht über die Bundesregierung zugeleitet – eventuell in den Parlamentsferien in Berlin ankommen, sinnvoll gesichtet und nach Schwerpunkten geordnet werden können, um dann in Einzelfällen zu sagen: Das verträgt sich nicht mit unserem Subsidiaritätsverständnis.

Dieses „Frühwarnverfahren“ führt zu einer neuen Gestaltungsmöglichkeit, aber damit auch einer neuen Verantwortung der nationalen Parlamente, übrigens auch der Landtage, wenn es um ihren Zuständigkeitsbereich, etwa um Kulturpolitik, geht. Wir hoffen – das ist die strategische Überlegung –, dass dadurch Europa den Menschen näher gebracht werden kann. Das Verfahren soll zu einer Europäisierung der Debatten in den nationalen Parlamenten führen. Vor allem aber wird es künftig nicht mehr möglich sein, dass Abgeordnete im Falle einer Regelung aus Brüssel, die vielleicht seitens der Mitgliedstaaten von Brüssel verlangt worden ist, weil man es national nicht geschafft hat – wie etwa die berühmte Richtlinie „Fauna, Flora Habitat“ – diese mit dem Ausruf beklagen: Was machen die in Brüssel wieder für einen Unsinn?! Dann nämlich können die Wählerinnen und Wähler die Abgeordneten verantwortlich machen, die keine Bedenken geäußert und sich nicht für eine Subsidiaritätsklage eingesetzt haben! Das heißt, die Europaabgeordneten gewinnen die nationalen Abgeordneten als Bündnispartner für das Erklären europäischer Entscheidungsprozesse. Die Idee, mehr Bürgernähe durch dieses Verfahren zumindest anzustreben, ist es zweifelsohne wert, sie nun tatsächlich in die Wirklichkeit zu überführen.

Wäre das gleiche auch auf nationaler Ebene denkbar? Hier habe ich Bedenken. Es könnte schwierig sein, bei Bundesgesetzen so etwas wie eine Bedenkfrist und anschließende Klagemöglichkeit einzuführen, die jeder Landtag mit dem Hinweis, übergangen worden zu sein, nutzen kann. Der Vorschlag einer Abschaffung der Rahmengesetze beruht unter anderem darauf, dass die Rahmengesetze in Deutschland in der Praxis nicht als solche angelegt sind. Hier gibt es Ähnlichkeiten zu Europa. Bisher heißen die Rahmengesetze auf europäischer Ebene „Richtlinien“; und weil wir in der Verfassung eine verständliche Sprache verwenden wollen, werden die Richtlinien künftig Rahmengesetze heißen, aber sie sollten es dann auch inhaltlich sein.

Insoweit werden die im Verfassungskonvent vereinbarten europäischen Lösungsansätze Frühwarnverfahren, Subsidiaritätskontrolle durch Parlamente und am Ende die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage sich nicht ohne weiteres übertragen lassen. Für die Bundesrepublik Deutschland und die Beratungen der Föderalismuskommission wird dies nicht zur Problemlösung führen können.

Dem Gedanken der Subsidiarität auf der nationalen Ebene könnten und sollten andere Regelungen besser Rechnung tragen, wie etwa die Idee einer Änderung von Artikel 84 Grundgesetz, welche sehr intensiv zu überprüfen ist. Mehr als fünfzig Prozent der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze sind dies aufgrund des Artikels 84 Grundgesetz und betreffen also diejenigen Bundesgesetze, mit denen in die Verwaltung der Länder eingegriffen wird. In der Föderalismuskommission wird intensiv überlegt, ob man den Ländern hinsichtlich der Verwaltungsverfahren, d.h. wie die Bundesgesetze im einzelnen Bundesland angewandt werden, mehr Freiraum geben könnte. Wie die Justizministerin ausgeführt hat, stößt jedoch ein Zugriffsrecht der Länder auf Bedenken. Auch in der dann fehlenden Übereinstimmung mit Artikel 31 Grundgesetz – Bundesrecht bricht Landesrecht – ist eine verfassungsrechtliche Hürde zu sehen. Dass man jedoch künftig durch entsprechende Öffnungsklauseln den Ländern die Möglichkeit gibt, die Verwaltungsverfahren bei der Anwendung von Bundesgesetzen häufiger selbst zu regeln – unter Voraussetzung des Wegfalls der Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat – scheint mir schon allein wegen der Masse der Gesetze ein sehr interessanter Gedanke zu sein. Auch im Zusammenhang mit der Abschaffung der Rahmengesetze in Deutschland ist die Debatte über Öffnungsklauseln hoch interessant.

Solcherart kompetenzielle Überlegungen führen zweitens notwendig zum Erfordernis einer gestärkten Rolle der Parlamente und insbesondere der Landtage. Als Landtagsabgeordneter in den 70er Jahren hatte ich den Eindruck, dass die Landtage wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung besäßen. Bei den vier Hochschulgesetzen: dem Universitätsgesetz, dem Pädagogische-Hochschulen-Gesetz, dem Fachhochschulgesetz und dem Kunsthochschulgesetz habe ich als damaliger kulturpolitischer Sprecher der SPD-Landtagsfraktion in Stuttgart und Berichterstatter den Gesetzgebungsprozess als eine spannende, komplizierte und sehr verantwortungsvolle Diskussion erlebt. Bei den heute noch vorhandenen Gesetzgebungsaufgaben der Landtage ist dagegen die Frage naheliegend, ob dies wirklich noch eine Sache von Vollzeitparlamentariern ist. Diese Debatte wird besonders in Flächenstaaten ja auch immer wieder geführt.

Eine Stärkung der Landtage, wie wir das in der Europäischen Verfassung mit den nationalen Parlamenten versuchen, ist eine wichtige Forderung. Aber der Weg dorthin – und dies lässt sich auch europäisch belegen –, muss von den Parlamenten selbst freigekämpft werden. So wäre der Verfassungskonvent selbst nach dem Erfolg des Grundrechtekonvents überhaupt nicht zustande gekommen, wenn die Parlamente Deutschlands, Frankreichs und Polens nicht immer wieder dafür eingetreten wären, auch die gesamte europäische Verfassung durch einen mehrheitlich aus Parlamentariern bestehenden Konvent ausarbeiten zu lassen. Es waren vornehmlich Widerstände der Ministerialbürokratie, in der hochqualifizierte Menschen ihre Einflussmöglichkeiten bei der Vorbereitung europäischer Weichenstellungen nicht abgeben wollten, welche zu überwinden waren. Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages erarbeitete vor der entscheidenden Gipfelkonferenz von Laeken zusammen mit dem Europaausschuss der französischen Assemblée Nationale und dem des polnischen Sejm gemeinsame Entschlüsse, welche die Einsetzung des Konvents forderten. Jedes Land sollte danach zwei Parlamentarier und einen Regierungsvertreter entsenden. In Deutschland konnte im Ringen um den europäischen Verfassungskonvent außerdem Artikel 45 Grundgesetz genutzt werden, nach welchem der Bundestag durch entsprechende Regelung den Europaausschuss zu plenarersetzenden Beschlüssen im Sinne von Artikel 23 ermächtigen kann. Mehrfach wurden solche plenarersetzenden Beschlüsse vom Europaausschuss des Bundestages gefasst, zum Beispiel als es um den zweiten Konvent und den Kampf um dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise ging.

Den europäischen Verfassungskonvent erkämpften die Parlamentarier, und ebenso müssen die Landtage sich ihre Aufwertung vor allem selbst erkämpfen!

Deshalb habe ich die Landtage, die ich während der Beratungen der EU-Verfassung aufsuchte, aufgefordert: Jetzt wehrt euch doch mal! Erkämpft euch doch diese Rechte! In einigen Ländern wie etwa Baden-Württemberg gibt es einen Artikel in der Landesverfassung, der wortlautgleich mit Artikel 23 Grundgesetz das Verhältnis von Landtag und Landesregierung regelt, wenn diese im Bundesrat agiert. Dadurch werden die Regierungen keineswegs gefesselt. Die Berücksichtigungsklausel fordert lediglich dazu auf, eine landespolitisch zustande gekommene Auffassung zu vertreten und mindestens ihre Durchsetzbarkeit abzutasten. Im Falle der Nichtdurchsetzbarkeit muss die Landesregierung erklären, warum Kompromisse anderen Inhalts notwendig waren. Das ist weder eine Fesselung noch eine Beschädigung von Verhandlungsspielraum.

Einige Landtage wollen ihre Landesverfassungen entsprechend ergänzen. Davon muss dann allerdings auch Gebrauch gemacht werden. In Baden-Württemberg ist dies beispielsweise bisher nicht der Fall. Der Grund liegt in der im Parlament vorhandenen Regierungsmehrheit. Diese Mehrheit könnte von ihrem Kontrollrecht Gebrauch machen, will es aber aus den verschiedensten Gründen nicht. Die Opposition hingegen würde den betreffenden Artikel gern nutzen, ist aber als Minderheit dazu nicht in der Lage. Hier ist also das Selbstbewusstsein der Parlamentarier in der parlamentarischen Demokratie gefragt, die sich ihrer Rolle als Volksvertreter auch während einer bestehenden Regierungsmehrheit ihrer Partei bewusster werden müssen. Das Jammern über den Rückgang der Bedeutung der Landtage ist völlig unangebracht, denn diese haben es durch die hier skizzierte Möglichkeit der Weiterentwicklung der Landesverfassungen sehr wohl in der Hand, sich zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten zu erkämpfen. Stattdessen beschäftigen sie sich häufig damit, Bundestagsdebatten nachzustellen und den Regierungschef aufzufordern, zu den im Bundestag verabschiedeten Regelungen im Bundesrat Stellung zu nehmen. Das kommt einer Selbstentmachtung der Landtage gleich, und dieser können nur sie selbst entgegenwirken!

Drittens stehen wir bei der Reform des Bundesstaats vor der Herausforderung, politische Verantwortung erkennbarer werden zu lassen. Für die europäische Ebene war dies eine ebenso dringende Notwendigkeit, die hier allerdings bereits auf personeller Ebene genutzt werden musste. So ist der sechsmonatige Wechsel der Präsidentschaft, die jeweils neue Visionen mitbringen muss, wel-

che nach wiederum sechs Monaten in den Papierkorb wandern, für eine Union mit fünfundzwanzig Mitgliedstaaten keine praktikable und transparente Lösung mehr. Es bringt weder Kontinuität noch Erkennbarkeit, wenn jede Regierung alle zwölftehalb Jahre für sechs Monate die Ratspräsidentschaft stellen kann. Kontinuität und Erkennbarkeit politischer Verantwortung sind aber für die Beziehung zwischen den europäischen Bürgern und europäischen Institutionen unerlässliche Ressourcen, ohne die Demokratie nicht funktionieren kann. Deshalb schlägt der Konvent die Wahl des Ratspräsidenten auf zweieinhalb Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl vor. Der Präsident soll für die Dauer der Legislaturperiode des Parlaments gewählt werden. Zur Erkennbarkeit gehört auf europäischer Ebene künftig auch der vom Europäischen Parlament gewählte Kommissionspräsident, der nicht mehr zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgeküngelt wird, sondern durch das Parlament seine europäische Legitimation stärkt. Das größere politische Gewicht dieses Amtes ergibt sich gleichzeitig durch sein Weisungsrecht gegenüber den Kommissaren. Dadurch kann er verantwortlich gemacht werden, wenn Gesetzesinitiativen der Kommission kritisiert werden. Laut europäischer Verfassung muss der Kommissionspräsident unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahl gewählt werden. Die großen politischen Familien Europas werden daher erstmals 2009 mit Spitzenkandidaten in den Europawahlkampf ziehen und damit die Wahlentscheidungen der Bürger beeinflussen und erleichtern.

Das Instrument zur Verwischung jeder Erkennbarkeit von Verantwortung ist auf nationaler Ebene der Vermittlungsausschuss. Er ist die „nationale Dunkelkammer“, die immer notwendiger wird, je mehr sich Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren zusammenraufen müssen. Das ist ein ganz entscheidendes Argument für die Reduzierung der Zustimmungsnöwendigkeiten des Bundesrates! In bestimmten Gesetzgebungsbereichen lassen sich diese durch die Rückgabe einiger originärer Gesetzgebungsbefugnisse beenden. Es wird niemanden überraschen, wenn ich hier zuallererst an den Bereich der Kulturpolitik, an die Kulturhoheit der Länder denke. Diskutiert werden derzeit auch die gesetzlichen Regelungen zu den Lebensbereichen Schule, Erziehung und Hochschule. Für diese Bereiche gäbe es dann eine klare Zuordnung von Verantwortung, und das Verfahren über den Vermittlungsausschuss würde entfallen.

Meine vierte Anmerkung betrifft die Konventsmethode. Für Europa war sie bekanntermaßen eine kleine Revolution. Allein aufgrund dieser Methode, die

der Forderung von Willy Brandt entspricht, mehr Demokratie zu wagen, hat der Entwurf der europäischen Verfassung größeres Gewicht. Deshalb war übrigens auch die in vielen Diskussionen zu hörende Befürchtung unbegründet, nach dem Scheitern des Gipfels von Brüssel sei auch der Verfassungsentwurf gescheitert. Gerade wegen der Konventsmethode, die dem Entwurf eine große Legitimität gibt, war dies nicht zu befürchten.

Nach der Konventsmethode arbeitet ein mehrheitlich aus Parlamentariern bestehendes Gremium einen Verfassungsentwurf aus. Es ist vor allem das Verdienst von Franz Müntefering, dass es die Föderalismuskommission in der jetzigen Zusammensetzung gibt, in welcher die Seite des Bundes vor allem von Bundestagsabgeordneten vertreten wird. Zumindest erinnert dies an den Konvent in Brüssel, und es ist von enormer Wichtigkeit. Natürlich ist es ebenso wichtig, die anderen Elemente der Konventsmethode, wie Öffentlichkeit der Sitzungen, die Veröffentlichung eines jeden Beitrages und jeder Initiative, auch in der Föderalismuskommission konsequent umzusetzen. Viele der an den europäischen Verfassungskonvent herangetragenen Vorschläge finden sich auch in dem endgültigen Entwurf wieder. Diese Einbeziehung der Zivilgesellschaft gibt dem Entwurf eine besondere Autorität. Eben das heißt, mehr Demokratie zu wagen! Hier unterstütze ich völlig die Auffassung von Johannes Rau, der im Zusammenhang mit der geplanten Verfassungsänderung im Zuge der Föderalismusreform zu Überlegungen aufgefordert hat, wie das Volk mehr an den wesentlichen Entscheidungen beteiligt werden könnte, etwa über die Einfügung von Volksentscheiden und anderen plebiszitären Elementen in die Verfassung. Das muss stärker in der Föderalismuskommission diskutiert werden. Ich kann das mit gutem Gewissen fordern, weil ich hart dafür gekämpft habe, dass in Artikel 46 der EU-Verfassung das europäische Bürgerbegehren vorgesehen wird. Die im Präsidium des Konvents agierenden Regierungsvertreter lehnten dies zunächst vehement ab. Siebzig Unterschriften der einhundertfünf Konventsmitglieder mussten gesammelt werden, die den dazugehörigen Entwurf ins Präsidium begleiteten und ihn damit durchsetzten. Am Ende wollte sogar Erwin Teufel als Delegierter des Bundesrates unterschreiben. Da sehen Sie einmal, was alles möglich ist.

Die Idee, mehr Demokratie zu wagen, prägt also nicht nur die Konventsmethode, sondern sollte durchaus auch inhaltlich aufgenommen werden, wenn die deutsche Verfassung reformiert werden soll.

Meine letzte Anmerkung gilt Artikel 23 Grundgesetz. Eine Streichung oder radikale Änderung scheint mir nicht nötig zu sein. Die Berücksichtigungsformel ist flexibel genug, um dem Bundestag und demnächst den Landtagen einerseits eine zusätzliche Informationsmöglichkeit, andererseits aber eben auch Einwirkungsmöglichkeiten und einen Diskurs mit der Regierung zu eröffnen. Letztlich haben die Parlamente als Legislative die Verantwortung, wenn es um Gesetze geht.

Zu kritisieren ist die in Artikel 23 stehende – allerdings für einen sehr schmalen Bereich formulierte – unbestimmte Formel der „maßgeblichen“ Berücksichtigung der Länderauffassungen. Insgesamt gilt aber, dass bei wirklicher Nutzung des Artikel 23 und auch der Möglichkeit der plenareretzenden Beschlüsse des Europaausschusses über Artikel 45 Grundgesetz durch den Deutschen Bundestag und – am besten nach entsprechender Aufnahme von Artikel 23 in die Landesverfassungen – die Länderparlamente beide einen ganz wesentlichen Beitrag für mehr parlamentarische Demokratie in Deutschland leisten können. Die Verfassung kann noch so schön sein, sie muss dann aber auch in Verfassungswirklichkeit umgesetzt werden. Das ist nicht allein und nicht einmal in erster Linie Sache des Verfassungsgebers, sondern der durch die Verfassung berechtigten und verpflichteten Parlamentarier und – hoffentlich des Volkes.

Prüfstein für die bundesstaatliche Ordnung: Die Europafähigkeit Deutschlands



Der europäische Integrationsprozess, die Europäische Union (EU) hat sich zu einem elementaren Bestandteil des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Europäische Politik wirkt sich unmittelbar und umfassend auf die Politikgestaltung in unserem Land aus. Nahezu alle Bereiche staatlichen Handelns verfügen heute auch über eine europäische Dimension. Das berührt unmittelbar die bundesstaatliche Ordnung und das Zusammenwirken von Bund und Ländern.

Gerade im Zeitalter umfassender globaler Herausforderungen und der Entgrenzung von Politik, Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft bilden die EU-Mit-

Aktualisierter Beitrag zur Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung „Föderalismus im Diskurs“ am 17. Januar 2004. Redaktionsschluss: 10. Oktober 2004. Für wertvolle Unterstützung danke ich herzlich dem Referenten für Europapolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Herrn Maximilian H. Schröder.

gliedstaaten und die EU heute eine Einheit der Vernunft. Gemeinsame Grundlage für das Zusammenwirken der beteiligten Akteure ist die Erkenntnis, dass praktisch jeder Politikbereich eine internationale Dimension hat, die sich nur noch im gemeinsamen europäischen Verbund erfolgreich gestalten lässt.

Zwischen den Mitgliedstaaten und der EU ist im Verlauf der europäischen Integration ein enges Geflecht entstanden, das von starken Wechselwirkungen geprägt ist; dies gilt ganz besonders für Deutschland: Deutschland ist integraler Bestandteil des politischen Systems der EU und ein entscheidender Akteur in nahezu allen europäischen Politikfeldern. Gemeinsam mit anderen EU-Partnern, an erster Stelle Frankreich, ist unser Land „Motor“ der Erneuerung und Weiterentwicklung der europäischen Integration im wohlverstandenen eigenen Interesse und in Verantwortung für die EU insgesamt. Das muss auch in Zukunft so bleiben!

Umgekehrt ist die EU auf Deutschland als auf allen Ebenen handlungsfähigen, verlässlichen und aktiven Partner angewiesen. Gerade mit Blick auf die größere EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten, die zu erwartenden institutionellen und rechtlichen Veränderungen im Rahmen der Europäischen Verfassung und die neuen internationalen Herausforderungen richten sich auch künftig an Deutschlands politische Gestaltungskraft hohe Erwartungen.

Zugleich hängt das weitere Wohlergehen Deutschlands, seine Sicherheit und die Leistungsfähigkeit seiner Volkswirtschaft, von der inneren und äußeren Stärke der EU ab. Dafür hat sich Deutschland, dafür haben sich Bund und Länder seit jeher und zuletzt während der Beratungen über die künftige Europäische Verfassung mit großem Nachdruck eingesetzt. Damit wurde auch manifestiert, dass ein gemeinsames Interesse an einer effizienteren, demokratisch besser legitimierten europäischen Politik besteht. Einer Politik, die auf der jeweiligen Ebene besser parlamentarisch kontrolliert wird und deren Entscheidungen sich an den Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit orientieren.

Europa und die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Mit dem weiteren Ausbau der europäischen Integration, der mit der Europäischen Verfassung, der Aufnahme weiterer EU-Mitgliedstaaten und als Antwort auf internationale Herausforderungen einhergehen wird, ist klar, dass auch die Wechselbeziehungen zwischen Deutschland und der EU künftig noch enger werden. Zugespitzt heißt das: Die Fähigkeit zur aktiven Politikgestaltung in Deutsch-

land steht in einem direkten Zusammenhang mit Deutschlands europapolitischer Handlungsfähigkeit. Genau dieser Tatsache ist bei der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung höchste Aufmerksamkeit zu widmen.

Bei der Föderalismusreform geht es also auch um die Frage, welche Auswirkungen sie für das Verhältnis Deutschlands zur EU bzw. für die Rolle und Stellung unseres Landes innerhalb der EU und ihrer Strukturen hat. Dabei ist der sich verändernden Verfassungs- und Staatspraxis auf beiden Ebenen angemessen Rechnung zu tragen. Auf keinen Fall darf es zu einer Konstellation kommen, die Deutschland als europapolitischen Akteur fragmentiert und marginalisiert sowie darüber hinaus dem europäischen Integrationsprozess selbst unverhältnismäßig hohe Lasten auferlegt. Das wäre weder für Deutschland noch für Europa als Ganzes zu verantworten und würde auch zu erheblichen Nachteilen für die Bundesländer führen.

Denn die europapolitische Schwächung des Gesamtstaates Deutschland kann durch die Stärkung der Bundesländer nicht wettgemacht werden. Starke Bundesländer sind im politischen System der EU kein Substitut für eine auf der EU-Ebene geschlossen auftretende Bundesrepublik Deutschland. Außerdem, und das kann in der aktuellen Debatte gar nicht deutlich genug betont werden, geht es auch um die Frage der demokratischen Kontrolle und Legitimation. Diese kann umfassend nur über den Deutschen Bundestag vermittelt werden.

Die Föderalismusreform steht also vor der Aufgabe, neben der vernünftigen Aufteilung innerstaatlicher Gestaltungsspielräume auf die jeweiligen Ebenen, auch die künftige Handlungsfähigkeit des Bundesstaates Deutschland unter Berücksichtigung der tragenden Rolle unseres Landes innerhalb der EU sowie der notwendigen demokratischen Kontrolle und Legitimation deutlich zu verbessern.

Im Kern der Beratungen der Föderalismuskommission stehen die Bestimmungen des Art. 23 GG sowie die diesen Artikel begleitenden Rechtsnormen. Aufgabe der Kommission muss es sein, über den Ist-Zustand hinaus eine Perspektive für die deutsche Europapolitik in der Zukunft zu entwickeln.

Deutschlands Handlungsfähigkeit in Europa

Wie wichtig eine nachhaltige Stärkung der europapolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands ist, zeigt der Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten, ins-

besondere Frankreich und Großbritannien. Akteure und unmittelbare Beobachter der europäischen Politik vor Ort bezeichnen Deutschlands Europapolitik als zu reaktiv und zu unflexibel. Aufgrund der schwierigen innerstaatlichen Abstimmungsprozesse und der umfassenden Kompetenzverflechtung, die sich unmittelbar auf die Praxis des Art. 23 GG etc. auswirkt, hat Deutschland oftmals schlechte Karten im Brüsseler Verhandlungsmarathon. Die Bezeichnung „German vote“ ist Ausdruck dieses Problems: Da eine schnelle Abstimmung mit flexiblen Verhandlungsleitlinien aufgrund des innerstaatlichen Kompetenz- und Koordinierungsgeflechts innerhalb des Bundes und zwischen Bund und Länder nicht möglich ist, bleibt es in vielen Fällen bei der Stimmenthaltung bzw. bei der Überstimmung Deutschlands im Rat.

Doch gerade in der erweiterten Europäischen Union werden Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit einen noch größeren Stellenwert besitzen als das schon heute der Fall ist. Das liegt in erster Linie an der stetigen Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und dem Zurückdrängen von Vetomöglichkeiten im Rat. Im Kreis von 25 und mehr EU-Mitgliedstaaten wird die erfolgreiche Durchsetzung deutscher Interessen in Europa neben der internen Positionsbestimmung immer mehr von der erfolgreichen Koalitionsbildung mit den EU-Partnerländern abhängen. Das gilt umso mehr, wenn Einfluss in „positiven Koalitionen“ (d.h. keine Blockadekoalition) ausgeübt werden soll, um EU-Beschlüsse zustande zu bringen, an deren inhaltlicher Ausgestaltung Deutschland interessiert ist.

Daraus folgt auch, dass durch die Beteiligung der Bundesländer im Rahmen der Regelungen des Art. 23 GG die regierungsinterne Koordinierung und die Positionsbestimmung deutscher Europapolitik künftig nicht weiter erschwert werden darf. Durch die Mitwirkung der Länder darf es auf europäischer Ebene nicht zu einer Schwächung der Wahrnehmung nationaler Interessen aufgrund fehlender Einheitlichkeit und Verzögerungen bei der Willensbildung kommen. Die doppelte Koordination der deutschen Verhandlungsposition – einerseits zwischen den Ländern und andererseits zwischen Bund und Ländern – ist vor allem angesichts der Kurzfristigkeit der europäischen Verfahren sehr schwierig.

Praxisfern und zugleich ein typisches Beispiel für eine ineffiziente Überregulierung wäre die Möglichkeit einer Bindung des deutschen Verhandlungsführers im Rat an das Votum des Bundesrates, wie es manchen Bundesländern vorschwebt. Hier stellen sich Fragen mit Blick auf die Wahrnehmung gesamtstaatlicher Interessen, etwa durch eine Mehrheitsentscheidung des Bundesrates, die

zwangsläufig nur einen Teil der Länderinteressen berücksichtigt, sowie hinsichtlich des vor diesem Hintergrund der Bundesregierung verbleibenden Spielraums zur Mitverhandlung auf europäischer Ebene.

Beratungen der Föderalismuskommission

Zweifellos gehören die Beratungen über die künftige Europafähigkeit Deutschlands und die dafür notwendigen Anpassungen im Bund-Länder Verhältnis zu den schwierigsten der Föderalismuskommission. Das ist so, weil es ganz offensichtlich auch um wichtige Macht- und Statusfragen geht. Insbesondere die Länder wollen keine von den Errungenschaften aufgeben, die sie im Zuge der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht 1993 dem Bund abgerungen, manche sagen „erpresst“ haben.

Dennoch besteht im Hinblick auf die Zielsetzung einer verbesserten „Europatauglichkeit“ der bundesstaatlichen Ordnung zwischen den Beteiligten ein grundsätzliches Einvernehmen wenigstens in den folgenden Punkten:

- Deutschlands Handlungsfähigkeit im Rahmen der Europäischen Union und deren Entscheidungsprozessen ist zu stärken;
- die Interessen des Bundes und die Interessen der Länder sind bei der Gestaltung deutscher Europapolitik im gesamtstaatlichen Interesse ausreichend zu berücksichtigen;
- bestimmte nationale Regelungen sind mit Blick auf die künftige Europäische Verfassung anzupassen.

Praktisch keine Verständigung zwischen Bund und Ländern gibt es hingegen in der Frage, welche Wege einzuschlagen sind, um die oben genannten Punkte im Rahmen der Verfassungsreform umzusetzen. Das gilt insbesondere für die Überlegungen hinsichtlich möglicher Anpassungen von Art. 23 GG und der begleitenden Rechtsnormen.

Vor diesem Hintergrund fällt umso mehr die eindeutige Kritik der von der Kommission bestellten Sachverständigen und auch anderer Fachleute an Art. 23 GG etc. auf. Wie in kaum einem anderen Bereich der Reformarbeiten sind sich die Sachverständigen bei der Reform dieser Verfassungsnorm einig. So wird u.a. vorgetragen:

- Art. 23 GG etc. ist zu verschlanken. Es handelt sich um ein zu komplexes Regelwerk, das zu Lasten der Durchsetzung deutscher Interessen und Handlungsfähigkeit des Bundes in der EU geht.
- Die Regelungen des Art. 23 GG führen zu einem innerstaatlichen Koordinationsbedarf, der den Anforderungen an die europäische Politik nicht gerecht wird und Deutschlands Handlungsfähigkeit im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten schwächt.
- Imperative Mandate („maßgebliche Berücksichtigung“) bzw. die Möglichkeit, diese zu erteilen, schwächen die Verhandlungsposition Deutschlands in der EU. Andererseits besteht gerade hier ein eklatantes Ungleichgewicht zu Lasten des Bundestages, dessen Stellungnahmen lediglich „Berücksichtigung“ finden, also eigentlich der verfassungsgemäßen Stellung des Bundestages nicht gerecht werden.
- Die Position des Bundes wird durch Initiativen und Einflussnahmen einzelner Länder bei den EU-Institutionen geschwächt. Glaubwürdigkeits- und Effizienzverluste sind die Folge.

