



# Die Reform des Föderalismus

## Mehr Wettbewerb, mehr Gerechtigkeit



---

Bürgerinformation 6



# Die Reform des Föderalismus





**Wirtschaftliche Vereinigung Oldenburg  
DER KLEINE KREIS e.V.  
Bahnhofstr. 14  
26122 Oldenburg**

# Inhalt

## **Föderalismusreform I 7**

### **Nach der Reform ist vor der Reform**

Rahmengesetzgebung 11

Konkurrierende Gesetzgebung 13

Zustimmungspflichtige Gesetze 16

Weitere Reformschritte notwendig 17

## **Föderalismusreform II 19**

### **Der Bundesstaat zwischen föderalem Anspruch und zentralistischer Wirklichkeit Notwendige Reformschritte**

1. Gleichheit – eine deutsche (Wahn-)Vorstellung 23

2. Der Staat im Griff der Parteien 25

3. Die Finanzverfassung – Föderalismus braucht Wettbewerb 27

4. Neugliederung des Bundesgebiets 34

**Anmerkungen 39**





# Die Reform des Föderalismus

Mehr Wettbewerb, mehr Gerechtigkeit



# Föderalismusreform I



*»Föderalismus erschöpft sich nicht in der Teilung der Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Teilstaaten. Föderalismus ist so nicht ausschließlich ein Prinzip zur Bestimmung der verfassungsrechtlichen Verhältnisse zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten. Föderalismus entsteht aus der Notwendigkeit des Menschen, sich zu vereinen, und dem gleichzeitigen Drang des Menschen, seine Freiheit in größtmöglicher Form zu bewahren.«<sup>1</sup>*

Ernst Deuerlein



## Nach der Reform ist vor der Reform

Sie wird die »Mutter aller Reformen« genannt: die Föderalismusreform. In der Tat bedeutet diese Reform die größte Verfassungsänderung seit 1949. Es ist das mit Abstand ambitionierteste Projekt der Großen Koalition und es soll die verschlungenen Gesetzgebungskompetenzen entwirren und neu ordnen. Mit der Bundesstaatsreform wollen die Volksparteien den Wildwuchs zurückschneiden. Sie tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Dies bestimmt der Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes. Artikel 79 Abs. 3 erklärt die föderale Struktur der Bundesrepublik für unantastbar. Diese »Bestandsgarantie« des Grundgesetzes behinderte aber noch nie in der bundesrepublikanischen Geschichte die dynamische Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung, was bedeutet: es wurde in der Vergangenheit munter an einem Wirrwarr von Gesetzgebungskompetenzen gebastelt, das sich immer mehr als »Politikverflechtungsfalle« herausstellte, lähmend wirkte und politische Verantwortlichkeiten verwischte.

Was Bundestag und Bundesrat nun verabschiedet haben, ist mehr als nur ein Gesetz. Es ist der Eingriff in das innerste Räderwerk des Staates. Und der will wohlüberlegt sein, denn die Auswirkungen der Reform werden das politische Gefüge nachhaltig beeinflussen. Ob die klareren Verhältnisse kommen, der Bürokratieabbau, höhere Rechtssicherheit für Investoren und vieles mehr – die Praxis wird es erweisen. Das Reformpaket setzt an folgenden Punkten an:

### Rahmengesetzgebung

Bislang erlässt der Bund in bestimmten Bereichen Rahmenvorschriften. Die Länder können dann innerhalb dieser Vorgaben die Details selber regeln. Diese so genannte Rahmengesetzgebung soll abgeschafft und die Kompetenzen sollen neu verteilt werden. Künftig

ist der Bund zum Beispiel allein für das Melde- und Ausweiswesen zuständig, die Länder hingegen für das Presserecht.

Auch die Besoldung ihrer Beamten und Richter können die Länder im Alleingang bestimmen. Derzeit sind

## **Föderalismusreform: Der Bund setzt keinen Rahmen mehr**

Der Bund kann bislang für bestimmte Bereiche Rahmenvorschriften erlassen; innerhalb dieser Vorgaben regeln die Länder substanzielle Inhalte selbst. Diese so genannte Rahmengesetzgebung des Bundes soll abgeschafft und die Kompetenzen sollen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden

### **Dafür ist künftig allein der Bund zuständig:**

- Melde- und Ausweiswesen
- Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland

### **Dafür sind künftig ausschließlich die Länder zuständig**

- Allgemeines Presserecht
- Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht der Beamten von Ländern und Gemeinden sowie der Landesrichter

### **Auf diesen Gebieten können die Länder künftig von den Vorgaben des Bundes abweichen**

#### **Umweltrecht**

- Jagdwesen (außer: Jagdscheine)
- Naturschutz und Landschaftspflege (außer: Grundsätze des Naturschutzes, Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes)
- Bodenverteilung
- Wasserhaushalt (außer: stoff- und anlagenbezogene Regelungen)

#### **Hochschulwesen**

- Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse

Ursprungsdaten: Bundesregierung

sie an die Vorgaben aus Berlin gebunden. Durch die Neuregelung erhalten die Länder einen stärkeren Einfluss auf die eigenen Ausgaben.

### **Konkurrierende Gesetzgebung**

In einigen Bereichen dürfen sowohl Bund als auch Länder Gesetze erlassen. Sobald Berlin ein Sachgebiet geregelt hat, sind die Länder allerdings nicht mehr zuständig. Wenn der Bund aktiv wird, muss er aber seit 1994 den Nachweis führen, dass seine Gesetzgebung wirklich erforderlich ist. Das wird bislang vom Bundesverfassungsgericht überprüft. Karlsruhe pflegte dabei in den vergangenen Jahren sehr länderfreundlich zu entscheiden. Die Karlsruher Lösung war jedoch ineffizient und blieb politisch unbefriedigend.

