

*Bertelsmann-Kommission
»Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit«*

Entflechtung 2005

Zehn Vorschläge
zur Optimierung
der Regierungsfähigkeit
im deutschen Föderalismus



Verlag Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann-Kommission
»Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit«

Entflechtung 2005

Zehn Vorschläge
zur Optimierung
der Regierungsfähigkeit
im deutschen Föderalismus

vorgelegt durch

Hans-Wolfgang Arndt

Ernst Benda

Klaus von Dohnanyi

Hans-Peter Schneider

Rita Süßmuth

Werner Weidenfeld (Vorsitz)

unter Mitarbeit von

Dirk Rumberg

Holger Sievert

Thorsten Wenzel

Verlag Bertelsmann Stiftung
Gütersloh 2000

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

© 2000 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Holger Sievert

Redaktion: Dr. Holger Sievert, Detlef von Daniels

Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld

Umschlagabbildung: Berliner Kurier/Teich

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 3-89204-496-1

Inhalt

Vorbemerkung	9
1 Einleitung: Stärkung politischer Handlungsfähigkeit	13
2 Übergreifende Maßstäbe für Reformen	17
3 Zehn Reformvorschläge für mehr Regierungsfähigkeit	21
3.1 Offener Rahmen durch den Bund: Einführung einer Grundsatzgesetzgebung.....	22
3.2 Qualifizierte Initiativmöglichkeiten für die Länder: Konkurrierende Gesetze mit Widerspruchsrecht des Bundes	24
3.3 Größere Spielräume beim politischen Handeln: Möglichkeiten real konkurrierender Gesetzgebung.....	25
3.4 Mehr Kompetenz in Länderhände: Rückverlagerung von Zuständigkeiten	26
3.5 Gemeinsam stärker sein: Ausweitung funktionaler interregionaler Zusammenarbeit.....	29
3.6 Ansätze zur Auflösung des Reformstaus: Veränderung der Zustimmungspflicht	31
3.7 Gesteigerte Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer: Reform des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat	32
3.8 Schließung des Verschiebebahnhofs: Abbau von Mischfinanzierungen am Beispiel des Hochschulbaus	33
3.9 Finanzsouveränität für die Länder: Verbesserung steuerpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten	35
3.10 Solidarität und Wettbewerb: Reform des Länderfinanzausgleichs.....	37
4 Perspektiven: Mehr Mut zu Reformen.....	39
Das Projekt	41

Vorbemerkung

Entflechtung – kaum eine politische Forderung ist in der Vergangenheit häufiger erhoben worden und hat dennoch nur wenig Wirkung entfaltet. Allein die Debatte der letzten Jahre zeigt überdeutlich: Ob es die Diskussion um die »Blockade« der deutschen Politik seitens einer parteipolitisch anders geführten Bundesratsmehrheit gegenüber Bundesregierung und Bundestag, die Reden von Hans Eichel und Kurt Biedenkopf bei ihrem jeweiligen Amtsantritt als Bundesratspräsident, das Urteil der Bundesverfassungsgerichtetes zum Länderfinanzausgleich und seine Diskussion oder die für April geplante Bund-Länder-Kommission zur Föderalismusreform sind – immer wieder werden, im Hinblick auf das politische Zusammenspiel von Bund und Ländern, Entflechtungsmaßnahmen und Reformkonzepte gefordert.

Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen und Konzepte zeigt sich sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Kontext: Politisch werden die dringend notwendigen, kurzfristigen und flexiblen Reformprozesse der Zukunft auch in Deutschland nur in einem »entflechteten« Staatswesen möglich sein; ökonomisch hat dieses System seine kritischen Punkte vor allem in den Ausgleichsregelungen der Finanzverfassung, bezüglich derer das Bundesverfassungsgericht im November 1999 grundsätzliche »Maßstäbe« angemahnt hat. Generell widerspricht der hohe Verflechtungsgrad der Entscheidungsebenen einem Grundgedanken des Föderalismus, nämlich dem Prinzip eigenverantwortlichen Handelns von Bund und Ländern, durch welches die Möglichkeit zum Test unterschiedlicher politischer Lösungsansätze im Bundesstaat erst eröffnet wird. Der Föderalismus kann in diesem Sinne – richtig genutzt – ein lernfähiges und selbstlernendes System zugleich sein. Er ist auch für die Zukunft ein potenzielles Erfolgsmodell, sofern er versteht, seine Stärken zu nutzen. Diese liegen in konsequenter Subsidiarität, klarer Strukturierung politischer Handlungsebenen sowie dem Mut zu Wettbewerb und Vielfalt von Lösungsentwürfen. Nur durch Mut zu neuen Ansätzen kann der politische Stillstand beendet werden.

Das Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Solidarität darf dennoch nicht einseitig zulasten der Gemeinschaftlichkeit aufgelöst werden. So wie sich die Marktwirtschaft in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg als »soziale Marktwirtschaft« bewährt hat, so muss hier der Zusammenhalt des Gesamtstaates im Sinne eines »solidarischen Wettbewerbsföderalismus« gewahrt bleiben.

Zur erfolgreichen Bewältigung dieser Herausforderungen möchte die Bertelsmann Stiftung einen Beitrag leisten. Mit ihrem Projekt »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« verfolgt sie drei Ziele: Sie möchte die Entscheidungskompetenzen im Föderalismus klären, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems verbessern und dabei die Prinzipien von Subsidiarität und Dezentralität fördern. Diese Zielsetzungen erscheinen in ihrer grundsätzlichen Herangehensweise notwendiger und aktueller denn je.

Vor diesem Hintergrund hat die Bertelsmann Stiftung Politiker sowie Politik-, Rechts- und Finanzwissenschaftler zu mehreren Expertentreffen eingeladen. Aus diesen Treffen entstand die Kommission »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« der Bertelsmann Stiftung. Auf der Grundlage der für die Arbeitstreffen erstellten Gutachten und der dort geführten Diskussionen formuliert das von dieser Kommission vorgelegte Arbeitspapier eine Reihe von generellen und konkreten Vorschlägen zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Den zehn in diesem Papier konkret unterbreiteten Reformvorschlägen liegen dabei fünf grundsätzlich formulierte Maßstäbe zugrunde. Sowohl bei der Festlegung der Maßstäbe als auch bei den Vorschlägen selbst hat sich die Kommission an bewährten Beispielen aus dem Ausland orientiert. Ohne diesen »Blick über den Tellerrand« wäre das Papier in der vorliegenden Form nicht entstanden. Umgekehrt ist auch das deutsche Modell bei den Gesprächen der Kommissionsmitglieder mit internationalen Experten auf deren reges Interesse gestoßen. Es bleibt zu hoffen, dass der gegenseitige und fruchtbare Austausch über Reformprozesse in föderalen Systemen auch über dieses Projekt hinaus bestehen bleibt.

Der Kommission »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« gehören an: Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht, Mannheim; Prof. Dr. Ernst Benda; Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., Karlsruhe; Dr. Klaus von Dohnanyi, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg a.D., Hamburg; Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Institut für Föderalismusforschung (DIF) an der Universität Hannover, Hannover; Prof. Dr. Rita Süßmuth, Präsidentin des Deutschen Bundestages a.D., Berlin, sowie der Unterzeichner dieser Vorbemerkung.

An einzelnen Expertentreffen waren u.a. beteiligt: Prof. Dr. Brun-Otto Bryde, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Wissenschaft von der Politik, Gießen; Prof. Dr. Dieter Freiburghaus, Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP), Lausanne; Prof. Dr. Stefan Homburg, Lehrstuhl Öffentliche Finanzen, Hannover; Prof. Ursula Männle, Staatsministerin im Bayerischen Staatsministerium für Bundesangelegenheiten a.D., Tutzing; Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Wichtige Anregungen verdankt das Papier darüber hinaus dem ehemaligen Bundespräsidenten Prof. Dr. Roman Herzog, mit

dem die hier behandelten Fragen im Rahmen zweier Expertenrunden zu seiner Amtszeit diskutiert wurden.

Die weitere Überarbeitung des Papiers wurde in einzelnen Punkten und Themenbereichen zudem von der »Reformkommission Soziale Marktwirtschaft« der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung sowie der Ludwig-Erhard-Stiftung, vom Gütersloher CHE Centrum für Hochschulentwicklung und dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) in Tübingen unterstützt. An der Organisation und Redaktion des Papiers haben seitens der Bertelsmann Stiftung Dirk Rumberg und Thorsten Wenzel sowie als freier Mitarbeiter Detlef von Daniels mitgewirkt. Die Projektleitung lag bei Dr. Holger Sievert.

Das vorliegende Arbeitspapier beschränkt sich im Wesentlichen auf Überlegungen zur innerstaatlichen Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Nicht alle Probleme können hier angesprochen werden: Die Frage einer Länderneugliederung wird bewusst ausgeklammert. Dies geschah zum einen, da eine solche kurzfristig nur wenig Chancen auf Realisierung bietet. Zum anderen ist zumindest fraglich, welchen wirklichen Beitrag sie zur Lösung des Problems der Verantwortlichkeit im deutschen Föderalismus leisten kann. Auch die immer wieder vorgetragene Überlegung, Wahltermine auf Bundes- und Landesebene zusammenzulegen, wird nicht weiter verfolgt, da sich Wahlrhythmen durch politische Einflüsse schnell wieder verschieben. Zudem werden die hier unterbreiteten Vorschläge für eine innerstaatliche Reform zwar als zentrale Voraussetzung für die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus gesehen. Mit den notwendigen Anpassungen des politischen Systems der Bundesrepublik an die Herausforderungen ihrer Zugehörigkeit zur Europäischen Union beschäftigt sich die Bertelsmann Stiftung jedoch im Kontext anderer Projektschwerpunkte. Deshalb soll die deutsche Einbindung in den europäischen Einigungsprozess nur insoweit Berücksichtigung finden, als sie zur grundlegenden Veränderung der Bedingungen politischer Handlungsfähigkeit im Bundesstaat entscheidend beiträgt. Umgekehrt können gewisse Grundüberlegungen dieses Papiers über den hier gemeinten rein deutschen Kontext hinaus natürlich auch im Hinblick auf ein föderales Europa diskussionswert erscheinen.

Der symbolische Titel »Entflechtung 2005« wurde für das Papier gewählt, um auf die anstehende Notwendigkeit einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern hinzuweisen. Besonderes Gewicht bekommt das Jahr 2005 durch die zeitlichen Vorgaben im bereits erwähnten jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich. Ende 2004 läuft zudem der Solidarpakt aus, der die Sonderbedarfszuweisungen von Bund und Ländern an Berlin und die fünf neuen Länder wegen teilungsbedingter Sonderlasten regelt. Dies sollte als Chance einer generellen Neuordnung der kritischen Aspekte unserer aktuellen föderalen Verfassungslage und -praxis begriffen werden.