Eine weitere europapolitische Stärkung der Länder wurde von keinem der Sachverständigen empfohlen. Ganz im Gegenteil hat sich die Mehrzahl der Sachverständigen ausdrücklich dafür ausgesprochen, die Handlungsspielräume des Bundes auszudehnen. Von manchen Sachverständigen wurde gewarnt, dass die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung der EU, als Kompensation des vermeintlichen Verlustes innerstaatlicher Gestaltungsbefugnisse, zu einer Schwächung deutscher Interessen durch fehlende Einheitlichkeit und zwangsläufige Verzögerungen bei der Willensbildung führen.

Es kann kaum überraschen, dass die Länder diese Kritik einmütig zurückgewiesen haben. Ein uneinheitliches Bild ergibt sich länderseitig aber in der Frage, ob und ggf. wie Art. 23 GG zu reformieren ist bzw. welcher Anpassungsbedarf sich aus der künftigen EU-Verfassung ergibt. Neben denjenigen Ländern, die sich für eine weitgehende Beibehaltung des Status quo aussprechen, gibt es andererseits auch Ländervertreter, die sich einen radikalen Kurswechsel als Option vorstellen können. Für Letzteres steht das von Baden-Württemberg vorgeschlagene Modell der europapolitischen Totalentflechtung, welches zum Ziel hat, „den Ländern für die Bereiche ihrer (innerstaatlichen) Gesetzgebungszuständigkeit ein alleiniges Handlungsrecht (in europäischen Angelegenheiten)“ zuzugestehen

und die betreffenden Materien auch eigenverantwortlich in den EU-Organen und Institutionen zu vertreten. Als positives Beispiel wird auf das Nachbarland Belgien verwiesen, in dem eine derartige Totalentflechtung bereits praktiziert wird.

Selbst wenn diese Überlegungen in der Zwischenzeit in den Hintergrund getreten sind, verdeutlichen sie doch das Vorhandensein einer latent staatenbündischen Tendenz. Der Blick für das gesamtstaatliche Interesse geht den Ländern in Fragen der Europapolitik zunehmend verloren. Das zeigt sich u.a. an den Auseinandersetzungen über die künftige mittelfristige Finanzplanung der EU und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik (Agenda 2007). Während der Bund unter dem Eindruck seiner Verschuldungssituation und dem daraus resultierenden Zwang zu Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Stichwort Defizitverfahren, auf eine Begrenzung seiner Abführungen an den EU-Haushalt drängt, vertreten die Länder in aller Offenheit bei den EU-Institutionen gegenteilige Positionen, um sich EU-Fördermittel zu sichern. Zur Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit deutscher Europapolitik trägt das nicht bei.

Von der Bundesregierung wird demgegenüber die Einschätzung der Sachverständigen geteilt, dass die bestehenden Regelungen des Art. 23 GG etc. zu weit gehen und zu einer Schwächung der europapolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes führen. Bislang habe man zwar im Zusammenwirken von Bund und Ländern größere Konflikte in der Anwendung von Art. 23 GG durch pragmatische Lösungen belegen können. Dennoch könne an verschiedenen Beispielen exemplarisch aufgezeigt werden, dass die Beteiligung der Länder in vielfacher Weise die Verhandlungsposition der Bundesregierung in bestimmten Politikbereichen schwäche. Käme es jedoch zu einer punktgenauen Anwendung von Art. 23 GG in der heutigen Form durch die Länder, könnte das den europapolitischen Spielraum des Bundes in unangemessener Weise einschränken. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die künftigen Rahmenbedingungen europäischer Politik gelte es, die Regelungen des Art. 23 GG zurückzufahren.

Leitlinien für die Europafähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung und die Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa

Angesichts dieser Pattsituation zwischen Bund und Ländern ist offen, ob es am Ende der Beratungen überhaupt zu einer trag- und zukunftsfähigen Lösung

kommt oder ob es letztlich beim Status quo bleibt. Unabhängig davon lassen sich aber einige Leitlinien formulieren, die das Ziel einer verbesserten europapolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands fest im Blick haben und für eine angemessene Berücksichtigung des gesamtstaatlichen Interesses des Bundes und der Interessen der Länder bei der Gestaltung deutscher Europapolitik sorgen könnten:

1. Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung muss zu einer deutlichen Stärkung der europapolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland auf allen Ebenen und in allen Phasen der Politikgestaltung führen. Eine Ausweitung der bereits bestehenden Mitwirkungsrechte der Länder, gerade vor dem Hintergrund der Gutachtermeinungen und der durchaus umstrittenen Praxis des Art. 23 GG und der begleitenden Rechtsnormen, ist dabei nicht zielführend. Hingegen ist zu prüfen, welche Auswirkungen sich aus einer möglichen Neuordnung der innerstaatlichen Kompetenzordnung für Art. 23 GG ergeben.
2. Deutschland benötigt im Rahmen der europäischen Politikgestaltung künftig ein weitaus höheres Maß an Verhandlungsflexibilität. Die Verhandlungsposition der Bundesregierung darf nicht durch imperative Mandate fixiert werden. Eine „uneingeschränkte Bindung“ des Bundes an die Stellungnahme des Bundesrates, die zudem die unterschiedlichen Phasen des europäischen Entscheidungsprozesses, von der Initiativ- bis zur Entscheidungsphase, nicht berücksichtigt, würde eine Paralyse der deutschen Verhandlungsführung herbeiführen und entspräche in keiner Weise dem Ziel einer aktiv gestaltenden, d.h. auch koalitionsfähigen Europapolitik. Imperative Mandate sind für die europapolitische Praxis ungeeignet und sollten verworfen werden.
3. Deutschlands Europapolitik muss sich auf die veränderten Rahmenbedingungen im institutionellen Gefüge der EU einstellen. In der erweiterten Europäischen Union werden Mehrheitsentscheidungen im Rat, v.a. im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens mit dem Europäischen Parlament, künftig zur Regel. Außerdem wird angesichts der zunehmenden Themenbreite europäischer Politik die schon heute übliche Praxis der so genannten „Paketlösungen“ weiter an Bedeutung gewinnen. Erfolgreiche Politik unter diesen Vorzei-

chen kann nur dann gelingen, wenn es die deutsche Europapolitik vermag, erfolgreich Koalitionen mit anderen EU-Partnern zu schmieden und themenübergreifende „Paketlösungen“ verbindlich zu vereinbaren. Von den Bundesländern kann das weder aus politischer noch aus rechtlicher, organisatorischer oder fachlicher Sicht geleistet werden. Auch das spricht für eine einheitliche Vertretung Deutschlands im Rat durch die Bundesregierung.

4. Im gesamtstaatlichen Interesse muss die deutsche Europapolitik künftig kohärenter auftreten, d.h. sie muss möglichst mit einer Stimme sprechen. Für Deutschland als Ganzes sollte auf der EU-Ebene ausschließlich der Bund handeln. Nicht akzeptabel ist es, wenn einzelne Länder gegenüber den EU-Institutionen von einer gemeinsam zwischen Bund und Ländern vereinbarten Position abrücken. Innerstaatliche Abstimmungsprozesse machen nur dann Sinn, wenn sich die Beteiligten auch daran halten.

5. Das Ziel einer deutlich verbesserten europapolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands ist deshalb eng verknüpft mit einer Reform des Art. 23 GG sowie der begleitenden Rechtsnormen. Dabei dürfen weder die berechtigten europapolitischen Interessen der Länder noch die ihnen innerstaatlich zugewiesenen Kompetenzen außer Acht gelassen werden. Die Beteiligung der Länder an der Gestaltung und Umsetzung der deutschen Europapolitik ist unbestritten. Sie ist wichtig und sinnvoll. Sie liegt im gesamtstaatlichen Interesse. Es sind aber Klarstellungen und Anpassungen nötig, die den auch zuvor beschriebenen praktischen Anforderungen an eine wirksame Vertretung deutscher Interessen in der EU gerecht werden. Für die Länder sind im Gegenzug entsprechende organisatorische und rechtliche Gewährleistungen vorzusehen. Auch ist daran zu denken, die europapolitische Bund-Länder-Zusammenarbeit durch weitere konkrete Verfahrensabsprachen und Fristvereinbarungen zu straffen und das Verhalten aller beteiligten Akteure im Sinne einer deutlich verbesserten Effizienz zu disziplinieren. Im Bund-Länder-Zusammenarbeitsgesetz in Angelegenheiten der Europäischen Union sind daher nicht nur Pflichten des Bundes, sondern auch solche der Länder (z.B. Verhalten bei erfolgter innerstaatlicher Abstimmung, Fristenhaltung etc.) zu verankern. Gleichzeitig muss die Mitwirkung des Bundestages äquivalent abgesichert werden.

6. Die Verbesserung der Europafähigkeit des föderalen Systems muss mit der nachhaltigen Stärkung der Effizienz, Transparenz sowie der demokratischen Legitimation und Kontrolle von Politik verknüpft sein. In diesem Sinne ist die durch die Parlamente vermittelte demokratische Legitimation deutscher Europapolitik jederzeit zu gewährleisten. Gleichmaßen darf ein innerstaatlicher Transparenzzuwachs durch die eindeutige Zuweisung politischer Verantwortung nicht durch die Verschleierung derselben im Rat und dessen Gremien führen. Eine Verhandlungsführung in den europäischen Räten durch einen Bundesratsvertreter wäre nicht durch ein parlamentarisches Gremium demokratisch legitimiert, wie es ein Mitglied der Bundesregierung durch den Bundestag ist. Denn die Europapolitik der Landesregierungen unterliegt in den Landtagen bei weitem nicht den hohen demokratischen Kontroll- und Legitimationsanforderungen wie die der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag.
7. Die Umsetzung europäischen Rechts in Deutschland muss entscheidend verbessert werden. Neben der notwendigen Reform der Verfahrensabläufe, gerade auf Bundesebene, ist genau zu prüfen, ob unter bestimmten Voraussetzungen im Zuständigkeitsbereich der Länder auch eine Umsetzungskompetenz des Bundes in Frage kommen könnte. Darüber hinaus sollte die Umsetzung von Richtlinien, als Instrument zweistufiger Gesetzgebung, unbedingt mit der Klärung der Haftungsfrage, im Sinne einer Kodifizierung der Haftungsverteilung, verknüpft werden.
8. Die Europäische Verfassung begründet keinen zusätzlichen Kompensationsbedarf für die Länder. Genau das Gegenteil ist der Fall, da zentrale Länderforderungen in dem Entwurf der Europäischen Verfassung weitgehend verwirklicht werden konnten. Auch die neuen potenziellen Rechte, wie sie der EU-Verfassungsvertrag für die nationalen Parlamente vorsieht, dürfen weder zu neuen Verflechtungstatbeständen noch zu nachhaltigen Erschwernissen für die deutsche Europapolitik führen. Es müsste allerdings geprüft werden, auf welche Weise Bundestag und Bundesrat in der Frage der Subsidiaritätskontrolle zusammenarbeiten können. Bedenklich sind Überlegungen, einzelnen Bundesländern Klagerechte im Zusammenhang mit dem so genannten Frühwarnverfahren einzuräumen. Abgesehen von den Vorbehalten, die sich aus der

politischen und verfassungsrechtlichen Praxis ergeben, widerspräche eine derartige Regelung Wortlaut und Sinn des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Klagerechte einzelner Länder, ohne eine formelle Zustimmung des Bundesrates, passen nicht in den von der Europäischen Verfassung hergestellten Systemzusammenhang.

Ausblick: Durchwursteln mit dem Status quo?

Am „achteckigen Tisch“ der Föderalismuskommission, an dem Bund und Länder, Regierung und Opposition, A-Länder und B-Länder, große und kleine Länder sitzen, ist eine Einigung in der Frage der künftigen europapolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands nicht abzusehen. Zu tief verwurzelt ist das Festhalten an einmal erworbenen Besitzständen. Zu gering ausgeprägt ist, bei Bundesregierung wie Ländern, der Wille, realistische Verhandlungsangebote zu unterbreiten und gemeinsam zu tragfähigen Lösungen zu kommen. Auf die Maximalforderungen der einen Seite folgen die Maximalforderungen der anderen Seite. Was also, wenn es beim Status quo bleibt?

Die Antwort auf diese Frage lautet: Es gibt keinen Status quo in der Praxis! Angesichts der immer umfassenderen und komplexeren EU-Verhandlungsprozesse wird künftig derjenige EU-Mitgliedstaat verlieren, dessen interne Entscheidungsapparate zu langsam und reaktiv sind, dessen Verhandlungsführer in ihren Möglichkeiten, zu Paketlösungen zu gelangen, zu stark eingeschränkt sind. Deutschlands Bilanz ist schon heute unbefriedigend. In der EU-Staatspraxis von morgen würde ein Festhalten am Status quo der innerstaatlichen Regelungen rund um Art. 23 GG das Gewicht Deutschlands und damit die Möglichkeit einer effektiven Wahrnehmung gesamtstaatlicher Interessen weiter reduzieren.

Auf den ersten Blick wäre das für die Bundesländer eine akzeptable Lösung. Schaut man aber genauer hin, dann wird klar, dass die Rechte der Länder rund um Art. 23 GG auf dem EU-Parkett letztlich immer weniger bedeuten. Denn: Die Schwächung der Bundesregierung können die Länder nicht kompensieren. Ohne eine grundlegende Reform der jetzigen Bestimmungen, die dem Bund mehr Handlungsmöglichkeiten in Fragen der Europapolitik eröffnet, werden auch die Länder künftig nicht viel zu vermelden haben. Verlierer wäre der Gesamtstaat Deutschland. Den Preis müssten Bund und Länder gleichermaßen zahlen.

Unter den Vorzeichen der bisherigen Beratungen ist ein wirklicher Fortschritt nur im Rahmen eines Gesamtpaketes vorstellbar. Dafür gibt es zwei Optionen: Erstens könnte es eine Einigung im Rahmen des „Europapaketes“ selbst geben (also: Art. 23 GG, begleitende Rechtsnormen, Klärung der Umsetzungs- und Haftungsfragen). Im Gegenzug für ein Mehr an europapolitischer Handlungsfreiheit des Bundes könnten zusätzliche Rechenschafts- und Berichterstattungspflichten der Bundesregierung gegenüber den Ländern vereinbart werden.

Zweitens, und das scheint sich immer deutlicher abzuzeichnen, könnte eine Lösung im Lichte des Gesamtpaketes der Föderalismuskommission angestrebt werden. Damit würde das „Europapaket“ bis zum Schluss der Verhandlungen offen gehalten. Kompromisse in diesem Bereich würden dann mit Zugeständnissen in anderen Bereichen „verrechnet“. Ein solches Szenario könnte sich in einer „Nacht der langen Messer“ abspielen, wenn nur noch die Spitzen von Bund und Ländern, von Regierung und Opposition zusammensitzen. Ob dabei ein für Deutschlands Europafähigkeit insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis herauskommt, mag man angesichts der Erfahrungen auf der EU-Ebene (z.B. Regierungskonferenz von Nizza, Dezember 2000) durchaus bezweifeln.

Ist Deutschland in Europa handlungsfähig? Nationale Interessen und reaktive Politik



Meine Aufgabe besteht darin, die Frage zu beantworten: Ist Deutschland in Europa handlungsfähig? Dabei könnte ich mir die Sache sehr leicht machen und mit einem Wort sagen: Nein. Oder, um es literarisch zu wenden, mit Heinrich Heine: Denk ich an Brüssel in der Nacht, so bin ich um den Schlaf gebracht. Deutschland ist in Europa nur äußerst beschränkt handlungsfähig. Wir fragen natürlich nach den Ursachen und wir sollten auch überlegen, wie dieser Malaise abzuhelpen ist. Das wird der Gegenstand meiner Ausführungen sein.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen möchte ich zu Beginn auf Folgendes hinweisen: Die begrenzte Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa liegt nicht in erster Linie daran, dass wir die Länder in hohem Maße an der

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

Willensbildung in Deutschland beteiligt haben, soweit es um europäische Angelegenheiten geht. Die Mitwirkung der Länder in europäischen Angelegenheiten und der gesamte Abstimmungs- und Beteiligungsprozess, wie er in Artikel 23 Absatz 2 bis 7 und der dazugehörigen beiden Bundesgesetze geregelt ist, trägt nicht die Hauptschuld an dieser Situation.

Ich bestreite auch nicht, dass die Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse aus der inländischen Perspektive durchaus funktionieren: Die Länder arbeiten mit dem Bund zusammen. Meist läuft diese innerstaatliche Koordinierung allerdings über die Europaministerkonferenz und nicht über den Bundesrat, wo sie eigentlich hingehören würde. Aber ich bestreite überhaupt nicht, und das sagen auch die Ministerpräsidenten in der Bundesstaatskommission immer wieder, dass sich der Artikel 23 Absatz 2 bis 7 GG im Großen und Ganzen bewährt hat.

Es sind andere Gründe, die diese eingeschränkte Handlungsfähigkeit plausibel erscheinen lassen. Eine mangelnde Ressortkoordinierung auf Bundesebene ist sicher ein weiterer Grund. Doch schiebt man gern den Schwarzen Peter hin und her. Der Bund sagt: Der Artikel 23 ist schuld; die Länder sagen: Nein, eure mangelnde Ressortkoordinierung ist schuld. – Auch diese Diskussion führt nach meinem Erachten nicht weiter.

Ich möchte meinem Vortrag fünf Thesen voranstellen, diese Thesen im Einzelnen erläutern und in diesem Zusammenhang ein Organisationsmodell vorstellen, das die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik auf europäischer Ebene erheblich verbessern könnte, wenn wir die deutsche Europapolitik in dieser Weise verfahrensrechtlich und institutionell ausgestalten würden.

These 1: Bundesstaaten sind als solche nur begrenzt europafähig. Das liegt in ihrer Natur, die auf der Existenz verschiedener staatlicher Ebenen beruht, die zunächst einmal koordiniert werden müssen, damit man nach außen einheitlich auftreten kann.

These 2: Die Bundesrepublik Deutschland ist gegenwärtig in Brüssel nur eingeschränkt handlungsfähig. Das liegt nicht in ihrer Natur. Dazu werde ich noch einige Erläuterungen geben.

These 3: Die über kurz oder lang in Kraft tretende Europäische Verfassung zwingt zu Strukturänderungen – auch im Verhältnis von Bund und Ländern –, die weit über eine bloße Modifikation des Artikel 23 hinausgehen.

These 4: Die innerstaatliche Kompetenzordnung darf die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, die in Europa eben nicht nur als größter Nettozahler auftreten sollte, nicht beeinträchtigen.

These 5: Im Außenverhältnis muss die Bundesrepublik Deutschland, will sie auf europäischer Ebene erfolgreich sein, wie ein dezentralisierter Einheitsstaat agieren. Daran führt meines Erachtens kein Weg vorbei.

Zunächst zu These 1: Warum sind Bundesstaaten nur begrenzt europafähig? Hier vergleichen wir uns ja durchaus mit Österreich und mit Belgien. Wenn man von außen schaut, dann stellt man sehr schnell fest, dass nur drei der jetzt fünf- undzwanzig und demnächst vielleicht siebenundzwanzig Mitgliedstaaten der Europäischen Union bundesstaatliche Ordnungen aufweisen. Wie sollen eigentlich die anderen vierundzwanzig Staaten Verständnis für unsere internen Probleme der Kompetenzverteilung und der Koordinierung von Politik aufbringen, wenn sie diese Erfahrungen selbst überhaupt nicht haben? Auch für den Zeitbedarf dieser Koordinierung haben die nicht föderativ verfassten Mitglieder der EU überhaupt kein Verständnis. Es ist den Franzosen gar nicht klar zu machen, warum wir mehr Zeit brauchen, warum die Dinge eben in Deutschland komplizierter sind oder warum plötzlich ein Landesvertreter im Rat der Europäischen Union oder in den Fachräten sitzt. Wir können auch nicht damit rechnen, dass auf unsere besonderen föderalen Bedürfnisse Rücksicht genommen wird. Selbst Österreich steht in Brüssel besser da, ist besser aufgestellt, wie man modern sagt, weil die österreichischen Länder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Österreicher haben auch die Beteiligungsfragen eleganter geregelt, nämlich nur ganz kurz in der Verfassung und im Wesentlichen durch zwei Staatsverträge: einem Vertrag zwischen den Ländern und der Bundesrepublik Österreich und einem zwischen den Ländern untereinander. Bei Belgien wiederum handelt es sich eigentlich eher um einen Staatenbund von zwei oder drei großen Sprachgemeinschaften, die schon Mühe haben, ihre nationalen Politiken intern zu koordinieren. Wir sind also in Deutschland mit unserem unitarischen Bundesstaat ein Unikum und haben deshalb besondere Schwierigkeiten, uns in Brüssel Gehör zu verschaffen.

Das gilt für die verschiedenen Phasen der europäischen Politik in unterschiedlicher Weise. Wenn wir auf Europa blicken, müssen wir vier Phasen von Politik unterscheiden und uns jeweils dann immer fragen: Welchen Einfluss hat

Deutschland innerhalb dieser Phase? Ein solches Phasenmodell, das ich jetzt einmal vorstellen möchte, ist natürlich ein analytisches Modell, während sich die Phasen in der Realität überschneiden. Zur besseren Veranschaulichung kann man aber solche Phasen durchaus identifizieren und unterscheiden:

Zunächst gibt es eine *Initiativ-Phase*, in der es im Wesentlichen um die Einbringung von Plänen und Ideen, von politischen Projekten, Zielen und Initiativen geht, die sich auf einzelne Politikfelder erstrecken. Hier stellen wir natürlich fest – und das ist im Rahmen der europäischen Verfahrensregeln auch keineswegs verwunderlich –, dass die Europäische Kommission selbst den Großteil der Initiativen aus sich heraus hervorbringt. Dabei denke ich durchaus auch an einen weiteren Initiativbegriff: Um die Dinge in Bewegung zu bringen, kommen die meisten Initiativen aus den einzelnen Kommissariaten. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt zur Zeit über zwei Kommissare: Einmal den Erweiterungskommissar Günter Verheugen („Mister Erweiterung“, wie er allgemein genannt wird), der gute Arbeit geleistet hat. Diese Tätigkeit hat aber nicht in erster Linie, sondern erst im weiteren Sinne mit Politik der Bundesrepublik und bundespolitischen Interessen zu tun, jedenfalls aber nicht mit konkreten Interessen in konkreten Politikbereichen. Dann haben wir die Kommissarin für die Finanzen, Michaela Schreier. Natürlich kann man hier durchaus sagen: Unsere Nettzahlerinteressen sind dort recht gut aufgehoben, wir bekommen ja auch am Jahresende immer wieder Geld zurück. Auch das hat aber nur wenig mit bestimmten Initiativen in bestimmten Politikbereichen zu tun, wie Umweltschutz, Verbraucherschutz, Gesundheitspolitik – auch Bildungspolitik übrigens – und was inzwischen in Brüssel alles in Bewegung gebracht wird. Schaut man sich dagegen einmal die Anzahl der aus den Mitgliedstaaten kommenden Initiativen an, finden sich die Deutschen, aus welchen Gründen auch immer, am unteren Ende der Skala. Das hat mich zu der Erkenntnis geführt, dass unsere Politik in Europa im Wesentlichen eine reaktive Politik ist. Wir reagieren lediglich auf die Initiativen anderer, entweder die der Kommission oder aber die anderer Mitgliedstaaten.

Die zweite Phase ist die *Programm- oder Projektphase*, in der die Initiativen in konkrete, kurz-, mittel- oder langfristige Projekte umgesetzt werden. Im Wesentlichen ist das ebenfalls die Aufgabe der Kommission. Aber auch hier müssen wir feststellen, dass in dieser Planungsphase, wie man sie auch nennen kann, die deutschen Interessen im Grunde nicht hinreichend wahrgenommen oder in Brüssel durchgesetzt werden können. Das ist nun tatsächlich ein Problem der

mangelnden Ressortkoordination auf Bundesebene, weil man sich dort zu sehr mit sich selbst beschäftigt. Als Erklärung dafür wird immer behauptet, die in Brüssel entstehenden und ausgearbeiteten Programme oder Projekte seien in der Öffentlichkeit nicht hinreichend bekannt. Das mag wohl sein. Aber selbst wenn jede Bürgerin und jeder Bürger tagtäglich aus dem Internet alles herausziehen kann, was in Brüssel geplant und beschlossen wird, müsste dies den Ministerial-beamtinnen und -beamten doch auch möglich sein.

Es gibt kurzfristige, mittelfristige und langfristige Programme. Ich habe mir gestern noch einmal das langfristige Programm zum Verbraucherschutz angesehen, ein Zehn-Jahres-Programm. Ich kenne bisher keine einzige Reaktion der Bundesregierung auf dieses Programm, obwohl es einschneidende Veränderungen bis hin zur Offenlegung von Produktions- und Betriebsgeheimnissen enthält. Natürlich haben die Verbraucher ein Interesse daran, nicht nur zu erfahren, was sie kaufen, sondern auch zu wissen, wie das jeweilige Produkt hergestellt worden ist und welche Substanzen enthalten sind. Hier schlagen bereits Verbände Alarm. Die Bundesregierung hat dazu meines Wissens überhaupt noch nicht Stellung genommen. Das ist nur ein Beispiel von vielen.

An die Programm- oder Projektphase schließt die so genannte *Verhandlungsphase* an. In dieser Phase kommt es darauf an, dass die einzelnen Mitgliedstaaten zu den Projekten Stellung beziehen und versuchen, ihre nationalen Interessen durchzusetzen. Auch in dieser Verhandlungsphase sind wir nur begrenzt präsent. Die Verhandlungsmandate sind zum Teil vorher festgelegt, so dass die Verhandlungsführer in Brüssel keinen eigenen Spielraum haben, Kompromisse zu schließen; sie müssen sich immer wieder rückkoppeln. Deshalb kommt es sehr oft vor, dass das Verhandlungsergebnis für die Bundesrepublik entweder unbefriedigend ist oder die Bundesrepublik Deutschland sich letztlich der Stimme enthält. Es gibt schon das geflügelte Wort „German vote“ in Brüssel: Darunter versteht man allgemein die Stimmhaltung in den Gremien. Weil man sich in der Sache dem Ziel nicht widersetzen will – es geschieht ja nur Gutes in Brüssel – kann man nicht nein sagen. Gleichzeitig konnten die eigenen Interessen nicht hinreichend durchgesetzt werden, und so enthält man sich der Stimme.

Erst an diese Verhandlungsphase, die ich für die allerwichtigste halte, schließt die eigentliche *Entscheidungsphase* an, in der die Deutschen schon deshalb präsent sind, weil es dabei in erster Linie um Entscheidungen im Ministerrat geht.

Der Artikel 23 GG nimmt überhaupt keinen Bezug auf die Initiativphase. Er nimmt auch auf die Programm- oder Projektphase nicht Bezug. Nur partiell und indirekt nimmt er Bezug auf die Verhandlungsphase. Eigentlich ist er nur für die Entscheidungsphase konzipiert. Hier hat dieser Artikel Bedeutung erlangt und wohl auch wesentlich dazu beigetragen, dass die Interessen der Länder nun recht wirkungsvoll in Brüssel vorgestellt werden können.

Mein zweite These meint daher: Die Bundesrepublik Deutschland ist in Brüssel deshalb nur begrenzt handlungsfähig, weil nach unserer internen Organisationsstruktur vor allem die sich ergebenden Initiativmöglichkeiten, Planungsspielräume und Verhandlungsoptionen aus bestimmten strukturellen und organisatorischen Gründen nicht hinreichend genutzt werden können.

Noch viel dramatischer wird die Situation (und deshalb ist akuter Handlungsbedarf gegeben), wenn wir uns vorstellen, dass der Entwurf einer Europäischen Verfassung in Kraft tritt. Wenn wir den Entwurf einmal genauer unter die Lupe nehmen, müssen wir feststellen, dass eine befriedigende Kompetenzabgrenzung, wie wir sie uns vorgestellt haben, nicht gelungen ist. Das ist ein Befund, über den man durchaus diskutieren kann. Nach dem Kompetenzkatalog im Vertrag kann die Europäische Union praktisch auf jedes Politikfeld zugreifen, das innerstaatlich von Bedeutung ist, einschließlich der Politikfelder, die nach unserer Verfassung ausschließlich in die Länderkompetenz fallen.