Der Bund übernimmt in Zukunft so zum Beispiel die Verantwortung für das Arbeitsrecht, Kartellrecht oder die Sozialversicherungen. Die Landesregierungen werden im Gegenzug u.a. den Ladenschluss, das Gaststättenrecht und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus unter ihren Fittichen haben. Künftig werden die Zuständigkeiten für die »konkurrierenden« Dinge wie Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung, Wasserhaushalt oder Hochschulzulassung (bislang in der Rahmengesetzgebung geregelt) jedoch nicht etwa eindeutig auf Bund oder Länder verteilt. Vielmehr darf der Bund auf diesen Feldern so viel regeln, wie er will. Seine Gesetze treten erst nach sechs Monaten in Kraft – und dann genießen die Länder ein Recht zur Abweichung von dieser Gesetzgebung, generell oder auch nur in einzelnen Punkten. Und wenn das dem Bund nicht gefällt, darf er »zurückregeln«. Und so fort. Experten befürchten einen »Ping-Pong-Effekt«. Die Föderalismusreform schafft hier eine echte Doppelzuständigkeit, ein kleines Rechtsmonster, das noch viel Gesetzesbürokratie und Zwist gebären wird. Vom Abweichungsrecht ausgenommen bleiben in diesen Bereichen ein paar Kerne, in denen Bundeseinheitlichkeit weiter gelten soll. Die »Grundsätze des Naturschutzes« gehören

## Föderalismusreform: Geplante Änderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung billigt das Grundgesetz sowohl dem Bund als auch den Ländern das Recht zu, bestimmte Materien zu regeln. Hat der Bund ein Sachgebiet geregelt oder möchte es regeln, so schließt dies die Zuständigkeit der Länder aus.

### Diese Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung wechseln in die ausschließliche Gesetzgebung ...

#### ... des Bundes

- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen sowie Fürsorge für ehemalige Kriegsgefangene
- Friedliche Nutzung der Kernenergie

#### ... der Länder

- Versammlungsrecht
- Heimrecht
- Ladenschlussrecht
- Gaststättenrecht
- Spielhallen/ Schaustellung von Personen
- Messen, Ausstellungen und Märkte

### Diese Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund ohne Erfordlichkeitsprüfung alleine ausüben

- Strafrecht
- Gerichtsverfassung
- gerichtliche Verfahren
- Rechtsanwaltschaft und Rechtsberatung
- städtebaulicher Grundstücksverkehr
- Bodenrecht (ohne Recht der Erschließungsbeiträge)
- Teile des Wohnungswesens: Recht für
  - Wohngeld
  - Altschuldenhilfe
  - Wohnungsbauprämien
  - Bergarbeiterwohnungsbau
  - Bergarbeitersiedlung
- Förderung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugung
- Lärmbekämpfung
- Bürgerliches Recht
- Personenstandswesen
- Vereinsrecht
- Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen

#### ... außer in diesen Teilbereichen, für welche die Länder allein zuständig sind:

- Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft)
- Notariat (einschließlich Gebührenrecht, ohne Beurkundungsrecht)
- landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- landwirtschaftliches Pachtwesen
- Siedlungs- und Heimstättenwesen
- Teile des Wohnungswesens mit besonderem Regionalbezug:
  - soziale Wohnraumförderung
  - Abbau der Fehlsubventionierung
  - Recht für Wohnungsbindung, Zweckentfremdung und Wohnungsgenossenschaftsvermögen
- Bergarbeiterwohnungsbau
- Bergarbeitersiedlung

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriegsschäden und Wiedergutmachungen</li> <li>• Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und von Gewaltherrschaft</li> <li>• Arbeitsrecht (einschließlich Betriebsverfassung, Arbeitsschutz, Arbeitsvermittlung, Sozialversicherungen)</li> <li>• Enteignungsrecht</li> <li>• Kartellrecht</li> <li>• Ernährungssicherung, Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenschifferei, Küstenschutz</li> <li>• Schutz vor Seuchen/übertragbaren Krankheiten bei Mensch und Tier, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, Recht des Apothekenwesens, der Arzneien, der Medizinprodukte, der Heil- und Betäubungsmittel und der Gifte</li> <li>• Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie Seezeichen, Binnenschiffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen</li> <li>• Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen</li> <li>• Luftreinhaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flurbereinigung</li> <li>• Sport-, Freizeit- und »sozialer« Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbindung</li> </ul> <p><b>Erforderlichkeitsprüfung:</b> Nach dem Erforderlichkeitskriterium darf der Bund Sachverhalte der konkurrierenden Gesetzgebung nur regeln, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse nötig ist.</p> <p style="text-align: right;">Urspungsdaten: Bundesregierung</p>
--	--

darunter. Doch was heißt das genau und bis wohin erstrecken sich diese?

Ausgerechnet auf einem Feld, auf dem Deutschland in Europa in den kommenden Jahren groß auftrumpfen wollte, nämlich beim europaweiten Umweltschutz, wird es mit der Föderalismusreform besonders schwierig. Dem drohenden Durcheinander könnte ein Vorhaben zum Opfer fallen, mit dem die Koalition den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken wollte. Das

ausgefertigte deutsche Umweltrecht soll vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst werden. Mit dem beschlossenen Abweichungsrecht der Länder ist eine bundeseinheitliche Regelung aber in weite Ferne gerückt.