Die hier aufgeführten Vorschläge sind im Sinne eines Arbeitspapiers zu verstehen, das die bisherige Diskussion zu einer Reihe wichtiger, konkreter Empfehlungen bündeln will. Diese Diskussion wie ihre Konzentration auf bestimmte Maßnahmen gilt es weiterzuführen und zu intensivieren. Wir danken den Experten und Mitarbeitern innerhalb des Projektes »Verfas

sungspolitik & Regierungsfähigkeit« für ihre Beiträge, durch die sie das Bemühen der Bertelsmann Stiftung um Denkanstöße und Strategien für eine transparente und entscheidungsfreudige Politik nachhaltig unterstützen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld

Mitglied des Vorstandes der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh;

Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C • A • P)

an der Ludwig-Maximilians-Universität, München

1 Einleitung: Stärkung politischer Handlungsfähigkeit

In den 80er und 90er Jahren wurde der politische Entscheidungsprozess in Deutschland immer schwerfälliger: Es gab zwar eine wachsende gesellschaftliche Einsicht in die Notwendigkeit grundsätzlicher Reformen unseres Staatswesens. In der politischen Praxis fand diese Einsicht aber nur wenig Resonanz. Die Parteien blockierten sich mit unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Dies legte das politische Handeln in Deutschland natürlich nicht völlig lahm, führte aber dennoch zu einem Stillstand der Politik in einer Reihe wesentlicher Fragen. Diese Art der Lähmung, von der im Folgenden noch weiter die Rede sein wird, ist zu einem großen Teil das Resultat von übermäßiger Verflechtung. Wirksame Entflechtung ist daher Dreh- und Angelpunkt wirklicher Reformen.

Nach der letzten Bundestagswahl stimmten zwar zunächst die politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat überein; aber dieser Zustand konnte erfahrungsgemäß kaum von Dauer sein. Schon mit der ersten Landtagswahl nach der Bundestagswahl verlor im Februar vergangenen Jahres die rot-grüne Bundesregierung ihre Unterstützung durch eine entsprechende Mehrheit roter/rot-grüner Landesregierungen im Bundesrat. Die Erfahrung aus den vergangenen fünf Jahrzehnten zeigt zudem, dass unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat inzwischen den Normalfall der deutschen Verfassungswirklichkeit darstellen. Eine solche Konstellation aber führt im günstigsten Fall zu großen Koalitionen auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Dies kommt dann oft einer weitgehenden Entscheidungslähmung gleich, die zunimmt, je näher Wahltermine rücken.

Letztlich ist dieses Blockadepotenzial durch unterschiedliche Bundestags- und Bundesratsmehrheiten angelegt im Verbundföderalismus des Grundgesetzes. Die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes sind unablässig gewachsen, während die Länder über immer geringere entsprechende Befugnisse verfügen und fast nur noch für den Vollzug von Gesetzen verantwortlich sind. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für diese Aufgabenverteilung mit der deutschen Vereinigung und dem Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses grundlegend verän

dert. Dies kann die politische Handlungsfähigkeit langfristig schwächen. Die Gründe hierfür lassen sich klar benennen: Nicht derjenige, der die Entscheidungen fällt, sondern derjenige, der sie vollzieht, muss im deutschen Föderalismus die Kosten tragen. Dies hat regelmäßig zur Folge, dass der Bund Gesetze erlässt, deren finanzielle Folgen in erster Linie die Länder zu tragen haben. Dieses System wurde auch nach der Wiedervereinigung grundsätzlich beibehalten. Den neuen Bundesländern obliegen trotz schwächerer ökonomischer Basis die gleichen Vollzugspflichten aus Bundesgesetzen wie den alten.

Um die ökonomisch schwächeren Bundesländer finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Verpflichtungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu erfüllen, sind somit für die wirtschaftlich stärkeren Länder aus dem geltenden Finanzausgleichssystem immer höhere Belastungen erwachsen. Eine Entflechtung der Aufgabenstrukturen von Bund und Ländern und eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder kann diesem Missstand abhelfen. Mehr gesetzgeberische Eigenverantwortung der Länder impliziert nämlich, dass die Länder ihre Aufgaben selbst finanzieren müssen. Sie versetzt die Länder so in die Lage, ihren Aufgabenbestand ihrer Wirtschaftskraft anzupassen. Gleichzeitig ermöglicht dies erst eine Reform der geltenden Finanzverfassung, die eine übermäßige Belastung der fünf »Zahlerländer« ausschließt. Dabei muss natürlich stets das gebotene Maß an Solidarität gegenüber den derzeitigen Empfängerländern gewährleistet werden.

Aber auch die Prozesse der europäischen Einigung und der wirtschaftlichen Globalisierung haben die Rahmenbedingungen politischer Steuerung im Bundesstaat grundlegend geändert. Auch sie weisen in Richtung einer Stärkung der Legislativbefugnisse auf Länderebene. Längst kann die nationale Gesetzgebung die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen nicht mehr gewährleisten. Stattdessen konkurrieren im Binnenmarkt Produkte miteinander, die unter sehr unterschiedlichen Standortbedingungen hergestellt wurden. Die Integration der internationalen Märkte verlangt von den Unternehmen in den Hochkostenländern eine immer stärkere Spezialisierung. Das hat zur Folge, dass die sektorale und regionale Differenzierung im Standortwettbewerb immer wichtiger wird. Gerade in Flächenstaaten wie der Bundesrepublik führt dies zu einer wachsenden Bedeutung der Länder als wirtschaftspolitische Akteure. Bisher verfügen die Länder nur über fiskalische und administrative Instrumente, um im internationalen Standortwettbewerb mithalten zu können. Beispiele sind regionale Wirtschaftsförderung, Infrastrukturpolitik, Bildungs- und Weiterbildungsangebote und Innovationsstrategien. Die Länder können aber nicht mit hinreichend flexiblem Verwaltungshandeln auf die neue Situation reagieren. Aus diesem Grund sollte die Möglichkeit zu einem höheren Maß an rechtlicher Differenzierung geschaffen werden. Dafür ist eine Stärkung der Legislativbefugnisse der Länder notwendig.

Schon diese veränderten Rahmenbedingungen deutscher Bundesstaatlichkeit reichen hin, um zu verdeutlichen, dass die Überprüfung des Grundgesetzes ein vordringliches politisches Thema bleibt. Im Kern geht es um die Fragen der Aufgabenverteilung und Aufgabenentflechtung von Bund und Ländern sowie um die Reform der Finanzverfassung.

Dies wird der politischen Öffentlichkeit zunehmend bewusst. Es besteht also Grund zur

Hoffnung: Während noch vor kurzem die Forderung nach einer Reform des Föderalismus mit der Warnung vor einer »Ökonomisierung der Verfassung« beantwortet wurde, soll nun endlich eine grundsätzliche Überprüfung der Entscheidungsprozesse unseres föderalen Systems stattfinden. Bundeskanzler und Ministerpräsidenten der Länder haben sich im Dezember 1999 auf die Einsetzung einer Kommission geeinigt, die bis Oktober 2000 Vorschläge zur Reform des Föderalismus erarbeiten soll. Auch die Konferenz der Parlamentspräsidenten aus Bund und Ländern wird sich im Mai mit dieser Frage beschäftigen. Diese Initiativen bieten eine große Chance für die deutsche Politik. Allerdings sollte der bescheidene Erfolg jener »Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates« von 1993 eine Warnung sein: Auch das neue Vorhaben könnte im kurzfristigen Parteienstreit auf Grund laufen; dann allerdings wird in absehbarer Zeit ein erneuter Anlauf kaum möglich sein.

Das heutige Bund-Länder-Verhältnis wird angesichts seiner vielfältigen Verflechtungen oft mit Unbehagen betrachtet, aber über die Diagnose der Ursachen und über die Vorschläge für eine Therapie gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen. Auch wenn – angesichts erheblicher Interessenunterschiede nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern vor allem auch der Länder untereinander – später nicht alle notwendigen Reformentscheidungen durchsetzbar sein werden, bleibt es doch unerlässlich, zunächst einen Konsens über die wünschenswerten Ziele der Reform zu formulieren.

Dabei geht es nicht um eine Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Sozialstaatlichkeit, sondern – ganz im Gegenteil – um deren produktive und konstruktive Modernisierung. Denn noch immer kann man davon ausgehen, dass das »Deutsche Modell«, wie es sich im Grundgesetz heute widerspiegelt, ein ungewöhnlich erfolgreiches Modell ist; trotz begründeter Kritik an vielen Einzelpunkten. Schon wie die Bundesrepublik die Aufgabe der Wiedervereinigung in materieller Hinsicht bisher bewältigt hat, legt hiervon beredtes Zeugnis ab.

Was heute oft als »korporatives Denken« oder »Konsens-Fetischismus« der Deutschen kritisiert wird, war über einen langen Zeitraum Grundlage dieses deutschen Erfolges. Das Fundament hierfür wurde in der historischen deutschen Kleinstaatlichkeit gelegt; Bürger, Wirtschaft und Verwaltung waren eng mit der Staatsführung verbunden. Insofern sind Föderalismus, eine sozialstaatlich verfasste, detaillierte Rechtsordnung und gemeinschaftsorientierte Betriebsverfassungen tief verwurzelte deutsche Traditionen. Es waren diese Bausteine, aus denen sich frühere Erfolge ebenso wie auch heute noch eine Vielzahl der Stärken Deutschlands maßgeblich zusammensetzen.

Heute haben sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch grundlegend geändert: Während die Unternehmen als Konsequenz aus der sich schnell verändernden Vielfalt der Wettbewerbskräfte im globaler werdenden Markt deutliche Schritte in Richtung auf Dezentralisation und Eigenverantwortung der Mitarbeiter bei gleichzeitiger Zentralisation der tragenden Holdings vollzogen haben, wurde das Grundgesetz noch Ende der 60er Jahre in die entgegengesetzte Richtung fortentwickelt: Es wurde durch immer engmaschigere Regeln, Gemeinschaftsaufgaben und einen nivellierenden Finanzausgleich ergänzt. Bürokrati-

tisch-zentralistische Planungsausschüsse von Bund und Ländern traten an die Stelle einer einseitigen, jedoch immerhin noch zurechenbaren »Fonds«-Verwaltung des Bundes. Verbund und Gleichheit, nicht Beweglichkeit und Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften waren die verfassungspolitische Devise.

Die »versteinerten« föderalen Strukturen im Grundgesetz erlauben kaum noch, auf die modernen gesellschaftlichen Veränderungen mit entsprechender Flexibilität zu reagieren. Während die Kräfte der Märkte und ihrer Verteilungssysteme auch vom politischen System eine flexiblere Reaktionsfähigkeit erfordern, hat die Verfassungswirklichkeit in Deutschland durch Gemeinschaftsaufgaben, durch einen perfektionistischen Finanzausgleich und durch die ständige Ausweitung zustimmungspflichtiger Gesetzgebungen das politische System sogar noch unbeweglicher werden lassen.

Alle Erneuerungsbemühungen am Grundgesetz und seinen föderalen Strukturen sollten dabei diejenigen in die Gestaltung von Veränderungsprozessen aktiv einbeziehen, die von ihnen betroffen sind. Die Stärkung der Eigenverantwortung auf allen Ebenen ist deswegen nicht ein neoliberales Klischee, sondern notwendige Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des grundgesetzlichen Bundesstaatsmodells. So ist auch der Grundsatz der demokratisch begründeten Eigenverantwortung jeder Untergliederung zentrale Legitimationsgrundlage eines jeden Bundesstaates. Eigenverantwortung heißt auch und vor allem, die Folgen eigener Entscheidungen zu tragen. Eine solche Verantwortung ist zunehmend lebenswichtig für eine erfolgreiche Gesellschaft. Zugleich kann durch eine konsequente Verteilung und Wahrnehmung von Verantwortung neben der politischen Steuerungsfähigkeit auch die Durchschaubarkeit der Entscheidungsprozesse verbessert werden. Politik kann so Bürgerinnen und Bürgern näher gebracht und damit letztlich die Demokratie gestärkt werden.