Der im Europäischen Verfassungsvertrag stattdessen unternommene Versuch, den Verzicht auf eine klare Kompetenzabgrenzung durch ein so genanntes Frühwarnsystem in Fällen zu ersetzen, in welchen dem Grundsatz der Subsidiarität zuwider die Union eine Kompetenz in Anspruch nimmt, die sie nicht haben soll, wird nicht funktionieren. Dieses System ist viel zu kompliziert.

Zunächst wird das Subsidiaritätsprinzip in der existierenden Form nicht funktionieren. Es besagt nämlich, dass eine Aufgabe immer dann von der Union wahrgenommen werden kann, wenn die Union diese Aufgabe besser und zweckmäßiger erfüllen kann, um ihre Ziele zu erreichen. Ich möchte einmal erleben, dass irgendjemand sagt: Ziele der Union könnten besser und zweckmäßiger durch einzelstaatliche Regelungen erreicht werden. Das wird nicht der Fall sein. Auch der Europäische Gerichtshof hat sich bisher immer aus der Affäre gezogen und zum Subsidiaritätsprinzip, obwohl er dazu in mehreren Fällen Gelegenheit hatte, nie etwas geäußert. Stattdessen hat man das Subsidiaritätsprinzip, das zwar im EG-Vertrag (Artikel 5 Absatz 2) verankert ist, im Grunde lediglich

als eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gewertet. Man hat es ins Verhältnismäßigkeitsprinzip hineininterpretiert und dann noch gesagt: Beim Verhältnismäßigkeitsprinzip ist nur die Frage der Eignung einer Maßnahme zu prüfen und nicht die Frage der Erforderlichkeit oder der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Und nur in evident ungeeigneten Fällen wird die jeweilige Maßnahme beanstandet und für nichtig erklärt. Wenn der Gerichtshof bei dieser Rechtsprechung bleibt, fällt er als Kontrollinstanz für die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips praktisch aus, denn ich kann mir keinen Fall vorstellen, in dem ein europäischer Rechtsakt evident ungeeignet sein soll, ein Ziel der Europäischen Union zu erreichen. Das wird man wohl nur in äußersten Grenzfällen sagen können.

Also bleibt künftig nur das Frühwarnsystem. Das Frühwarnsystem soll folgendermaßen funktionieren: Die Parlamente – und zwar gilt das nach unserer Auffassung auch für den Bundesrat und die Länderparlamente – werden frühzeitig informiert, wenn ein Rechtsakt der Gemeinschaft ergehen soll. Die Parlamente haben nun Gelegenheit geltend zu machen, dass dieser Rechtsakt *ultra vires* sei, das heißt außerhalb der Kompetenz der Europäischen Union liege und entweder in die Kompetenz des Bundes oder der Länder fällt. Es gibt also ein Einspruchsrecht, wenn man so will, das im Falle Deutschlands Bundesrat und Bundestag erhalten sollen. Wenn ein solcher Einspruch erhoben wird, muss in der Konsequenz zunächst die Europäische Union die Dinge noch einmal überprüfen. Und wenn deren Gremien auf der Maßnahme beharren, besteht die Möglichkeit für die Parlamente, vor dem Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben. Allerdings setzt dies voraus, dass mindestens drei Parlamente aus den Mitgliedstaaten gleichzeitig der gleichen Meinung sind und gemeinsam klagen. Das Klagerecht ist nicht etwa, wie gelegentlich zu lesen, ein Klagerecht der einzelnen nationalen Parlamente oder zweiten Kammern, sondern es ist gebündelt. Es müssen mindestens drei nationale Parlamente die gleiche Auffassung vertreten und könnten erst dann Klage erheben. Im Hinblick auf die bereits eben kurz erläuterte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes würde ich von solchen Klagen immer abraten. Es hat meines Erachtens gar keinen Sinn zu klagen, wenn der Gerichtshof bei seiner bisherigen Rechtsprechung bleibt und das Subsidiaritätsprinzip mit der Beschränkung auf eine Evidenzkontrolle der Geeignetheit einer Maßnahme praktisch leer laufen lässt.

Wir befinden uns daher in einer sehr schwierigen Situation. Wir müssen uns wohl damit abfinden, dass über kurz oder lang große Teile der nationalen Politik nach Brüssel abwandern, ja schon abgewandert sind, oder aber noch zunehmend abwandern werden. Die Repräsentanz deutscher Interessen in Brüssel wird demzufolge wirklich auf eine sehr ernsthafte Probe gestellt. Hier wird sich nämlich überhaupt entscheiden, wie unsere Zukunft in Deutschland aussehen wird. Es besteht also akuter Handlungsbedarf, und ich denke, wir werden in der Bundesstaatskommission auch entsprechende Vorschläge machen.

Ich möchte nun einmal erläutern, wie ich mir zum jetzigen Kenntnisstand eine sinnvolle Organisation der Europapolitik in Deutschland vorstelle.

Herr Grimm sagte mit Recht, dass in Zukunft die Repräsentanz Deutschlands in Europa durch einen einzigen Vertreter erfolgen muss. Das kann nach meiner Einschätzung eigentlich nur der Ständige Vertreter sein. Dieser Bevollmächtigte der Bundesregierung müsste dann aber auch national entsprechenden Rang erhalten. Er müsste mindestens Ministerrang haben. Optimal wäre ein eigenes Bundesministerium für Europaangelegenheiten, an dessen Spitze ein Minister steht, der gleichzeitig Ständiger Vertreter der Bundesrepublik in Brüssel ist. Seit der letzten Wahl ist die Europapolitik (mit Ausnahme der Wirtschafts- und Finanzfragen) im Auswärtigen Amt angesiedelt. Das ist die schlechteste Lösung, weil Europapolitik im Wesentlichen europäische Innenpolitik und keine Außenpolitik mehr ist. Es gibt im Auswärtigen Amt zwar einen Staatsminister für Europaangelegenheiten. Diese Position ist meines Erachtens aber zu schwach. Ein Mittelweg wäre die Ansiedlung eines Staatsministers im Kanzleramt, der sich um Europa kümmert. Ich meine aber, die beste Lösung wäre ein eigenes Europa-Ministerium, weil die innerstaatliche Hauptaufgabe dieses Bevollmächtigten der Bundesregierung darin besteht, die verschiedenen Ressortpolitiken zu koordinieren. Das ist ganz entscheidend. Wenn man die Ressortpolitiken und damit die jeweiligen Europaferate der einzelnen Ministerien nicht koordiniert, kann man auch nicht einheitlich auftreten. Und genau dies geschieht im Augenblick nach meinem Eindruck nur sehr, sehr unzureichend. Der Bevollmächtigte der Bundesregierung würde als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland sowohl gegenüber der Kommission als auch gegenüber dem Rat der Europäischen Union vor allem als Verhandlungsführer mit entsprechenden Verhandlungsvollmachten auftreten.

Für die Mitwirkung der Länder habe ich mir folgende Konstruktion überlegt: Der Artikel 23 Absatz 2 bis 7 GG weist die entscheidenden innerstaatlichen

Clearing- und Koordinationsfunktionen im Verhältnis von Bund und Ländern dem Bundesrat zu. Außerdem wird in Artikel 52 Absatz 3 a GG die Europakammer des Bundesrates erwähnt, die sogar Beschlusskompetenzen hat. Die Europakammer des Bundesrates kann für den gesamten Bundesrat handeln, was ja außerordentlich wichtig ist, wenn es um sehr kurzfristige Entscheidungen geht. Meine Idee ist, dass man den Vorsitzenden der Europakammer des Bundesrates praktisch zum Bevollmächtigten der Länder macht. Auch hier kommt es nämlich darauf an, dass nicht ständig wechselnde Vertreter der Länder in Brüssel auftreten, sondern dass die in Brüssel bestehenden Netzwerke von Personen gebildet sind, die sich untereinander kennen. Das Kennen und Kennenlernen ist in Brüssel ganz entscheidend. Ich habe gar nichts dagegen, dass die Länder jemanden hinschicken. Aber es müsste immer dieselbe Person sein. Dieser Vorsitzende der Europakammer des Bundesrates wäre dann gleichsam der Bevollmächtigte der Länder und würde immer dann in den europäischen Gremien auftreten, wenn es um ausschließliche Länderkompetenzen geht. Nach der Geschäftsordnung des Bundesrates wird er gegenwärtig auf ein Jahr gewählt – ich würde vorschlagen, dass man ihn künftig auf zwei Jahre wählt und die Möglichkeit der Wiederwahl vorsieht. Damit bekämen wir mehr Kontinuität.

Nun haben die Länder aber auch ihre Landesvertretungen in Brüssel, an deren Spitze jeweils ein Bevollmächtigter des jeweiligen Landes steht. Zur Zeit wenden sich die Landesvertretungen selbst direkt an die Kommission und tragen dabei zum Teil Vorstellungen an die Kommission heran, die konträr zu der Vorstellung der Bundesregierung sind. So fällt es der Kommission außerordentlich leicht, die Länder oder einzelne Länder gegen die Bundesregierung auszuspielen und umgekehrt. Man sagt ganz einfach: Bayern wollte etwas ganz anderes, nun einigt euch doch einmal in Deutschland. Um dieses Spiel zu verhindern, möchte ich vorschlagen, dass wir beim Bevollmächtigten der Bundesregierung einen Beirat bilden, in dem die jeweiligen Bevollmächtigten der Länder aus den Landesvertretungen in Brüssel zusammen mit dem Vorsitzenden der Europakammer des Bundesrates sitzen. Dieser Beirat beim Bevollmächtigten der Bundesregierung müsste regelmäßig tagen. Ich stelle mir vor: einmal in der Woche. Alle Initiativen der einzelnen Länder sind hier zunächst einmal zu bündeln und mit dem Bevollmächtigten der Bundesregierung als Ständigem Vertreter der Bundesrepublik abzustimmen.

Von diesem Organisationsmodell könnte ich mir vorstellen, dass es vielleicht funktioniert. Es läuft darauf hinaus, dass jedenfalls die gesamte notwendige Ko-

ordinierung – die horizontale Koordinierung auf der Bundesebene zwischen den verschiedenen Bundesministerien, dann aber auch die vertikale Koordinierung der Bundespolitik mit den einzelnen Länderpolitiken – abgeschlossen ist, bevor die Bundesrepublik Deutschland nach außen agiert. Dies wäre dann das von mir empfohlene Auftreten ähnlich wie ein dezentralisierter Einheitsstaat. Die einzige Ausnahme, die ich durchaus für möglich halte, wäre der Fall ausschließlicher Länderkompetenzen, in dem der Vorsitzende der Europakammer des Bundesrates selbst in den europäischen Gremien aktiv wird.

Ich sehe in einer solchen Organisationsstruktur eine Möglichkeit, die Lage nun deutlich zu verbessern. Das Interessante ist: Dazu braucht man eigentlich kaum Verfassungsänderungen. Man müsste lediglich den Artikel 23 Absatz 6 GG dahingehend präzisieren, dass die Länder, wenn ihre ausschließlichen Kompetenzen betroffen sind, *einen* Vertreter entsenden können. Im Augenblick sind das immer wechselnde Vertreter, die der Bundesrat bestimmt. Hier müsste formuliert werden: den Vorsitzenden der Europakammer des Bundesrates. Eventuell wären auch dessen Amtszeiten, die Wahlperioden, nach der Geschäftsordnung des Bundesrates zu verlängern. Das würde meines Erachtens völlig ausreichen.

Es wird sich ohnehin im Falle des Artikel 23 GG nichts bewegen, weil die Länder der Meinung sind, dass sich die darin vorgesehenen Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren hervorragend bewährt haben. Dagegen ist aus rein innerstaatlicher Sicht eigentlich auch nichts einzuwenden; abgesehen davon, dass wir in Brüssel handlungsunfähig sind. Das interessiert die Länder aber im Moment eigentlich nicht weiter, solange sie ihre eigenen Interessen über ihre eigenen Landesvertretungen durchsetzen können. Ob die Länder allerdings bereit sind, auf ihre eigenen Interessenvertreter, die sie in den Landesvertretungen platziert haben, zu verzichten und ebenfalls darauf, in Brüssel eine Art Nebenaußenpolitik zu betreiben, wie sie das im Augenblick sehr aktiv tun, das wage ich natürlich ebenfalls zu bezweifeln. Vielleicht lässt sich das mit diesem Modell etwas kanalisieren.

Eine Bemerkung zum Schluss: Wenn man an dem Artikel 23 etwas ändern wollte – ich bin überzeugt: das wird wohl nicht mehrheitsfähig sein –, so bliebe eigentlich nur die österreichische Lösung, nämlich die Streichung des Artikels 23 Absatz 2 bis 7 und eine Ersetzung dieser Bestimmungen durch entsprechende Staatsverträge zwischen Bund und Ländern. Ob das sehr viel bringt, wage ich zu bezweifeln. Deswegen sollte man sich hier nicht „verkämpfen“. Soweit also

mein kurzer Bericht über die heutige desolate Situation und über Möglichkeiten, sie unter Umständen zu ändern. Ich erhoffe mir von der Diskussion weitere Anregungen.

Föderalismus im Umbruch: Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschland

Die Debatte um die Reform des Föderalismus in Deutschland betrifft in erster Linie die Klärung und ggf. Trennung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern. Wenn alle für alles verantwortlich sein wollen und überall mitreden dürfen, kommt es zu keinen politischen Entscheidungen. Auch im Blick auf die Europäische Union ist eine Reform notwendig, damit Deutschland hier die ihm zukommende Rolle spielen kann. Hierzu seien ein paar grundsätzliche Überlegungen an den Anfang gestellt (I.), gefolgt von Konsequenzen, die sich daraus für die Bundesstaatlichkeit Deutschlands in der EU ergeben (II.), und einem Wort zur Bedeutung, welche die neue Verfassung für Europa für den deutschen Föderalismus hat (III.).

I Grundsätzliche Überlegungen

Das Ziel der europäischen Verfassungsdebatte wie auch der Föderalismusdebatte in Deutschland besteht darin, Demokratie im europäischen Mehr-Ebenen-System besser zu organisieren. Dafür ist entscheidend, die europäische Dimension als zentralen Gesichtspunkt der deutschen Föderalismusreform einzubeziehen. Aus der – allein relevanten – Perspektive des Bürgers geht es dabei um dreierlei: die Möglichkeit effizienter demokratischer Mitwirkung, eine klare Verortung politischer Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger

Gekürzter Beitrag zur Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung über „Föderalismus im Diskurs“ am 17. Januar 2004. Für wertvolle Unterstützung danke ich herzlich den wiss. Mitarbeiterinnen am WHI, Anne Becker und Helena Sobotta.

und die Vermeidung praktischer Schwierigkeiten, die für den Bürger aus unterschiedlichen Regelungen der Länder bzw. Mitgliedstaaten resultieren.

Mit dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa ist auf der europäischen Ebene ein Prozess zum vorläufigen Abschluss gekommen, zu dem die gegenwärtige deutsche Diskussion um die Reform des Föderalismus parallel läuft. Die Frage ist, ob wir aus der europäischen Debatte nicht lernen können. Dort wie hier geht es um Demokratie, Bürgernähe und Effizienz, in der deutschen Debatte aber auch um verstärkten, besseren Einfluss Deutschlands in der EU.

Lernen müssen wir zunächst, Europa als Instrument zur Verfolgung auch deutscher Interessen wahrzunehmen. Europa ist Chance, nicht Gefahr für die Verwirklichung unserer Ziele. Dadurch legitimiert sich die neue Handlungsebene. Wir müssen uns daher so organisieren, dass wir die bestehenden Möglichkeiten pro-aktiver Politik „durch“ Europa wirksam nutzen können. Im Gegenzug müssen sich Verwaltung und Gerichte, Regierung und Parlamente auf Bundes- und Länderebene bewusst werden, dass sie – auch – Träger „europäischer“ Funktionen sind, eingebunden in einen von der EU mitbestimmten Loyalitäts- und Verantwortungszusammenhang. Im dreistufigen föderalen Verfassungssystem der EU gibt es eine neue Ebene der vertikalen Gewaltenteilung, auf die sich der deutsche Föderalismus gezielter einstellen muss.

Aus der europäischen Debatte lernen wir unter anderem, dass es heute keine politische Materie mehr gibt, die eindeutig und exklusiv einer Handlungsebene zugeordnet werden kann. Die Abgrenzung von Zuständigkeiten ist vorrangig ein politisches Problem. Notwendig ist die Schaffung effektiver Strukturen zur Feststellung, wer im Einzelfall für was verantwortlich ist. Die neue Verfassung kann die Kompetenzabgrenzung nicht allein durch materielle Normen optimieren, weil sich Zuständigkeiten nicht für alle Fälle rechtlich zuverlässig bestimmen lassen. Daher hat man in der Union das Frühwarnsystem eingeführt, das es den nationalen Parlamenten ermöglicht, ihre, die nationale Zuständigkeit politisch geltend zu machen. Kann man Ähnliches nicht auch im bundesstaatlichen System einrichten, damit die Länder bei vermeintlichem Fehlen einer Bundeskompetenz vor dem Gang nach Karlsruhe bessere Mittel haben, politisch um die Beachtung ihrer Zuständigkeit zu kämpfen?

II Deutscher Föderalismus und Europa

Für die Bewertung der Europafähigkeit des deutschen Föderalismus ist es angebracht, zwischen der Gesetzgebung und dem Vollzug europäischen Rechts zu unterscheiden.

1. Gesetzgebung

Europäische Gesetzgebung ist die förmliche und verbindliche Artikulierung des gemeinsamen europäischen Interesses durch die Institutionen der Union. Für die Länder geht es um die Wahrung ihrer politischen Handlungsspielräume, um Subsidiarität und um effektive Mitwirkung im darauf gerichteten europäischen Willensbildungsprozess. Diese Mitwirkung ist in Art. 23 GG ausführlich geregelt, allerdings fragt sich, ob die Regelung für eine effiziente Vertretung deutscher Interessen in Brüssel adäquat ist.

a. Vertretung Deutschlands im Rat

Das europäische Recht fordert die Vertretung der Mitgliedstaaten im Rat „auf Ministerebene“, lässt aber offen, ob ein Bundes- oder ein Landesminister hierfür benannt wird. Aus praktischen Gründen ist fraglich, ob diese Offenheit für Deutschland Vorteile bringt. Im Verhandlungssystem des Rates ist es wichtig, dass der Vertreter in die bestehenden Netzwerke integriert ist und pro-aktiv handeln kann, schon im Vorfeld von Ratsentscheidungen. Denn die Gesetze der EU werden durch die Vorschläge der Kommission vorformuliert. Ein Länderminister, der nach Art. 23 Abs. 6 GG nur sporadisch „zu seinem Thema“ im Rat auftreten darf, kann diese Vorfeld-Arbeit schwer leisten. Um in frühen Stadien Anregungen an die zuständigen Institutionen geben und auf allen Ebenen des Rates rechtzeitig Koalitionen für die gewünschte Entscheidung schmieden zu können, wäre eine kontinuierlichere Präsenz in Brüssel nötig. Ein Bundesminister, der diese Aufgaben wahrnimmt, ist in die betreffenden Prozesse stärker eingebunden. Der angemessene Weg, die Länderinteressen effizient in eine deutsche Gesamtstrategie einzubauen und die bestehenden Netzwerke zu nutzen, ist ein internes Koordinierungsverfahren auf Regierungsebene in Deutschland.

Auch das Legitimationssystem der Europäischen Union spricht dafür, dass der Bund Deutschland im Rat repräsentiert. Demokratische Legitimation bezieht die europäische Gesetzgebung neben dem Europäischen Parlament auch über den Rat. Art. I-45 des Verfassungsentwurfs (VE) unterstreicht das sehr deutlich. Der Rat leitet seine Legitimation von den Regierungen ab, die ihrerseits von den nationalen Parlamenten kontrolliert werden. Die Legitimationskette vom Bürger über die Parlamente bis zum Vertreter der Regierung im Rat ist kaum mehr zu konstruieren, wenn nicht der vom Bundestag unmittelbar kontrollierte Minister, sondern ein vom Bundesrat instruierter Länderminister handelt, der der parlamentarischen Kontrolle allenfalls eines Landes unterliegt – und selbst dies nicht, weil er nicht das Land, sondern gemäß den Entscheidungen des Bundesrates den Bund vertritt.

Als schwerfällige und ineffiziente „Über-Regulierung“ erweist sich auch die Bindung des deutschen Vertreters im Rat an das Votum des Bundesrates. Solange der Rat in geschlossener Sitzung tagt, ist diese Bindung ohnehin nicht kontrollierbar. Wo die Stellungnahme des Bundesrates „maßgeblich“ zu berücksichtigen, also quasi zwingend ist, fehlt dem Minister der Spielraum für effizientes Verhandeln. Obwohl der Bund vertreten wird, fehlen auch die für die Wahrung der „gesamtstaatlichen Verantwortung“ (Art. 23 V u. VI GG) nötigen Mittel.

b. Vereinfachung des Art. 23 GG

Art. 23 GG ist zu kompliziert und wird den praktischen Anforderungen an eine wirksame Vertretung Deutschlands im Rat nicht gerecht. Schon die Vertretung Deutschlands im Rat allein durch Minister des Bundes bedingt eine Änderung von Art. 23 GG. Es wäre ratsam, die Vorschrift radikal zu vereinfachen, durch Streichung der Absätze 2 bis 7 und Ergänzung von Absatz 2 wie folgt:

„Sie gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union, berücksichtigt ihre Stellungnahmen bei den Verhandlungen im Rat und legt Rechenschaft ab über deren Verlauf und Ergebnis.“

Die Bedeutung dieser Bestimmung liegt in der ausdrücklichen Normierung der Rechenschaftspflicht des Ministers gegenüber dem Bundestag nach den Ratsitzungen. Sie entspricht der neuen Vorgabe der EU in Art. I-45 VE. In gleicher Weise muss der Minister gegenüber den Ländervertretern im Bundesrat Rechenschaft ablegen, soweit Zuständigkeiten der Länder berührt sind. Hier erfolgt der

politische Abgleich zwischen dem, was die Länder als ihre Interessen artikuliert haben und dem, was der Minister dabei in Brüssel erreichen konnte. Wird der verantwortliche Bundesminister in Bundestag bzw. Bundesrat öffentlich zur Rede gestellt, dann wird auch die politische Verantwortung dort verortet, wo sie tatsächlich liegt. Diese Kontrolle wird noch effektiver, wenn der Ministerrat, wie es jetzt Art. I-49 II VE vorsieht, öffentlich tagt.

Diese Form politischer Kontrolle ist ausreichend auch dort, wo die Rechtsetzung der EU Zuständigkeitsbereiche der Länder berührt. Schließlich kann es hier nicht um das Interesse einzelner Länder gehen, sondern nur um das übergreifende Gesamtinteresse aller Länder im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten der Union. Allerdings wird eine klarere Trennung von Bundes- und Länderzuständigkeiten bei der Zuordnung helfen, in welchen Fragen der Minister primär dem Bundestag bzw. dem Bundesrat gegenüber verantwortlich ist.

2. Umsetzung und Vollzug des europäischen Rechts

Auf der Vollzugsseite geht es in erster Linie um die Umsetzung von Richtlinien, künftig der „Rahmengesetze“, der EU. Richtlinien legen als Instrument zweistufiger Gesetzgebung verbindlich Ziele fest und regeln, was nationales Recht werden soll. Offen lassen sie die Art und Weise, wie es in die nationale Rechtsordnung einzupassen ist.

Dieser Strukturidee folgend ist es unumgänglich, dass der Bund umsetzt, wo es um Bundesrecht geht, und dass das Landesrecht durch die Länder angepasst wird. Eine allgemeine Umsetzungskompetenz des Bundes, wie von Ministerpräsident Steinbrück vorgeschlagen, passt dazu nicht. Es geht bei der EG-Harmonisierung nicht um die Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG, sondern um einen funktionsfähigen Binnenmarkt und andere spezifische Ziele etwa der Umweltpolitik. Das Kohäsionsziel kann nicht mit Harmonisierungsrichtlinien verwirklicht werden.

Sicherzustellen ist daher vor allem, dass Bund und Länder dort, wo sie jeweils zuständig sind, tatsächlich umsetzen und korrekt umsetzen. Eine entscheidende Rolle kommt der Stärkung des Bewusstseins ihrer „europäischen“ Rolle und Verantwortung zu. Dem würde die frühzeitige Einbeziehung ihrer spezifischen „Vollzugserfahrung“ in den Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene dienen, sowohl im Koordinierungsprozess auf der Ebene der Bundesregierung als

auch über den Ausschuss der Regionen. Daneben ist an eine Kodifizierung der Haftungsverteilung zu denken. Nützlich könnte auch die ausdrückliche Pflicht der Länder zur Durchführung europäischen Rechts sein, wie sie Art. 23d Abs. 5 des österreichischen B-VG vorsieht. Diese Regelung geht aber zu weit, wenn sie den Bund ermächtigt, bei Verletzung dieser Pflicht, wenn auch nur provisorisch, die Richtlinienumsetzung selbst zu übernehmen. Diese parallele „Über-Gesetzgebung“ kann die erwünschte harmonische Einfügung der Richtlinienziele ins Landesrecht gerade nicht bewirken.

Wo es allerdings um ganz neue Regelungen zu Sachfragen geht, für die es keine innerstaatlichen Gesetze gibt, wäre durchaus zu erwägen, hier statt der sechzehn Länder den Bund für die Umsetzung verantwortlich zu machen, selbst im Zuständigkeitsbereich der Länder. Den Ländern wäre dann im Rahmen der Spielräume, die die Richtlinie lässt, sowie in Bezug auf Verwaltungsfragen ein Zugriffsrecht einzuräumen. Dasselbe sollte gelten, wenn die Materie bislang durch Bundesrecht geregelt ist, für die Umsetzung neuer Richtlinien aber, in Folge der Änderung des Art. 72 II GG, heute die Länder zuständig wären.

III Bedeutung der künftigen EU-Verfassung

Die Verfassung für Europa, wenn sie denn beschlossen wird, hätte abgesehen von den zitierten Klarstellungen durchaus gewisse Auswirkungen auf den Föderalismus in Deutschland. So etwa schließt Art. I-22 Abs. 2 VE zur Zuständigkeit des Allgemeinen Rats als Gesetzgeber die Vertretung Deutschlands durch einen Länderminister nach Art. 23 VI GG praktisch aus. Wenn allerdings die Minister im Allgemeinen Rat in Fragen der Gesetzgebung von jeweils zwei Fachministern beraten werden können, könnte die Bundesregierung als Fachminister auch einen Länderminister benennen, wenn dieser auch im betreffenden Fachrat als deutscher Vertreter auftritt.

Eine weitere Herausforderung ist das neue Frühwarnverfahren zur Subsidiarität. Hier ist sicherzustellen, dass Bundesrat und Bundestag rechtzeitig zu Beschlüssen kommen, ggf. sogar nach vorheriger Abstimmung mit Parlamenten anderer Mitgliedstaaten. Ratsam wäre eine Zusammenarbeit des Europa-Ausschusses des Bundestages mit der Europakammer des Bundesrates. Mitglieder dieser „Subsidiaritätskammer“ müssten zugleich Repräsentanten jeweils eines

Fachausschusses sein, um des für eine effektive Subsidiaritätsprüfung erforderlichen Sachverstands willen. Wäre diese Kammer in ein Netzwerk entsprechender Ausschüsse aus den anderen Mitgliedstaaten integriert, so ließe sich ggf. die Drittelminorität der Stimmen nationaler Parlamente leichter zusammenbringen, die nach dem neuen Subsidiaritätsprotokoll der EU für einen wirksamen Einspruch gegen Vorschläge der Kommission erforderlich ist.

Die Verfassung für Europa ist vor allem deswegen für den Föderalismus in Deutschland von Bedeutung, weil sie als Teil der zu achtenden nationalen Identität der Mitgliedstaaten die Wahrung deren „grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung“ garantiert (Art. I-5 Abs. 1 VE). Damit folgt sie dem Konzept des mehrstufigen Verfassungsverbundes, in dem Legitimationssubjekte auf jeder Ebene die Bürgerinnen und Bürger der Union sind, um die es bei allem geht. Wenn das föderale Deutschland bei seinen Reformen dies nicht aus dem Auge verliert, muss man sich um seine Europafähigkeit nicht sorgen.

Zur Rolle der Bundesländer in der Europapolitik



Welche Rolle die Bundesländer speziell bezüglich der Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa spielen, darüber wurde im Verlauf der Tagung bereits viel gesprochen. Herr Professor Schneider hat in seinem Vortrag eindrucksvoll dargelegt, wie diese Handlungsfähigkeit verbessert werden könnte. Der Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa ermangelt es offensichtlich nicht in dem Beteiligungsverfahren zwischen Bund und Ländern, die im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages vereinbart wurden. Vielmehr sind andere Kritikpunkte hervorzuheben.