## **Zustimmungspflichtige Gesetze**

Die Bundesgesetzgebung wird entweder von Bundestag und Bundesrat gemeinsam ausgeübt (zustimmungspflichtige Gesetze) oder unter alleiniger Verantwortung des Bundestags unter Beteiligung des Bundesrates (nicht zustimmungspflichtige Gesetze). Die Abgrenzung zwischen den beiden Bereichen ist außerordentlich komplex. Von der 1. bis zur 9. Wahlperiode (1949-83) sind durchschnittlich 50,7% der Gesetze zustimmungspflichtig gewesen, in der 10. Wahlperiode 60,6%, in der 11., 12. und 13. Wahlperiode 55,2%, 55,1% und 59,2%.

Das Okay des Bundesrates benötigen in Zukunft nur noch Bundesgesetze, die für die Länder finanzielle Konsequenzen haben – sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich die Beteiligung der Länderkammer vorschreibt. Führen die Länder lediglich Bundesgesetze aus, können sie das Verwaltungsverfahren selbst bestimmen, außer der Bund fordert ein einheitliches Vorgehen. Die Quote der zustimmungspflichtigen Gesetze wird auf unter 40% sinken. Die Verfassungsväter hatten eine Quote von gerade einmal 10% angestrebt!

Unterm Strich sollen die Neuregelungen dem Bundesrat weniger Gelegenheit geben, Projekte aus politischen, parteitaktischen Gründen zu blockieren. Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird? Dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze reduziert wird, bedeutet noch nicht viel. Immerhin entzündete sich der Streit und die Blockadepolitik der Länder in der Vergangenheit immer wieder an Finanzfragen. Und genau in diesem Bereich liegt die Mehrzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze.

## Weitere Reformschritte notwendig

Die Richtung der Föderalismusreform stimmt, sie betont – und das ist als deutliches europapolitisches Signal zu verstehen – nicht das Projekt rechtlich integrierter Nationalstaaten, sondern das Europa der wirtschaftlich starken Regionen. Der durch die Reform unterstützte Wettbewerbsföderalismus bedeutet eine Stärkung der ohnehin wettbewerbsfähigen Südländer Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen, auch Hessens, Nordrhein-Westfalens und Hamburgs. Wären da nicht die chronisch klammen Flächenländer und die beständig am Tropf des Finanzausgleichs hängenden Länder wie Bremen und das Saarland.

Es wurde immer wieder darauf verwiesen, dass durch die Föderalismusreform die Länderparlamente gestärkt würden, da es im Land wieder mehr zu regieren gebe. Die Landtagswahlen seien keine verkappten Bundestagswahlen mehr und die Bund-Länder-Verantwortlichkeiten seien endlich getrennt. Diese Argumente gelten aber nur bedingt, denn wenn ein Land aus Finanzschwäche immer nur Bundesrecht übernehmen muss, stärkt man damit weder das Parlament noch die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes.

Und so wird deutlich, dass die Reform nur der erste Schritt zu einer wirklichen Neudefinition des deutschen Föderalismus sein kann. Der nächste wäre, die Finanzverfassung und die damit verbundene Politikverflechtung zu reformieren und zu entwirren. Vertikaler wie horizontaler Finanzausgleich müssen neu geregelt werden, zudem sind die Kompetenzen, unter denen Steuern erhoben und verteilt werden, neu zu definieren. Letztendlich wird Deutschland auch nicht um eine Neugliederung seiner Bundesländer herumkommen. Der verschärfte Wettbewerb wird die Lebensverhältnisse in Deutschland ein wenig ungleicher machen – vielerorts sind sie es eh schon.

Der Reform liegen Erfahrungen mit einem Föderalismus zugrunde, der geprägt ist von unzähligen Verfas-

sungsänderungen und schleichender Zentralisierung, von Blockadepolitik und Vermittlungsausschüssen. Ein Anfang ist gemacht, aber nach der Reform ist vor der Reform. Was gehört zu einer wirklichen Neudefinition des deutschen Föderalismus und wie muss die bundesstaatliche Ordnung aussehen, um die Herausforderungen der Zukunft bestehen zu können? Was meint Föderalismus in einer globalisierten Welt, ist er die demokratische Alternative zum zentralistischen Einheitsstaat? Die Chance einer grundsätzlichen Reform des Föderalismus mittels eines Wählerentscheids wurde nach der Wende vertan. Und auch jetzt wird reformiert abseits des öffentlichen Interesses. Es drängt sich der Eindruck auf, die Öffentlichkeit stört bei diesem Projekt. Doch die Reform wird nicht gelingen, wenn sie nicht auch umfassend als demokratisches und der Freiheit verpflichtetes Projekt verstanden wird.

# Föderalismusreform II



*»Der deutsche Föderalismus war nie am Ideal einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der Bundes- und der Länderebene interessiert. Seine Geschichte ist somit auch immer die seiner Reform. Man könnte folglich das föderale System als größte Dauerbaustelle des Landes bezeichnen.«<sup>2</sup>*

Ludwig Watzal



## Der Bundesstaat zwischen föderalem Anspruch und zentralistischer Wirklichkeit Notwendige Reformschritte

### 1. Gleichheit – eine deutsche (Wahn-)Vorstellung

Bereits Anfang der 60er Jahre tauchte in der Föderalismusforschung der Begriff des »unitarischen Bundesstaates« auf. Er 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 sich Unterschiede in der Wirtschaftskraft auf die finanzielle Ausstattung der einzelnen Länder auswirken könnten.