Es geht heute also auch für das politische System der Bundesrepublik Deutschland um die Optimierung seiner Aktionsfähigkeit unter neuen Bedingungen und nicht um eine Reform um jeden Preis, erst recht nicht um ideologisch oder gar parteipolitisch vorgeprägte Erneuerung. Das erfordert – neben einem Grundkonsens über das Gemeinsame – Spielräume für eine größere Vielfalt möglicher Antworten. Eine solche Vielfalt aber lässt sich nur durch mehr Eigenverantwortung und Risikobereitschaft steuern: sowohl auf individueller als auch auf institutioneller, insbesondere staatlicher Ebene. Der Bundesstaat des Grundgesetzes bedarf der Reformen, die das föderale Gleichgewicht wiederherstellen, indem die einseitige Betonung von Einheitsstiftung und Gleichheitsgrundsatz überwunden und die Prinzipien des solidarischen Wettbewerbs – verstanden als Chancengleichheit – und der Eigenverantwortung stärker betont werden.

2 Übergreifende Maßstäbe für Reformen

Will man den deutschen Föderalismus reformieren, gilt es zunächst die einer solchen Reform zugrunde zu legenden Maßstäbe zu benennen. Die Kommission »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« der Bertelsmann Stiftung fasst deshalb in diesem Papier zunächst allgemeine Kriterien zusammen, anhand derer generell Reformvorschläge für das Bund-Länder-Verhältnis gemessen werden können. Diese sind zugleich Ausgangspunkt für die zehn konkreten Reformvorschläge.

Eine solche Reihenfolge, sich zunächst über grundsätzliche Maßstäbe klar zu werden und erst darauf aufbauend konkrete Reformvorschläge zu unterbreiten, erscheint in mehrfacher Hinsicht sinnvoll: Zum einen kann dadurch eine klar ausgerichtete Schneise in die Fülle von Föderalismusdebatten der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik geschlagen werden. Zum anderen bietet sich die Chance, unabhängig von tagespolitischen Entscheidungszwängen grundsätzliche Reformvorschläge zu entwickeln. Letztere Argumentationslinie findet sich auch im bereits angesprochenen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom November vergangenen Jahres. Dort heißt es in Bezug auf das so genannte »Maßstäbengesetz« zur Strukturierung eines künftigen Finanzausgleichs: »Auch wenn sich nicht ein allgemeiner ›Schleier des Nichtwissens‹ [...] über die Entscheidungen der Abgeordneten breiten lässt, kann die Vorherigkeit des Maßstäbengesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können. Die klassische Zeitwirkung von Vor-Rang und Vor-Behalt des Gesetzes ist auch in den bundesstaatlichen Gesetzesvorbehalten erneut zur Wirkung zu bringen.« Dieser Gedankengang bezieht sich vom Zusammenhang her zwar ausschließlich auf den Länderfinanzausgleich, ist jedoch ebenso für Überlegungen zu einer weiter gehenden Föderalismusreform gültig.

Auf der Grundlage dieser Vorüberlegungen werden im Folgenden fünf Maßstäbe für die weiter unten ausgeführten zehn Reformvorschläge der Kommission benannt. Diese Maßstäbe lauten: Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen,

Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Stärkung der Entscheidungsfähigkeit sowie Wahrung der Gemeinschaftlichkeit. Sie folgen sowohl demokratischen Idealen als auch ökonomischen Einsichten und spezifisch föderalen Erwägungen. Sie sind zum Großteil nicht nur heute aktuell, sondern haben auch in den ursprünglichen Intentionen der Gründungsmütter und -väter im Parlamentarischen Rat eine maßgebliche Rolle gespielt.

Mit der Benennung dieser Maßstäbe wird dabei keineswegs beansprucht, etwas völlig Neues zu erfinden. Es geht vielmehr darum, auf der Basis der bisherigen Föderalismusdebatten Kernargumente herauszuarbeiten und für den aktuellen, grundsätzlichen Reformbedarf nutzbar zu machen. Deshalb wird der Blick auch auf Anregungen aus anderen Staaten gerichtet, was die politische Relevanz und Praxiserprobtheit der Maßstäbe verdeutlichen soll. Dabei wird hier wie im gesamten weiteren Papier vorausgesetzt, dass es trotz unterschiedlicher politischer Kultur- und Rechtssysteme prinzipiell möglich ist, aus den Erfahrungen anderer Staaten zu lernen und bewährte Lösungen in angepasster Form auch in Deutschland umzusetzen.

Es versteht sich von selbst, dass nicht alle Maßstäbe bei jedem der später in diesem Papier formulierten Vorschläge in gleicher Weise berücksichtigt werden können. Ebenso ist klar, dass diese Kriterien keinesfalls das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Maßstäbengesetz vorwegnehmen können oder wollen. Ohnehin ist ein direkter Bezug nicht möglich. Mit den »Maßstäben« Anregungen für die Erarbeitung dieses Gesetzes geben zu können, würde die für die Erstellung dieses Arbeitspapiers verantwortliche Kommission jedoch freuen.

- *Klare Zuordnung von Verantwortung:* Die klare Zuordnung politischer Entscheidungen zu einer konkreten Entscheidungsebene ist wichtig, weil mit der politischen Kompetenz auch die Verantwortung gegenüber dem Wähler verbunden ist. Unter den gegenwärtigen Bedingungen engster »Politikverflechtung« zwischen Bund und Ländern ist eine klare Zurechnung von Entscheidungsverantwortung kaum mehr möglich. Mit Recht ist daher der jetzige Zustand als »System organisierter Unverantwortlichkeit« bezeichnet worden – organisiert insofern, als die Verteilung der Verantwortungslast auf eine Vielzahl von Schultern für die beteiligten Politiker durchaus Vorteile hat: Man kann für Misserfolge immer auch den politischen Gegner mithaften lassen. Wenn Gemeinden, Städte oder Länder von einer Entscheidung betroffen sind, sollten sie daran nach Möglichkeit auch beteiligt werden. Die Betroffenheit von politischen Entwicklungen, die Kompetenz, über diese zu entscheiden, und die Verantwortung dafür sollten – soweit umsetzbar – zusammenfallen. Das ist eine elementare Bedingung für das Funktionieren des demokratischen Prozesses. Das Volk hat einen Anspruch darauf zu wissen, wer wofür verantwortlich zu machen ist, der Bund, ein bestimmtes Bundesland oder die Ländermehrheit im Bundesrat. Dementsprechend können dann die jeweiligen Regierungen für bestimmte Erfolge »belohnt« oder für Fehlentscheidungen »zur Rechenschaft gezogen« werden.
- *Durchschaubarkeit der politischen Strukturen:* Mit zunehmender Verflechtung der Ebenen im föderalen System werden auch die Entscheidungsprozesse für den Bürger nicht mehr durchschaubar und nachvollziehbar. Vor allem die Selbstkoordination der Länder auf der so

genannten »Dritten Ebene« findet weitgehend hinter verschlossenen Türen statt. Es gibt eine Vielzahl von Fachministerkonferenzen, Arbeitskreisen, Kommissionen und sonstigen Gremien, die von den Länderbürokratien beherrscht werden und häufig noch nicht einmal durch die zuständigen Landtage wahrgenommen, geschweige denn kontrolliert werden können. Hauptbeispiel hierfür ist die Kultusministerkonferenz, in der über lange Jahre hinweg die wichtigsten Entscheidungen auf den Gebieten von Bildung und Ausbildung getroffen worden sind, ohne dass die Länderparlamente wirklich eine Chance gehabt hätten, darauf Einfluss zu nehmen. Wie aber soll demokratische Beteiligung an staatlichen Entscheidungen ermöglicht werden, wenn gar nicht bekannt ist, wann, worüber, wo und von wem verbindlich entschieden wird? Daher ist die Durchschaubarkeit solcher Entscheidungsprozesse eine Grundvoraussetzung jeder Bürgerbeteiligung. Neben notwendiger bürokratischer Entflechtung muss zudem darüber nachgedacht werden, inwieweit im Zeitalter der Informationsgesellschaft der Zugang zu staatlichen Informationen besser geregelt und organisiert werden kann und sollte. Dieser Punkt wird hier jedoch nicht weiter verfolgt, da er eine eigene Diskussion erfordern würde.

- *Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten:* In einer Demokratie sollte idealerweise jeder Bürger und jede Bürgerin, der oder die von einer Entscheidung betroffen ist, an ihr beteiligt werden. Dazu gehört auch, dass seine oder ihre »Stimme« im Wortsinne wie in Bezug auf Wahlen konkreten Einfluss auf diese Entscheidung haben können muss. Die Chance dazu wird tendenziell größer, je kleiner die Entscheidungseinheit ist: Die Stimme des einzelnen Bürgers zählt also auf kommunaler Ebene rein anteilig gerechnet mehr als auf Bundesebene. Mit größerem Stimmeeinfluss ist damit zumeist auch die Möglichkeit verbunden, die eigenen spezifischen Fach- und Situationskenntnisse im Vorfeld einer Entscheidung unmittelbar einzubringen. Aus diesen Gründen sollten Kompetenzen für politische Fragen auf einer jeweils möglichst niedrigen Entscheidungsebene angesiedelt werden. Dies bedeutet, Befugnisse nach Möglichkeit bei Gemeinden, Städten oder Ländern zu belassen bzw. dorthin zurückzuverlagern. Lediglich dann, wenn dies aus ersichtlichen Gründen nicht sachgerecht ist, sollte der Bund zuständig und tätig werden. Doch neben einer stärkeren Zuordnung von Entscheidungsbefugnis innerhalb der repräsentativen Demokratie auf möglichst niedrige Ebene taucht ein weiterer Punkt in der aktuellen Debatte verstärkt auf: Immer öfter wird im Hinblick auf die Verbesserung von Beteiligungsmöglichkeiten außerdem eine Ergänzung des Grundgesetzes durch mehr direktdemokratische Mitwirkungsrechte gefordert. Dieser letzte Vorschlag soll der Vollständigkeit halber hier wiederum nur erwähnt, von der Kommission jedoch voraussichtlich erst zu einem späteren Zeitpunkt getrennt behandelt werden.
- *Stärkung der Entscheidungsfähigkeit:* Ziel aller Vorschläge ist, die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems zu verbessern bzw. überhaupt erst wieder herzustellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit manchmal im Widerspruch zu den bisher genannten Maßstäben stehen kann. Um die Effizienz der Entscheidungsprozesse zu erhöhen, kann es geboten sein, ein geringeres Maß an Beteiligung oder ei

ne höhere Entscheidungsebene zu wählen, als von der Sache her nötig ist. Jedoch besagt das Kriterium Entscheidungsfähigkeit mehr als ökonomische Effizienz. Denn eine ineffiziente Regelung führt im Föderalismus häufig zu Entparlamentarisierung und Verflechtung von Entscheidungsebenen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn aus Gründen der Einfachheit oder Praktikabilität Belange der Länder stellvertretend durch die Bundesregierung wahrgenommen werden, die Länder aber daraufhin umgekehrt über den Bundesrat höhere Mitsprachemöglichkeiten auf Bundesebene einfordern. Die Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit soll also ökonomischen und demokratischen Zielen gleichermaßen dienen.

- *Wahrung der Gemeinschaftlichkeit:* Grundsatz jeder föderalen Verfassung ist, dass Länder zu einer gesamtstaatlichen Einheit zusammengeschlossen sind und diese auch bewahren wollen. Das erfordert aber keineswegs vollständige Gleichheit der Lebensverhältnisse. Gemeinschaftlichkeit oder Solidarität kann überhaupt nur dort gefordert werden, wo es Unterschiede gibt. Allerdings sollten Unterschiede und unterschiedliche politische Steuerungsansätze sich in den Grenzen eines Mindestmaßes an Gemeinschaftssinn bewegen. So sollte auch im Falle einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder vermieden werden, dass sich Länder ausschließlich auf Kosten anderer Länder entwickeln. Durch eine entsprechende Rückbindung anderer Reformanregungen an das Gebot des Gemeinsinns soll das Modell eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus verwirklicht werden.