In diesem Zusammenhang werde ich auf zwei Bereiche Bezug nehmen. In meinem ersten Punkt referiere ich über die europapolitische Betätigung vor Ort

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

in Brüssel im Hinblick auf das Zustandekommen von europäischem Recht. In einem zweiten Schritt werde ich auf den Umgang mit eben diesem europäischen Recht in Bund und Ländern eingehen, d.h. auf die konkrete Umsetzung der Ergebnisse europäischer Politik in den Regionen.

Vorab möchte ich auf eine Sache verweisen: Ich bin der Überzeugung, dass lediglich für den zweiten Bereich Grundgesetzänderungen erforderlich sind, nicht jedoch für den ersten Bereich, der die Tätigkeit in Brüssel berührt. Zwar werden auch seitens der Föderalismuskommission entsprechende Forderungen erhoben. Diese sind aus meiner Sicht jedoch zu einem Zeitpunkt provoziert worden, als der Artikel 23 von einem Großteil der Sachverständigen massiv unter Kritik stand. Gewissermaßen als Reaktion darauf haben einige Länder gefordert, Artikel 23 nun zu Gunsten der Länder noch zu verschärfen. Wichtig ist aber zu betonen, dass diese Forderung der Länder nicht vorab in die Kommission eingebracht worden ist. Vielmehr hat sich eine solche Position begleitend zu der Tätigkeit der Kommission entwickelt. Die Ergebnisse der Koordination der Länder untereinander werden noch abzuwarten sein. Persönlich habe ich hier den Eindruck, die Länder können auf verfassungsrechtlicher Ebene mit dem Status quo zu Artikel 23 gut leben.

Zu der Frage der Verbesserungswürdigkeit aus Ländersicht möchte ich auf die Punkte eingehen, die von Professor Schneider bereits dargelegt worden sind. Diese klare Schilderung begrüße ich sehr und möchte daher an dieser Stelle die von ihm vorgestellte Abfolge der verschiedenen Phasen nochmals näher beleuchten. Es handelt sich um die Phasen: Initiativphase, Projektphase, Verhandlungsphase und Entscheidungsphase.

Die mangelnde Handlungsfähigkeit liegt offensichtlich in der Tatsache begründet, dass Deutschland vor allem in der Initiativ- sowie in der Projektphase vor Ort kaum präsent ist.

In diesem Punkt artikuliert auch der Bund gegenüber den Ländern Kritik. Aufgrund der Abwesenheit der Bundesbeamten auf der regionalen Ebene werden diese beiden Phasen ganz wesentlich von Länderbeamten und Landesvertretungen umgesetzt. Dass die Länderbüros als Lobbyisten und Vertretungen einzelner Interessen auftreten, bestreite ich keinesfalls. Aber was ist der Grund für diese Tatsache? Offenbar ist die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel nicht in der Lage, Lobbyarbeit für Deutschland zu leisten. Es sollte in der Folge also auch nicht verwunderlich sein, wenn die Länder diese Lücke auszufüllen

suchen, ganz im Gegenteil sogar. Selbstverständlich nehmen einzelne Länder in Gesprächen unmittelbar mit den Beamten der Generaldirektion Landesinteressen wahr. Selbstverständlich ist es mehr oder weniger Zufall, wenn dies in manchen Fällen ebenfalls hundertprozentig den Interessen des Bundes entspricht. Für Nordrhein-Westfalen nehme ich allerdings in Anspruch, dass beispielsweise das von unserer Landesvertretung in Brüssel in Bezug auf Subventionen für die Kohlepolitik Durchgesetzte im nationalen Interesse war und wir sozusagen in Vertretung für die Bundesrepublik gehandelt haben. Das Hauptproblem liegt aber meines Erachtens in der viel zu geringen Präsenz der Bundesrepublik über die Ständige Vertretung in den Frühphasen. Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnen sich hier Veränderungen ab, die insgesamt gesehen jedoch nur als marginal zu beschreiben sind. Welche Erklärungen gibt es für diese Entwicklung?

Der Begriff „Ständige Vertretung“ kommt dann zur Anwendung, wenn – meist aus politischen Gründen – nicht von „Botschaften“ gesprochen werden kann. So existierte auch aus unterschiedlichen Gründen lange Zeit in Ostberlin eine „Ständige Vertretung“. Vom Bedeutungskern her betrachtet ist der Ständige Vertreter jedoch ein Botschafter. Sprachlich gesehen stammt „Botschafter“ von dem Wort „Bote“. Ein Bote überbringt Papiere oder Nachrichten; den Inhalt der Papiere darf er allerdings nicht verändern. Und genau hier setzt der von Herrn Schneider ausgeführte Punkt an, der sich mit der Aufwertung der Position des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt. Genau dies würde aus unserer Sicht ganz wesentlich dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit und die Interessenvertretung Deutschlands in der Europapolitik zu verbessern. Die Frage bezüglich der Einbindung der Länder muss dabei in der Praxis entschieden werden. Wir haben den Eindruck, dass vielfach auch die Beamten der Bundesrepublik in Brüssel die Tatsache begrüßen, dass diese Vorfeldarbeit im Sinne eines proaktiven Ansatzes und nichtreaktiver Politik von den Beamten unserer Landesvertretungen durchgeführt wird. Viele Probleme können auf diesem Wege schon im Vorfeld ausgeräumt werden.

Gerade diese Vorfeldpolitik wurde in den letzten Jahren in Deutschland leider zu sehr vernachlässigt, ganz im Gegensatz zu den Aktivitäten der Regierungen anderer Länder. Als nachahmenswertes Vorbild wäre hier Großbritannien zu nennen.

Die Länder sehen insofern bei der Optimierung der Regierungspraxis großen Handlungsbedarf. Wie sieht diese Praxis nun beispielsweise bezüglich der for-

malisierten Weisungssitzungen für den Ausschuss der Ständigen Vertreter aus? In diese Weisungssitzungen sind die Länder selbstverständlich miteinbezogen. Allerdings findet die Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter unter Ausschluss der Länder statt. Weiterhin kommt es in der Praxis durchaus vor, dass die Länder zu den so genannten informellen Räten nicht eingeladen werden, obgleich es sich bei den behandelten Materien um wirklich ausschließliche Kompetenzen der Länder handelt. Als gutes Beispiel wäre hier der Regionalministerrat zu nennen, zu dem die Mitgliedstaaten Minister aus ihren Regionen entsenden.

Lassen Sie mich an dieser Stelle nochmals das Beispiel Großbritannien bemühen. Das Königreich Großbritannien ist von seiner Verfassungsstruktur her kein föderaler Staat, sondern ein Zentralstaat – gleichwohl kommt es zur Ernennung von Regionalministern. So entsandte Großbritannien beispielsweise den Walisischen Regionalminister zur Regionalministerkonferenz. Da die Bundesregierung eine Beteiligung der Länder bei diesem Regionalministerrat schlichtweg abgelehnt hat, wurde Deutschland hier lediglich durch einen Staatssekretär des Bundeswirtschaftsministerium vertreten. Dies ist ein aus meiner Sicht völlig unverständliches Vorgehen. Selbst Griechenland war durch regionale Instanzen, Italien meines Wissens durch einen Präfekten der Toskana und Spanien durch Katalonien vertreten. Für einen Staat wie Deutschland, der seine föderalen Strukturen in Ehren hält, ist die beschriebene Regierungspraxis nicht sehr förderlich. Veränderungen mittels Reformen sind hier unabdingbar.

Bezüglich der Frage nach der europapolitischen Betätigung vor Ort in Brüssel im Hinblick auf das Zustandekommen von europäischem Recht kann ich daher resümierend festhalten: Die Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa bedarf einer zwingenden Verbesserung. Dies kann durch eine Überwindung des zu starken Ressortprinzips auf Bundesebene erfolgen, wie von Herrn Professor Schneider eingangs anschaulich dargelegt wurde. Bisher sind die Verhandlungen von der Initiativphase bis hin zur Entscheidungsphase den Einzelressorts auf der Bundeseite überlassen worden. Hier muss es zu einer früheren Bündelung kommen, um die Interessen der Länder durch praktische Absprachen sichern zu können. Ob eine diesbezügliche Gesetzesänderung nötig ist oder lediglich die Vereinbarung zu ändern sein wird, sollte erst dann entschieden werden, wenn dieser Bündelungsprozess in der Praxis erprobt und umgesetzt worden ist.

Im nun folgenden zweiten Punkt gehe ich auf die Frage nach der konkreten Umsetzung des europäischen Rechts in den Regionen ein. Hinsichtlich notwen-

diger Verfassungsänderungen ist dieser Punkt mit Sicherheit essenziell, geht es doch um die Umsetzung der Vorgaben des europäischen Rechts. Hier sind in der Tat gravierende Defizite zu erkennen, die nur durch Grundgesetzänderungen zu beheben sind.

Nicht die Sachgebiete der konkurrierenden Gesetzgebung sind dabei von besonderer Relevanz. Vielmehr wird die Problemlage in denjenigen Bereichen deutlich, welche die Rahmengesetzgebung berühren. Wir befinden uns in folgender Situation:

Die europäische Rechtsetzung nimmt sowohl auf die innerstaatliche als auch auf die bundesstaatliche Rechtsordnung keine Rücksicht. In der Folge sind nahezu alle aus Brüssel kommenden Vorschläge quer über alle Kompetenzfelder verteilt. Beispielsweise sind in wichtigen Umweltschutzangelegenheiten sowohl die Bundes- wie die Landeskompetenzen betroffen. Bei der Rahmengesetzgebung finden wir daher eine komplizierte Situation vor. Eine EU-Wasserrahmenrichtlinie beispielsweise, die sowohl die Rahmenkompetenz Wasserhaushalt des Bundes und die Wassergesetzgebungskompetenz der Länder betrifft, muss folglich 17 Mal in 17 Parlamenten umgesetzt werden – einmal im Bundestag und dann nochmals in den 16 Landtagen. Alle Ministerpräsidenten sind hier der Auffassung, dies sei ein zu hoher bürokratischer Aufwand, den es zu minimieren gilt.

Bezüglich der Effizienzerhöhung sowie der Ausweitung der Gestaltungsspielräume der Landesparlamente gehen die Überlegungen dahin, die Rahmenkompetenz für die umweltrelevanten Bereiche – d.h. Naturschutz, Wasserhaushalt, Landschaftspflege und Raumordnung – durch eine so genannte Vorranggesetzgebung zu ersetzen. Nach den Vorstellungen der Ministerpräsidenten könnte diese Vorranggesetzgebung von den Einschränkungen des Artikels 72 befreit werden. Der Bund müsste dann einen irgendwie gearteten Erforderlichkeitsnachweis für die bundeseinheitliche Regelung nicht mehr liefern.

Natürlich könnte der Bund des weiteren nach seinem Belieben Detailregelungen für ganz Deutschland treffen – durchgängig von Kiel bis Passau und ohne Zustimmungspflicht im Bundesrat. In diesem Falle muss es aber gerade wegen der Rechte der Landesparlamente zu einer Kompensation auf der Verfassungsebene kommen. Dies wurde umschrieben mit Begriffen wie „Zugriffsrechten“, „Abweichungsbefugnis“ oder auch „umgekehrt konkurrierender Gesetzgebung“. Die Landtage sollten insofern in den Bereichen, wo es ihnen aus regionalpolitischen Gründen sinnvoll erscheint, von dem Vorranggesetz des Bundes abweichen können.

Gegen diesen Vorschlag gab es Einwendungen, dass ein solches Vorgehen zu Rechtszersplitterungen und Intransparenz führen würde. Nur muss dabei die gegenwärtige Rechtslage bedacht werden, die bereits heute von Zersplitterung gekennzeichnet ist: Es gibt ein einheitliches Rahmenrecht mit 16 verschiedenen Einzelrechten. Von daher würde sich die Situation der „Rechtszersplitterung“ mit Sicherheit nicht verschlimmern, ganz im Gegenteil sogar.

Viele Länder – das wissen wir aus unseren Diskussionen – würden sich eine solche Vorranggesetzgebung des Bundes wünschen. Dann nämlich müssten sie die Umsetzung europäischen Rechts nicht selbst vorantreiben, sondern könnten dies dem Bund überlassen. Um Ihnen ein aktuelles Beispiel zu nennen: Mecklenburg-Vorpommern muss die Richtlinie der EU zu Bergbahnen umsetzen. Sie werden sich sicher fragen: Wo haben wir denn in Mecklenburg-Vorpommern Berge? Der Kreidefelsen auf Rügen vielleicht? Die Lage ist ganz einfach so: Wir haben eine Vorschrift in der konkurrierenden Gesetzgebung im Artikel 74 Grundgesetz, in der es um Eisenbahnen des Bundes geht. Eine Ausnahme bildet das Bergbahnrecht, welches ausschließliches Länderrecht ist. Da der Bund über keine diesbezüglichen Kompetenzen verfügt, muss die Bergbahnrichtlinie der EU jeweils von den Ländern umgesetzt werden. Mecklenburg-Vorpommern übernimmt in der Folge lieber ein bayrisches Gesetz, als der Kommission in Brüssel darzulegen, dass es keine Berge hat und die Richtlinie sozusagen für das Land überflüssig sei – dies ist offenbar einfacher. Ich möchte mit diesem Beispiel nur aufzeigen, zu welchen Paradoxien es kommen kann, wenn man es bei der gegenwärtigen Kompetenzlage belassen würde. Gerade die von den Ländern vorgeschlagene Vorranggesetzgebungskompetenz des Bundes könnte hier hilfreich sein: Diejenigen Länder, die vom Bundesrecht abweichen wollen, sollten nicht behindert werden, und diejenigen, die es nicht wollen, belassen es bei Bundesrecht.

Im Folgenden berühre ich nun einen politisch äußerst sensiblen Bereich, mit dem wir auch in Düsseldorf umgehen müssen. Häufig kommt es nämlich zu Verzögerungen bei der Umsetzung von EU-Recht aus gravierenden koalitions-politischen Gründen.

Das Stichwort ist hier: Verschärfung von europarechtlichen Regelungen bei der Umsetzung von Richtlinien. In der Düsseldorfer Koalitionsvereinbarung ist die 1:1-Umsetzung von EU-Recht vereinbart worden: Im Interesse der Wirtschaft soll EU-Recht nicht verschärft werden.

Bei einer Vorranggesetzgebungskompetenz, wie wir sie uns vorstellen, würde das bedeuten: Der Bund darf über EU-Regelungen hinausgehen, aber dies lediglich vorläufig im Rahmen der Vorranggesetzgebung. Die damit einverstandenen Länder oder solche, die aus anderen Gründen nicht vom so entstandenen Bundesrecht abweichen wollen, belassen es dabei. Diejenigen Landtage aber, in denen die politische Mehrheit gegen die verschärften Anforderungen des Bundes sind, etwa weil sie dies als schädlich für ihre Wirtschaft erachten, können den überschießenden Teil durch Entscheidung des Landtags wieder zurücknehmen.

Selbstverständlich sind auch die Länder – die Landtage und Landesregierungen – an EU-Recht gebunden, von dem sie nicht abweichen wollen. Von den verschärfenden Bundesanteilen rechtlicher Regelungen bei der Umsetzung europäischer Gesetze sollte indes eine Abweichungsbefugnis der Länder verfassungsrechtlich garantiert sein.

Abermals käme hier natürlich das Argument der Rechtszersplitterung sowie auch der Vorwurf zur Anwendung, auf diesem Wege würden unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Wirtschaft geschaffen. Der Wettbewerb wird aber im Gegenteil gerade durch die Verschärfungen der europäischen Regelungen durch Bundesrecht verzerrt, nämlich im Verhältnis zu anderen EU-Mitgliedstaaten, die es bei der 1:1-Umsetzung lassen. Und auf die Frage, ob dies aus besonderen Gründen – etwa Verbraucherschutz oder Umweltschutz – richtig und der Wirtschaft zumutbar sei, sagen wir: Das ist eine typisch regionalpolitisch zu entscheidende Frage, die letztlich in den Landesparlamenten und nicht mit einer großen Rasenmähermethode für ganz Deutschland entschieden werden sollte. Wir behaupten, dass wir mit einer solchen Abweichungsbefugnis faire Wettbewerbsbedingungen in Europa eben erst wieder herstellen. Das ist der Kern der politischen Frage. Dass der Bund ausgesprochene Schwierigkeiten hat, diesem Wunsch zu folgen, ist vollkommen klar. Aber die Alternative wäre das Festhalten an der bisherigen Rechtslage. Das ist auch für den Bund sehr schwer akzeptabel. Wir hoffen daher, dass wir hier zu einer entsprechenden Regelung kommen. Wenn der Bund nämlich die Vollkompetenz in den Umweltbereichen der bisherigen Rahmenkompetenz hat, kann er sicherlich das von ihm geplante Umweltgesetzbuch realisieren. Die Möglichkeit für die Länder, aus einzelnen Bereichen wie Naturschutz und Wasserhaushalt durch Zugriff oder Abweichung wieder einzelne Bestimmungen aus diesem einheitlichen Umweltgesetzbuch anders zu regeln, wäre dann

der Preis für entsprechenden Zuwachs der Bundeskompetenz zur Schaffung des Umweltgesetzbuches überhaupt.

Ein Gelingen wäre hier ein großer Schritt. Für die Ministerpräsidenten ist eine Regelung gerade in diesem Bereich ausgesprochen wichtig. Dies stellt neben den Finanzbeziehungen und neben Artikel 84 eigentlich den dritten Hauptpunkt in den Verhandlungen der Föderalismuskommission dar.

Zum Schluss möchte ich noch ein im speziellen Interesse von Nordrhein-Westfalen liegendes Thema ansprechen – die Änderung des Artikels 24 Grundgesetz. Dieser Punkt ist auch in der Kommission und in den Arbeitsgruppen bisher nur als Randthema behandelt worden. Es geht dabei um die Grenzgebiete. In Nordrhein-Westfalen – in Niedersachsen gibt es ein ähnliches Beispiel – existieren an der Grenze zu den Niederlanden grenzüberschreitende Gewerbegebiete. Wir wollen eine gemeinsame Verwaltung derartiger Gewerbegebiete über die Grenze hinweg ermöglichen. In Aachen/Heerlen hat man gemeinsam mit der niederländischen Seite eine Bauleitplanung ausgearbeitet. Kurioserweise überschreiten die Betriebsgrundstücke innerhalb des einheitlichen Gewerbegebietes tatsächlich die Staatsgrenzen und dies ist auch durchaus so gewollt.

Nun stellt sich natürlich die Frage, welchem Recht diese Betriebe unterworfen sind. Zurzeit können wir – die vorbereitenden Maßnahmen sind bereits getroffen – eine gemeinsame Behörde mit den Holländern einrichten. Dies wird von Artikel 24 Absatz 1a ermöglicht: Wie es dort gleichlautend heißt, können die Länder ihre Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen. Dies betrifft jedoch nur die Verwaltungszuständigkeit.

In Bälde werden wir also eine gemeinsame, paritätisch deutsch-niederländische Verwaltungsbehörde für dieses Grenzgebiet eingerichtet haben. Auf der anderen Seite sollte dann jedoch auch das materielle Recht einheitlich sein, denn sonst hätte diese Institution keinen Zweck. Die Bundesregierung, vornehmlich das BMI und das Auswärtige Amt, wenden ein, dies erfordere eine Abweichung vom Territorialitätsprinzip und wäre mehr, als der Artikel 79 (3) Grundgesetz hergibt. Das ist der ungeschriebene 79 (4), den es gar nicht gibt.

Auf den Hinweis bereits bestehender Abweichungen vom Territorialitätsprinzip – beispielsweise in Schaffhausen oder im Kleinwalsertal – wird auf die dortige, besondere geografische Lage verwiesen, liege es doch in den Bergen. Von daher könne diese Region insofern nicht auf eine willkürliche Problemlage

übertragen werden, wie es in Aachen-Heerlen geschieht. Hier müsse doch nicht ausgerechnet ein grenzüberschreitendes Gewerbegebiet entstehen.

Doch gerade um auch horizontale Europapolitik zu betreiben, welche die Verflechtungen und Verknüpfungen an den Grenzen berücksichtigt, die auch nach dem Beitritt der neuen Staaten für Ostdeutschland immer wichtiger werden, brauchen wir solche Gebiete und dafür geschaffene Regelungen. Horizontale Europapolitik bedeutet: Zusammenarbeit der Regionen und auch der Kommunen über die Grenze hinweg. Hier kann man im Sinne von europäischer Bewusstseinsbildung sehr viel erreichen. Europa müssen wir auch im Sinne der Bürgerinnen und Bürger von unten aufbauen. Wenn es rechtliche Hindernisse gibt, die diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit letztendlich doch wieder an nationalen Grenzen scheitern lassen, so müssen wir das auch rechtlich ändern.

Unsere Vorstellung für diesen speziellen Bereich ist eine Verfassungsergänzung in Artikel 24 Grundgesetz, die es dem Bund ermöglicht, seine Hoheitsrechte nicht nur auf die obere EU-Ebene zu übertragen, sondern auch horizontal auf andere Mitgliedstaaten bzw. auf grenznachbarschaftlichen Einrichtungen. Mit einer solchen Verfassungsänderung wäre es relativ einfach, mittels Staatsvertrag durch den Bund zu vereinbaren, dass für derartige Gewerbegebiete – so es von den Investoren denn gewollt wäre – die Anwendung niederländischen Rechts auf deutschem Territorium ermöglicht würde.

Zurzeit befinden wir uns jedoch in folgender Lage: Selbst ein Staatsvertrag, auf den sich alle einigen könnten, würde nicht ausreichen, da es für ihn verfassungsrechtlich keine Grundlage gäbe. Diese Grundlage wollen wir im Artikel 24 schaffen, hinsichtlich dessen Realisierung wir sehr optimistisch sind. Wir haben hier Signale von Frau Zypries bekommen, dass man sich jedenfalls im BMJ nicht sehr dagegen sträuben würde. Nur ist der Bedarf offenbar bei den Bundestagsabgeordneten in der Kommission noch nicht so deutlich geworden. Wir bemühen uns weiterhin, diesen Prozess voranzutreiben. Aus unserer Sicht ist es ganz einfach eine Lücke im Grundgesetz, die wir im Interesse Europas, im Interesse einer horizontalen Europapolitik zwischen Ländern und Regionen schließen wollen.

Gestaltungsmöglichkeiten des Staates in der Wissensgesellschaft unter Bedingungen globalisierter Funktionssysteme



„Gestaltungsmöglichkeiten des Staates in der Wissensgesellschaft unter Bedingungen globalisierter Funktionssysteme“. Dieser komplizierte Titel hat vielleicht den Vorteil, dass er die verschiedenen zu berücksichtigenden Aspekte des Themas präzise benennt. Ich beginne diesen Beitrag deshalb damit, dass ich eingangs die verschiedenen Fragenkomplexe meines Themas und die damit verknüpften Leitbegriffe vorstelle und erläutere.

Zunächst also: Globalisierte Funktionssysteme. Der Begriff verweist auf eine These der soziologischen Systemtheorie. Diese besagt, dass die moderne Gesell-

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

schaft aus einer Mehrzahl sachthematisch geschlossener Kommunikationssysteme besteht, von denen sich jedes auf seine Sachthemen spezialisiert und diese Sachthemen auch weitgehend für sich monopolisiert. Auf diese Weise bilden sich gesellschaftsweite Großsysteme der Kommunikation heraus: Dazu gehören das Rechtssystem, die Wirtschaft, die Religion, das Erziehungs- und das Wissenschaftssystem. Diese beiden letzteren werden im Folgenden mein eigentlicher Gegenstand sein. Neben einer Reihe anderer gehört zu den Funktionssystemen auch die Politik, in der Moderne jenes System, dem es am schwersten fällt, sich an die Begrenzungen seiner Handlungsfähigkeit zu gewöhnen. Diese Begrenzungen rühren aus der Tatsache, dass die Politik nur noch eines unter relativ vielen Funktionssystemen ist und dass sie diesen anderen Funktionssystemen gegenüber auch keine Art von Vorrang oder sonstwie geartete Sonderstellung mehr beanspruchen kann. Diese Tatsache ist die wohl entscheidende sozialstrukturelle Kondition der Politik in der modernen Gesellschaft.

Alle diese Funktionssysteme sind ausnahmslos globalisierte Funktionssysteme, das heißt: Es sind Kommunikationszusammenhänge, die nicht nur einen lokalen oder nationalen Kommunikationsraum aufspannen. So verschieden sie im Einzelnen auch sind – jedes dieser Funktionssysteme verwirklicht weltweite Interdependenzen. Dieses Moment der Globalisierung ist nicht etwa eine erst in den letzten Jahrzehnten geschehene Hinzufügung zum Prinzip der funktionalen Differenzierung. Vielmehr ist es dem Prinzip inhärent. Bei funktionaler Differenzierung in einem Gesellschaftssystem werden, wie beschrieben, Sachthemen monopolisiert, beispielsweise rechtliche Gesichtspunkte im Rechtssystem oder künstlerische im System Kunst. Diese sind gegenüber anderen sozialen Relevanzen im jeweiligen System dominant. In den funktional ausdifferenzierten Kommunikationszusammenhängen, zum Beispiel des Rechts oder der Kunst, ist kein Motiv mehr zu erkennen, warum die darin erhobenen Ansprüche lokal oder national eingeschränkt werden sollten.

Dieses Prinzip einer nur schwer begrenzbaren, nur schwer aufhaltbaren Globalisierung gilt selbstverständlich auch für die Politik selbst, die, sobald sie sich als staatliche Politik konstituiert, immer einen staatlichen Zusammenhang bildet, der seine Identität im Blick auf andere Staaten und in der Konkurrenz zu anderen Staaten definiert. Staatlichkeit ist eine relativ späte Erfindung in der Geschichte menschlicher Gesellschaften. Es gibt Staatlichkeit seit dem europäischen Mittelalter, ca. des 10. und des 11. Jahrhunderts, und es gibt sie immer nur als eine Sys-

tembildung in einem zunächst europäischen, später dann weltweiten System von Staaten. Alle anderen Funktionssysteme – das Recht und die Kunst beispielsweise – bilden die soziale Umwelt dieses weltweiten Systems von Staaten.

Föderalismus als das Thema, das hier besonders im Vordergrund steht, bedeutet eine weitere Komplikation dieser Sozialstruktur, weil der Föderalismus der Pluralisierung von Staaten in einem globalen System noch ein Moment hinzufügt: Innerhalb des einzelnen Staats wird die Staatlichkeit gewissermaßen über mehrere Ebenen der Systembildung verteilt. Unser Interesse gilt nun im Folgenden nicht dem Prinzip der funktionalen Differenzierung überhaupt, sondern es geht um das Bildungs- und das Wissenschaftssystem in seinem Verhältnis zum politischen System und zu der staatlichen Form, die das politische System angenommen hat. Dies ist deshalb ein bemerkenswerter Studiengegenstand, weil wir es im Fall des Bildungs- und des Wissenschaftssystems nicht mit einem, sondern mit zwei verschiedenen Funktionssystemen der modernen Gesellschaft zu tun haben.

Einerseits geht es also um Wissenschaft, das heißt um jenes System der Produktion und der Reproduktion von Erkenntnissen, das sich in seinen Kommunikationen darauf konzentriert, die Wahrheit oder die Unwahrheit der in ihm erarbeiteten Erkenntnisse zu prüfen. Diese beiden Leitmotive, einerseits der Erkenntnisproduktion und andererseits der Wahrheitsprüfung hinsichtlich der erarbeiteten Erkenntnisse, sind offensichtlich nicht das Bezugsproblem des Bildungssystems, oder, wie es besser vielleicht heißen würde, des Erziehungssystems. Ich verwende diese beiden Worte hier synonym, da die auf diese Weise erzielte Genauigkeit für unsere Zwecke ausreicht.

Die genannten Leitmotive des Wissenschaftssystems sind nicht das Bezugsproblem des Bildungssystems. Dieses benutzt in seinen Prozessen zwar unter anderem wissenschaftliches Wissen als Themen der Lehre und des Unterrichts, aber es geht dabei nicht um die Neuheit oder um die Wahrheit dieses Wissens, also nicht um die Gesichtspunkte, die in der Wissenschaft zählen. Vielmehr steht immer die Frage der Bildungswirkungen und der Erziehungswirkungen, die dem Wissen zugeschrieben werden, im Vordergrund.