Klassischerweise sind es ethnische, geographische oder historische Gegebenheiten, die als Legitimationsgrundlagen föderativer Ordnungen fungieren. Die Verfassungsväter konnten aber die föderative Ausrichtung kaum auf eine durch ethnische oder geographische Unterschiede geprägte Gesellschaft stützen. Der bundesdeutsche Föderalismus wurde vom Parlamentarischen Rat zweckrational begründet und funktional eingebunden. Er war mehr dienendes als eigenständiges Element der gesellschaftlich-politischen Ordnung. Die Entscheidung für ein föderalistisches Gefüge fiel 1949 um der guten Ordnung des Gesamtverbandes, nicht um der Bewahrung der Unabhängigkeit der Länder willen. Der Vielfaltgedanke, die Ermöglichung der Eigenständigkeit der Länder trat in den Hintergrund. In der Geschichte der Bundesrepublik erweist sich der Sozialstaat als mächtiger Gegenspieler einer möglichen föderalen Vielfalt. Der Transmissionsriemen der Zentralisierung des Bundesstaates war das Postulat der »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«, das gleich

an mehreren wichtigen Stellen des Grundgesetzes aufgenommen wurde. Dieses sozialstaatliche Homogenitätsgebot zielt auf eine weitestgehende Angleichung der Rechtzustände und Lebensverhältnisse, hinter der regionale Besonderheiten zurücktreten.

Diese zentralstaatlichen Tendenzen äußerten sich in der Vergangenheit zum einen durch eine Verschiebung der Gesetzgebungsbefugnisse zugunsten des Bundes, zum anderen durch eine intensive Selbstkoordinierung der Länder und schließlich durch eine Vervielfachung der Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern. Vor allem den Länderparlamenten schadete diese Entwicklung enorm, denn die Entscheidungsbereiche, in denen die Parlamente nicht nur bloße Ratifizierungsorgane sind, schmolzen rapide dahin. Gleichzeitig nahm die Bedeutung der Executive erheblich zu. Sie agierte und agiert in gewissem Rahmen unabhängig von den Parlamenten.

In seinem Buch »Worauf warten wir? – Ketzerische Gedanken zu Deutschland« formuliert es der Benediktiner Abtprimas Notker Wolf drastisch:

*»Kann es sein, dass der Kommunismus gar nicht untergegangen ist? Dass es sich in Wirklichkeit, wie der Teufel in dem bekannten Bonmot von Baudelaire, nur unsichtbar gemacht hat, um unangefochten zu herrschen? Dass er diesmal durch die Hintertür gekommen ist und sich unter dem Pseudonym »Soziale Gerechtigkeit« bei uns eingeschmeichelt hat? Oder gibt es eine andere Erklärung dafür, dass wir Gerechtigkeit und Gleichheit nicht mehr auseinander halten?«<sup>3</sup>*

Es ist eine deutsche Obsession, dieser Hang, alle Lebensbereiche regeln zu wollen und für Einheitlichkeit sorgen zu müssen. Es ist eine Grundeinstellung der Politik, an der niemand so recht rütteln will und die für die bekannten Deformationen des föderalen Systems verantwortlich ist. Denn alle politischen Ebe-

nen arbeiten mit an der in Artikel 72 GG geforderten Wahrung der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«. 1994 wurde die »Einheitlichkeit« durch »Gleichwertigkeit« ersetzt, was aber nichts an der Tatsache ändert, dass Bund und Länder auch nach der jüngsten Reform ein eng verflochtenes Kooperationsystem bilden. Und dieses System erzeugt – da alle an fast allem beteiligt sind – ineffiziente Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Es ist das große Programm gesamtstaatlicher Nivellierung und damit gleichzeitig das große Problem politischer und wirtschaftlicher Entwicklung.

## 2. Der Staat im Griff der Parteien

Der Einfluss des Parteienstaates auf das Kooperationsystem von Bund und Ländern ist groß, Vertreter der Parteien sind in allen Kooperationsgremien zu finden. Bundesstaatliche Interessengegensätze werden durch parteipolitische Konflikte überlagert, abgestimmt wird nach parteipolitischen Erfordernissen. Damit kommt den in der Regel zentralistisch organisierten Parteien eine stark unitarisierende Rolle zu.

Bereits kurz nach Ende des Krieges gründeten sich in allen Besatzungszonen politische Parteien, die sich relativ unabhängig von der Einflussnahme der Alliierten zonenübergreifend als Zentren politischer Willensbildung etablierten. Bei der Ausgestaltung der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik waren die Parteien, nicht die Ministerpräsidenten und Landesparlamente, die entscheidenden politischen Akteure. Sie entwickelten die maßgeblichen Verfassungskonzeptionen, besetzten führende Positionen in der Verwaltung und verankerten ihre Rolle im Grundgesetz. Entstanden ist ein Parteienstaat, der charakterisiert ist durch die enge Verflechtung von Parteien und Staatlichkeit. Dieses System ist natürlich nicht vom Himmel gefallen, sondern wurde zielgerichtet ausgebaut. Der Artikel 21 des Grundgesetzes, der den Parteien ein Mitwirkungsrecht bei der politischen Willensbildung des Volkes zugesteht, wurde im Laufe der Zeit erweitert und billigt den

Parteien eine Stellung zu, die im Widerspruch zum ursprünglichen Sinn des Artikels 21 GG steht.