Die vorgeschlagenen Maßstäbe bilden somit eine Entscheidungsgrundlage zur Einführung einer klareren Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern. Dadurch ist es einerseits möglich, die politische Handlungsfähigkeit innerhalb des bestehenden Systems zu stärken. Wo eine Aufgabe wirksam erfüllt werden kann, soll auch die Entscheidungskompetenz für ihre Wahrnehmung liegen. Andererseits wird den Bürgerinnen und Bürgern ihre Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen erleichtert, weil sich die Verantwortung für bestimmte politische Entscheidungen klar zuordnen lässt. In Bezug auf das Verhältnis von Bund und Ländern können alle diese Punkte vor allem durch eine klare Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes erreicht werden. Es gilt in diesem Zusammenhang das Prinzip »Im Zweifel für die Länder«.

Die Aufstellung eines solchen Maßstäbekataloges zur Beurteilung von Reformvorschlägen – wie hier geschehen – ist auch in anderen Staaten üblich. Als Vergleichsfolie dienen dabei die Prüfaspekte des Advisory Committee von 1981 für die australische Constitutional Commission. Die für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Gliedern von der australischen Constitutional Commission genannte Maßstäbeliste fällt wesentlich umfangreicher aus als die in dem vorliegenden Papier. Allerdings lassen sich die australischen Maßstäbe größtenteils unter die Kommissionsvorschläge subsumieren. Für eine Konzentration auf die fünf Maßstäbe, wie sie in dem vorliegenden Papier vorgestellt werden, spricht vor allem, dass sich auf diesem Wege die Kompetenzzuweisungen besser nachvollziehen lassen.

3 Zehn Reformvorschläge für mehr Regierungsfähigkeit

Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Stärkung der Entscheidungsfähigkeit sowie Wahrung der Gemeinschaftlichkeit – diese fünf Maßstäbe für Reformansätze zum deutschen Föderalismus wurden im vorangegangenen Kapitel thematisiert. Im Hinblick auf diese Maßstäbe fällt eine Reihe von bereits in der Einleitung angesprochenen Defiziten des deutschen Föderalismus auf. Diese sind hauptsächlich in der Gesetzgebung, im Gesetzgebungsverfahren sowie in der Finanzverfassung angesiedelt. Im Folgenden werden daher in diesen Bereichen anhand zehn konkreter Reformvorschläge grundsätzliche Perspektiven für mehr Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus aufgezeigt. In den Bereichen der Exekutive und der Judikative besteht hingegen deutlich weniger Handlungsbedarf.

Die allgemeinen Vorschläge werden beispielhaft anhand von Lösungen aus dem Ausland verdeutlicht. Die detaillierte Ausgestaltung der Reformen in Deutschland soll einer späteren Debatte vorbehalten bleiben. Zunächst sollen die abstrakten Maßstäbe aus dem ersten Teil für die politische Praxis handhabbar gemacht werden. Die angesprochenen strukturellen Defizite des deutschen Föderalismus – und allein auf diese wird im vorliegenden Papier eingegangen – sind zum Teil nur über Verfassungsänderungen zu beheben. Die Vorschläge in Bezug auf die Gesetzgebung sind dementsprechend als grundsätzliche Überlegungen aufzufassen. Es werden jedoch auch einige Ideen unterbreitet, die zumindest ohne umfangreiche Verfassungsänderungen umsetzbar sind. Generell ist allerdings zu fragen, ob gewisse grundsätzliche Regelungen nicht ohnehin besser Verfassungsrang aufweisen sollten. Nur so kann verhindert werden, dass sie nicht jeder beliebigen politischen Richtungs- oder Stimmungsänderung zum Opfer fallen können. Wirkliche »Maßstäbe« sollten eher Verfassungsrang haben als auf reiner Gesetzesebene geregelt werden.

3.1 Offener Rahmen durch den Bund: Einführung einer Grundsatzgesetzgebung

Vorschlag der Kommission: Die Maßstäbe Durchschaubarkeit und Verantwortlichkeit machen eine Durchsicht der momentanen Gesetzgebungskompetenzen notwendig. An die Stelle der bisherigen Rahmengesetzgebung sollte eine Regelung treten, die den Bund auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkt und es den Ländern ermöglicht, Einzelheiten oder die konkrete Ausgestaltung der Gesetze je nach ihren besonderen Verhältnissen oder Bedürfnissen selbst zu regeln.

Erläuterung des Vorschlages: Eine der wichtigsten Ursachen für die Verflechtung ist die gegenwärtige Praxis der Rahmengesetzgebung. Die Rahmengesetzgebung sollte ursprünglich unterschiedliche Lösungen in den einzelnen Ländern ermöglichen. Mittlerweile werden aber in Rahmengesetzen sehr viele Details geregelt, so dass die Länder faktisch kaum noch eigenen Gestaltungsspielraum haben. Da sie aber über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind, führt diese Praxis zu einer Art Selbstbindung der Länder auf Bundesebene und damit zu einer Verflechtung von Bundes- und Landesinteressen. Für eine klarere Zuordnung von Verantwortung und eine Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit der Länder sollte die bisherige Rahmengesetzgebung anders praktiziert werden. Der Bund sollte sich in erster Linie auf materien-spezifische Direktiv- oder Strukturnormen beschränken.

Positive Ansätze für eine veränderte Praxis der Rahmengesetzgebung im Sinne eines »federal self restraint« gibt es bereits. So hat der Bund bei dem Entwurf für ein Gesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform (»Zuständigkeitslockerungsgesetz«) in den Ländern die Regelungsdichte zurückgenommen. Zugleich wurden Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder geschaffen. Diese Ansätze gilt es konsequent weiterzuentwickeln. Auch im Bundesratsbeschluss von Oktober 1999 wurde eine Beschränkung der Rahmengesetzgebung gefordert.

Die Kommission schlägt deshalb die Einführung einer »Grundsatzgesetzgebung« vor: Anders als bei der Rahmengesetzgebung, wo der Bund den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Materie bestimmen kann, ist er bei der Grundsatzgesetzgebung nur befugt, allgemeine, leitende Rechtssätze aufzustellen. Diese Rechtssätze müssen von den Ländern ausgestaltet und an die unterschiedlichen Verhältnisse angepasst werden können. Vorbild ist etwa die Grundsatzkompetenz in Art. 109 Abs. 3 GG, wonach der Bund das Haushaltsgrundsatzgesetz und das Stabilitätsgesetz erlassen hat. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten »Maßstabgesetz« für den Finanzausgleich könnte demnächst ein weiteres Grundsatzgesetz des Bundes folgen.

Ein Sonderproblem bilden Regelungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden. Diese werden hier ausgeklammert, da die Adressaten des Arbeitspapiers ausschließlich Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland sind.

Konkretisierung des Vorschlages: Der Vorschlag könnte durch die Einführung einer Grundsatzgesetzgebung realisiert werden, innerhalb derer der Bund dann materienspezifische Direktiv- oder Strukturnormen erlässt. Primäres Ziel der Regelungen des Bundes sollte die Sicherstellung der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sein. Nicht jede Ungleichheit vermag also eine Angleichung zu rechtfertigen, sondern nur eine solche, die die grundsätzlichen Lebensbedingungen der einzelnen Bürger berührt. Ob die Länder von der Ausgestaltungsmöglichkeit jener bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze überhaupt Gebrauch machen, liegt – anders als bei der Rahmengesetzgebung – in ihrem freien Ermessen. Die Länder haben also die Chance, hier nach bestimmten gemeinsamen Bundesgrundsätzen eigenständig Materien zu regeln, die sie unmittelbar betreffen. In der Folge können sie dann auch die Vorteile dieser Regelung genießen. Eine solche Grundsatzgesetzgebung garantiert den einzelnen Ländern echte Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess. Sie lässt Regelungen transparent werden und erlaubt es, den entsprechenden Verantwortlichen auszumachen. Dies lässt sich an einigen Beispielen aufzeigen:

- Im Bereich des Gesundheitswesens könnten drei Normierungsebenen unterschieden werden: Der Bund wäre weiterhin allein für die Krankenversicherung zuständig, im Übrigen jedoch nur für die Grundsätze der Ärzteausbildung und der Krankenhausfinanzierung. Die Länder hingegen hätten die Verantwortung für deren regional unterschiedliche Ausgestaltung und die Kommunen für den Bau und Betrieb von Krankenhäusern.
- Das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Hochschulrahmengesetz verengen die Handlungsspielräume der Länder unnötig. Gerade auf diesen beiden Gebieten ist individuelles Experimentieren auf Landesebene gesamtstaatlich wünschenswert.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Dieser Vorschlag orientiert sich an Leitgedanken der neuen, zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen schweizerischen Bundesverfassung. Er sollte aber auch entwicklungs offen für internationale Anregungen bleiben, wie sie beispielsweise im Falle Österreichs in Form »paktierter Gesetze« zu finden sind.

- Die schweizerische Verfassung weist für Fälle, in denen eine Kompetenzverflechtung unvermeidlich ist, einen interessanten Aspekt auf: Je nach politischer Materie wird eine Art »Rahmenkompetenz« des Bundes und der darauf bezogene Umfang der Regelungskompetenz der Kantone festgelegt. Die Kantone behalten dabei weitgehende Gestaltungsspielräume.
- Bemerkenswert ist ferner die Möglichkeit zur Parallelgesetzgebung, wie sie beispielsweise die österreichische Verfassung kennt (»paktierte Gesetze«). Danach ist es möglich, dass ein Rahmengesetz überhaupt nur dann in Kraft tritt, wenn die Länder die entsprechenden Ausführungsgesetze dazu erlassen haben. Dies führt dazu, dass der vom Bund vorgegebene Rahmen nachträglich noch der landesgesetzlichen Regelung angepasst werden kann.

3.2 Qualifizierte Initiativmöglichkeiten für die Länder: Konkurrierende Gesetze mit Widerspruchsrecht des Bundes

Vorschlag der Kommission: Generell ist es aus Gründen der Durchschaubarkeit und der Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten wünschenswert, die Macht der einzelnen Länder zu stärken. Dies kann durch eine Veränderung des Verhältnisses von Bund und Ländern bei der konkurrierenden Gesetzgebung erfolgen. Leitlinie sollte dabei sein, dass die Länder auch für schon bundesgesetzlich geregelte Bereiche eigenständige Normen erlassen dürfen. Nur in begründeten Fällen darf der Bund diese verhindern oder zurücknehmen.

Erläuterung des Vorschlages: Der pauschalen Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder, wie sie oft gefordert wird, stehen auch Bedenken entgegen. Kaum jemand kann die Konsequenzen eines solchen Schrittes vollständig überschauen. Der Bund wird nur ungern auf Kompetenzen verzichten, die sich unter Umständen später als wichtig herausstellen könnten. Aus diesem Grund scheint es sinnvoll, die Festlegung von Aufgaben, welche die Länder für sich als wichtig erachten, auch diesen zu überlassen. Der Bund kann dann immer noch aus Gründen der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit Einspruch erheben. Dieser Vorschlag würde die Länder dazu befähigen und ermutigen, im Einzelfall selbst die Initiative zu ergreifen. Zwar besteht das Risiko, dass dieses Instrument von Seiten der Länder zu populistischen Vorstößen genutzt wird oder umgekehrt der Einspruch des Bundes vom parteipolitischen Kalkül abhängt. Für den Vorschlag spricht jedoch, dass er die Experimentierbereitschaft des politischen Systems erhöht und außerdem die Beteiligungsmöglichkeiten der Legislative in den Länder stärkt. Der Erfolg dieses Modells wird aber wohl erst nach einiger Zeit praktischer Erfahrung eingeschätzt werden können.