In historischer Perspektive ist es dann eine interessante Variable, ob man das Wissen, das man für neu und für wahr hält, und das Wissen, dem man Erziehungs- und Bildungswirkungen zuschreibt, miteinander identifiziert. Über den größten Teil der Gesellschaftsgeschichte hinweg war dies nicht der Fall. Noch

in der europäischen frühen Neuzeit lehrte man in den Schulen über viele Jahre hinweg fast ausschließlich Latein, dem man immense Bildungswirkungen zuschrieb. Die Wissenschaft der Universitäten setzte dies voraus, aber sie betrieb ein ganz anderes Geschäft.

Die Verve, mit der heute teilweise noch der Bildungswert des Lateinischen verteidigt wird, wirkt wie eines der letzten Rückzugsgefechte eines Bildungs-ideals, das seine Themen und Wissensbestände unabhängig von der Wissenschaft etablieren wollte.

Erst die Moderne des 19. bis 21. Jahrhunderts setzt, historisch eigentlich zum ersten Mal, auf das entgegengesetzte Extrem, wenn und soweit sie daran glaubt, dass sich Bildung im Medium wissenschaftlichen Wissens vollzieht. Sie postuliert seit jetzt 200 Jahren immer wieder eine Einheit von Forschung und Lehre, und dies ist die zugespitzteste Formulierung eines Wissenschaftsideals, das zugleich Bildungsideal sein will. Jener Akt der Lehre, der in den Lehrzusammenhängen der Universität die Forschung zur Anschauung bringen will, will zugleich Akt der wissenschaftlichen Erneuerung und der Reproduktion des Wissens sein. So zumindest die in Romantik und Idealismus entstandene klassische Form der deutschen Universitätstheorie, die heute in gewisser Hinsicht weltweit verbreitet und institutionalisiert ist.

Damit sind wir bei der Universität angekommen, jener Organisation, die für unsere Zwecke besonders interessant ist, weil sie als Organisation gleichgewichtig an zwei Funktionssystemen der modernen Gesellschaft partizipiert: Einerseits sind alle ihre akademischen Rollen so definiert, dass Zugang zu diesen nur derjenige oder diejenige haben soll, der oder die sich in den Kommunikationszusammenhängen des Wissenschaftssystems für eine ausgezeichnete Stelle in der Universität qualifiziert hat. Das heißt, die Organisation Universität zeichnet in der Besetzung ihrer Positionen Erfolge und Reputationshierarchien nach, die sich außerhalb ihrer etabliert haben und auf die sie keinen wirklichen Zugriff hat. Das ist eine sehr ungewöhnliche Struktur, die man in keiner anderen Organisation in vergleichbarer Weise findet.

Andererseits ist die Universität zunehmend eine Masseneinrichtung des Erziehungswesens, so dass das Wissenschaftssystem damit leben muss, dass es nur auf dasjenige Personal für die Fortsetzung seiner Forschungen rechnen kann, das gewissermaßen im Nebenberuf oder im zweiten Hauptberuf den Anforderungen einer Organisation der Massenerziehung gewachsen ist und das diese verschie-

denen Anforderungen auch noch gleichzeitig im täglichen und im wöchentlichen Wechsel auszuhalten im Stande ist. Dies ist interessanterweise eine Problemlösung, die sich weltweit durchgesetzt zu haben scheint. Es sind kaum abweichende Varianten zu finden. Die Universität ist also der interessante Fall und ein interessanter Studiengegenstand als jene Organisation, die nahezu symmetrisch an zwei Funktionssystemen der modernen Gesellschaft partizipiert.

In gewisser Hinsicht sind alle Organisationen, auch Wirtschaftsunternehmen oder Kirchen, immer plurifunktional in dem Sinne, dass in ihnen systematisch Kommunikationen vorkommen, die verschiedenen Funktionssystemen zuzurechnen sind. Natürlich wird in Kirchen auch politisch kommuniziert und entstehen in Wirtschaftsorganisationen auch Intimbeziehungen. Aber das ändert nichts daran, dass dies in allen Organisationen immer unter der Dominanz einer der funktionalen Leitperspektiven der modernen Gesellschaft geschieht. Die anderen vorkommenden Funktionszusammenhänge haben im Vergleich dazu immer einen subordinierten, manchmal fast einen illegitimen Status.

Die Universität verkörpert demgegenüber wahrscheinlich den einzigen Fall einer durch die gleichgewichtigen Erwartungen zweier Funktionssysteme austarierten Symmetrie.

An dieser Stelle sollte man die Politik und den Staat ins Spiel bringen. Welche Gestaltungsmöglichkeiten haben sie im Blick auf diese Systeme, die ich hier ansatzweise zu analysieren versuche: Bildungs- und Wissenschaftssysteme, insbesondere jener Komplex, in dem beide sich überschneiden: der Komplex der Universität. Welche Gestaltungsmöglichkeit hat die Politik? Und ist es überhaupt wünschenswert, dass Politik und Staat Gestaltungsmöglichkeiten haben? Sollte man sich nicht eher davor fürchten?

Ich begnüge mich im ersten Schritt mit einer systemtheoretischen Antwort auf diese Frage. Wenn man die Theorie autonomer Systeme ernst nimmt, die diese Systeme auf der Ebene bestimmter basaler Operationen – etwa der Zahlungen im Wirtschaftssystem – als operational geschlossen denkt, dann besitzt nie ein Funktionssystem – also zum Beispiel der Staat – im Bereich eines anderen oder gar mehrerer anderer Funktionssysteme Gestaltungsmöglichkeiten. Wenn man diese Theorie ernst nimmt, gibt es das Phänomen überhaupt nicht. Die Kommunikationen eines Funktionssystems können die Prozesse eines anderen Funktionssystems allenfalls stören oder sie können sie irritieren. Der Begriff der Störung beinhaltet hier auch das Moment des Unerwarteten und der Überraschung

und er bedeutet, dass diese Störung noch nicht in systemeigene Information umgearbeitet worden ist. Eine Störung ist etwas, was durch ein System verursacht wird, was in einem anderen System irritierend wirkt und was so lange irritierend wirkt, wie es noch nicht in systemeigene Information umgearbeitet worden ist. Wenn das passiert ist, ist es etwas dem System Zugehöriges; es ist dann nicht mehr die Störung, die ursprünglich auf das System auftraf.

Diese Umarbeitung vollzieht sich in der Folge. Das System, in unserem Falle das Erziehungssystem und das Wissenschaftssystem, weist, nachdem es diese Störungen eingearbeitet hat, Strukturen auf, die gegenüber dem Ausgangszustand verändert sind. Aber nie lässt sich dieser Vorgang als die Gestaltung eines Funktionssystems durch ein anderes deuten.

Wie sieht derselbe Zusammenhang aus der Perspektive des Erziehungs- und des Wissenschaftssystems aus? Wollen und müssen diese aus systemeigenen Gründen durch den Staat gestört werden? Die Frage ist vermutlich zu bejahen.

- Erstens gibt es die Abhängigkeit des Systems von externen Ressourcen, insbesondere von Geld. Weder die Erziehungsinstitutionen noch die Wissenschaft sind normalerweise in der Lage, dieses Geld durch den Verkauf ihrer systemeigenen Leistungen zu erwirtschaften. Natürlich gibt es gerade in dieser Dimension beträchtliche Spielräume. Die betreffenden Systeme brauchen das Geld ja auch nicht eigentlich für das Prozessieren im System selbst. Schließlich werden erfolgreiche Studenten mit Noten bezahlt. Wissenschaftliche Erfolge werden im Medium Reputation honoriert; zumindest im Wissenschaftssystem selbst. Für einen lang dauernden Arbeitstag in einer akademischen Forschungsinstitution benötigt man im Übrigen kaum Geld. Wie sollte man es dort verbrauchen? Nur sind auch Wissenschaftler darauf angewiesen, ihren Familien, die, während sie arbeiten, ja auf sie warten müssen, demonstrieren zu können, dass die im System erwirtschaftete Reputation eine Art konvertible Währung ist, dass Reputation also an der Grenze des Systems in Geldeinkommen umgetauscht werden kann.

Auch die Lieferanten der Apparate, mit denen man forscht oder unterrichtet, erwarten eine Zahlung mit Geld; sie sind in der Regel nicht damit zufrieden, in der Fußnote einer Publikation eine dankende Erwähnung zu finden. Also benötigen Erziehung und Wissenschaft Geld. Im Gegenzug müssen sie bereit sein, Störungen durch den Staat und andere Geldgeber in Kauf zu nehmen.

- Zweitens kann man in noch fundamentalerer Hinsicht einen inneren Bedarf für externe Störungen diagnostizieren. Dies hat damit zu tun, dass es vermutlich in jedem System Tendenzen zur Erstarrung, zum Stillstand oder gar zum Verfall geben wird, wenn dieses System nicht unablässig durch die Erwartungen und Störungen externer Adressaten angestoßen wird. Auch wenn das System diese Irritationen und Störungen unhintergebar in selbst erzeugte Informationen nach systemeigenen Gesichtspunkten umrechnet, benötigt es offensichtlich immer wieder externe Adressen, die es dazu provozieren, diesen Vorgang der Umwandlung in immer neuer Weise zu vollziehen. In dieser Hinsicht gibt es ein heimliches Bündnis der Bildung und der Wissenschaft mit all den Belästigungen, die sie unablässig durch die Politik erfahren. Das System verwirklicht seine Reproduktion und seine Erneuerung einerseits durch den laufenden Widerstand gegen, andererseits die laufende Anpassung an die Störungen, die ihm von außen widerfahren.

Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, wie sich diese Störung von Bildung und Wissenschaft durch den Staat vollziehen sollte. An dieser Stelle kann man den Föderalismus als eine politische Struktur ins Spiel bringen. Föderalen Strukturen kommt in politischen Zusammenhängen eine ähnliche Funktion zu, wie sie die Organisation oder das Einzelunternehmen im Wirtschaftssystem übernimmt. Beide, das Wirtschaftsunternehmen ebenso wie eine föderal diversifizierte Politik, dienen gleichsam als ein Suchschematismus oder als eine Art Entdeckungsverfahren, die es im besten Fall wahrscheinlich machen, dass der Raum wirtschaftlicher Alternativen bzw. der Raum politischer Alternativen so umfassend wie möglich exploriert und vermessen werden. Es tritt dann nicht nur das schmale Spektrum an Wahrnehmungsleistungen, deren eine zentralstaatliche Politik fähig wäre, in politische Entscheidungsprozesse ein, vielmehr werden auch lokale und regionale politische Räume umfassend exploriert.

Weiterhin leisten erneut beide, das Wirtschaftsunternehmen und eine föderal organisierte Politik, eine Risikoverteilung, eine Risikoabpufferung, sobald es um die Umsetzung von Wahrnehmungen in Entscheidungen geht. Für ein föderal organisiertes politisches System bedeutet das: Was auch immer politisch entschieden wird, betrifft in der Umsetzung nur die politischen Räume, die in der Reichweite der entscheidenden Organisation liegen. Andere Instanzen, also beispielsweise andere föderale Räume, die noch nicht oder anders entschieden

haben, können unterdessen zusehen und abwarten. Je nach positiven oder negativen Folgen des Entschiedenen werden sie nachholend imitieren oder sich freuen, dass sie diesen Irrweg nicht mitgegangen sind.

Der hauptsächliche Unterschied zwischen einer unternehmensbasierten Wirtschaftsverfassung und einer föderalen politischen Struktur besteht dann darin, dass die Wirtschaft heterarchisch operiert, also Millionen von Unternehmen ohne eine hierarchische Ordnung nebeneinander setzt, während die Politik bekanntlich eine hierarchische Mehrebenenstruktur von Lokalem, Regionalem, Nationalem und Globalem herausbildet und die Einheiten der niederen Ebenen – das ist eine bemerkenswerte Erfindung – sorgfältig und präzise in die Einheiten der oberen Ebenen einschachtelt.

Dieser Unterschied zwischen Wirtschaft und Politik hat offensichtlich mit dem Moment der Kontrolle des Raums durch die Politik zu tun. Dieses Motiv der Kontrolle des Raums spielt in der Wirtschaft keine mit der Politik vergleichbare Rolle; es ist gewissermaßen in das Nebenthema der Logistik – der rechtzeitigen Zurverfügungstellung von Leistungen am richtigen Ort – abgeschoben.

Es ist eine interessante politiktheoretische Frage, ob diese sauber geordnete Hierarchie von räumlich geordneten Ebenen in der Weltgesellschaft überleben wird. Am Beispiel der EU fällt auf, dass die politischen Räume, die sie zu kontrollieren beansprucht, erheblich differieren – je nachdem, von welchem Politikbereich die Rede ist. Militärisch kontrolliert die EU einen anderen Raum, als sie es zum Beispiel währungspolitisch tut, und für andere Politikbereiche sieht es erneut ganz anders aus.

Was bedeutet dieses Moment einer föderalen politischen Struktur nun für unsere Leitfrage nach der Gestaltung oder besser Störung beziehungsweise Irritation des Bildungs- und Wissenschaftssystems? Eine sich anbietende Antwort würde sagen, dass die föderale Diversifikation des Politischen, die nach innen als Entdeckungsverfahren und als Risikoverteilungsmechanismus wirkt, nach außen vor allem den Vorteil hat, dass sie die Abhängigkeiten der Fremdsysteme, also beispielsweise die Abhängigkeit von Bildung und Wissenschaft von der Politik, reduziert und dass sie sie ausbalanciert.

Es ist eines der am besten konsolidierten Theoreme der Disziplin Soziologie, dass die Abhängigkeit eines Systems von anderen Systemen solange mit der Autonomie dieses ersten Systems gut verträglich ist, wie es sich um eine plurale Abhängigkeit handelt, das heißt, um die Abhängigkeit eines Systems von mehre-

ren Fremdsystemen. Autonomie ist mit Abhängigkeit kompatibel, aber es muss eben eine Abhängigkeit von einer Mehrzahl anderer Systeme sein. Wenn man von einer Mehrzahl von Fremdsystemen gestört wird und wenn diese Störungen nicht untereinander koordiniert sind, dann erlaubt dies Autonomie und systemeigene Systematik im Umgang mit diesen Irritationen. Man kann bestimmte dieser Störungen einfach ignorieren, andere mit Verweis auf kontradiktorische Impulse gegeneinander ausspielen; eine dritte Klasse von Störimpulsen mit einer sie synthetisierenden Reaktion aufnehmen, die die Autonomie in der Reaktion erhält. Und all dies erlaubt für das so operierende System die Selbstselektion, die Selbstauswahl eines Entwicklungspfads, auf dem sich das System einerseits zwar laufend selbst korrigiert, in dem es aber doch Konsistenz und innere Programmatik zu wahren imstande ist.

Aus diesen Überlegungen folgt nun, dass eine föderale politische Struktur in vielen Hinsichten eine optimale Umwelt für Bildungs- und Wissenschaftssysteme ist. Sie erlaubt den Erziehungsorganisationen und den wissenschaftlichen Organisationen, ihre Abhängigkeiten zu pluralisieren und sie gewissermaßen gegeneinander auszubalancieren, vielleicht auch gegeneinander auszuspielen. Das schließt nicht aus, dass einzelne dieser Erziehungsorganisationen, zum Beispiel einzelne Universitäten, ein präzises einzelnes Gegenüber mit starkem, fast dominantem Einflusspotenzial haben. Aber es darf eben nicht für verschiedene dieser Organisationen immer dasselbe Gegenüber sein. Solange andere Organisationen in andere Abhängigkeiten verstrickt sind, ist dieser im einzelnen Fall vorkommende starke Einfluss nur eines Gegenübers unproblematisch – zumindest auf der Ebene eines ganzen Erziehungs- oder Hochschulsystems. Konfessionell gebundene Schulen beispielsweise bedeuten keine Einschränkung der Autonomie des Erziehungssystems, solange es im selben System auch Schulen ganz anderen Typs gibt.

Aus dieser Diagnose folgt im nächsten Schritt eine Art Anweisung für die Politik: Sie sollte im Sinne der Berücksichtigung der beobachteten Struktur von Fremdsystemen in der eigenen Handlungsplanung sich das Prinzip der Autonomie der Fremdsysteme, welche die Form einer multiplen Abhängigkeit hat, zu eigen machen. Sie sollte ihre eigene Tätigkeit in diesem Sinn orientieren und sie in diesem Sinn zugleich auch beschränken. Auf die Autonomie dessen, was sie zu kontrollieren und zu gestalten versucht, muss sie dringend achten und verstehen, dass diese Autonomie immer von der Frage einer Pluralisierung von Abhängigkeiten bestimmt wird.

Was kann das nun mit Blick auf das Bildungs- und Wissenschaftssystem praktisch bedeuten? Das kann hier nicht mehr ausführlich ausbuchstabiert werden. Es soll deshalb an zwei Beispielen in aller Kürze erläutert werden.

Zunächst ist erneut auf die finanziellen Ressourcen zu blicken. Diese sind unzweifelhaft von Bedeutung, obwohl man sie für die systemeigenen Prozesse eigentlich gar nicht braucht, weil sie gewissermaßen erst an der Grenze, wo die systemeigenen Prozesse konvertiert werden, wichtig werden. Wenn man sich Universitäten in Deutschland ansieht, dann ist ihre wohl auffälligste strategische Schwäche im Vergleich zu den Universitäten anderer Länder eben dieses Fehlen einer Pluralität der Quellen finanzieller Ressourcen, woraus eine unilineare Abhängigkeit von einem einzigen Modus der Finanzierung resultiert. Insofern wäre die sehr einfache, zunächst noch sehr abstrakte Handlungsanweisung an die Politik in der Tat die, Handlungsstrategien zu entwickeln, welche diese Abhängigkeiten der Universitäten von einer einzigen Finanzierungsform aufheben und lockern. Im Ergebnis müsste ein plurales System des Angewiesenseins auf Finanzquellen verschiedener Herkunft entstehen, die wiederum verschiedene Orientierungen an diesen Finanzierungsquellen begünstigen würden.

Dasselbe Prinzip gilt zweitens auch in einem allgemeineren Sinn: dem der organisatorischen Eingebundenheit des Bildungs- und Wissenschaftssystems in die Gesellschaft. Die Politik sollte und müsste begreifen, dass sie unter den pluralen gesellschaftlichen Funktionssystemen nur eines ist. Das würde einen freiwilligen Rückzug von ihrem bisherigen Status des dominanten Gegenübers bedeuten. Politik sollte sich zweifellos und legitimerweise die Responsivität der Organisationen der Bildung und der Wissenschaft gegenüber den anderen Funktionskomplexen der Gesellschaft zur Aufgabe machen. Aber sie dürfte sich nicht als ein Repräsentant verstehen, der für alle diese anderen Funktionskomplexe spricht und vermittels des gestaltenden Durchgriffs stellvertretend für diese handelt.

Daraus folgt zwingend: Die Politik muss sich erneut in einem relativ formalen Sinne beschränken. Sie muss darauf drängen, dass in der Universität und in den anderen Organisationen des Bildungs- und Wissenschaftssystems responsive Strukturen eingerichtet werden, welche die Reaktionsfähigkeit dieser Organisationen gegenüber vielfältigen gesellschaftlichen Erwartungen stärken. Aber dies ist eben eine nur formale Gestaltung durch die Politik, die sich danach zurückzieht, weil sie unter den vielfältigen gesellschaftlichen Umwelten der Bildung

und der Wissenschaft heute nur noch eine sein kann und in keiner Weise mehr eine privilegierte Stellung für sich reklamieren sollte.

In Thema unseres Vortrags bleibt ein Wort, das noch nicht erklärt ist – dieses Wort heißt „Wissensgesellschaft“ und es wird heute überall gern verwendet. Hat dies eigentlich seine Berechtigung? Leben wir in einer Wissensgesellschaft? Was könnte der Sinn dieser Diagnose sein?

Der Reiz und der diagnostische Wert des Begriffs „Wissensgesellschaft“ besteht in seiner Beschreibung der Pluralisierung des Wissens. Wir befinden uns in einer Umbruchsituation, in einer neuen Phase gesellschaftlicher Entwicklung, in der neben der Verwissenschaftlichung der Erziehung und Bildung noch etwas anderes passiert: Universität und Wissenschaft verlieren in manchen Hinsichten den Status des privilegierten und nahezu einzigen Orts der Produktion gesellschaftlich relevanten Wissens. Überall in der Gesellschaft, in den Kommunikationszusammenhängen des Wirtschaftssystems oder auch der Politik, beispielsweise in Beratungstätigkeiten, wird eigengeneriertes Wissen appliziert, welches offensichtlich nicht mehr aus dem Wissenschaftssystem stammt, kein wissenschaftliches Wissen ist, sondern Eigenqualität besitzt. In diesem Sinn beobachten wir eine Pluralisierung der Formen des Wissens und eine Pluralisierung der Orte der Wissensproduktion in der modernen Gesellschaft. Es gibt heute relevante Formen der Wissensproduktion in fast allen Funktionssystemen der Gesellschaft. In gewisser Hinsicht erfährt die Wissenschaft eine ähnliche Kränkung, wie sie die Politik schon am Anfang der Moderne hingenommen hat. Für die Politik war dies die Erfahrung der funktional differenzierten Gesellschaft und der Relativierung ihres gestaltenden und steuernden Zugriffs auf die Gesellschaft. Auch die Wissenschaft muss ihre Relativierung begreifen: Einerseits produziert sie zweifellos unverzichtbar wichtiges Wissen, welches eine technische Effizienz und eine technische Durchdringung der Gesellschaft erzeugt hat, die historisch singular sind. Andererseits entstehen heute auch in den anderen Funktionssystemen und teilweise unabhängig von der Wissenschaft eigentümliche Formen des Wissens – denken wir nur an die Charts der Analysten, die mit Wissenschaft nichts zu tun haben, aber deren gesellschaftliche Relevanz dramatisch ist! Wissenschaft muss sich nunmehr neu orientieren und Möglichkeiten finden, wie sie mit diesen anderen Funktionssystemen und deren autonomen Formen der Wissensproduktion umzugehen imstande ist.

Auch der Wissenschaft bleiben verschiedene Reaktionsmöglichkeiten. Sie kann, ähnlich wie die Politik, eine Art reflexive Wendung auf die eigene Relativierung vollziehen und sagen: Wir machen zukünftig eine Wissenschaft, die eine wissenschaftliche Beobachtung der Wissensproduktion der anderen Systeme ist. Das ist eine interessante, eine denkbare Option. Die Wissenschaft kann sich auch auf die Grundlagen wissenschaftlichen Wissens zurückziehen, die sie als ihr Innerstes und ihr Eigenes erfährt. Sie kann dies alles aber auch als Lernchance begreifen.

Der Terminus der Wissensgesellschaft macht einen weiteren Leitgesichtspunkt der modernen Gesellschaft sichtbar und arbeitet ihn heraus: Das Prinzip des Wissens kann nicht mehr ausschließlich bei einem der Funktionssysteme der modernen Gesellschaft verortet werden. Wissen steht orthogonal zum Prinzip der funktionalen Differenzierung, und das Wort „Wissensgesellschaft“ ist in diesem Sinne eine der angemessenen Beschreibungen der Gesellschaft, in der wir leben.

Innovationspolitik und föderale Selbstblockade

Ost-westdeutsche Wissenschaftsdefizite und gesamtstaatlicher Handlungsbedarf



I Deutsches Föderalismusssystem: Entwicklung, Probleme, Lösungsinitiativen

Wir diskutieren heute nachmittag zum Abschluss der Konferenz über das Thema „Bildung im Föderalismus“. Ich konzentriere mich in meinem Referat im Schwerpunkt auf die Verbindung von föderalismus- und wissenschaftspolitischen Aspekten, werde aber auch den übrigen Bildungsbereich ansprechen. Mit dem Diskussionsthema verbinden mich verschiedene biographische Phasen. Ich

Vortrag, gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Moderner Bundesstaat. Handlungsfähig? Bürgernah? Innovativ?“ am 30. April 2004.

hatte z. B. 1978 im damaligen Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft den Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems vorbereitet, worauf ich zurückkommen werde, einen Bericht mit einem langen Titel, den nicht ich, sondern die Koalitionsvereinbarung von 1976 erfunden hatte. Vor diesem Hintergrund darf ich vielleicht auch mit einer persönlichen Note Verwunderung über die lange Dauer mancher Prozesse äußern, die zur Wahrnehmung und am Ende – vielleicht – zur Lösung wichtiger politischer Probleme führen. Kurt Biedenkopf hat vor kurzem in diesem Zusammenhang von „Inkubationszeiten“ gesprochen, die in Deutschland zu lang seien und verkürzt werden müssten. Als Beispiel nannte er die politische Bewertung der spätestens seit dem Ende der 70er Jahre erkennbaren negativen demografischen Entwicklung und ihrer Folgewirkungen, z. B. im Bildungswesen. Eine Bundesministerin, nicht diejenige für Bildung und Forschung, hatte, darauf bezog sich Biedenkopf, die damit zusammenhängenden Sekundärfolgen als „Bildungskatastrophe“ beschrieben.

Ich werde in meinem Referat zunächst etwas zur Entwicklung unseres föderativen Systems und zu den neuen Reformansätzen sagen – in gedrängter, auf den Wissenschafts- und Bildungsbereich bezogener Form; zu den allgemeinen Aspekten unseres Verständnisses vom unitarischen Bundesstaat, der Politikverflechtung und der Entflechtungsansätze (vgl. dazu Glotz/Faber 1995, S. 1396 ff., S. 1413 ff.) haben Sie auf dieser Tagung viele Beiträge gehört. In einem zweiten Teil befasste ich mich mit dem gesamtstaatlichen Handlungsbedarf und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Debatte über die Föderalismusreform, wiederum im Schwerpunkt auf den Innovations-, Wissenschafts- und Bildungssektor ausgerichtet.

Exekutiv- und Bürokratieföderalismus aus der Bismarckzeit

Deutschland beschäftige sich zu sehr mit sich selbst und vernachlässige deshalb seine Möglichkeiten, europäische und globale Politik mitzugestalten, hören wir immer wieder in der politischen Diskussion. Nach der publizistischen Mehrheitsmeinung herrscht in der Innenpolitik, trotz der inzwischen vollzogenen Reformschritte, ebenso der Eindruck von Unbeweglichkeit und – wie es die öffentliche Debatte seit einiger Zeit formuliert – „Selbstblockade“ vor. Beide Aspekte der Problemwahrnehmung sind zu einem beachtlichen Teil auf die Besonderheiten der politischen Willensbildung im deutschen Bundesstaat zurückzuführen.

Deutschland fällt im internationalen Bundesstaatenvergleich mit zwei Elementen seiner Staatskonstruktion auf (Faber 2002a, S. 108 ff.). Kein anderer Bundesstaat kennt eine ähnlich starke Stellung der Gliedstaatenregierungen bei der Willensbildung des Bundes vor allem in der Gesetzgebung, wie sie die deutsche Bundesratskonstruktion prägt. Die zweite deutsche Auffälligkeit betrifft die Machtfülle von Gremien der Länderselbstkoordination, wie etwa der Kultusministerkonferenz, die für die Abstimmung in der Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftspolitik verantwortlich ist, oder der Bund-Länder-Zusammenarbeit, z. B. beim gemeinsam finanzierten Hochschulbau. Beide Elemente – die Bundesratsposition der Landesregierungen und der Gremienausbau auf der „dritten Ebene“ neben Bund und Ländern – geben den Regierungen im deutschen Bundesstaat ein starkes Gewicht. Das bundesstaatliche System ist in Deutschland mehr als in anderen Ländern ein „Exekutivföderalismus“. Historisch gesehen geht diese Tendenz auf den von Preußen geführten Bürokratie- und Regierungsföderalismus der Bismarckzeit zurück.

Auch ältere Bundesstaaten mit einer ungebrochenen demokratisch-parlamentarischen Tradition verfügen über Koordinationseinrichtungen zwischen der Bundes- und der Landesebene, jedoch über kein umfangreiches Verflechtungsnetz mit so engen Maschen wie das deutsche Modell (Glotz/Faber 1995, S. 1415). Dort wird viel eher als in Deutschland akzeptiert, dass im Verantwortungsbereich der Gliedstaaten, bei uns der Länder, kein größerer Vereinheitlichungs- oder Abstimmungsbedarf besteht. Auf der anderen Seite verfügen in diesen Bundesstaaten die zentralstaatlichen Ebenen häufig über ausreichende Zuständigkeiten für die Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben.

In Bundesstaaten tendiert der Bildungs- und Kultursektor aus naheliegenden Gründen dazu, dem Zuständigkeitsbereich der regionalen oder lokalen Ebenen zugeordnet zu werden. Für den Wissenschaftsbereich gilt das in aller Regel nicht in gleicher Weise. Dort verfügt der Zentralstaat oft über wesentliche Kompetenzen. Diesem international verbreiteten Modell ist der deutsche Bundesstaat mit den Verfassungsänderungen von 1969 gefolgt. Zum Teil unter dem Eindruck der 68er-Proteste an den Hochschulen erhielt der Bund damals u. a. die neuen Zuständigkeiten für die Ausbildungs- einschließlich der Studienförderung und für die Hochschulrahmengesetzgebung. Außerdem wurden – überwiegend mit Auswirkungen auf die gemeinsame Finanzierung – die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau, Forschungsförderung und Bildungsplanung eingeführt.