Zeit-Autor Robert Leicht schreibt dazu treffend:

*»Wer hat Angst vor dem Parteienstaat? Keiner mag ihn so recht. Aber wer hätte ihn zu fürchten? Genau das ist das Problem unseres gegenwärtigen Parteienstaates: Er setzt sich selber immer mehr durch – aber er selber setzt nichts mehr durch. Er breitet sich immer weiter aus – und er verflacht dabei. Der Parteienstaat entscheidet über den gesamten politischen Prozess – aber worüber entscheidet eigentlich noch die Politik des Parteienstaates?«<sup>4</sup>*

Die Parteien scheinen hinter allen staatlichen Institutionen hervor, selbst dort, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben. Sie betreiben eine Kolonisierung parteifrei konzipierter Einrichtungen, sei es bei der Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts oder der Präsidenten der Rechnungshöfe, sei es in der Verwaltung, den öffentlich-rechtlichen Medien oder der Wissenschaft. Insbesondere die Verwaltung ist anfällig für parteipolitisch getriebene Besetzungen. Gerade diesen parteipolitisch orientierten Verwaltungseliten der Fachbürokratie kommt im Entscheidungssystem der horizontalen und vertikalen Exekutivbündnisse eine hohe Bedeutung zu. Politische Entscheidungen werden weitgehend von Experten vorbereitet, und es vollzieht sich eine bürokratische Steuerung der Politik, die Fritz Schnabel als »Politik ohne Politiker« charakterisiert hat.

Die Zahl der politischen Akteure auf den Ebenen des Bund-Länder-Kooperationssystems und die damit verbundenen Interessendivergenzen sind groß. Da in den meisten Gremien das Einstimmigkeitsprinzip zwingend vorgeschrieben oder opportun ist, ist das Konsensniveau hoch. Dieses Konsensprinzip wirkt sich nach Ansicht des Föderalismusexperten Fritz W. Scharpf negativ auf die Entscheidungsfindung aus. Pro-

blemlösungen werden in diesem System nur auf der Basis des »kleinsten gemeinsamen Nenners« gefunden. Diesen Mechanismus charakterisiert Scharpf als Politikverflechtungsfalle:

*»Die Politikverflechtungsfalle kann also zusammenfassend beschrieben werden als eine zwei oder mehrere Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern.«<sup>5</sup>*

### **3. Die Finanzverfassung – Föderalismus braucht Wettbewerb**

Die Verteilung der Finanzen ist ein zentrales Problem bundesstaatlicher Ordnungen, die Regelungen über die materiellen Zuweisungen an Gesamtstaat und Gliedsstaaten sind tragende Säulen des föderativen Staatsaufbaus. An der Ausgestaltung der finanziellen Beziehungen lässt sich erkennen, wie die tatsächlichen Kräfteverhältnisse im Bundesstaat sind.

Die Finanzverfassung ist das Herz des Bundesstaates, hier pocht der Motor der föderalen Ordnung. Es verwundert kaum, dass die so genannte Föderalismusreform I diesen Punkt bislang nicht behandelt hat. Denn wer die Finanzverhältnisse des Bundesstaates neu ordnen will, der wird sich für oder gegen eine höhere Kompetenzausstattung der Bundesländer aussprechen müssen, für mehr Zentralismus oder Dezentralismus, für mehr Wettbewerb oder Dirigismus. Jedenfalls werden die Gewichtungen der Machtverhältnisse neu justiert.

#### **3.1 Der föderale Sündenfall**

Ursprünglich betonte die bundesstaatliche Ordnung die Souveränität der Länder durch eine strikte Auftei-

lung der Finanzquellen mittels des Trennsystems der Finanzverfassung. Allerdings währte dieser Zustand nicht lange, denn die im Grundgesetz von 1949 angelegten zentralistischen Mechanismen begannen schon bald zu wirken. Trotz eines horizontalen Finanzausgleichs waren die Länder finanziell sehr unterschiedlich ausgestattet. Aufgrund des Grundgesetz-Postulats der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« mussten arme wie reiche Länder die gleichen Aufgaben erfüllen. Die finanzschwachen Länder wandten sich an den Bund. Und der schüttete bereitwillig – unter allmählicher Durchbrechung des steuerlichen Trennsystems – sein Füllhorn über die Bittsteller aus. Natürlich waren diese Geldgeschenke mit inhaltlichen Auflagen verbunden und zwangen den armen Ländern die Politik des Bundes auf. Das ist der frühe Ursprung des »vertikalen Finanzausgleichs«. Der Bund nahm die Länder finanziell an die Zügel. Die Bundesregierung versuchte also, durch Mitfinanzierungsprogramme die Länder und deren Wähler zu kaufen. Diese Bestrebungen waren nicht grundgesetzkonform und wurden vom Bundesverfassungsgericht moniert. Doch statt die Praxis zu revidieren, wurde die Verfassung in der Finanzreform von 1969 der Politik angepasst, der kooperative Föderalismus quasi »praeter legem« legalisiert. Die Zuweisungen des Bundes nahmen eher noch zu und dominierten den horizontalen Zwischenländerausgleich. Die Finanzausgleichfragen standen zugleich zunehmend unter dem Einfluss parteipolitischer Interessen.

### **3.2 Der Finanzausgleich – Umverteilungswahnsinn mit Methode**

Die neuen Länder und Berlin haben im Jahr 2005 so stark wie noch nie seit der Wiedervereinigung vom bundesstaatlichen Finanzausgleich profitiert. Fast neun Zehntel des Volumens in Höhe von rund 33 Mrd. Euro floss in den Osten. Zuvor war dieser Anteil stets geringer. Eine Ursache: von 1994 bis 2004 hatten mit Bremen und Saarland auch zwei westdeutsche Länder mit

zerrütteten Finanzen Anspruch auf überproportional hohe Leistungen. Nachdem diese Sonderhilfen ausgelaufen sind, wird über den Finanzausgleich in erster Linie Ostdeutschland alimentiert.