Konkretisierung des Vorschlages: Die Kommission schlägt vor, dass die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (abweichend vom bisherigen Art. 72 Abs. 1 GG) eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ergänzen können. Entweder Bundesrat oder Bundestag sollen im Gegenzug die Möglichkeit erhalten, innerhalb von drei Monaten nach einem solchen Gesetzesbeschluss Einspruch zu erheben. Einzelne Aufgabenbereiche, in denen bundesstaatliche Regelungen die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder zu sehr einengen, könnten die Länder in eigener Regie anders gestalten. Auf diese Weise könnte beispielsweise Nordrhein-Westfalen in die Lage versetzt werden, seine Handwerksordnung zu liberalisieren; Hamburg oder Berlin könnten den Ladenschluss anders als in Bayern regeln.

Mit diesem Vorschlag greift die Kommission im Wesentlichen eine Idee auf, die bereits im Sondervotum zum Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages von 1977 zu finden war.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Auch im Vergleich mit anderen Bundesstaaten finden sich Regelungen auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, die in eine ähnliche Richtung zielen oder sogar darüber hinausgehen.

- Einzelne Bundesgesetze in den USA bestimmen, dass sie nur dann gelten, falls der einzelne Gliedstaat auf dem jeweiligen Gebiet keine den nationalen Mindestanforderungen entsprechenden Regelungen erlassen hat.
- Im Falle Kanadas sieht die Verfassung bei bestimmten Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung für die einzelnen Provinzen sogar die Möglichkeit eines »opt-out« vor. Dies gilt beispielsweise für Bundesregelungen zum freien Personenverkehr oder auch für die Rentengesetzgebung. Bei der Rentengesetzgebung zeigt sich, wie bedeutend die Verfassungsbestimmungen zum Gesetzesvorrang für die konkurrierende Gesetzgebung sind. Die kanadische Verfassung stellt für den Bereich der Altersversorgung die generell geltende Regelung auf den Kopf, indem sie hier den Vorrang von Provinzrecht vor Bundesrecht vorsieht.

3.3 Größere Spielräume beim politischen Handeln: Möglichkeiten real konkurrierender Gesetzgebung

Vorschlag der Kommission: Aus dem Maßstab der Gemeinschaftlichkeit wie auch aus dem Verantwortlichkeitsgrundsatz und dem Durchschaubarkeitsprinzip kann abgeleitet werden, dass die einzelnen Länder und der Bund beim Zugriff auf konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse möglichst gleichgestellt sein sollten. Dieser Vorschlag geht noch über das Modell der Grundgesetzgebung und der Rückholung von Bundeskompetenzen an die Länder hinaus.

Erläuterung des Vorschlages: Das bisherige Verständnis der konkurrierenden Gesetzgebung als einseitiges Zugriffsrecht des Bundes führt in der Praxis zu einer Kompetenzabwanderung an den Bund. Diese Kompetenzbündelung beim Bund erfolgt häufig im Konsens mit den Landesexekutiven, die ein »organisiertes Kartell« auf Bundesebene (unter Einschluss des Bundesrates) dem »Wettbewerb der Länder« vorziehen. Was jedoch für die Landesexekutiven Zuwachs an administrativer Macht und an Beteiligungsrechten bedeutet, vermindert die Möglichkeiten legislativer Kontrolle und damit den Einfluss der Landesparlamente. Stattdessen sollen die Länder ihre Befugnisse voll ausschöpfen und dabei durchaus Konflikte mit dem Bund in Kauf nehmen.

Konkretisierung des Vorschlages: Ziel dieser Überlegungen ist, eine Situation zu schaffen, in der das jeweils beste Modell entweder auch von anderen Bundesländern übernommen wird oder deren Regierungen zusätzliche Argumentationslasten tragen, wenn sie es nicht übernehmen wollen. Der »Wettbewerb unter den Ländern« soll also nicht kleinere oder schwächere Länder übervorteilen, sondern zum Wohle aller beitragen. Das ist die Grundidee des solidarischen Wettbewerbsföderalismus.

Normenkollisionen von Bundes- und Landesrecht wären in diesem System nicht dadurch aufzulösen, dass Bundesrecht Landesrecht in jedem Fall »bricht«. Stattdessen sollte jeder Einzelfall anhand eines festzusetzenden Kriterienkataloges sowie zu entwickelnder Verfahrensregeln entschieden werden, der ausgestaltet sein könnte in Anlehnung an Art. 72 Abs. 2 GG heute. Als Grundsatz soll gelten, dass Bundesrecht dem Landesrecht nur dort vorgehen soll, wo dies tatsächlich im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Interessante internationale Modelle für eine reale konkurrierende Gesetzgebung außerhalb Deutschlands finden sich in Kanada, aber auch in Belgien sowie in Südafrika.

- Ein bemerkenswertes Modell für die Konfliktbeilegung zwischen verschiedenen Gesetzgebungsebenen bietet Kanada. Hier findet sich in der Verfassung eine Aufzählung ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten der Provinzen einerseits, des kanadischen Staates andererseits als Regelfall. Zusätzlich werden konkurrierende Gesetzgebungsgegenstände genannt.
- Belgien stellt zumindest in der Verfassungsintention einen interessanten Ansatz dar. Hier gilt auch über das kanadische Modell hinaus für die wenigen Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung keine Vorrangregelung zugunsten des Bundes. Im Falle eines Konfliktes entscheidet ein »Schiedshof«, der speziell für die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gesamtstaat und Gliedern zuständig ist.
- In der südafrikanischen Verfassung, in die viele neuere Überlegungen zum Föderalismus eingeflossen sind, werden zwei verschiedene Lösungsmodelle miteinander kombiniert. Zum einen legt die Verfassung präzise fest, unter welchen Umständen der Gesamtstaat im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zuständig ist. Zum anderen werden Kriterien benannt, nach denen die Frage zu entscheiden ist, welches Recht bei abweichenden oder widersprüchlichen Regelungen auf zentraler und regionaler Ebene zum gleichen Gegenstand Vorrang genießt. Dabei haben die Gerichte einer Auslegung dieser Verfassungsnormen den Vorrang zu geben, die Konflikte oder Rechtsstreitigkeiten vermeidet (vgl. Art. 146–150 RSA-Verfassung). Allerdings gibt es bisher noch wenig Erfahrungen, wie sich diese Regelungen in der Praxis auswirken.

3.4 Mehr Kompetenz in Länderhände: Rückverlagerung von Zuständigkeiten

Vorschlag der Kommission: Um ein Staatsgefüge möglichst transparent und bürgernah zu gestalten, ist es wichtig, über Kompetenzen der einzelnen Ebenen nachzudenken. Im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist deshalb zu prüfen, ob auf Materien völlig verzichtet werden kann, ob für die Regelung einzelner Materien eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes ausreicht oder ob konkurrierende Bundesgesetze durch Landesrecht ersetzt werden

sollten. Das Gebot der Verantwortlichkeit und die Durchschaubarkeit politischer Entscheidungsprozesse würden dadurch erheblich gestärkt.

Erläuterung des Vorschlages: Dieser Vorschlag soll die Zuordnung von Verantwortung klären, um dadurch den einzelnen Bürgern und Bürgerinnen die Auswirkungen ihrer Wahlentscheidung deutlicher zu machen. In der Vergangenheit klagten die Länder über eine Erosion ihrer Gesetzgebungsbefugnisse und deren Abwanderung sowohl an den Bund als auch an die Europäische Union. Eine Verschiebung der Kompetenzen war in den meisten Fällen nicht sachlich gerechtfertigt, sondern lag an der Struktur der konkurrierenden Gesetzgebung. Sie wirkte faktisch wie eine Ermächtigungsklausel zugunsten des Bundes. Die Regierbarkeit Deutschlands wurde dadurch aber nicht gefördert. Diese Entwicklung führte im Gegenteil zu einer wachsenden Entfernung der Entscheidungsträger von den Bürgerinnen und Bürgern und wegen der Politikverflechtung zu einer Undurchsichtigkeit des politischen Systems. Um diese Fehlentwicklungen zurückzunehmen, ist der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzlich zu durchforsten. Die Länder müssten Kompetenzen zurückerhalten, was eine größere Bürgernähe und bessere Beteiligungsmöglichkeiten zur Folge hätte. Außerdem könnten so in den einzelnen Ländern unterschiedliche Lösungen für die unterschiedlichsten Politikfelder erprobt werden. Dies würde insgesamt zu einer größeren Vielfalt in der politischen Landschaft führen. Vor- und Nachteile gegensätzlicher politischer Ideen wären dann klarer zu erkennen und zuzuordnen.

Möglicherweise hätte die Umsetzung dieses Vorschlages zur Folge, dass die mit den Verflechtungen auf der Länder-Länder-Ebene verbundenen Probleme, wie sie oben geschildert wurden, an Bedeutung gewinnen. Dieser Gesichtspunkt sollte bei der weiteren Diskussion beachtet werden.

Konkretisierung des Vorschlages: Um Kompetenzen zwischen Bund und Ländern scharf zu trennen und die jeweilige Zuständigkeit unmissverständlich klarzustellen, bedarf es einerseits einer Reform der Rahmengesetzgebung. Sie wurde oben unter 3.1 erläutert. Andererseits sollen Kompetenzen, die momentan dem Bund zugeschrieben sind, auf die Länderebene zurückgeführt werden. Das heißt, dass jetziges konkurrierendes Bundesrecht durch Landesrecht ersetzt werden muss. Politisch wenig durchsetzbar und verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erscheint indes der in der aktuellen Debatte ebenfalls unterbreitete Vorschlag, einen Positivkatalog für die Bundesgesetzgebung zu erstellen. Deshalb schlagen wir hier folgende Beispiele vor, anhand derer sich eine Rückverlagerung, wie oben beschrieben, orientieren könnte:

- die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung,
- das Personenstandswesen,
- das Vereins- und Versammlungsrecht,
- das Recht der Enteignung,
- das Pacht-, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen,
- die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung.

Zu den Materien, die gestrichen und damit vollständig der Landesgesetzgebung überlassen werden sollten, könnten beispielsweise gehören:

- die Förderung der wissenschaftlichen Forschung,
- die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung,
- die Staatshaftung.

Sollte sich keine verfassungsändernde Mehrheit für die Streichung einzelner Materien finden, so könnten nach Art. 125a Abs. 2 GG auch durch einfache Bundesgesetze einzelne Regelungsbereiche an die Länder zurückübertragen werden. Ein Beispiel dafür ist der Ladenschluss, der eigentlich Teil des Rechts der Wirtschaft ist (Art. 74 Nr. 11 GG).

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Kein uns bekannter Bundesstaat auf der Welt – mit Ausnahme Indiens – leistet sich einen so umfänglichen und weitreichenden Katalog konkurrierender Gesetzgebung wie die Bundesrepublik Deutschland. Dabei zeigen die bislang vorliegenden Entwürfe für die Neugestaltung des schweizerischen Finanzausgleichs, die bis 2004 Wirklichkeit werden sollen, dass auch auf konstitutioneller Ebene neue Wege beschritten werden können. Andere Regelungen auf einfachgesetzlicher oder vertraglicher Basis zwischen Bund und Einzelstaaten machen daneben deutlich, dass für die Rückverlagerung von Kompetenzen nicht zwangsläufig weitreichende Verfassungsänderungen erfolgen müssen.