Ein erheblicher Teil der Bundesfinanzierung vor allem im Wissenschaftsbereich beruht seitdem auf diesen neuen Bundeszuständigkeiten von 1969 (zur Kompetenzverteilung in diesem Sektor s. Faber 2002a, S. 108 ff.).

Kritik am „kooperativen Föderalismus“ von 1969

Mit der Kurzformel „kooperativer Föderalismus“ wurde vielfach die politische Konzeption beschrieben, die der Verfassungsänderung von 1969 zugrunde lag. Nicht Trennung zwischen den verschiedenen Staatsebenen und -teilen, sondern Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Bund und Ländern, vor allem bei den Gemeinschaftsaufgaben, war die damals propagierte Maxime eines „modernen“ Bundesstaates. Bereits in den 70er Jahren formierte sich die Gegenbewegung. Stichworte für die Kritik an den erstarrten Verhältnissen waren die „Politikverflechtung“, die Entparlamentarisierung, die Tendenz zur Bildung von verdeckten Großen Koalitionen im Bundesrat-Bundestag-Verhältnis bei unterschiedlicher politischer Mehrheitsfärbung in den beiden Häusern oder als kontinuierlich wirkendes Konstruktionselement der „dritten Ebene“ (vor allem in der Kultusministerkonferenz) sowie schließlich die daraus folgende Ausschaltung des Parteienwettbewerbs als innovativem Politikmotor.

Schon damals waren sowohl die Zustimmung des Bundesrats zu Bundesgesetzen, die sich inzwischen auf weit mehr als die Hälfte aller Gesetzesvorhaben bezieht, als auch die Exekutivkooperation von Bundes- und Landesregierungen die Kernpunkte für Neuordnungüberlegungen. Erreicht werden sollten mehr Transparenz für den Wähler, mehr demokratische Legitimation durch den Wähler und mehr Wettbewerb in der Politik. Die „Entflechtung“ der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bildungs- und Wissenschaftsbereich – einem Zentrum der Verflechtung – war dementsprechend auch das Ziel des von Bundeskanzler Helmut Schmidt vorgelegten und bereits erwähnten Berichts der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems von 1978 (Bericht der Bundesregierung 1978). Die große Mehrheit der Länder und die damalige CDU/CSU-Bundesopposition lehnten diesen Entflechtungsvorschlag jedoch ab.

Neue Reforminitiativen

Die 2003 auf den Weg gebrachte Initiative zur „Föderalismusreform“ greift das Entflechtungsthema erneut auf. Gegenüber der Ausgangslage am Ende der 70er Jahre haben sich allerdings wesentliche Voraussetzungen geändert. Dies gilt vor allem für die Folgen der Wiedervereinigung und die erst seit Mitte der 90er Jahre in vollem Umfang erkennbaren Rückstände Deutschlands, insbesondere im Osten des Landes, beim Ausbau der Innovations- und Wissenschaftspotentiale. Die neue Reforminitiative von 2003 geht im Wesentlichen auf die Regierungspositionen in großen oder finanzstarken Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zurück. Einfluss hatten dabei neben den Staatskanzleien dieser Länder die Finanzministerien, die schon seit längerer Zeit die Bindung von Landesmitteln durch die Bundesmitfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben etwa im Hochschulbau kritisierten.

Ein ostdeutsches Bundesland, nämlich Mecklenburg-Vorpommern, hat durch eine Protokollnotiz einen Vorbehalt zu den ersten gemeinsamen Vorschlägen der Länderregierungschefs für die Föderalismusreform gemacht. Diese Vorschläge sehen neben einer Reduzierung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auch einen Verzicht auf Gemeinschaftsaufgaben z. B. im Hochschulbau oder für die Bildungsplanung vor. Soweit damit eine Bundesmitfinanzierung entfällt, sollen nach Verlautbarung der Ministerpräsidenten höhere Steueranteile auf die Länder übertragen werden.

Die erste Stellungnahme der Bundesregierung zur Position der Länderregierungschefs lässt in Teilbereichen Übereinstimmung, aber auch Dissens in entscheidenden Fragen erkennen. Wichtig ist der Bundesregierung, die Notwendigkeit, für Bundesgesetze die Zustimmung des Bundesrats zu erhalten, auf Fälle zu begrenzen, die „Länderbelange unzweifelhaft tangieren“ – eine Position, für die aus dem Länderbereich im Grundsatz Verständnis signalisiert worden ist. Die Bundesregierung erklärt sich in ihrer Stellungnahme auch dazu bereit, auf Gemeinschaftsaufgaben zu verzichten. Im Hochschulbereich soll stattdessen allerdings eine neue Bundesförderkompetenz eingeführt und die Forschungsförderung im Übrigen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Die neue Hochschulförderkompetenz, so Bundesvorschläge aus diesem Jahr, soll die Mitfinanzierung von Elite-Universitäten, der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie besonderer Leistungen in Forschung und Lehre erlauben

(vgl. Bulmahn 2004). Für den übrigen Wissenschaftsbereich, also auch für den Hochschulbau in alleiniger Landeszuständigkeit, erhalten die Länder nach diesem Konzept höhere Steueranteile, was den Schluss zulassen könnte, die neue Bundesförderung solle im Volumen unter den bislang erbrachten Bundesfinanzleistungen liegen.

Über diese für eine mögliche Verfassungsreform schon sehr konkreten Änderungsvorschläge wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Vor allem aus finanzschwachen, darunter auch ostdeutschen Ländern kommen Stimmen, die den Verzicht auf die bildungs- und wissenschaftsbezogenen Gemeinschaftsaufgaben ablehnen. Eine ganze Reihe von Landesregierungen hat die ursprünglich gemeinsam mit anderen Ländern vertretene Ausgangsposition zur Föderalismusreform inzwischen in diesem Punkt verlassen. Höhere Steueranteile für die einzelnen Länder, so die damit verbundene Argumentation, seien kein Ersatz für die Wissenschaftsförderung durch den Bund. Die haushaltspolitischen Erfahrungen in ost- wie in westdeutschen Ländern zeigen in der Tat, dass auf diese Weise die notwendige gesamtstaatliche und regionale Schwerpunktsetzung für die Wissenschaft nicht gesichert werden kann (zum Stand der Debatte vgl. Faber 2003b).

II Innovationspolitischer Handlungsbedarf und bundesstaatliche Erneuerung

Gesamtstaatliche und ostdeutsche Reformaufgaben

Die Dimension des Problems macht ein Blick auf den gesamtdeutschen Reformbedarf deutlich. Dieser bezieht sich nicht nur auf die Modernisierung der Sozialsysteme oder der Gesundheitsvorsorge, sondern auch auf Deutschlands Rückstand in der Wissenschaft und in der Bildung, der nicht erst seit den neuen OECD-Vergleichen und den PISA-Publikationen bekannt ist. Deutschland hat bei den Hochschulzugangsberechtigten, den Studierenden oder den Hochschulabsolventen wesentlich kleinere Anteile am jeweiligen Altersjahrgang als andere Länder, mit denen wir international im Innovationswettbewerb stehen. Deutschland erreicht dabei nicht einmal den Schnitt der OECD-Länder.

Nach einem im letzten Jahr veröffentlichten OECD-Vergleich von 27 wichtigen Industrienationen nehmen immer mehr junge Menschen ein Studium auf. Im

Schnitt der OECD-Untersuchung waren es 47% eines Altersjahrgangs. Nicht nur Finnland, Schweden und Norwegen, sondern auch Polen, Australien oder Island haben bei der Studienanfängerquote im Altersjahrgang bereits die 60%-Grenze überschritten. In Deutschland beträgt die Quote jetzt 35,6%.

Im innerdeutschen Vergleich hatten die ostdeutschen Länder gegenüber Westdeutschland bis vor kurzem ihren Studienquotenrückstand nach 1990 Schritt für Schritt aufgeholt. In der DDR-Zeit lag die Quote bei 10% bis 15% des Altersjahrgangs. Neuerdings stagniert diese Aufholbewegung. Der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland hat sich in der letzten Zeit auf diesem Gebiet sogar wieder vergrößert. Die ostdeutschen Durchschnittszahlen liegen bei der Studienanfängerquote in der Nähe von 25%.

Im OECD-Schnitt verfügen heute 30% der jungen Menschen über einen Hochschulabschluss. In Deutschland sind es 19%. Italien, Österreich oder die Schweiz haben ähnlich niedrige Zahlen.

In der deutschen politischen Debatte wird zur Abwehr der auf die OECD-Untersuchungen gestützten Kritik bisweilen argumentiert, die deutschen Hochschulen und ihre Abschlüsse verfügten im Vergleich mit ausländischen Verhältnissen über eine höhere Qualität, was den Zahlenabstand in den internationalen Vergleichsstudien relativiere. Außerdem gleiche die hohe Qualität der deutschen Berufsbildung einen Teil des Defizits aus. Beide Argumente sind im Ergebnis jedoch nicht stichhaltig.

Selbstverständlich gibt es Niveauunterschiede zwischen den einzelnen nationalen Systemen. Nach Meinung internationaler Experten haben derartige Differenzen aber keine große Bedeutung für die Einschätzung der Gesamtposition eines Landes. Jedenfalls könne für Deutschland nicht behauptet werden, es verfüge über einen allgemeinen Niveauvorsprung im Hochschulbereich. Bei der Berufsbildung muss berücksichtigt werden, dass ihr Anteil am deutschen Bildungssystem aus verschiedenen Gründen, vor allem wegen der Umstrukturierung in der Wirtschaft und im Bildungssystem, sinken wird (vgl. dazu Zukunft der Wissenschaft 2001, S. 7 f., Faber 2003a, S. 58). Die Gesamtverhältnisse werden sich dort Schritt für Schritt den internationalen Bedingungen anpassen. Das Argument, das Defizit im deutschen Hochschulwesen könne durch die besondere Qualität der Berufsbildung ausgeglichen werden, trifft also im internationalen Vergleich, wenn überhaupt, nur in einem geringen Umfang zu und verliert in jedem Fall stetig an Bedeutung.

Ein für Deutschland ungünstiges Positionsbild ergibt sich ebenso aus anderen Gegenüberstellungen. Die USA geben pro Kopf der Bevölkerung für das Hochschulwesen fast doppelt so viel aus wie Deutschland. In ungefähr gleicher Höhe bewegen sich die Pro-Kopf-Ausgaben für die Hochschulen in Finnland oder Schweden. Auch auf diesem Gebiet weisen ostdeutsche Regionen gegenüber dem deutschen Schnitt zum Teil einen beachtlichen Rückstand auf. Gemessen an den Hochschulausgaben pro Kopf der Bevölkerung belegen einige der fünf ostdeutschen Flächenstaaten einen Platz am Ende der deutschen Leistungsskala. Aber auch westdeutsche Länder liegen bei den Hochschulausgaben zum Teil beträchtlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Die deutschen Defizite setzen sich bei anderen Vergleichsdaten fort. Im Vergleich zu anderen Ländern sind die deutschen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung zu gering (2001: 2,5% des Bruttoinlandsprodukts). Deshalb soll dafür künftig ein höherer Anteil am Bruttoinlandsprodukt investiert werden (vgl. dazu Weimarer Leitlinien 2004). Bei den Bildungsinvestitionen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, liegen die USA mit 7%, Schweden mit 6,5% und Korea mit 6,3% vorne. Deutschland erreicht mit 5,3% nicht den OECD-Schnitt von 5,9% (zur internationalen und innerdeutschen Defizitbeschreibung sowie zum Investitionsbedarf vgl. Bensel/Weiler 2000, S. 12 f., Deutsche Presse-Agentur 2003, Faber 2002a, S. 114 f., ders. 2003a, S. 58, Sternagel 2002, Wissenschaftsrat 2000, S. 51 f., Zukunft der Wissenschaft 2001, S. 6).

Ostdeutschland zeigt zudem Rückstände in der Industrieforschung. 1990 zählte die ostdeutsche Industrieforschung etwa 86 000 Personen, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre dagegen nur noch 16 000. Die Kapazitäten in der DDR-Industrieforschung gingen nach 1990 noch stärker als das übrige Arbeitsplatzpotential in der Industrie zurück. Dies war auch darauf zurückzuführen, dass die westlichen Firmen, die Betriebe im Osten kauften, an ihren Herkunftsstandorten etwa in Westdeutschland häufig bereits über ausreichende Kapazitäten in der Forschung und Entwicklung verfügten.

Staatliche Förderprogramme des Bundes und der Länder für die Forschung und Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft versuchten, dem Rückgang entgegenzuwirken, zum Teil mit Erfolg. Sie haben inzwischen den Auflösungsprozess aufgehalten und dadurch in jedem Fall verhindert, dass noch mehr Potentiale verloren gingen. In Ostdeutschland ist der Anteil der nicht öffentlich geförderten Forschung und Entwicklung im Schnitt aber immer noch viel geringer als in den

westdeutschen Bundesländern. Ein negativer Faktor liegt dabei darin, dass kleine und mittlere Unternehmen wirtschaftlich oft noch nicht gesichert sind und sich daher keine eigenen Personalkapazitäten für Forschung und Entwicklung leisten können.

Vor diesem Hintergrund kam und kommt als Ausgleichselement dem Ausbau der öffentlich getragenen und geförderten Wissenschaftseinrichtungen – der Hochschulen und der außerhochschulischen Forschungsinstitute – eine entscheidende Rolle beim Wiederaufbau der ostdeutschen Infrastruktur zu. Nicht alle beteiligten Regierungen im Bund und in den ostdeutschen Ländern haben dies nach 1990 rechtzeitig erkannt und danach gehandelt.

Andere Faktoren sprechen für das gleiche Ergebnis. Um das von der Bundesregierung proklamierte Ziel zu erreichen, den Anteil der Studienanfänger am Altersjahrgang in Deutschland auf 40% zu erhöhen, müssen die Infrastrukturbedingungen für eine deutliche Steigerung der zu niedrigen Studienanfängeranteile in den ostdeutschen Ländern geschaffen werden. Dazu gehört vor allem eine Beschleunigung des Hochschulausbaus und des Ausbaus anderer Wissenskapaazitäten. Das gilt vermehrt dann, wenn Ostdeutschland „Innovationsregion“ werden soll, wie dies etwa die im Januar von der SPD in Weimar beschlossenen Innovationsleitlinien fordern (vgl. Weimarer Leitlinien 2004).

Gegen die Erhöhung der niedrigen ostdeutschen und gesamtdeutschen Studienanfängeranteile und eine entsprechende Investitionspolitik kann nicht etwa eingewandt werden, bei sinkenden Jahrgangsstärken bestehe für den weiteren Hochschulausbau kein Bedarf. Auf der Basis einer derartigen Argumentation haben einige ostdeutsche Länder ihre ursprünglich beschlossenen, durchaus richtigen Ausbauziele und -schritte im Hochschulwesen reduziert. Falsch ist dieser Ansatz deshalb, weil er den im internationalen und im innerdeutschen Vergleich besonders hohen Aufholbedarf Ostdeutschlands bei den Jahrgangsteilen der Studienanfänger nicht berücksichtigt. Selbst wenn etwa zu niedrige ostdeutsche Studienanfängerzahlen die ostdeutschen Hochschulkapazitäten nicht ausschöpfen könnten, was nicht zutrifft, wäre im Übrigen im innerdeutschen Ausgleich ein Ausbauswerpunkt im ostdeutschen Hochschulwesen gerechtfertigt. Sinkende Jahrgangsgrößen sollten wegen des deutschen Rückstands bei den Studienanfängerzahlen also nicht zu einer Reduzierung, sondern vielmehr zu einer Erhöhung der Hochschulinvestitionen Anlass geben.

„Wettbewerbsföderalismus“ – Lösung oder Problem?

Die ost- und gesamtdeutschen Wissenschaftsdefizite sind übrigens mit dem zuerst von süddeutschen Ländern vorgeschlagenen Konzept eines auf strenge Aufgabenteilung ausgerichteten „Wettbewerbsföderalismus“ nicht aufzuholen. Wettbewerb zwischen den deutschen Ländern setzt zunächst einmal einen ungefähr vergleichbaren Ausgangsstand voraus. Das ist aber nicht der Fall. Es kann mit Blick auf Ostdeutschland nach 45 Jahren deutscher Teilung auch nicht der Fall sein.

Zonenrandförderung, horizontaler und vertikaler Finanzausgleich und weitere Förderinstrumente für den Regionalaufbau haben in der Zeit der deutschen Teilung die Infrastrukturentwicklung etwa in Bayern vorangebracht. Bayern hat z. B. bis 1989 nach dem horizontalen Finanzausgleich Ausgleichszahlungen erhalten. Die deutsche Teilung hat nach 1945 die süddeutschen Länder von der Konkurrenz der mitteldeutschen Industrie befreit. Auch landespolitische Entscheidungen für den Infrastrukturausbau, etwa im Wissenschaftsbereich u. a. in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen, haben positive Signale gesetzt. Aus Regionen mit Infrastruktur- und Wirtschaftsproblemen sind auf diese Weise in den vergangenen Jahrzehnten finanzstarke und leistungsfähige Länder geworden.

Es spricht nicht für Wettbewerbsorientierung, sondern für das Gegenteil, nämlich Besitzstandswahrung, wenn jetzt einige Länder, die davon Vorteile erwarten dürfen, den Ausstieg aus dem föderativen Finanzausgleichs- und Förderverbund vorschlagen. Baden-Württembergs oder Hamburgs Rückstand bei den Wissenschaftsinvestitionen ist, gemessen an den OECD-Zahlen, viel geringer als derjenige eines ostdeutschen Landes wie Brandenburg – und nach den Entwicklungslinien der DDR- und Nach-DDR-Zeit kann dieses Ergebnis kaum überraschen.

Wer das Schlagwort vom „Wettbewerbsföderalismus“ im hier beschriebenen Sinne größtmöglicher Abkoppelung aus der gesamtstaatlichen Solidargemeinschaft ernst meint, müsste nicht nur als Vorbedingung die materielle Ausgangslage der Wettbewerber ändern, sondern darüber hinaus konsequenterweise den territorialen Zuschnitt der Länder neu ordnen, um auf diese Weise einen vergleichbaren Stand in der Leistungsfähigkeit zu erreichen. Besitzstandswahrung ist aber auch auf diesem Gebiet ein wichtiges Motiv. Das zeigt die zunächst

merkwürdige, aber nach den politischen Realisierungschancen gut zu erklärende Debattentendenz, nur an die Bildung größerer Ländereinheiten durch Fusion, nicht aber an die Teilung von – im Vergleich – vielleicht zu großen Bundesländern, etwa von Bayern oder Nordrhein-Westfalen, zu denken.

Die neue Diskussion über die Föderalismusreform hat auf territoriale Neugliederungsaspekte verzichtet. Auch ein Blick auf andere Bundesstaaten, wie etwa die USA oder Kanada, zeigt übrigens, dass das Nebeneinander von großen und kleinen Mitgliedsländern in einem Bundesstaat einen Sinn machen kann. Die nach der Bevölkerungszahl, aber keinesfalls nach dem Gebietsumfang kleinste Territorialeinheit Kanadas – Nunavut – hat etwa 27 000 Einwohner.

Ein problematischer Tauschhandel: Verzicht auf Bundesratszustimmung gegen Abbau von Bundeskompetenzen

Die Politikverflechtung zwischen Bundestag und Bundesrat aufzulösen oder sie zumindest zu reduzieren und damit die deutsche Politik entscheidungsfähiger zu machen, ist ein richtiger Ansatzpunkt für die Föderalismusreform. Dazu gibt es inzwischen fast Übereinstimmung. In anderen Sektoren der Föderalismusdebatte, wie vor allem im Bund-Länder-Verhältnis, sollte ebenso das Entflechtungsprinzip zum Reformmaßstab gemacht werden, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Ein verfassungspolitisches Problem stellt sich dann, wenn sich ein politisches Tauschgeschäft zwischen einer Einschränkung der Bundesratszustimmung und der Aufgabe von Bundeskompetenzen abzeichnet, wie das die Stellungnahmen von Bund und Ländern erkennen lassen und der „Spiegel“ bereits berichtet hat.

Die Verfassung enthält ein Organisationsschema für staatliche Entscheidungen. Dies gilt auch für die Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern. Wenn diese Aufteilung nicht den tatsächlichen Bedürfnissen entspricht, bilden sich neben der Verfassung neue Instanzen, was in aller Regel mit einem Verlust an Überschaubarkeit und Effizienz verbunden sein wird. Der starke Ausbau einer „dritten Ebene“ in der Länderselbstkoordination und in der Bund-Länder-Kooperation ist ein Indiz dafür, dass die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern den Lebensverhältnissen in Deutschland nicht in ausreichendem Umfang gerecht wird. Das trifft vor allem für die Politikgebiete von Wissenschaft und Forschung zu. Eine Aufgabe von Bundeszuständigkeiten in für den Gesamtstaat wichtigen Gebieten, z. B. in der Wissenschafts-, Forschungs- und

Innovationsförderung, und der Verzicht auf Finanzausgleichssysteme, die für diese Felder Bedeutung haben, kann deshalb kein geeigneter Beitrag zur Föderalismusreform sein. Einzelne Länder, wie Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen, könnten mit derartigen Konstruktionen vielleicht eine Zeit lang leben, die Mehrheit der Länder und vor allem der Gesamtstaat aber nicht, wenn und soweit die Zielsetzung verfolgt werden soll, Reform- und Strukturdefizite in Deutschland aufzulösen.

Ein Tauschgeschäft mit einem Verzicht auf Bundesratszustimmung gegen einen sachlich nicht zu rechtfertigenden Abbau von Bundeskompetenzen darf deshalb nicht das Ergebnis der Kompromissbildung für die beabsichtigte Grundgesetzänderung sein. Falls in der Kompetenzfrage keine Lösung erreicht werden kann, die den gesamtstaatlichen Reformbedarf und die sich daraus ergebende Bundesverantwortung berücksichtigt, sollte auf eine derartige Entflechtungsoperation verzichtet werden. Eine Korrektur von Fehlkonstruktionen im Bundestag-Bundesrat-Verhältnis rechtfertigt nicht jeden Preis. Diese Einschränkung gilt auch für andere Tauschüberlegungen, die aus der Sicht des Bundes Kompetenzgewinne zur Stärkung der Handlungsfähigkeit im EU-Rahmen anstreben.

Entflechtung und gesamtstaatliche Reform

Das Ziel der im Prinzip von allen Seiten geforderten Entflechtung bei den Bund-Länder-Zuständigkeiten kann in bestimmten Gebieten auch durch eine eindeutige Verantwortung des Bundes für strukturelle und normative Regelungen sowie für die finanzielle Förderung erreicht werden. Dazu gehört neben anderen Gebieten auch der Wissenschafts- und Innovationssektor. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für andere Aufgaben, von denen bislang nur wenig Gebrauch gemacht wurde, sind demgegenüber zu überprüfen, ebenso der Bestand an Bundesrahmenkompetenzen.

Ein Kernbereich von Landeszuständigkeiten, zu denen z. B. der Schulsektor und diesem eng verbundene Gebiete gehören, sollte im Übrigen von wesentlichem Bundeseinfluss frei bleiben, nicht nur mit Rücksicht auf die Föderalismusgarantie des Artikels 79 Abs. 3 des Grundgesetzes. Auch im Schulbereich gibt es, wie nicht nur PISA zeigt (vgl. dazu Klemm 2001, Lernen für das Leben 2001), deutsche Rückstände. Eine sinnvolle Aufgabenverteilung muss unter den deutschen Ausgangsbedingungen den Ländern aber in jedem Fall deutlich ab-

grenzbare Bereiche der Eigenverantwortung, z. B. im Schulwesen, sichern. Der Bund kann nach einer Neuordnung der Kompetenzen mit einer erweiterten Wissenschaftsförderung die Länder entlasten und diese in den Stand setzen, mehr für ihre Schulen zu leisten. Das Ziel der Entflechtung und eine gesamtstaatlich sinnvolle Schwerpunksetzung bei der Aufgabenwahrnehmung wären auf diese Weise miteinander verbunden.

Innovationspolitik für Ostdeutschland: Weichenstellung durch Föderalismusreform

Ob die „Föderalismusreform“ einen derartigen Beitrag zur Förderung von Innovation und Wissenschaft – mit einem Schwerpunkt in Ostdeutschland – leistet, ist beim gegenwärtigen Debattenstand eine offene Frage. Viel wird davon abhängen, was aus Ostdeutschland in die verfassungspolitische Debatte eingebracht wird. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die Verbindung von Föderalismus- und gesamtstaatlicher Strukturreform in der politischen Auseinandersetzung kaum thematisiert wird – und zwar auf allen Seiten des politischen Spektrums. Die bereits erwähnten Weimarer Innovationsleitlinien der SPD nennen, um ein parteipolitisches Beispiel anzuführen, das durch andere ergänzt werden könnte, gesamtstaatliche Innovationsziele und verweisen in diesem Zusammenhang durchaus zu Recht auf beachtliche Leistungen vor allem für die Wissenschaft, die bereits vom Bund erbracht wurden (vgl. Weimarer Leitlinien 2004).

Dass auch von den Ländern erhebliche Anstrengungen erwartet werden müssen, wenn man diese Ziele ernst nimmt, liegt auf der Hand. Eine eindeutige Antwort auf die Frage, wie ein derartiges Verhalten der Länder erreicht werden soll, wird allerdings in diesen Leitlinien nicht gegeben. Der, so die Leitlinien, zu „prüfende“ Vorschlag, eine nationale Stiftung „Bildung, Forschung und Entwicklung“ einzurichten, kommt auch für die Zeit vor einer Verfassungsänderung einem Lösungsvorschlag noch am nächsten. Eine derartige Stiftung, die Bund, Länder und nicht-öffentliche Geldgeber umfassen müsste, wäre dem Ansatz nach in der Lage, z. B. Vorhaben und Institutionen im Wissenschaftsbereich zu fördern und damit auch Struktur- und Finanzschwächen in einzelnen Regionen auszugleichen (vgl. Faber 2002b). Die Stiftungsgründung wäre damit, vor der eigentlichen Föderalismserneuerung, die erste Weichenstellung für eine gesamtstaatlich wichtige Strukturreform.

Die politische Zurückhaltung bei der Schilderung von Problemen und Lösungsansätzen im deutschen Willensbildungsprozess ist im Übrigen gut nachzuvollziehen. „Politikverflechtung“, die durch die Bundesratskonstruktion und den „kooperativen Föderalismus“ geförderte Neigung zu verdeckten Allparteiencoalitionen, die damit verbundene Einschränkung der Durchschaubarkeit von Entscheidungsprozessen sowie letztlich auch der demokratischen Legitimation – das alles sind, abstrakt formuliert, akzeptierte Kritikpunkte der verfassungspolitischen Diskussion. Wenn es konkret wird, fehlt allerdings häufig der Konsens.

Die Länder denken z. B. bislang kaum daran, Politikverflechtung in der „Länderselbstkoordination“, u. a. in der Kultusministerkonferenz, abzubauen. Die Bundespolitik formuliert, zum Teil durchaus im Konsens, Innovationsziele für den Gesamtstaat. Keine der großen oder kleinen Bundesparteien tritt aber bislang unmissverständlich für eine deutliche Erhöhung der Wissenschaftsinvestitionen des Bundes und dementsprechend für eine Erweiterung der Bundeszuständigkeiten ein. Ohne eine derartige Erhöhung können jedoch die deutschen Innovationsrückstände nicht überwunden werden. Keine Bundespartei kritisiert den nicht hinzunehmenden Tatbestand, dass zur Zeit in den meisten Ländern, auch in Ostdeutschland, quer über die Parteienformationen die im internationalen Vergleich viel zu niedrigen Haushaltsanteile für das Hochschulwesen gekürzt werden.

Das Land Brandenburg stellt auf diesem Gebiet übrigens eine rühmliche Ausnahme dar, weil dort die entsprechenden Mittelansätze nicht reduziert werden (zur Wirtschafts- und Wissenschaftsentwicklung Brandenburgs vgl. Platzeck 2003, zur Position des Landes im ostdeutschen Wissenschaftsvergleich vgl. Sternagel 2002 und Vogelsang 2002). Ähnliches gilt für Nordrhein-Westfalen. Derartige Ausnahmen reichen aber nicht aus, um das Gesamtbild zu ändern. Die großen Unterschiede bei den Haushaltsansätzen für die Wissenschaft sowohl innerhalb der Gruppe der finanzschwachen als auch im Lager der finanzstarken Länder machen deutlich, dass nicht nur das Ausmaß der Finanzknappheit über die Schwerpunktsetzung entscheidet. Parteipolitisch sind diese Differenzen ebenso wenig zu erklären.