Die Umverteilung ist gewaltig: Die rund 33 Mrd. Euro entsprachen 2005 ungefähr acht Prozent des Staatskonsums oder rund 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. In einem ersten Schritt teilen die Bundesländer derzeit ihren Anteil an den Steuereinnahmen untereinander auf. Dabei spielt auch die Wirtschaftskraft der Regionen eine Rolle. So erhalten die Länder 42,5 Prozent der Einkommensteuer, die auf ihrem Gebiet erwirtschaftet wurde. Zudem verbleibt die Hälfte der Körperschaftssteuereinnahmen im Land. Wirtschaftlich schwächere Bundesländer haben daher zunächst geringere Steuereinkünfte je Einwohner. Die Unterschiede werden jedoch in mehreren Etappen eingeebnet.

## Geben und Nehmen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich 2005



\* nicht enthalten sind 11,3 Mrd. Euro, die die Nehmerländer als Umsatzsteuerausgleich erhalten.

Maximal ein Viertel des Umsatzsteueranteils, der den Ländern zusteht, fließt in den so genannten Vorwegausgleich. 2005 waren das 11,3 Mrd. Euro. Mit dem Geld werden Länder unterstützt, die unterdurchschnittliche Steuereinnahmen pro Einwohner erzielen. Allein die ostdeutschen Länder und Berlin bekamen 9,2 Mrd. Euro aus diesem Topf.

Anschließend beginnt der eigentliche Länderfinanzausgleich: Die fünf finanzstarken Bundesländer Hessen, Hamburg, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen überweisen nach komplizierten Regeln Ausgleichszahlungen an die ärmeren Regionen. 2005 wechselten so 6,9 Mrd. Euro den Besitzer.

Dann wird der Bund aktiv. Über Ergänzungszuweisungen stockt er die Einnahmen der schwächeren Länder nochmals auf – 2005 um gut 2,6 Mrd. Euro. Einige Länder erhalten weitere Transfers für so genannte Sonderbedarfe. Hierzu zählt etwa der infrastrukturelle Nachholbedarf in Ostdeutschland. So summierte sich der Posten für Sonderbedarfe im Jahr 2005 auf 12 Mrd. Euro.

### **3.3 Die Reform der Reformen – Mehr Wettbewerb, weniger Gleichmacherei**

Seit Jahren alimentieren Hessen, Hamburg, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen den Rest der Republik. »Eine gute Wirtschaftspolitik wird bestraft, die Fleißigen müssen die Faulen bedienen«, so die Vorwürfe von Seiten der Geberländer. Bremen, Berlin oder das Saarland können ohne diesen Finanzausgleich nicht existieren, das Saarland hat bis heute noch nie einen eigenen Haushalt aufstellen können. Dazu kommen die Finanzierungshilfen des Bundes, die die Abhängigkeiten und fehlende Autonomie der Länder zementieren.

Nach der Föderalismusreform I, die die eher harmlosen Bereiche des Bundesstaates auf neue Beine gestellt hat, ist nun eine Föderalismusreform II gefordert, die die Bundesrepublik von Grund auf verändern könnte.

## Finanzausgleich: Trotz Fleiß kein Preis

Von jeweils 1 Million Euro zusätzlich Lohn- bzw. Körperschafts-  
 steuereinnahmen verbleiben den Bundesländern so viel Euro  
 im eigenen Landeshaushalt.  
 Der Rest fließt in den bundesstaatlichen Finanzausgleich.



negative Werte: Zusätzliche Einnahmen fließen komplett in den  
 Finanzausgleich, zudem reduzieren sich die Zahlungen aus dem  
 Finanzausgleich im Vergleich zum Status quo; Stand: 2005;  
 Ursprungsdaten; Bundesfinanzministerium

Nie in der Nachkriegsgeschichte war eine Reform schwieriger, nie hat sich eine Bundesregierung vor solch einer Aufgabe stehen sehen.

Wohin die Reise gehen muss, hat Baden-Württembergs Finanzminister Gerhard Stratthaus bei einem Treffen der Geberländer im Juni 2006 formuliert: »Der

deutsche Föderalismus braucht mehr Wettbewerb und weniger Gleichmacherei«, und »Leistung muss sich lohnen, die derzeitige Nivellierung ist kontraproduktiv.« Mehr Wettbewerb setzt mehr Autonomie der Länder voraus, mithin mehr Dezentralismus.

Schon die Föderalismusreform I rief die Bedenken-träger auf den Plan, was folgt dann erst auf die zweite Stufe? Klar ist: Bei dieser Reform geht es darum, das System leistungsfähiger zu machen. Entweder stark zentralistische System oder extrem dezentralistische Systeme sind erfolgreich. Ein Mischmasch, so wie in Deutschland, steht für Stillstand. Es ist schon bedenklich, wenn man sieht, dass die Weltwirtschaft seit fünf Jahren boomt, aber Deutschland in der Dauerkrise dahin kriecht.

Fakt ist, dass die Geberländer das Leben im Bund der 16 satt haben. Fakt ist auch, dass die Mehrheit der Länder aus der Kraft ihrer eigenen Staatsgewalt gar nicht mehr lebensfähig ist. Die verfassungsrechtliche Treuepflicht unter Bundesgenossen hat im Grundgesetz ihre Grenzen, in der Praxis aber wird sie uneingeschränkt eingefordert und von einigen notleidenden Ländern als eine Art Hartz IV für Bundesländer missverstanden.

### **3.4 Mehr Handlungsfreiheit und solidarischer Wettbewerb**

Grundanliegen der Reform muss es sein, die Länder als lebensfähige Einheiten zu gestalten. Die Asymetrie der Finanzautonomie zwischen Bund und Ländern muss abgebaut werden. Geboten ist eine deutliche Stärkung der Einnahmen- wie der Ausgabenautonomie der Länder. Es darf nicht sein, dass vier Fünftel der Länderausgaben durch Bundesgesetze vorgegeben sind. Wer für seine Schulden selbst verantwortlich ist, der wird diesen Zustand schnell ändern wollen.