- Die jüngste Vorlage für die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs (vom April 1999) sieht Verfassungsänderungen vor, die die konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes gegenüber dem früheren Recht reduzieren und die originäre Legislativfunktion der Kantone deutlich stärken dürften.
- In die Verfassung Südafrikas wurde zwar ein extensiver Katalog konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten aufgenommen, diesem Katalog zur Begrenzung und zum Ausgleich aber auch eine Liste ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen der Provinzen beigelegt. Ein konkreter Kompetenzkonflikt muss immer in diesem Spannungsfeld gesehen und entschieden werden. Allerdings gilt auch in Bezug auf diese Regelung derselbe Vorbehalt, der oben formuliert wurde: Bisher gibt es nur wenig Erfahrung, wie sich die Verfassung in der Praxis auswirkt.
- In den USA werden in jüngster Zeit Erkenntnisse des »public management« über die Vorzüge einer weitreichenden Dezentralisierung von Aufgaben auch auf die föderale Praxis übertragen. Früher wurde die Einhaltung der Vorgaben im Bereich von Bundesprogrammen, über die öffentliche Dienst- und Sozialleistungen finanziert werden, an der Beachtung bestimmter Verfahren gemessen. Kürzlich ist der Bundesgesetzgeber dazu übergegangen, bestimmte inhaltliche Zielsetzungen seiner Programme vorzugeben (»performance reporting requirements«). Diese sollen eine Qualitätskontrolle der Mittelverwendung auch durch die Öffentlichkeit ermöglichen. Gleichzeitig wird den Gliedstaaten weitreichende Handlungsfreiheit bei der Wahl der Instrumente zugestanden, mit denen die jeweils vorgegebenen Pro

grammziele erreicht werden sollen. Das bekannteste Beispiel für diesen Kurswechsel der US-Regierung ist der »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« von 1996, der im Zentrum der Reformen des Sozialwesens durch die Clinton-Administration stand.

Eine andere Möglichkeit für einzelne Gliedstaaten, Handlungsspielräume zurückzugewinnen, ist der Abschluss von Verträgen oder »memorandums of understanding« mit der Bundesebene, die ebenfalls »Performance«-Vorgaben enthalten. Der Bundesstaat Oregon hat im Dezember 1994 als einer der ersten Einzelstaaten diese Möglichkeit für aus Bundesprogrammen finanzierte Dienstleistungen wahrgenommen, weshalb man inzwischen auch von der »Oregon Option« spricht.

3.5 Gemeinsam stärker sein: Ausweitung funktionaler interregionaler Zusammenarbeit

Vorschlag der Kommission: Die jetzige Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist weder transparent, noch trägt sie den regionalen Sachgegebenheiten, die auf Ländergrenzen keine Rücksicht nehmen, genügend Rechnung. Deshalb muss die traditionelle bundesstaatliche Ordnung in Deutschland durch Elemente eines funktionalen und differenzierten Föderalismus ergänzt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Stärkung der horizontalen interregionalen Zusammenarbeit der Länder in bestimmten Sachfragen.

Erläuterung des Vorschlages: Angesichts der wachsenden transnationalen Zusammenarbeit in Europa und der weitreichenden Globalisierungsprozesse muss der traditionelle Föderalismus um funktionale Ordnungsprinzipien ergänzt werden, die das Zusammenspiel von der untersten kommunalen bis zur höchsten globalen Ebene zu regeln imstande sind. Funktionale Ordnungsprinzipien differenzieren zwischen festen Kompetenzen, die einer territorialen Ebene dauerhaft zugesprochen werden, und beweglichen Kompetenzen, die zeitweise auch anderen territorialen Ebenen zugeschrieben werden können. Diese Unterscheidung erlaubt die Schaffung von Regionen, die die Grenzen der Bundesländer oder gar der Nationalstaaten überschreiten. In diesen Regionen können bestimmte öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Stärkung der horizontalen interregionalen Zusammenarbeit der Länder in bestimmten Sachfragen. Die ökonomische Föderalismus-Theorie diskutiert das unter dem Stichwort »Funktionalföderalismus«.

Konkretisierung des Vorschlages: Eine engere Zusammenarbeit von Ländern ist sowohl in bestimmten Politikfeldern als auch in Bezug auf Landeseinrichtungen sinnvoll. Die Verabschiedung des gemeinsamen Landesentwicklungsprogrammes zwischen Berlin und Brandenburg, die Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten und Landesmedienanstalten, Landesbanken

und Landeszentralbanken über die Grenzen einzelner Bundesländer hinweg sind interessante Modellfälle. Rechtlich können diese u.a. in die Form von Staatsverträgen gefasst werden. Ein weiterer Aspekt, der jedoch im europäischen Rahmen behandelt werden müsste, ist die Überlegung, die außenpolitischen Befugnisse der Länder zum Abschluss internationaler Verträge nach Art. 32 Abs. 3 GG und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarliche Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1a GG zu erweitern.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Beispiele aus anderen Staaten lassen sich in diesem Bereich sowohl auf Verfassungsebene als auch in Form konkreter Beispiele funktionierender Zusammenarbeit finden. Diese Verringerung von Verwaltungsaufgaben und der Abbau von administrativen Kooperationshindernissen vermag einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung horizontaler interregionaler Zusammenarbeit zu leisten.

- In den USA ist bereits in der Verfassung (Art. 1 sect. 10) geregelt, dass Einzelstaaten die Möglichkeit haben, untereinander »compacts« abzuschließen. Sie sind rechtsverbindlich wie Verträge zwischen souveränen Staaten und ermöglichen den betroffenen Staaten, Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden und sie effektiv vor Ort umzusetzen. Die meisten dieser Vereinbarungen bedürfen der Zustimmung durch den Kongress. Derzeit existieren über 200 aktive Kooperationsverträge, die sich mit Themen wie Gewässernutzung, Umweltschutz, Kriminalitätsbekämpfung, Nuklearabfälle, Eisenbahn- und Verkehrsverbindungen beschäftigen. Gründungen von interstaatlichen Kooperationen reichen zurück bis in die 20er Jahre. Heutzutage treten neben »interstate compacts« flexiblere und weniger rechtsverbindliche »partnership agreements« zwischen Bundesstaaten oder bundesstaatlichen bzw. sogar privaten Einrichtungen. Letztere betreffen insbesondere Handels- und Bildungsfragen.
- In der neuen Verfassung der Schweiz ermöglicht die horizontale interkantonale Zusammenarbeit eine Übernahme von föderaler Verantwortung in den Bereichen Hochschulbau, Infrastrukturpolitik, Spezialkliniken und Spitzenmedizin und Entsorgung. Zur näheren Regelung der Aufgaben, die sich für eine solche Zusammenarbeit eignen, wird zuerst eine Rahmenvereinbarung zwischen Kantonen und Bund abgeschlossen. Darin werden die Grundsätze für die Zusammenarbeit und für den aufgabenbezogenen Lastenausgleich festgelegt. Die darauf aufbauenden bi- oder multilateralen spezifischen Absprachen (Konkordate) gestalten dann das konkrete Vorhaben für die jeweiligen Regionen im Einzelnen aus.
- Auch wenn ein föderales Europa eigentlich nicht Thema dieser Studie ist, sollen hier einige positive Entwicklungen in der interregionalen Zusammenarbeit genannt werden: In der Euroregion Maas-Rhein, an der u.a. die Region Aachen sowie zwei belgische Provinzen und eine niederländische beteiligt sind, gibt es neben vielfältiger Zusammenarbeit auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet auch erste gemeinsame Aktionen der Polizei oder der Arbeitsvermittlung. Die Region Basel-Alsace-Südbaden bietet ein gutes Beispiel für die Ausdehnung funktionaler Zusammenarbeit in öffentlichen Zweckverbänden (Abfall, Abwasser, Nahverkehr) über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus. Zwischen der Bundesrepublik, Frank

reich, Luxemburg und der Schweiz wurde 1996 das so genannte »Karlsruher Abkommen« abgeschlossen, das Grenzregionen und -kommunen v.a. im Oberrheingebiet die Möglichkeit eröffnet, Außenbeziehungen zur Lösung gemeinsamer Probleme zu unterhalten oder sogar grenzüberschreitende Verbandskörperschaften einzurichten.

3.6 Ansätze zur Auflösung des Reformstaus: Veränderung der Zustimmungspflicht

Vorschlag der Kommission: Unter dem Stichwort des »Reformstaus« zeigt sich in den letzten Jahren in besonderem Maße, dass auch das Gesetzgebungsverfahren eine der Ursachen der Verflechtung ist. Es ist daher wichtig, dass die Fälle, in denen nach dem Grundgesetz der Bundesrat Gesetzen oder Rechtsverordnungen seine Zustimmung geben muss, erheblich reduziert werden. Das kann auf unterschiedliche Arten geschehen: Entweder durch Aufgabe der »Einheitstheorie« zugunsten der »Trennungstheorie« oder durch ausdrückliche Rücknahme der Zustimmungspflicht zu Gesetzen oder schließlich durch die schlichte Formulierung von nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen.

Erläuterung des Vorschlages: Diese Forderung ergibt sich teils bereits aus den vorangehenden Vorschlägen zur Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder und aus den Maßstäben der Verantwortlichkeit und Durchschaubarkeit. Wenn die Länder selbst bereits mehr Gesetzgebungsbefugnisse haben, müssen sie seltener zu Bundesgesetzen ihre Zustimmung geben. Der Bundesrat sollte nur noch dort Zustimmungsbefugnisse erhalten, wo dies tatsächlich der »Wahrung von Länderinteressen« dient. Durch eine Einschränkung der Zustimmungspflicht soll der »Bargaining-Prozess« zwischen Bund und Ländern entlastet und die Entscheidungsfähigkeit im politischen Entscheidungsprozess verbessert werden. Der Bund wäre seltener auf die Zustimmung der Länder angewiesen, und die Länder könnten in Gesetzgebung und politischer Gestaltung eigene Wege erproben.

Konkretisierung des Vorschlages: Nach geltender Rechtslage ist ein Gesetz, in dem einzelne Regelungen beispielsweise gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungspflichtig sind, komplett zustimmungspflichtig (Einheitstheorie). Theoretisch denkbar wäre, dass nur diejenigen Teile zustimmungspflichtig sein sollten, die tatsächlich die Kompetenzen oder Interessen der Länder betreffen, nicht aber das ganze Gesetz und auch nicht spätere Änderungsgesetze (Trennungstheorie). Dieser Systemwechsel widerspräche jedoch der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Eine Verfassungsänderung oder möglicherweise eine erneute Klage der Länderseite zu diesem Punkt könnte die Einführung des Trennungsprinzips für gewisse Materien bewirken. Nur über eine Verfassungsänderung ließe sich hingegen die Zahl der ausdrücklich zustimmungspflichtigen Materien reduzieren.

Bereits nach geltender Rechtslage ist es aber möglich, Gesetze konsequent zustimmungsfrei

zu entwerfen. Von diesem Instrument sollte vermehrt Gebrauch gemacht werden. Das so genannte »Meister-Bafög« ist ein praktisches Beispiel dafür, ein Gesetz konsequent zustimmungsfrei zu entwerfen: Es enthält keine Finanzlasten für die Länder oberhalb der Schwelle des Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG und auch keine Verwaltungsregeln, die Zustimmungspflicht auslösen würden. Zusätzlich wäre der bereits angesprochene Weg des »federal self restraint« im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung durch die Bundesebene eine Möglichkeit, den Umfang zustimmungspflichtiger Gesetze zu reduzieren ebenso wie die sicherlich schwieriger durchzusetzende Kürzung des Kataloges konkurrierender Zuständigkeiten im Grundgesetz.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Auch in der Schweiz besteht hinsichtlich des Ausmaßes der Verflechtung eine ähnliche Situation. Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs bis 2004 sollen aber immerhin 21 Bereiche entflochten werden. Fünfzehn Aufgaben werden ganz den Kantonen übertragen, und in sechs Fällen wird der Bund allein zuständig. Diese Rückverlagerung von Kompetenzen verringert die Zustimmungspflicht, da für alle Bundesgesetze auch die Zustimmung des Ständerats erforderlich ist. Für den Vorschlag einer Reduzierung der Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates bietet sich ein systemimmanenter Vergleich der bundesdeutschen Situation seit 1945 an. So sah das Grundgesetz ursprünglich nur 13 Fälle vor, die der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterlagen, 1980 waren es bereits 39 Regelungsfälle.