Das Innovationsthema und der Aufbau Ost müssen inhaltlich mit der Föderalismusdebatte verbunden werden, auch dann, wenn es in der dafür eingesetzten Föderalismuskommission in diesem Jahr noch nicht zu einer tragfähigen Einigung kommen sollte. Die Föderalismusargumentation sollte in der Zielrichtung

eine Erweiterung der Bundesverantwortung für Innovation und Wissenschaft anstreben, was, wie geschildert, unter bestimmten Voraussetzungen auch dem Entflechtungsziel dient. Die gesamtstaatliche Kooperation mit den Ländern kann auf diesem Gebiet durch Bundesangebote, nicht nur für die Finanzierung, bereits vor einer Verfassungsänderung gefördert werden.

Bundesrat, Bundeskompetenzen und Akzeptanz der Länderunterschiede

Im Grundsatz wäre, um auf den anderen Aspekt der Entflechtungsoperation zurückzukommen, für die Bundesratskonstruktion eine Senatsvariante nach dem US-Modell der richtige Lösungsweg – wie dies bereits andere vorgeschlagen haben. Er hätte u. a. den Vorteil, die bundespolitische Bedeutung von Landtagswahlen deutlich zu reduzieren. Eine derartige Änderung ist aber wohl in absehbarer Zeit kaum zu realisieren. Eine spürbare Eingrenzung der Bundesratszustimmung in der Bundesgesetzgebung wäre ein wichtiger Zwischenschritt.

Verbunden mit einer Stärkung von Bundeskompetenzen für die gesamtstaatliche Innovationspolitik, einer kritischen Durchforstung der übrigen Bundeszuständigkeiten und einer Reduzierung der Instanzen auf der „dritten Ebene“, auch und vor allem in der Länderselbstkoordination, könnte eine solche Föderalismusreform dem heute zu stellenden Anspruch gerecht werden. Dazu gehört freilich, im Bereich der verbleibenden oder erweiterten Landeszuständigkeiten mehr als bisher unterschiedliche Lösungsansätze zu akzeptieren. In diesem begrenzten Sektor kann, wenn man so will, „Wettbewerb“ stattfinden und auch der deutschen Grundtendenz zu einem unitarischen Bundesstaat entgegengewirkt werden.

Mit einem derartigen Ansatz würde der deutsche föderative Sonderweg der Verflechtung und Bürokratisierung verlassen werden. Eine dementsprechende Verfassungsänderung setzt allerdings die Erkenntnis der Dimension der föderativen Selbstblockade durch Öffentlichkeit und Politik voraus. Das ist bislang wahrscheinlich noch nicht der Fall, wie dies vor nicht allzu langer Zeit auch Klaus von Dohnanyi im Rückblick auf seine verschiedenen Funktionen in der Bundes- und Landespolitik in einem Debattenbeitrag festgestellt hat (von Dohnanyi 2002; vgl. dazu auch Faber 2002a, S. 124 f.). Nicht der Föderalismus als solcher sei das Problem; vielmehr sei seine Ausgestaltung in Deutschland, so seine Auffassung, „die Hauptursache der deutschen Misere“.

Perspektiven

Am 1. Mai wird die Osterweiterung der Europäischen Union vollzogen. Konkurrenz- und Gefällelagenaspekte spielen in der öffentlichen Debatte eine Rolle, u. a. mit Blick auf das unterschiedliche Lohnniveau in Deutschland und in den neuen EU-Ländern. In Polen studieren heute ungefähr ebenso viele Menschen wie in Deutschland. Polen hat dabei etwas weniger als halb so viele Einwohner wie Deutschland. Die polnische Qualifikationspolitik nimmt im Umwandlungsprozess Chancen auf, die sich auf die polnische Position im europäischen Wettbewerb positiv auswirken werden. Deutschland hat, wie geschildert, weder in seinen östlichen Bundesländern noch als Gesamtstaat vergleichbare Steigerungsraten bei den Studienanfängern. Die „Inkubationszeit“ für die Problemerkennung ist bei uns offenbar länger als in anderen Ländern. Nicht nur das Wissenschafts- und Innovationsdefizit oder der demografische Rückgang sind übrigens in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Zu nennen wären zudem die Modernisierungskrise im Islam und ihre negativen Rückwirkungen auf die Integration der muslimischen Minderheiten in Europa. Alle drei Aspekte weisen – in unterschiedlichem Umfang – Beziehungspunkte auf.

Zu den Inkubationsfällen gehört übrigens ebenso das zunehmend deutlicher werdende Fehlen einer bundesstaatlichen Perspektive für die Entwicklung der Europäischen Union – mit allen Konsequenzen für die demokratische Legitimation und Akzeptanz von EU-Entscheidungen oder für die Gewichtsverteilung und Abgrenzung zwischen Mitgliedstaaten und EU-Organen. Das damit angesprochene Problem wird künftig möglicherweise auch die innerstaatliche Willensbildung beeinflussen.

Bescheidene Erwartungen – hier eher im positiven Sinne gemeint – sind vor diesem Hintergrund für die aktuelle deutsche Föderalismusreform angemessen. Viel wäre bereits erreicht, wenn die gesamtstaatlichen Instrumente für den ostdeutschen Infrastrukturausbau und für die Reduzierung des gesamtdeutschen Innovationsrückstands vor allem in der Wissenschaftsfinanzierung durch den Bund nicht abgebaut würden, sondern erhalten blieben. Besser wäre es, wenn ein ausgewogenes Reformkonzept für die Modernisierung und Entflechtung dem Bund diejenigen erweiterten Kompetenzen zuweisen würde, die für eine wirksame Innovations- und Wissenschaftsförderung – mit einer Schwerpunktbildung in Ostdeutschland – notwendig sind.

Wir sollten versuchen, uns in der Beurteilungsperspektive in die Zeit von 2044 zu versetzen. Haben wir, im fiktiven Rückblick, 2004 die Chance genutzt, unsere gesamtstaatliche Willensbildung für die Lösung der wichtigsten Probleme effizienter zu organisieren? Ich hoffe, wir werden am Ende dieses Jahres auf diese Frage eine positive Antwort geben können.

Literatur

Bensel, Norbert / Weiler, Hans N. (2000): Hochschulen für das 21. Jahrhundert. Zwischen Staat, Markt und Eigenverantwortung. Ein hochschulpolitisches Memorandum im Rahmen der „Initiative D21“ unter Federführung der DaimlerChrysler Services (debis) AG, Broschüre, Berlin.

Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems vom 22. 2. 1978, BT- Drucks. 8/1551, S.15 ff.

Bulmahn, Edelgard (2004): Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung anlässlich des Humboldt-Forums am 20. 1. 2004 in Berlin.

Deutsche Presse-Agentur GmbH, dpa-Dossiers, Kulturpolitik Nr. 39/2003, 22. September 2003: OECD: Zu wenig Bildung in Deutschland schwächt Wachstum, S. 8 ff.

Faber, Klaus (2002a): Zentraler Modernisierungsansatz in Bildung und Forschung – Veränderung und Erneuerung unter den Bedingungen der föderativen Politikverflechtung, in: Heyder, Menzel, Rebe: Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik, Hamburg, S. 108 ff.

Faber, Klaus (2002b): Für eine nationale Bildungsstiftung, in: die tageszeitung, 18. 9. 2002, S. 14.

Faber, Klaus (2003a): Wissenschaft und Forschung – entscheidende Faktoren für die regionale Standortentwicklung, in: Wissenschaftliche Beiträge der Fachhochschule Lausitz, II. Ausgabe, Senftenberg/Cottbus, April 2003, S. 55 ff.

Faber, Klaus (2003b): Verfassungsreform und ostdeutsche Interessen, in: Brandenburgische Hefte für Wissenschaft & Politik – perspektive 21, Potsdam, Heft 29, Juli 2003, S. 85 ff.

Glötz, Peter / Faber, Klaus (1995): Grundgesetz und Bildungswesen, in: Benda / Maihofer / Vogel: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, New York, 2., neubearb. und erw. Aufl., S. 1363 ff.

Klemm, Klaus (2001): Deutschlands Schulen in der Qualitätsfalle?, in: Frankfurter Rundschau, 6. 12. 2001.

Lernen für das Leben, Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000, OECD, Paris 2001.

Platzeck, Matthias (2003): Brandenburg – ein Land zum Leben, Rede vom 20. 9. 2003 in Eberswalde, in: <http://www.spd-brandenburg.de> (Stand: 25. 9. 2003).

Sternagel, Manfred (2002): Platzierung Brandenburgs in der Wissenschafts- und Forschungspolitik, in: Wissenschafts- und Forschungspolitik in Brandenburg, Dokumentation zum Workshop Wissenschafts- und Forschungspolitik, SPD-Landtagsfraktion in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsforum der Sozialdemokratie in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern e.V., Potsdam, S. 24 ff.

Vogelsang, Frank (2002): Wissenschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland unter besonderer Berücksichtigung von Brandenburg, in: Wissenschafts- und Forschungspolitik in Brandenburg, Dokumentation zum Workshop Wissenschafts- und Forschungspolitik, SPD-Landtagsfraktion in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsforum der Sozialdemokratie in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern e.V., Potsdam, S. 20 ff.

von Dohnanyi, Klaus (2002): Warum ist unsere Politik so schwach?, in: Wirtschaftsdienst 2002, 4, S. 187 ff.

Weimarer Leitlinien „Innovation“ – Unser Land gerecht erneuern, Beschluss des SPD-Vorstands vom 6. 1. 2004, in: <http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1031335/index.html>.

Wissenschaftsrat, Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland, Köln 2000.

Zukunft der Wissenschaft – Wissenschaftspolitik für die Zukunft, SPD-Parteivorstand, Projektgruppe Jugend der SPD, Vorsitzende: Dr. Christine Bergmann, Broschüre, Berlin 2001.

Die Arbeit der Bundesstaatskommission Gelingen oder Scheitern eines wichtigen Reformprojektes?



I Einführung

Die von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KoMBO) tagt seit November 2003. Sie besteht aus 32 stimmberechtigten und vielen weiteren stellvertretenden oder beratenden Mitgliedern, Gästen und Sachverständigen, insgesamt 102 Teilnehmern. Bisher hat sie acht Sitzungen, davon zwei nicht-öffentliche Klausuren und zwei Sachverständigenanhörungen zu den Themen „Finanzbeziehungen im Bundesstaat“ und „Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen“ und Mitwirkungsrechte des Bundesrates“ durchgeführt. Zwei große Arbeitsgruppen und sieben kleinere Projektgruppen wurden eingerichtet.

Mit der 8. Kommissionssitzung am 8. Juli 2004 wurde nun die erste Etappe vor der Sommerpause 2004 abgeschlossen. Da der Einsetzungsbeschluss vom Oktober 2003 als Abschlusstermin der Arbeit Ende 2004 vorsieht, wird die Zeit nunmehr knapp. Verstärkt seit dem 20. August, zuvor aber auch schon seit Juni, haben die sieben Projektgruppen in zahlreichen Sitzungen den Stoff aufgearbeitet, insbesondere in den Bereichen:

- Projektgruppe 1: Art. 84 GG materielle Zugriffsrechte und Europa
- Projektgruppe 2: Öffentlicher Dienst und innere Sicherheit
- Projektgruppe 3: Bildung, Forschung, Kultur
- Projektgruppe 4: Umwelt und Verbraucherschutz
- Projektgruppe 5: verschiedene Regionalthemen, unter anderem der Bereich der Öffentlichen Fürsorge, Kinder und Jugendhilferecht, regionale Arbeitsmarktpolitik, Wohnungswesen und anderes
- Projektgruppe 6: Finanzthemen, insbesondere möglicher Abbau von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen (Art. 91 a und b). Die Frage eines möglichen neuen Zustimmungsrechtes bei erheblichen Kostenfolgen von Bundesgesetzen, die Frage von EU-Haftungen und anderes mehr, sowie
- Projektgruppe 7: die sich mit der Frage einer Hauptstadt Klausel für Berlin beschäftigt.

Die Projektgruppen haben bis Ende September Zeit: Dann soll in den beiden großen Arbeitsgruppen das Ergebnis zusammengefasst und für die am 14. Oktober stattfindende 9. Sitzung der Gesamtkommission aufbereitet werden.

Aber nicht nur zeitlich gerät die Kommission nunmehr unter Druck, sondern auch in der Sache. Einerseits werden die Probleme umso deutlicher, je konkreter man sie anfasst, dies betrifft vor allem auch die Interessengegensätze zwischen Bundes- und Landesseite. Insbesondere entsteht aber auch durch die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sich schon in der Altenpflegeentscheidung (vom 24. Oktober 2002) angedeutet und in der Juniorprofessurentscheidung (vom 27. Juli 2004) fortgesetzt hat, Druck auf die Kommission: Durch diese Rechtsprechung ist eine für den Bund ungünstigere Ausgangslage entstanden, die auch die Problematik des Art. 72 (2) GG mit seiner „Erforderlichkeitsklausel“ wieder in den Vordergrund rückt.

Für Anfang November ist eine weitere, die 10. Kommissionssitzung, terminiert. Dann müssen die Entscheidungen wirklich fallen und politisch abgesichert werden, so dass sich in der Schluss-Sitzung Anfang Dezember die erforderliche 2/3-Mehrheit in der Abstimmung unter den 32 stimmberechtigten Mitgliedern (16 Ministerpräsidenten und 16 Bundestagsabgeordnete) anschließen kann. Im Dezember – wahrscheinlich auch noch im Januar – wird dann der eigentliche „Bericht“ erstellt werden. Anschließend erfolgt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Bundestag und Bundesrat, welches noch einmal einige Monate dauern wird.

In der jetzigen Phase stellt sich die Frage nach dem bisher Erreichten und ob die verbleibenden drei bis vier Monate genügen werden, ein zufriedenstellendes Ergebnis zu erzielen. Dazu soll zunächst der bisherige Gang der Ereignisse bzw. die Ergebnisse und Schwierigkeiten in der Arbeitsgruppe 1 dargestellt werden (Kap. II). Entsprechendes erfolgt für die Arbeitsgruppe 2 (Kap. III), bevor ein vorläufiges Resümee und eine Antwort auf die Ausgangsfrage nach dem möglichen Gelingen oder Scheitern dieses wichtigen Reformprojektes versucht wird (Kap. IV).

II Arbeitsgruppe 1

Die bisherigen Ergebnisse bzw. Schwierigkeiten sollen anhand von vier Bereichen dargestellt werden:

1. Art. 84 GG – Rückführung der Zustimmungsqute des Bundesrates
2. Gesetzgebungskompetenzen (mit einigen exemplarischen Beispielen)
3. Die Problematik der Zugriffsgesetzgebung
4. Die Situation im Bereich von Art. 23 GG und die Europafähigkeit der Verfassung

1. Art. 84 GG – Rückführung der Zustimmungsqute des Bundesrates

Bei der Frage des Art. 84 Abs. 1 GG – also der Möglichkeit einer deutlichen Herabsetzung der Zustimmungsqute des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung, die zurzeit bei 60 % liegt, kommt man an Art. 84 GG nicht vorbei, der etwa für die Hälfte dieser Zustimmungsfälle „verantwortlich“ ist. Wenn die Zustim-

mungspflicht nach Art. 84 GG entfallen würde, wären statt 60 % nur noch 30 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig. Dieses wesentliche Verhandlungsziel des Bundes könnte erreicht werden, wenn den Ländern die Möglichkeit eingeräumt würde, in ihrer eigentlichen Domäne, nämlich dem Vollzug von Bundesgesetzen, also in ihren eigenen Verwaltungen, mit denen sie die Bundesgesetze ausführen, eigenes Verfahrensrecht schaffen zu können, ohne an bundesrechtliche Vorgaben zwingend gebunden zu sein. Nach der heutigen Situation des Art. 84 (1) GG kann der Bund zwingende Verwaltungsverfahrensregelungen und Behördeneinrichtungen schaffen, wenn er die Zustimmung des Bundesrates dazu erhält. In der Praxis allerdings haben die Länder das Zustimmungsverfahren dazu benutzt, auch völlig andere Fragen als solche verfahrensrechtlicher oder organisationsrechtlicher Natur zu beantworten oder zu lösen. Dabei haben sie sich in die materiell-rechtliche Diskussion der jeweiligen Gesetzesvorhaben voll eingemischt und konnten dies mit dem Zustimmungshebel auch wirksam umsetzen. Dies galt insbesondere, wenn unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bestanden, wie dies in vielen Jahren der bundesrepublikanischen Staatspraxis der Fall war.

Die Länder haben nun mit ihrem Positionspapier der Ministerpräsidentenkonferenz von Anfang Mai 2004 (siehe Kommissionsdrucksache 45)¹ Ziele aufgestellt, die für den Reform- und Verhandlungsprozess außerordentlich wichtig sind. Sie können aber natürlich das Verhandlungsergebnis in keiner Weise vorherbestimmen, da sie nur die Positionierung einer Seite darstellen und zudem auch noch zahlreiche Varianten zulassen bzw. bestimmte Themen nur als Prüfungsaufträge oder als Verhandlungsmöglichkeit bezeichnen.

In der Frage der Zustimmungrechte nach Art. 84 GG erklären die Länder in diesem Positionspapier ihre grundsätzliche Bereitschaft, auf den Zustimmungstatbestand des Art. 84 GG zu verzichten, wenn sie a) eigenständig Behördeneinrichtungen und Verfahrensregelungen abweichend von Bundesvorgaben selbst bestimmen können, wenn b) im Gegenzug Gesetze „mit erheblichen Kostenfolgen“ für die Länder zustimmungspflichtig werden und wenn c) die Länder eigene materielle Kompetenzen erhalten, insbesondere in den Bereichen Organisationshoheit, Regelung von Sachverhalten mit Regionalbezug und der Kulturhoheit. Dies sind erhebliche Gegenforderungen der Länder und man wird sehen müssen, ob diese erfüllt werden können oder ob es sich hier um einen Versuch der Überreizung dieser Position handelt.

¹ Die Kommissionsdrucksachen sind unter www.bundesrat.de über das Internet verfügbar.

In der Debatte zu Art. 84 GG ist man aber weit gediehen. Es gibt einen Vorschlag der Vertreter der großen Bundestagsfraktionen, der Abgeordneten Stünker und Röttgen, zusammen mit den Ländern, zu einer Formel, d.h. einer Neuformulierung des Art. 84, welcher diese Zustimmungspflicht aufhebt und den Ländern die Möglichkeit gibt, das Verfahrensrecht und das Organisationsrecht selbst zu regeln. Allerdings ist die Bundesregierung der Auffassung, dem Bund müsse doch die Möglichkeit gelassen werden, in den Ländern unter Umständen einheitliches Verfahrensrecht zwingend festzulegen, dann allerdings mit Zustimmung des Bundesrates (sog. „Sperrbefugnis“ des Bundes). Dieses sei notwendig, weil es fachliche Problemlagen gebe, in denen die Öffnung von Verfahrensrecht für abweichendes Landesrecht unverzichtbare bundeseinheitliche materielle Standards, z.B. im Bereich des Gesundheits- und Verbraucherschutzes oder im Bereich des Umweltschutzes, untergraben könne. Die Frage muss noch endgültig politisch entschieden werden, ob es einer solchen Sperrbefugnis bedarf oder nicht oder ob der Bund dieses Gebiet den Ländern wirklich voll eigenverantwortlich übertragen kann.

Nach meiner persönlichen Auffassung ist dieses verantwortbar. Das Bundesstaatsprinzip ist ernst zu nehmen, und die Länder haben bisher, z.B. im Verwaltungsverfahrenrecht, gezeigt, dass sie von ihren jetzigen Möglichkeiten verantwortungsvoll Gebrauch machen. Zudem wird es auch, wenn diese Regelungen freigegeben werden, nicht zu völlig voneinander abweichenden Bestimmungen der Länder kommen. Außerdem ist der Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung zu beachten, dem die Länder unterliegen, wenn sie vom Bundesrecht abweichendes Recht setzen wollen. Der große Vorteil für den Bund ist: Er darf eine bestimmte Materie erst einmal vollständig regeln und kann damit ein zwischen materiellem Recht und Verfahrensrecht abgestimmtes, einheitliches Modell vorgeben. Diejenigen Länder, die im Verfahrensrecht abweichen wollen, müssen dies vor ihrer Landes(fach)öffentlichkeit und vor ihren Landtagen gut begründen.

Sehr viel schwieriger ist die zweite Forderung der Länder, zum Ausgleich auch bei „erheblichen Kostenfolgen“ von Bundesgesetzen ein neues Zustimmungsrecht erhalten zu müssen, dies werde ich unter Kap. III, Arbeitsgruppe 2 (Finanzen), näher ausführen.

Auch die dritte Forderung der Länder, zum Ausgleich für die wegfallende Zustimmung über Art. 84 (1) GG eigene Sachkompetenzen zu erreichen (im Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz als „substanzielle eigene politische

Gestaltungsmöglichkeiten“ formuliert) ist natürlich nur ein Verhandlungsziel: Die Länder wollen den Preis für die Aufgabe ihres Zustimmungsrechtes in Art. 84 möglichst hochtreiben. Der Bund muss aber auf die Erhaltung des sachlichen Bezugs solcher Kompetenzverschiebungen achten. Außerdem muss er sich fragen, inwieweit das „gesamtstaatliche Interesse“ in bestimmten Bereichen nicht eine völlige Öffnung für Länderrecht verhindert. Dies ist aber nicht so sehr im Verfahrensrecht als vielmehr im materiellen Recht zu fragen (siehe dazu die hochstrittige Debatte über die Zugriffsgesetzgebung).

Insgesamt kann man in diesem Bereich aber auf ein letztlich einverständliches Ergebnis zwischen Bund und Ländern hoffen.

2. Gesetzgebungskompetenzen

Bei den Gesetzgebungskompetenzen, mit denen sich die Projektgruppen 2–5 auseinandersetzen, gibt es teils Fortschritte, teils sind die Lösungswege noch nicht zu erkennen.

Beispiel 1: Öffentlicher Dienst

Hier besteht zur Zeit eine Rahmenkompetenz des Bundes in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1. GG. Grundsätzliche Übereinstimmung gibt es zur Abschaffung der Rahmenkompetenzen als Gesetzgebungstypus, weil die doppelte Gesetzgebung aus Bundesrahmengesetz und ausfüllendem Landesgesetz insbesondere in Bereichen der EU-Richtlinien zu einer Dreifachgesetzgebung führt, die zu umständlich ist.

Die Bundestagsseite ist bereit, im Bereich des Beamtenrechts den Ländern einen erheblichen Teil der Kompetenzen zu übertragen, denn es ist in der Tat nicht einzusehen, dass die sehr viel höhere Zahl von Landesbeamten in ihren Rechtsverhältnissen durch den Bund so stark geprägt wird, wie dies zurzeit der Fall ist. In jahrzehntelanger Übung hat sich ein festes Korsett an beamtenrechtlichen Regelungen ergeben, von dem auch die Länder so schnell nicht abweichen dürften. Auf der anderen Seite besteht Einigkeit, dass in „statusrelevanten“ Regelungen des Beamtenrechtes keine Abweichung möglich ist, dies also länderübergreifend bundeseinheitlich geregelt werden muss, dies betrifft etwa die Fragen Grundsatz des Beamtenverhältnisses, Versetzung in andere Bundesländer, Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit usw.

Über den Katalog dessen, was „vor die Klammer gezogen werden soll“ wird man Einigkeit erzielen, und ich rechne für den Bereich „Öffentlicher Dienst“ mit einer Lösung über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die statusrelevanten Regelungen und im Übrigen eine Regelungskompetenz der Länder, das heißt also Aufhebung des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG und Einführung etwa eines Art. 73 Nr. 8a GG.

Politisch brisanter ist die Frage, ob auch Art. 74 (a) GG, also die Kompetenz für **Besoldung und Versorgung** auf die Länder übergehen soll. Diese Kompetenznorm ist 1971 auf Wunsch der Länder in die Verfassung eingefügt worden, nunmehr streben diese eine Auflösung dieser Norm an. Allerdings ist das Meinungsbild hier nicht einheitlich, sondern es streben – wie bei der gesamten Reform – insbesondere die vier starken Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen voran und die anderen Länder fügen sich mehr oder weniger. Hier dürften insbesondere die strukturschwachen Länder, auch die neuen Bundesländer, nicht ohne weiteres zur Übernahme der politischen Verantwortung für die gesamte Besoldungs- und Versorgungsstruktur bereit sein. Deshalb wird als Alternative auch ein so genanntes „Bandbreitenmodell“ diskutiert, bei dem der Bund eine Bandbreite vorgeben könnte und dafür eine Kompetenz im konkurrierenden Bereich bekäme. Die Ausfüllung dieser „Bandbreite“ in Besoldung und Versorgung obläge hier den Ländern. Auf mittlere und längere Sicht werden die Versorgungslasten insbesondere für die Länder aber ein so entscheidender politischer Punkt sein, dass auch in Verbindung zu den anderen Alterssicherungssystemen besondere Sorgfalt bei verfassungsrechtlichen Änderungswünschen walten muss.

Beispiel 2: Hochschulrecht

Auch hier soll die Rahmenkompetenz des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 (a) GG aufgelöst werden. Das Hochschulwesen ginge in seinen Regelungsmöglichkeiten auf die Länder über. Es besteht aber Einigkeit, dass auch hier gewisse Bereiche einer länderübergreifenden, bundeseinheitlichen Regelung unterliegen müssen, insbesondere die Fragen Hochschulzugang, Hochschulabschluss, die Frage der Evaluierung / Qualitätssicherung an den Hochschulen und eventuell auch das Recht des wissenschaftlichen Personals. Allerdings wollen die Länder diese länderübergreifende Einheitlichkeit auf dem Wege von **Staatsverträgen** herstellen; der Bund hingegen kann sich dies nur über ein Bundesgesetz (eventuell mit Zu-

stimmungsvorbehalt) vorstellen. Hier wird noch eine endgültige Lösung gesucht werden müssen, aber auch hier ist im Ansatz der Übergang des Hochschulrechts auf die Länder ausgemachte Sache (die damit zusammenhängenden Fragen von Forschungsförderung, Ausbildungsförderung, Hochschulbau werden unter III Finanzen angesprochen).

Beispiel 3: Umweltschutz

Der Bereich Umweltschutz ist nach geltender Rechtslage nicht im Gesetzgebungskatalog durch einen einheitlichen Kompetenztitel geregelt. Stattdessen befinden sich sowohl in Art. 74 einige Materien in der konkurrierenden Gesetzgebung, insbesondere im Abs. 1 Nr. 24 GG, als auch in Art. 75 einige in der Rahmengesetzgebung – insbesondere in Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG. Diese komplizierte, historisch gewachsene Ausgangssituation zeigte sich auch darin, dass der Bund vor einigen Jahren nicht in der Lage war, ein einheitliches Umweltgesetzbuch in die Welt zu setzen, weil die Länder nicht ihre Zustimmung geben wollten, auch das wasserrechtliche Genehmigungsverfahren in einem *einheitlichen* Verfahren zusammen mit dem integrierten Zulassungsverfahren in diesem Gesetz zu regeln. Da der Bund im Bereich Naturschutz und Wasserhaushalt lediglich eine Rahmenkompetenz besitzt, kam es nicht zu einem nationalen Umweltgesetzbuch, obwohl dieses von allen Fachpolitikern angestrebt wird und zudem im Umweltausschuss des Bundestages eine fraktionsübergreifende Position formuliert wurde. Die Länder sind im Prinzip auch dazu bereit, fordern aber dafür als besondere Kompensation die Einführung einer neuen Gesetzgebungsart, der so genannten Zugriffsgesetzgebung. Darunter sogleich unter 3.

Ob es eine Möglichkeit gibt, auch ohne das extrem strittige Instrument der „Zugriffsgesetzgebung“ eine Lösung im Umweltrecht zu erzielen, etwa über eine Öffnungsklausel in der Verfassung, die den Bundesgesetzgeber verpflichtet, etwa regional-spezifische Fragestellungen einer Länderregelung zu öffnen, ist zur Zeit noch nicht abzusehen.