Dringend notwendig ist eine Rückführung der Steuergesetzgebungshoheit auf Ländersteuern, eine erweiterte Besteuerungsmöglichkeit und die Möglichkeit unterschiedlicher Steuersätze. Unter der Voraussetzung

## Schuldenstand

### Schulden<sup>1</sup> der Länder- und Gemeindehaushalte in Euro je Einwohner



Stand 2004

1) Kreditmarktschulden im weitesten Sinne

einer so gestärkten Finanzautonomie der Länder kann der zentralisierend wirkende vertikale Finanzausgleich abgebaut werden. Die Länder müssen ihre Handlungsfreiheit zurückgewinnen, zumal eine globalisierte Weltwirtschaft andere Ansprüche stellt. Jedes Bundesland hat einen europäischen Nachbarn, der als Standortkonkurrent auftritt. Holland, Österreich, Tschechien, Polen, Frankreich, Dänemark: Mit diesen Nachbarn müssen die Länder um Unternehmen und kluge Köpfe konkurrieren. Doch es gelingt ihnen nicht, gefesselt durch eine Bundesgesetzgebung, die dann innovationshemmend und wettbewerbsfeindlich ist, wenn sie keine länderspezifischen Abweichungen erlaubt.

Die reformerischen Anforderungen an den horizontalen Finanzausgleich sind klar: Er muss das Spannungsverhältnis zwischen Einheitswahrung, also der Wahrung des bündischen Prinzips, und der Gewährung gliedstaatlicher Vielfalt produktiv gestalten. Ein zu hoher Nivellierungsgrad, so wie er sich ja aktuell darstellt, verhindert positive Anreizwirkungen. Struk-

turschwachen Ländern ist eine länderdurchschnittliche Finanzkraft garantiert, die sie aus eigener Kraft nie erlangen könnten. Reiche Länder dagegen werden bestraft und müssen einen Großteil ihrer Einnahmen abgeben.

Die Länder müssen, ohne den Solidargedanken vollends aufzugeben, verstärkt in Wettbewerb untereinander treten. In den Wettbewerb um Unternehmen, Einwohner, Mitarbeiter und Innovationen. Es kann nicht darum gehen, ein gesamtstaatliches Konsolidierungsprogramm aufzulegen. Letztendlich würde so ein Programm nur den Status quo des großen Umverteilungsprogramms bestätigen. Es müssen schlagkräftige und konkurrenzfähige Länder entstehen, die mit einer hohen Einnahmen- und Ausgabenautonomie ausgestattet sind. Nur so kann sich in einem befruchtenden Wettbewerb die Wirtschafts- und Innovationskraft der unterschiedlichen Regionen entfalten. Und nur so werden die Länder ihre Schulden nachhaltig in den Griff bekommen. Vorschläge machen keinen Sinn, die hoch verschuldete Länder mit Strafen belegen wollen. Das kuriert noch nicht einmal die Symptome. Richtig ist es, Länder in Eigenverantwortung ihren Schuldenberg abbauen zu lassen. Im Fall Berlin hat das Verfassungsgericht richtig entschieden, dem hoch verschuldeten Bundesland weitere Zahlungen zu verwehren. Die bündische Solidarität stößt da an ihre Grenzen, wo sie anscheinend wie selbstverständlich eingefordert und ausgenutzt wird.

#### **4. Neugliederung des Bundesgebiets**

Die Diskussion ist fast so alt wie die Bundesrepublik: Die Anzahl der Bundesländer und die Tatsache, dass einige von ihnen eigentlich nicht überlebensfähig sind, sorgt immer wieder für lebhaftere Auseinandersetzungen nicht nur im Wissenschaftslager, sondern auch in politischen Kreisen. Kritiker der deutschen föderalen Ordnung zitieren gern Deutschlands ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss, der spottete, der Bundes-

## Acht Bundesländer – eine Chance?



- 1 Schleswig-Holstein / Hamburg / Mecklenburg-Vorpommern
- 2 Niedersachsen / Bremen
- 3 Berlin / Brandenburg
- 4 Sachsen / Sachsen-Anhalt
- 5 Nordrhein-Westfalen
- 6 Saarland / Rheinland-Pfalz / Hessen / Thüringen
- 7 Baden-Württemberg
- 8 Bayern

staat entspringe der »Sentimentalität heimatkundlicher Schullesebücher«.

In der Tat reichen die Wurzeln des deutschen Föderalismus Jahrhunderte zurück. Nach dem Westfälischen Frieden gab es 1648 in Deutschland fast 1300 landeshoheitliche Herrschaften. Am Ende des Heiligen Römischen Reiches 1806 waren es 294 Reichsstände.

Der Deutsche Bund umfasste 1864 die Zahl von 34 deutschen Staaten. Zu Beginn der Weimarer Republik waren es 18 Länder, seit 1990 sind es 16.

Der Zuschnitt der heutigen Länder ist überwiegend alles andere als historisch, sondern nach Willen der Alliierten zusammengestellt. Was nach dem Krieg noch Sinn ergab, wurde alsbald in Frage gestellt. 1955 scheiterte die Luther-Kommission an der Frage der Neugliederung, 1973 war es die Ernst-Kommission. Die Gemeinsame Verfassungskommission scheiterte nach der Wiedervereinigung an dieser Frage und die große Koalition rührt erst gar nicht an dieses Thema.