3.7 Gesteigerte Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer: Reform des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat

Vorschlag der Kommission: Um die Entscheidungsfähigkeit politischer Organe zu stärken, müssen auch die Mehrheitserfordernisse kritisch überprüft werden. Bisher gilt für Abstimmungen im Bundesrat die absolute Mehrheit, vgl. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG. Enthaltungen wirken daher faktisch als Nein-Stimmen. Bei einer hohen Zahl von Koalitionsregierungen in den Ländern, die sich bei strittigen Fragen enthalten, kam die absolute Mehrheit nur schwer zustande. Um die Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer zu stärken, sollte daher für Abstimmungen im Bundesrat die relative Mehrheit ausreichen.

Erläuterung des Vorschlages: Elf Stimmen im Bundesrat werden derzeit von großen Koalitionen verwaltet, hinzu kommen vier Stimmen der SPD/FDP-Regierung in Rheinland-Pfalz. Können sich die Koalitionspartner nicht einigen, führt dies in der Regel zu Enthaltungen im Bundesrat. Bei umstrittenen Fragen erfolgen so allein aus Gründen der Koalitionsräson fünfzehn Enthaltungen. Die absolute Mehrheit von 35 Stimmen in der Länderkammer ist für keines der parteipolitischen Lager allein zu erreichen. Bei kontroversen Themen ist der Bundesrat daher kaum handlungsfähig. Dies kann die Einführung der relativen Mehrheit ändern.

Ein weiterer Grund für die Änderung der Mehrheitserfordernisse sind die parteipolitischen Zwänge. Zwar wird im Bundesrat nicht nur nach parteipolitischen Erwägungen abgestimmt. Droht abweichendes Stimmverhalten eines Landes der Partei jedoch zu schaden, ist für eine Nein-Stimme bei Zustimmungsgesetzen bisher ein gewichtiger landespolitischer Grund nötig. Würden Stimmenthaltungen als echte Enthaltungen und nicht faktisch als Nein-Stimmen gewertet, könnten die Entscheidungsebenen deutlicher getrennt werden. Dann könnte ein Ministerpräsident im Bundesrat durch Enthaltung seine Distanz ausdrücken, damit aber in einer knappen Entscheidungssituation das Gesetz doch passieren lassen. Dies entspricht dem Ziel, eine klarere Zuordnung von Verantwortung zu erreichen. Auch die Forderung nach echten Enthaltungen bedeutet jedoch die Einführung einer relativen Mehrheit.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Nur selten – beispielsweise im Falle des belgischen Senates – entscheiden die zweiten Kammern anderer bundesstaatlicher Systeme mit absoluter Mehrheit. Die relative Mehrheit reicht in Österreich, der Schweiz, den USA, Kanada, Australien, Südafrika und Indien. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass dort auch uneingeschränkt die Möglichkeit zu Enthaltungen besteht. Im österreichischen Bundesrat müssen zusätzlich je nach Art des Beschlusses eine bestimmte Mindestzahl von Ländern zustimmen. Im australischen Senat sind Enthaltungen formal nicht möglich, sondern können nur durch Abwesenheit bei einer Abstimmung ausgedrückt werden. Eine explizite Verbindung der Möglichkeit echter Enthaltungen mit einfachem Mehrheitserfordernis findet sich unter den genannten Beispielen nur in Art. 66 des »Geschäftsreglements« des schweizerischen Ständerats.

Auch im Rat der Europäischen Union werden bei einstimmigen Beschlüssen Enthaltungen nicht als Nein-Stimmen gewertet. Dies hat dort den Effekt, dass auch bei Enthaltung einzelner Mitgliedstaaten Entscheidungen, die Einstimmigkeit erfordern, zustande kommen können.

3.8 Schließung des Verschiebebahnhofs:

Abbau von Mischfinanzierungen am Beispiel des Hochschulbaus

Vorschlag der Kommission: Mischfinanzierungen seitens Bund und Ländern sollten weitgehend abgebaut werden. Die Mischfinanzierung führte bisher dazu, dass die Länder faktisch fast keine Projekte durchführen konnten, für die sie allein verantwortlich waren. Diese Praxis hat zur Folge, dass Kosten nicht ausschließlich von ihren Verursachern getragen werden. Am Beispiel des Hochschulbaus lässt sich erkennen, wie dies die Verantwortung der Länder allmählich ausgehöhlt hat und so letztlich die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger schwächte.

Erläuterung des Vorschlages: Der Hochschulbau – im Hinblick auf die Kulturhoheit der Länder originäre Länderaufgabe – wurde 1969 zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt (Art. 91a Abs. 1, Nr. 1 GG). Seither kann kein Bundesland mehr selbständig entscheiden, wie viele Hochschulen es

bauen will und wie umfangreich deren Einrichtungen sein sollen. Vielmehr werden derartige Entscheidungen in Bund-Länder-Kommissionen getroffen. Weil auch die Finanzierung gemeinsam erfolgt, hat beispielsweise die Kürzung der Mittel durch den Bund einschneidende Konsequenzen für den Hochschulbau. Zudem birgt diese Bereitstellung von finanziellen Mitteln die Gefahr einer zu großen Einflussnahme seitens des Bundes. Deshalb sollte der Hochschulbau aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz herausgenommen werden.

Konkretisierung des Vorschlages: Eine solche Zurückführung des Hochschulbaus in ausschließliche Länderkompetenz müsste mit einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern einhergehen. Eine solche Reform wäre finanzwirtschaftlich neutral; ihr Vorteil bestünde darin, dass die Verantwortung für den Bau und den späteren Unterhalt von Hochschulen sowie vor allem für die Erfolge oder Misserfolge der Hochschulpolitik in einer Hand läge, nämlich in der des betreffenden Landes. Darüber hinaus wäre das schwerfällige, bürokratische Verfahren der Rahmenplanung entbehrlich.

Eine Alternative zu solch radikaler, aber doch konsequenter Entflechtung von Staatsaufgaben bestünde in einer teilweisen Wiederaufnahme der bis 1969 geltenden Regelungen. Dabei könnten die Fördermöglichkeiten des Bundes auf regionale Notlagen beschränkt werden. Solche Maßnahmen müssten aber mit der Finanzierung aus dem EU-Strukturfonds abgestimmt werden.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Häufig sind im Ausland Ausgaben für den Hochschulbau deutlich dezentraler organisiert als in Deutschland.

- Ausgaben für Hochschulbau stellen oft einen Bestandteil von so genannten Globalhaushalten dar, die von dem Hochschulträger, sei es Land oder Gesamtstaat, allgemein finanziert werden. Hochschulen können dort ihre Gelder frei verwenden und über Bauinvestitionen autonom entscheiden. Prominentes Beispiel hierfür ist das – allerdings nicht föderal organisierte – Neuseeland.
- In der Schweiz existiert ein Länderfinanzausgleich, der sich an Wanderungssalden der Studierenden orientiert. Eine solche wettbewerbliche Neuausrichtung des Finanzierungssystems von Hochschulen wurde mit dem Prinzip »Geld folgt Studierenden« (GefoS) vom Centrum für Hochschulentwicklung und dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft auch für Deutschland vorgeschlagen.
- Österreich weist einen über den Hochschulbau und die Mischfinanzierung hinausweisenden Ansatz zur Verwirklichung des Grundsatzes der Identität von Kostenverursacher und Kostenträger auf. Insbesondere wurde 1998 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Konsultationsmechanismus zur Übernahme der Kosten von Gesetzgebungsvorhaben vereinbart. Danach hat im Falle einer Meinungsverschiedenheit vor Inkrafttreten eines neuen kostenwirksamen Rechtsaktes die gesetzgebende Ebene auch die Kosten dieser Maßnahme zu tragen. Diese Regelung stellt sicher, dass Versuche, einer der anderen Ebenen die Kosten des eigenen Handelns ohne vorherige Konsultation aufzuzwingen, zum Scheitern verurteilt sind.

3.9 Finanzsouveränität für die Länder: Verbesserung steuerpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten

Vorschlag der Kommission: Eine grundlegende Reform des Föderalismus, die eine Stärkung der Eigenverantwortung der Länder zum Ziel hat, darf sich nicht auf eine Neuregelung der Aufgabenverteilung beschränken. Zwingend erforderlich ist auch eine Reform der Finanzverfassung. Die Länder sollten eigene steuerpolitische Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, um so in größerem Umfang eigenverantwortlich tätig werden zu können.

Erläuterung des Vorschlages: Die Länder sollten, anders als im gegenwärtigen System, ihre Steuereinnahmen selbst beeinflussen können, wenn Eigenverantwortung und föderaler Wettbewerb gestärkt werden sollen. Das Grundgesetz sah in seiner am 23. Mai 1949 in Kraft getretenen Form ein Trennsystem für die Steuern vor: Dem Bund wurde die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Zölle, die meisten Verbrauchssteuern sowie die Umsatzsteuer übertragen, den Ländern die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Einkommens- und Körperschaftsteuer. Erst mit den Finanzreformen von 1955 und 1969 wurde das Trennsystem weitgehend abgeschafft und durch ein Verbundsystem ersetzt. Gegenwärtig stehen nur knapp ein Viertel aller Steuereinnahmen ausschließlich einer Gebietskörperschaft zu. Umgekehrt entfallen also mehr als drei Viertel aller Steuereinnahmen auf die so genannten Gemeinschaftssteuern. Selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern bzw. Gemeinden zufließen, sind gegenwärtig fast ohne Ausnahme bundesgesetzlich geregelt. Der Bund hat hier von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht. Wegen der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG können daher die Länder und Gemeinden derzeit noch nicht einmal diejenigen Steuern regeln, deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht.

Konkretisierung des Vorschlages: Auf den ersten Blick scheint eine Rückkehr zum Trennsystem die einzig richtige Lösung zu sein, wenn eine Reform der Finanzverfassung eine klare Zuordnung von Verantwortung und durchschaubare politische Strukturen gewährleisten soll. Diese Lösung ist jedoch aus mehrerlei Gründen nicht praktikabel. Ein Trennsystem wird von Bundes- wie von Landespolitikern einhellig abgelehnt. Tatsächlich haben die Länder auch von ihrer in den Anfangsjahren der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Einkommens- und Körperschaftsteuer bestehenden Gesetzgebungshoheit keinen Gebrauch gemacht. Selbst wenn sich ein Konsens darüber herstellen ließe, dass ein Trennsystem im Prinzip wünschenswert ist, wäre nicht viel gewonnen. Denn eine anschließende Einigung darüber, welche gebietskörperschaftliche Ebene welche Steuerquelle erhalten soll, ist gänzlich unrealistisch. Da allgemein ein weiteres Anwachsen des Aufkommens aus den indirekten Steuern und ein Abschmelzen der direkten Steuern erwartet wird, dürften sowohl Bundes- als auch Landespolitiker für sich die Umsatzsteuer reklamieren. Schließlich ist es im Trennsystem nicht unproblematisch, jeder gebietskör-

perschaftlichen Ebene eine ihren Aufgaben angemessene und stabile Finanzausstattung zu verschaffen.