Beispiel 4: Sonstige Kompetenzen

Die Länder haben hier zu einem Strauß von Vorschriften: aus dem Bereich der Öffentlichen Fürsorge etwa dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, aus dem Be-

reich Recht der Wirtschaft, etwa dem Bereich Handwerksrecht, Gewerberecht usw. bis hin zur außerschulischen beruflichen Bildung Vorschläge gemacht. Diese Gebiete wiesen nach ihrer Argumentation einen mehr oder weniger starken örtlichen Bezug auf oder lägen nah bei Gesetzgebungsgebieten, die ohnehin den Ländern zugeeignet seien, wie etwa das Schornsteinfegerrecht, welches der Gefahrenabwehr und damit systematisch dem Polizei- und Ordnungsrecht zugehöre.

Der Bund weist in seiner Argumentation wiederum auf überregionale Bezüge der jeweiligen Materien hin. Im Falle des Schornsteinfegerrechts etwa könne dieses aus Sicherheits- und Umweltschutzgründen in Länderzuständigkeit nicht einheitlich gewährleistet werden, gebe es gleichzeitig ein von der EU-Kommission gegen Deutschland eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren, dessen Existenz die Annahme widerlege, das Schornsteinfegergesetz habe einen nur örtlichen Bezug ohne grenzübergreifende Auswirkungen, und schließlich würde die Zusatzversorgung der Schornsteinfeger bei einer Übertragung auf die 16 Länder zusammenbrechen und ggf. Schadensersatzansprüche bis zu 1,5 Mrd. Euro auflösen.

Bei zahllosen Materien gibt es Ansätze zu diskutieren, ob sie mehr regional oder mehr überregional strukturiert sind oder ob sie zu bereits bestehenden Gesetzgebungskomplexen gehören oder ob sie aus Gründen der wirtschaftlichen Liberalität sowieso neu zu regeln sind, wie z.B. das Ladenschlussrecht. Hier hat allerdings das Ladenschlussurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 2004 (Kaufhof-Fall) den Ländern einen deutlichen Vorteil verschafft, sodass dieser Bereich voraussichtlich an die Länder übergehen wird.

In beteiligten Fachkreisen wird insbesondere das Thema „**außerschulische berufliche Bildung**“ behandelt. Neben dem Bereich „Öffentliche Fürsorge/Kinder- und Jugendhilfegesetz“ ist dies der Bereich, in dem die Kommission die meisten kritischen Zuschriften erreichen. Insbesondere kommen diese aus dem Bereich der Wirtschaft selbst, die nahezu völlig einhellig verlangt, dass der Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung in Bundeskompetenz erhalten bleibt. Die berufliche Bildung stehe eben nicht so nahe bei der Schule, sondern mehr bei der beruflichen Bildung der Wirtschaft.

Im Bereich des **Kinder- und Jugendhilferechts** gehen außerordentlich viele Zuschriften insbesondere von Wohlfahrtsverbänden bei der Kommission ein, und es neigt sich die Waage – jedenfalls aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion

– tatsächlich in Richtung Beibehaltung der Bundeskompetenz, da es sich um ein jahrzehntelang gewachsenes, verflochtenes Rechtssystem handelt. Bei diesem stehen zwar durchaus erhebliche finanzielle Aufwendungen in Rede, es ist aber durch ein notwendiges relativ hohes Schutzniveau gegenüber den betroffenen Kindern und Jugendlichen geprägt und sollte nicht einer Degression nach unten ausgesetzt sein, wenn in den Ländern Geld gespart werden muss.

Aus dem weiteren Kompetenzbereich gibt es aber durchaus Materien, bei denen klar ist, dass sie durchaus an den Bund oder umgekehrt an die Länder gehen können. Dies gilt etwa für den Bereich des Gaststättenrechts oder des Wohnungswesens, die einer ernsthaften Überprüfung in Richtung Länderkompetenz zu unterziehen sind – ebenso wie das Jagdwesen und das Presserecht nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 und 3 (erste Nennung). Umgekehrt wird aber z.B. das Melde- und Ausweiswesen nach Nr. 5 in die ausschließliche Bundeskompetenz übergehen.

3. Zur allgemeinen Problematik von Zugriffsrechten

Die Länder haben häufig unterschiedliche Auffassungen in bestimmten Bereichen, ob sie eine Kompetenz zur Übernahme anstreben sollen oder nicht, dies ist an entsprechend vorsichtigen oder alternativen Formulierungen im MPK-Beschluss vom 6. Mai 2004 zu erkennen. Das liegt schlicht an der unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit der Länder. In einzelnen Ländern, vor allem in den vier starken: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, kann man sich durchaus eine eigene Regelung in bestimmten Bereichen vorstellen, während andere Länder diese gern vom Bund geregelt sehen möchten. Deshalb haben die Länder ein Modell entwickelt, welches den unterschiedlichen Ansprüchen der Länder gerecht zu werden versucht – die so genannte Zugriffsgesetzgebung. Danach soll in den Bereichen, in denen eine klare Kompetenztrennung Richtung Bund oder Richtung Land nicht zu erreichen ist, dem Bund zwar das Gesetzgebungsrecht zugestanden werden, den Ländern aber ein *Zugriffsrecht* eingeräumt werden. Die Länder könnten danach den gleichen Sachverhalt durch entsprechenden Landtagsbeschluss abweichend vom Bundesrecht regeln. Besonders im Bereich des Umweltschutzes wird eine solche Lösung etwa von Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Bayern stark vertreten.

In einem anderen Stadium der Debatte wurde diese Zugriffsgesetzgebung auch „Parallelgesetzgebung genannt“. Dies trifft den Sachverhalt besser, da

Bund und Länder im Bereich der Zugriffsgesetzgebung beide die Befugnis zur Gesetzgebung hätten. Dabei könnten die Länder, die etwas regeln wollen, diese Regelung vornehmen und die Länder, die nichts regeln wollen, ließen weiter die Bundesgesetzgebung gelten. So wird der Streit zwischen den Ländern nahezu aufgelöst, und insofern ist verständlich, dass die MPK diese Lösung in vielen Fällen als Alternative zu einer Vollgesetzgebung des Bundes anstrebt und damit dem Streit in den eigenen Reihen auf wunderbare Weise aus dem Wege geht.

Demgegenüber hat die Bundes*regierung* massive Bedenken angemeldet, die auch weitgehend von Sachverständigen und von Mitgliedern der Bundestagsfraktionen, jedenfalls der SPD-Bundestagsfraktion, geteilt werden. Aus der Sicht der Bundesregierung sprechen insbesondere die Gefahren einer irreparablen Rechtszersplitterung, einer fehlenden Zuordnung der Verantwortlichkeit, wachsende Intransparenz und Verflechtung gegen dieses Modell. Dies widerspricht diametral dem eigentlichen Ziel der Kommissionsarbeit, nämlich für mehr Transparenz und Entflechtung zwischen Bund und Ländern zu sorgen.

Wie schwierig ein solches Modell auch nur gedanklich durchzuführen ist, haben die Länder in Alternativen zu ihren eigenen Vorschlägen deutlich gemacht. So schlagen sie einmal vor, die Länder sollten von dieser Befugnis nur „zur Regelung von Sachzusammenhängen“ Gebrauch machen. – Wie sollten solche „Sachzusammenhänge“ abgegrenzt werden? Wiederum nach dem Ländervorschlag selbst bestünde die Alternative in der *vollständigen* Regelung der Materie durch Landesrecht durch die abweichenden Länder. – Was passiert aber, wenn der Bund seinerseits wieder novelliert? Insbesondere diese Frage zeigt, dass die Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten enorm sind.

Es kann nicht das Ziel der Kommissionsarbeit sein, einen solchen völlig neuen Gesetzgebungstypus zu schaffen, nachdem man gerade den komplexen Typus der Rahmengesetzgebung abschaffen will. Dennoch sollte man den Landtagen eine Möglichkeit geben, in bestimmten Materien mehr eigenständige Regelungsmöglichkeiten zu bekommen. Der Bund schlägt hierzu den Versuch von weitergehenden *Öffnungsklauseln* vor oder alternativ eine Änderung des Art. 72, an der noch gearbeitet wird. Speziell nach der Juniorprofessur-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004 spitzt sich dieses Problem zu (siehe die Thesen zur Urteilsanalyse in Komm.-Drs.77).

Wie eine solche Öffnungsklausel in der Umsetzung durch den Bundesgesetzgeber so verfassungsfest ausgestaltet werden kann, dass die Länder nicht mehr

ernsthaft ihr Argument vortragen können, sie seien dann von der „Gnade des Bundesgesetzgebers“ abhängig, muss noch entwickelt werden. Mir schwebt eine Verpflichtung zur Öffnung vor, wenn es sich um *regionalspezifische Sachverhalte* handelt. Dabei ist mir klar, dass diese Abgrenzung in den Einzelmaterien natürlich auch erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen würde.

Ein weiteres rechtspolitisches Gegenargument muss gesehen werden: Mit der Einführung von Zugriffsgesetzen in die Verfassung würde sich die Gefahr eines „Zweiklassenföderalismus“ tatsächlich stellen: Zwar sind die Länder auch jetzt schon unterschiedlich groß und leistungsfähig. Durch eine Zugriffsgesetzgebung würde dies aber erheblich verstärkt werden – es wäre sehr schnell zu sehen, welche Länder in der Lage sind, von den neuen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen und welche nicht.

Vielleicht wäre die Möglichkeit der Länder zu einer *Abweichungsbefugnis* in ganz bestimmten ausgesuchten Materien eine Lösung, wenn der Bund seinerseits durch eine Novellierung des Bundesrechts die Länderabweichung wieder korrigieren könnte (lex-posterior-Regel).

4. Zu Artikel 23 und den Europafragen

Diese Thematik wurde zuletzt am 23. Mai 2004 intensiv in der KoMBO erörtert. Die dort deutlich gewordenen unterschiedlichen Auffassungen setzen sich auch in weiter vorgelegten Papieren fort. Die Länder sind der Auffassung, der 1993/94 zu ihren Gunsten stark veränderte Artikel 23 sei auch in den von den Sachverständigen in der Anhörung besonders kritisierten Absätzen 5 und 6 angemessen und habe sich in der Praxis bewährt. Die Rechtslage müsse sogar noch präzisiert werden und eine Erhöhung der Verbindlichkeit des Bundesratsvotums sei erforderlich. Demgegenüber ist die Bundes*regierung* der Auffassung, Art. 23 lasse sich im Sinne einer Verbesserung der Handlungsfähigkeit Deutschlands in EU-Angelegenheiten und in Brüssel optimieren. Ein wesentlicher Grund der nicht-optimalen Situation liege in den komplizierten Beteiligungsmechanismen des Art. 23 Abs. 5 und 6.

Für ein flexibles Verhandlungsmandat in Brüssel hält die Bundesregierung eine Vereinfachung der Mitwirkungsverfahren des Art. 23 für nötig. Sie kann sich dabei auf eine Mehrheit der Sachverständigen der Kommission berufen, die verschiedene Vorschläge von einer Verschlankung der Absätze 3 bis 7 bis

hin zu ihrer Streichung – bei allerdings entsprechenden organisatorischen Gewährleistungen insbesondere für den Informationsaustausch mit den Ländern – vorgelegt haben. Die erfolgte Anpassung in der Praxis des Art. 23 sollte sich auch in einer Neufassung des Art. 23 widerspiegeln. Ob in diesem schwierigen Thema eine Verbesserung zugunsten der Bundesseite erreichbar ist, muss sich erst noch zeigen. Einen Anspruch haben die Länder allerdings deutlich gemacht und das ist auch absolut legitim: Bei Reduzierung ihrer starken Mitwirkungsrechte in der Verfassung muss auf unterverfassungsrechtlicher Ebene eine Garantie für ihre rechtzeitige Beteiligung durch die Bundesregierung und entsprechende Informationsweitergabe geleistet werden, also etwa im EU-Zusammenarbeitsgesetz Bund-Länder oder in entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen.

Zusammenfassung zu Arbeitsgruppe 1

Aus meiner Sicht besteht zurzeit eher eine Gefahr der *Überkompensation* zugunsten der Länder als Ausgleich zu ihrem Zustimmungsverzicht in Art. 84. Sie erhalten nicht nur das eigene Verfahrensrecht und die Behördeneinrichtung, sie bekommen verschiedene Gesetzgebungskompetenzen, etwa in dem wichtigen Bereich Öffentlicher Dienst oder Hochschulen, und man wird sich im Finanzbereich möglicherweise auch noch auf eine Kostenfolgenregelung einigen können. Dies ist mehr als eine Kompensation. Dies wäre eine deutliche Verschiebung der Gewichtung hin zu den Ländern. Zieht man die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinzu, die dem Bund das Wahrnehmen von Kompetenzen aus dem Katalog des Artikel 74 GG (der konkurrierenden Gesetzgebung) außerordentlich erschwert, so muss der Bund ersichtlich aufpassen, dass unser System nicht in eine Schieflage, letztlich in Richtung „Staatenbund“, gerät. Stattdessen ist ernsthaft an eine Novellierung des Art. 72 Abs. 2 im Sinne einer Reduzierung oder sogar Abschaffung zu denken, damit nicht der Ersatzgesetzgeber in Karlsruhe zu häufig tätig wird. Es müsste auch im Interesse der Länder liegen, dass die Unsicherheit darüber, was der Bundesgesetzgeber noch darf und was nicht, beseitigt wird. Am besten geschähe dies durch eine möglichst weitgehende, d.h. radikale Trennung der Kompetenzen.

III Arbeitsgruppe 2 – Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Die Arbeitsgruppe 2, die ihre Beratungen deutlich nach den Beratungen in der AG 1 aufgenommen hat, steckt noch mitten in den Diskussionen. Dennoch lässt sich zu einigen wichtigen Punkten bereits etwas sagen.

1. Gemeinschaftsaufgaben / Mischfinanzierungen

Dieses Thema hat sich als außerordentlich schwierig erwiesen, da Bund und Länder hier sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b erwiesen sich aus Ländersicht als schwerfällig und unpräzise und sie erfassten auch nur sehr unvollkommen die Gesamtbedürfnisse in den Ländern. Diese streben daher die Abschaffung der meisten Gemeinschaftsaufgaben an, mit Ausnahme der Forschungsförderung und des Küstenschutzes. Letzteren wollen sie sogar noch im Sinne eines Hochwasserschutzes erweitern. Bei diesen beiden Punkten soll es also bei der gemeinsamen Aufgabe von Bund und Ländern bleiben. Die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung sei überholt und soll abgeschafft werden. Die regionale Wirtschaftsstruktur, die Agrarstruktur, der Hochschulbau und die gegenwärtigen Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 seien im Kern abzuschaffen, aber die dafür vom Bund bisher aufgewandten Mittel seien den Ländern sogar mit der Maßgabe „dauerhafter und dynamischer Kompensation“ zu übergeben.

Stattdessen schlägt der Bund bzw. die SPD-Bundestagsfraktion mit Unterstützung der Bundesregierung und ansatzweise auch der Fraktion der Grünen vor, die Gemeinschaftsaufgaben nicht ersatzlos abzuschaffen. Dies sei insbesondere im Hinblick auf die finanzschwachen Länder nicht möglich und sinnvoll, sondern sie seien lediglich zu modernisieren und zu überarbeiten. Dazu haben die beiden Abgeordneten Kröning und Runde ein Papier (Komm.-Drs. 57 – neu) mit entsprechenden Erläuterungen eingebracht, dessen Vorschläge sogar eine „Fortentwicklung des Bildungswesens“ als Nachfolgeregelung zur bisherigen Bildungsplanung in Art. 91 b zusammen mit den Finanzhilfen nach dem bisherigen Art. 104 a (4) in einem neuen Art. 104 b zusammenfassen wollen.

Diese Vorstellung wird von den Ländern zwar noch strikt abgelehnt, die sich insbesondere nicht bereit zeigen, über irgendwelche Annäherungen im Bereich Bildungswesen für den Bund zu reden, so dass auch die bisher schon strittig dis-

kutierte Frage möglicher Kompensationen vonseiten des Bundes an die Länder bei Abschaffung von Gemeinschaftsaufgaben stark in den Hintergrund getreten ist. Der Bund kann sich politisch aus dem Bildungsbereich aber nicht vollkommen zurückziehen. Die Folgen werden auch die Länder bedenken, wenn etwa der Bund gemeinsame Modell-Projekte im Bildungsbereich (z.B. Sinus-Transfer-Projekt) nicht mehr fördern dürfte. Auch bei der Frage einer Fortsetzung der jetzigen Zusammenwirkungsmöglichkeit im Bereich der bisherigen „Bildungsplanung“ wird das mit zu bedenken sein. Der Bund seinerseits kann die Vorstellung der Länder zu einer dauerhaften und dynamischen Kompensation nicht mit vollziehen. Von daher bleiben im Augenblick die gemeinsame Forschungsförderung, der Küstenschutz sowie der „überregionale“ Hochschulbau relativ streitfrei, während über die anderen Gemeinschaftsaufgaben weiter gesprochen werden muss – gegebenenfalls dann auch über eine Kompensationsmöglichkeit.

2. Kostenfolgen von Bundesgesetzen

Bei dem Thema „Kostenfolgen von Bundesgesetzen“ – eine Folge der Artikel 84-Diskussion (s. dazu oben unter II Arbeitsgruppe 1, Punkt 1) – kann eine gewisse Annäherung der unterschiedlichen Positionen festgestellt werden. Insbesondere die Vorschläge von Prof. Kirchhof auf der einen Seite sowie die Vorstellung des Bundesministeriums der Finanzen zeigen Annäherungen bei der Frage „Zustimmungspflicht bei erheblichen Geld- oder geldwerten Sachleistungen“, soweit diese in Bundesgesetzen im Wege der Anspruchsgewährung an Dritte geregelt werden. Kirchhof schlägt daneben auch die Frage der Personal- oder Sachstandards in der Leistungsverwaltung vor – und die Länder wollen diese sowie die wahrscheinlich besonders strittige Frage der Dienstleistungen aufnehmen. Nicht alle diese Kriterien können jedoch mit in die Zustimmungsklausel hineingezogen werden. Insofern wird auch von einer „Pralinenschachtel“ (O. Runde) gesprochen, in die man bestimmte Elemente hineinlegen oder herausnehmen kann.

Insbesondere wird der Bund keiner neuen Zustimmungsklausel zustimmen, die nicht eine ganz wesentliche Reduzierung der Zustimmungspflichten infolge des veränderten Art. 84 auch weiterhin ermöglicht. Der Bund darf nicht „vom Regen in die Traufe“ kommen, indem er bei Art. 84 die Zustimmung abschafft, dafür einiges zulässt (s. oben unter II, 1 und 2) und schließlich den Ländern

auch noch über einen neuen Zustimmungstatbestand wieder neue Möglichkeiten einräumt. Dies kann nicht Sinn einer Entflechtungsdiskussion der Kommission sein. Dennoch darf man hier insgesamt feststellen, dass die Aussichten auf eine Einigung nicht schlecht sind. Dieses großes Thema, das zunächst als fast unmöglich zu lösen angesehen wurde, kann als „auf gutem Wege befindlich“ festgestellt werden.

3. Die Frage der EU-Haftung

Auch hier kann von einem deutlichen Fortschritt gesprochen werden. Sowohl die Länder als auch die Bundesseite haben entsprechende Papiere vorgelegt (hier etwa Komm.-Drs. 54). Es geht um die Lasten, welche die EU der Bundesrepublik als Mitgliedsstaat auferlegen kann, wenn etwa in einem Vertragsverletzungsverfahren eine EU-rechtswidrige Umsetzung von EU-Normen festgestellt wird oder Zahlungen anfallen, die aus Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte oder aus den sog. Anlastungsentscheidungen resultieren. Hier ist man insgesamt zu einigen Kriterien gekommen und auch die Länder stimmen einer entsprechenden Regelung nach dem Prinzip der innerstaatlichen Kompetenzverteilung grundsätzlich zu. Danach haftet ein Land, welches durch seine abweichenden oder eigenen Entscheidungen eine solche EU-Haftung auslöst, selbst für diese Aufwendungen. Treten dabei überschießende Beträge auf, handelt es sich also um überproportionale, auf den Gesamtstaat hochgerechnete Anlastungen, so müsste ein Weg gefunden werden, diese aufzuteilen (etwa 50 % Bund, 50 % Länder). Sowohl dem Bund als auch den Ländern könnte aber der Nachweis der Nichtverantwortlichkeit für die Haftung gestattet werden. Hierüber wird weiter zu sprechen sein, aber eine Annäherung ist auch in diesen Punkten erkennbar.

4. Steuergesetzgebung der Länder, Steuerverwaltung des Bundes und weitere Vorschläge

Die Gespräche über diese Themen sind außerordentlich schwierig, weil eine stärkere Rolle des Bundes bei der Steuerverwaltung von den Ländern abgelehnt wird. Hinzu kommt, dass eine eigene Steuergesetzgebung der Länder selbst innerhalb der Länderreihen hoch umstritten ist, weil die neuen und die struk-

turschwachen Bundesländer einen stärkeren steuerlichen Wettbewerb mit den starken Ländern für sich als nicht durchhaltbar erachten. Sie befürchten so gravierende Nachteile, dass sie eine ernsthafte Diskussion in diesem Bereich – und damit eine ernsthafte Änderung der entsprechenden Kompetenzregelungen in Art. 105 GG – ablehnen. So hält sich auch das Positionspapier der Ministerpräsidenten zu diesem Punkt außerordentlich zurück, enthält aber immerhin die Aussage: Ein „fairer Wettbewerb zwischen den Ländern erfordere eben gleichartige wirtschaftliche Ausgangsbedingungen, die eben in der derzeitigen historischen Situation (Schwankung der Steuerdeckungsquote von 37 bis 73 %) einen fairen Wettbewerb über Steuereinnahmen nicht möglich“ machten. Deshalb lehnen die Länder auch zurzeit „Zu- und Abschlagsrechte bei den Ertragssteuern ab“ und sehen auch in einer „Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für die Steuern, deren Ertrag den Ländern zusteht, kein geeignetes Wettbewerbsselement“.

Damit ist im Bereich der Finanzthemen im Augenblick am ehesten bei der Frage der EU-Haftung und der „erheblichen Kostenfolgen von Bundesgesetzen“ eine Einigung denkbar. Bei Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen und den anderen Themen scheint dies hingegen außerordentlich problematisch.

IV Ergebnis / Resümee

Insgesamt ist es also noch schwieriger geworden als am Anfang gedacht, die Verhandlungen in der Kommission zu führen. Andererseits war von Anfang an klar: Dabei handelt es sich um „das zähe Bohren dicker Bretter“. Reformen wie die jetzt angegangene können nur vielleicht alle 15 bis 20 Jahre angefasst werden, wie etwa auch die letzte große Reform der Finanzverfassung und der Gemeinschaftsaufgaben vor mehr als 30 Jahren. Die gesamte politische Szene hat den Eindruck, dass wir im föderalen System eine Erneuerung brauchen. Von daher unterliegen wir einem Zwang, zu einem vernünftigen Ergebnis zu kommen. Wir brauchen für einen modernen Bundesstaat in Europa einen funktionierenden und effizienten Föderalismus und nicht einen, über den sich Frankreich oder andere Zentralstaaten die Hände reiben, weil sie sich durch ihre schnelleren Entscheidungs- und vielleicht auch schnellere Umsetzungsmöglichkeiten in Brüssel Vorteile verschaffen können.

Die Debatte ist noch nicht am Ende, und es werden laufend weitere Vorschläge eingereicht. So beschäftigt sich auch der 65. Deutsche Juristentag in Bonn im September 2004 intensiv mit dem Thema. Wie der Kompromiss am Ende aussehen wird, ist noch unklar. Ich sehe deutliche Fortschritte bei Art. 84, bei den Gesetzgebungskompetenzen, sehr schwierige Prozesse bezüglich Art. 23 GG sowie der Finanzthemen, insbesondere der Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben. Dennoch bin ich für die nächsten zwei bis drei Monate – mehr Zeit haben wir nicht mehr zur Verfügung – optimistisch; denn zu viele Kräfte – auch bedeutende politische Kräfte – haben sich bereits in den Prozess eingeschaltet und wollen einen Erfolg. Auch wenn es nicht eine ganz große Lösung werden sollte, sondern nur eine „mittelgroße Verfassungsreform“, wird die Kommission damit hoffentlich einen Beitrag zu mehr Entflechtung, mehr Effizienz, mehr Transparenz, mehr Europatauglichkeit des Grundgesetzes geleistet haben, mehr als wir vielleicht jetzt schon sehen können und auf jeden Fall mehr, als wir zu Beginn der KoMBO-Arbeit gedacht haben.

Die Eingangsfrage ist also mehr in Richtung „Gelingen“ zu beantworten; sogenannte Null-Optionen („Es ist alles so schwierig und komplex, lassen wir doch alles so, wie es ist“) bedeuten für mich die Kapitulation der politischen Klasse vor ihren Aufgaben. Dazu wird es meines Erachtens nicht kommen.

Zu den Autorinnen und Autoren

Hartmut Bauer, Prof. Dr., ist Universitätsprofessor an der juristischen Fakultät der Universität Dresden, dort außerdem geschäftsführender Direktor des Instituts für Wirtschaftsrecht. Er ist Generalsekretär der Societas Iuris Publici Europaei (SIPE) und Mitglied des ständigen Ausschusses des Deutschen Juristen-Fakultätentages.

Klaus Faber, Staatssekretär a.D., ist Rechtsanwalt und Geschäftsführender Vorsitzender des Wissenschaftsforums der Sozialdemokratie in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern e.V. und Kuratoriumsmitglied des Berlin-Brandenburgischen Instituts für Dt.-Frz. Zusammenarbeit in Europa. Er war Staatssekretär im Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt.

Christoph Grimm ist seit 1991 Präsident des Landtags in Rheinland-Pfalz, Präsident der Partnerschaft der Parlamente e.V. Er ist Vorsitzender des SPD-Stadtverbandes Trier. Er vertritt als stellvertretendes Beratendes Mitglied die Landtage in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Gisela Färber, Prof. Dr., ist Professorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft und Leiterin der Sektion „Mehrebenenpolitik“ und Mitglied des Vorstandes des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer. Sie war Mitglied der Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus“ des Bayerischen Landtags.

Wolfram Försterling, Leitender Ministerialrat in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen und dort Ständiger Vertreter der Leiterin in der Abteilung „Landespolitik und Ressortkoordination“.

Rainer Holtschneider, Dr., Staatssekretär a.D., ist Berater der SPD-Bundestagsfraktion für die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Er war Staatssekretär im Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt.

Jürgen Jekewitz, Dr., Ministerialdirektor a.D., ist 1. Vorsitzender der Deutsch-Französischen Juristenvereinigung und war Leiter der Abteilung für Europarecht und Völkerrecht im Bundesministerium der Justiz.

Volker Kröning, MdB, ist Mitglied des Haushalts- und des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag und Obmann der SPD in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Dort ist er Koordinator für die Arbeitsgruppe 2 „Finanzbeziehungen“.

Monika Kuban gehört als Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin dem Präsidium des Deutschen Städtetags an. Sie ist als Finanzdezernentin des Deutschen Städtetags tätig und vertritt die Kommunalen Spitzenverbände als stellvertretendes Beratendes Mitglied in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Jürgen Meyer, Prof. Dr., ist Professor für deutsches und ausländisches Straf- und Strafprozessrecht sowie Kriminologie an der Universität Freiburg. Er war Delegierter im Konvent zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta sowie im Verfassungskonvent der Europäischen Union.

Franz Müntefering ist Vorsitzender der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Er ist Parteivorsitzender der SPD und Fraktionsvorsitzender der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag.

Ingolf Pernice, Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.de).

Johannes Rau, Dr. Dr. h.c., Bundespräsident a.D., langjähriger Ministerpräsident des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (1978–1998), war von 1999 bis 2004 der Bundespräsident Deutschlands.

Fritz W. Scharpf, Prof. Dr., ist Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, emeritierter Professor und Ehrendoktor der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Sachverständiger der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Hans-Peter Schneider, Prof. Dr., ist Direktor des Instituts für Föderalismusforschung der Universität Hannover und Ehrendoktor der Panteios Universität Athen. Er ist Sachverständiger der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Angelica Schwall-Düren, Dr., MdB, ist stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion und hier zuständig für Fragen der Europapolitik. Sie ist Mitglied in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Rudolf Stichweh, Prof. Dr., ist Professor für Allgemeine Soziologie an der Universität Bielefeldt und forscht vor allem im Bereich der Weltgesellschaft, der Soziologie der Wissenschaft und der Universitäten.

Joachim Wieland, Prof. Dr., LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Frankfurt. Er ist Sachverständiger der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Brigitte Zypries gehört als Bundesministerin der Justiz der Regierung von Gerhard Schröder an. Sie vertritt als beratendes Mitglied die Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.