Jede Diskussion über die Länderneugliederung wird allerdings fruchtlos bleiben, solange es nicht zu einer Neufassung des Artikels 29 des Grundgesetzes kommt. Artikel 29 muss die Neugliederung anhand begründeter Kriterien durch berechenbare demokratische Verfahren zulassen. Die Praxis hat gezeigt (siehe Berlin/Brandenburg), dass Volksentscheide eher den Status quo bestätigen. Allerdings sollte dann das gelten, was Sachsens Ministerpräsident Georg Milbradt fordert:

*»Jedes Land hat natürlich das Recht, in der Größe fortzubestehen, in der es fortbestehen möchte. Aber nur, sofern die Bürger in einem kleinen Land mit höheren Verwaltungskosten pro Kopf auch bereit sind, für dieses Mehr an Kosten aufzukommen. Im Finanzausgleich gibt es heute aber eine Kompensation auch für nicht ausreichende Größe mancher Länder. Diese Kompensation sollte konsequenterweise abgeschafft werden.«<sup>6</sup>*

Dabei sollte die Neugliederung Länder schaffen, die in Größe und Leistungsfähigkeit ihren Aufgaben gewachsen sind. Hierbei ist Größe nicht gleich Stärke. Immer wieder im Gespräch ist die Halbierung der Zahl der Bundesländer von bislang 16 auf dann nur noch 8. Im Norden würden aus den bisher sieben

Ländern drei neue entstehen: Niedersachsen/Bremen; Berlin/Brandenburg und Hamburg/Schleswig-Holstein/Mecklenburg-Vorpommern.

Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg würden in dieser Variante in ihrer bisherigen Größe bestehen bleiben. Das Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen und Thüringen würden ein neues Bundesland bilden ebenso wie Sachsen-Anhalt und Sachsen.

Im Gefolge einer Neugliederung der Länder muss es auch zu einer Stärkung der kommunalen Ebene kommen. Insgesamt muss die politische Architektur der Bundesrepublik neu definiert und durchdacht werden. Ein Hauptproblem der Kommunen ist die Einengung ihres Handlungsspielraumes durch staatliche Reglementierung. Zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltung nehmen zentrale oder regionale Planungen immer mehr zu und gleichzeitig fehlt eine aufgabengerechte Finanzausstattung. Die Zentralisierungstendenzen auf der einen sowie die Bedeutungsverluste der Länder auf der anderen Seite wirken sich letztlich auch auf die Kommunen aus.

Flankiert durch eine die Autonomie dieser Bundesländer betonenden Finanzverfassung müssen föderale Gebilde entstehen, die eigenverantwortlich ihre Aufgaben erfüllen können. Dabei müssen sie in der Lage sein, in Wettbewerb mit den anderen Bundesländern zu treten. Dezentrale Verantwortung zieht Wettbewerb nach sich. Klaus von Dohnanyi bemerkt dazu in einem Artikel in der WELT, dass es ein Missverständnis ist, dass Wettbewerb zwischen politischen Einheiten nur dann möglich sei, wenn schon gleiche Ausgangsniveaus (»auf gleicher Augenhöhe«) gegeben seien. Das Gegenteil ist der Fall, denn die Umverteilungsmaschinerie des Finanzausgleichs schafft ja gerade keinen Wettbewerb. Gerade in der Unterschiedlichkeit und Individualität der Länder liegt die Chance auf einen fruchtbaren Wettbewerb. Klaus von Dohnanyi dazu:

*»Politische Einheiten konkurrieren aber auf einer Vielzahl von Feldern miteinander, und der Wettbewerb zwischen ihnen besteht wesentlich darin, mit besseren Ideen und besonderer Kraft die jeweils individuellen Möglichkeiten und Stärken auszuspielen, um sich so gegenüber den anderen zu behaupten. Ich begegne dem Einwand der 'gleichen Augenhöhe' gerne mit dem Hinweis auf Bill Gates: Hätte er sich gegenüber IBM auf diesen Standpunkt gestellt, säße Microsoft heute noch in der Garage.«<sup>7</sup>*

Einen Sanierungsfall wie Berlin darf es nicht mehr geben: Dass Berlin allein 2,5 Mrd. Euro Zinsen jährlich zahlen muss bei einer Verschuldung von 60 Mrd. Euro ist ein Skandal. Bislang befanden sich die Länder in der Sicherheit, dass der Bund für ihre Schulden einsteht. Berlin hat es vorgemacht: Milliarden-Schulden anhäufen und sich darauf verlassen, dass andere die Zeche zahlen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht immerhin die Klage auf eine Finanznotlage abgelehnt. Es gilt: Wer selbst für seine Schulden verantwortlich ist, wird alles tun, um sie abzubauen oder sie zu vermeiden. Föderalismus darf sich nicht darin erschöpfen, gegenseitig für die Schulden einzustehen. Das wäre ausschließlich ein System der Verantwortungslosigkeit.

## Anmerkungen

- 1 Ernst Deuerlein: Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Systems, München 1972.
- 2 Ludwig Watzal: Editorial, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30/2003, S. 2.
- 3 Abtprimas Notker Wolf: Worauf warten wir? Ketzerische Gedanken zu Deutschland, Hamburg 2006: S. 179.
- 4 Robert Leicht: Die Parteien haben immer Recht, in: DIE ZEIT 25/2002.
- 5 Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungs-Falle, Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 3/85. S. 323ff, hier S. 349f.
- 6 Georg Milbradt: Diskussionsbeitrag, in: Deutsche Fragen, Symposium des Bundesverbandes deutscher Banken mit dem ostdeutschen Bankenverband und der Universität Leipzig: Reformblockaden aufbrechen – den Föderalismus neu gestalten, Leipzig 2003: S. 48.
- 7 Klaus von Dohnanyi: Freiheit statt Einheitszwang, in: DIE WELT 20.10.06.