Aus diesem Grund schlägt die Kommission anstelle eines radikalen Trennsystems ein eigenes Tarifgestaltungsrecht für die Länder bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer vor. Ein solches erfordert weniger weitreichende Änderungen des Status quo als ein Trennsystem. Wie im gegenwärtigen System müsste die Bemessungsgrundlage von Einkommens- und Körperschaftssteuer bundesgesetzlich geregelt werden. Auf diese einheitlich gestaltete Bemessungsgrundlage würde neben einem Bundes-Einkommenssteuertarif ein Landes-Einkommenssteuertarif angewendet. In der Ausgestaltung dieses Tarifes wären die Länder frei. Der steuerliche Zugriff des Bundes müsste in einem solchen System durch eine tarifliche Obergrenze eingeschränkt werden.

Über solche selbständigen Tarifgestaltungsrechte können die Länder ihre politischen Vorstellungen besser verwirklichen. Sie müssen die Höhe der von ihnen erhobenen Steuern gegenüber den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern rechtfertigen und beispielsweise erklären, warum sie einen höheren Zuschlag erheben als ein anderes Land. Das sorgt für einen gewissen Wettbewerb zwischen den Ländern und schafft klare Verantwortlichkeiten. Erfolge oder Misserfolge einzelner Länder schlagen sich unmittelbar in der Steuerbelastung der Bevölkerung nieder. Prinzipiell einfacher als bei den großen Verbundsteuern stellt sich eine Entflechtung bei den Steuern dar, die den Ländern nach dem Grundgesetz schon jetzt in vollem Umfang zufließen. Dies sind die Kraftfahrzeugsteuer, die Grunderwerbssteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Feuerschutzsteuer, die Spielbankabgabe sowie die Rennwett- und Biersteuer. Hier ist nicht einzusehen, weshalb Gesetzgebungs- und Ertragshoheit auseinander fallen sollten.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Insbesondere Finanzverfassungen unterschiedlicher Länder sind aufgrund äußerst verschiedener Detailregelungen nur sehr begrenzt vergleichbar. Dennoch lassen sich auch hier interessante Anregungen finden.

- Die neue schweizerische Bundesverfassung legt bei direkten Steuern die Obergrenze für den Bund mit höchstens 11,5 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen und mit höchstens 9,8 Prozent auf den Reinertrag der juristischen Personen fest (Art. 128). Unter diesen Umständen bleiben den Kantonen und Gemeinden genügend Spielräume für die Erhebung ergänzender Prozentanteile an diesen Steuern.
- Ein ähnliches System der Aufteilung direkter Steuern zwischen Gesamtstaat, Gliedstaaten und Kommunen existiert auch in den USA. Dort hat grundsätzlich jede staatliche Ebene Zugriff auf alle Steuerquellen. Besonders interessant ist, dass die Einkommenssteuer in den meisten Staaten und vielen Kommunen nach eigenem Recht – nicht nach Bundesrecht – erhoben wird. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Steuersätzen. In den »high tax«-Einzelstaaten liegen die Sätze zwischen fünf bis elf Prozent des besteuerten Einkommens, auf lokaler Ebene dagegen nur zwischen ein und zwei Prozent (Stand 1995). Das Steuersystem belebt so den Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten und Kommunen.

3.10 Solidarität und Wettbewerb: Reform des Länderfinanzausgleichs

Vorschlag der Kommission: Eine föderale Ordnung ist nur so lange lebensfähig, wie sich die Handelnden innerhalb des Gesamtstaates als wechselseitig aufeinander angewiesene Gemeinschaft begreifen. Daher ist die Wahrung der Gemeinschaftlichkeit ein zentrales Anliegen des Föderalismus. Der Länderfinanzausgleich ist in der Bundesrepublik das Mittel, mit dem unterschiedliche Start- und Lebenschancen in den einzelnen Ländern ausgeglichen werden. Allerdings ist die gegenwärtige Organisation so komplex, dass andere Prinzipien, wie beispielsweise die Durchschaubarkeit des politischen Systems, zu kurz kommen. Der Finanzausgleich sollte daher, wie das Bundesverfassungsgericht in der bereits mehrfach erwähnten Entscheidung vom 11. November 1999 gefordert hat, an klar erkennbaren Maßstäben ausgerichtet und konsequent vereinfacht werden. Mögliche generelle Anregungen im Hinblick auf dieses Maßstäbengesetz wurden bereits mit den in Kapitel 2 formulierten übergreifenden Maßstäben für Reformen benannt; im Folgenden soll es um deren exemplarische Konkretisierung in Bezug auf den Länderfinanzausgleich gehen.

Erläuterung des Vorschlages: Der gegenwärtige vielstufige Länderfinanzausgleich wird der Forderung nach Durchschaubarkeit und Eigenverantwortung nicht gerecht. Er führt im Ergebnis zu einer fast vollständigen Nivellierung der Finanzkraft. Jedem Bundesland werden im Ergebnis 99,5 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens pro Einwohner garantiert. Zusätzliche Steuereinnahmen – beispielsweise aufgrund einer erfolgreichen Unternehmensansiedlung – können in manchen Fällen dazu führen, dass die finanziellen Mittel, die einem Land nach Finanzausgleich zur Verfügung stehen, sogar sinken. Der Nutzen der Steuerkonkurrenz mag auch in der ökonomischen Diskussion häufig überschätzt werden. Dennoch scheint es sinnvoll, bei einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs darauf zu achten, dass die Länder auch einen finanziellen Anreiz zur Pflege ihrer Steuerquellen haben.

Konkretisierung des Vorschlages: Im Einzelnen soll der Länderfinanzausgleich nach Vorstellung der Kommission im Hinblick auf vier Punkte vereinfacht werden.

- *Verteilung der Steuereinnahmen:* Die Ländersteuern und die Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern sollten, soweit dies wirtschaftlich zweckmäßig ist, nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, ansonsten nach der Bevölkerungszahl. Die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile sind ein systemfremdes Element und sollten grundsätzlich gestrichen werden. Diese Forderung wird sich allerdings als schwer durchsetzbar erweisen.
- *Zerlegung:* Abweichend von der bisherigen Regelung sollte die Lohnsteuer hälftig auf das Wohnsitzland und das Arbeitsstättenland verteilt werden und nicht allein dem Wohnsitzland zustehen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte steuerlich ebenso honoriert werden wie die Schaffung von Schlafplätzen.
- *Horizontaler Finanzausgleich:* Jedes Bundesland sollte ungeachtet seiner Finanzkraft einen

Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung seiner Steuerquellen haben. Dies ist durch einen einfachen linearen Umverteilungstarif erreichbar, der überdurchschnittliche Finanzkraft mit einem Satz von beispielsweise 50 Prozent abschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft mit demselben Satz auffüllt.

- *Bundesergänzungszuweisungen*: Sie sollten insgesamt entfallen, mit Ausnahme der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer. Die letztgenannten Zahlungen sollten pauschaliert und für einen befristeten Zeitraum weiter geleistet werden. Der weitgehende Verzicht auf Bundesergänzungszuweisungen entspricht der aktuellen Forderung des Bundesverfassungsgerichts. Bundesergänzungszuweisungen kommen danach nur im Fall von Sonderlasten oder zu Gunsten von Ländern, deren Finanzkraft unangemessen unter dem Durchschnitt bleibt, in Frage. Sie dürfen den horizontalen Finanzausgleich aber nicht ersetzen. Die dadurch frei werdenden Bundesmittel brauchen den Ländern nicht zu entgehen, sondern können ihnen durch eine entsprechende Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils wieder zufließen.

Von entscheidender Bedeutung ist der Ausgleichssatz, dessen Höhe politisch festzulegen ist. Der vorgeschlagene Satz von 50 Prozent entspricht damit sowohl dem allen Vorschlägen der Kommission zugrunde liegenden Leitbild eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus als auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat darauf hingewiesen, dass der horizontale Finanzausgleich »die richtige Mitte zu finden [hat] zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.« Die Reform des Länderfinanzausgleichs steht in engem Zusammenhang mit den obigen Vorschlägen zur Entflechtung von Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen. Es muss gewährleistet sein, dass die Länder, die sich für eine Variation bei den in ihre Kompetenz fallenden Steuern entscheiden, auch voll in den Genuss des daraus resultierenden erhöhten Steueraufkommens kommen oder umgekehrt die Last eines verminderten Steueraufkommens voll zu tragen haben. Ohne eine Regelung, die dies sicherstellt, würde die Rückverlagerung von Kompetenzen zur Festlegung von Steuersätzen lediglich einen ruinösen Steuersenkungswettlauf auslösen. Einzelne Länder könnten die Attraktivität des eigenen Standorts für Unternehmen und andere Steuerzahler auf Kosten aller übrigen Länder verbessern. Dieser unerwünschte Effekt lässt sich jedoch relativ einfach vermeiden, indem bei der Ermittlung der Finanzkraft in allen Ländern identische Steuersätze fiktiv angenommen werden.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Gegenwärtig entscheidet in der Bundesrepublik Deutschland der Zentralstaat verbindlich darüber, wie viel Geld die Gliedstaaten aus eigenem Recht zu bekommen haben. Das ist international ohne Beispiel. Nahezu alle bundesstaatlichen Verfassungen weisen den Gliedstaaten, soweit sie über eigene Steuerquellen verfügen, auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zu.

4 Perspektiven: Mehr Mut zu Reformen

Die gegenwärtige Situation des Föderalismus in der Bundesrepublik mit seiner engen Verflechtung der Aufgaben und Ausgaben von Bund und Ländern lähmt politische Entscheidungen. Er führt in vielen Bereichen zu ineffizienten Resultaten und verhindert oder verzögert notwendige gesellschaftliche Reformen. Ein Wettbewerb der Länder untereinander und daraus folgende Lerneffekte können nur dann wirksam werden, wenn die Kompetenzen und Finanzen deutlicher als bisher voneinander getrennt und verschiedenen Ebenen klar zugeordnet sind. Dabei sind die demokratiethoretischen wie politik-praktischen Maßstäbe im Auge zu behalten: Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit und Wahrung der Gemeinschaftlichkeit. Diese Ideen sollten konsequent verfolgt werden und als mögliche Prüfsteine im Hinblick auf anstehende Reformen begriffen werden.

Auf dieser Basis hat das vorliegende Papier eine Reihe konkreter Anregungen unterbreitet. Allerdings verstehen sich diese Vorschläge nicht als Rezeptbuch oder gar als Allheilmittel zur Lösung aller Probleme. Insofern die politische Kultur in Deutschland selbst ein Hindernis ist, kann dieses weder durch strukturelle noch durch institutionelle Änderungen aus dem Weg geräumt werden. Die Kommission hat sich deswegen vor allem auf solche Vorschläge beschränkt, die unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen nicht von vornherein unrealistisch sind, jedoch zugleich auch eine Reihe von weiter gehenden Perspektiven aufzeigen.

Die Vorschläge beschränken sich bewusst auf die Reform des Föderalismus in Deutschland. Abschließend soll nochmals unterstrichen werden, dass die Zukunft des Föderalismus auch im europäischen Kontext zu sehen ist. Zwar wurden diese Fragen hier nicht näher behandelt, jedoch lassen sich die hier vorgelegten politischen Leitlinien ohne weiteres in diese Richtung weiterführen. Aber auch innerhalb von Europa bleibt es wichtig, dass die Bundesrepublik Deutschland eine durchsichtige und demokratisch klar definierte föderale Struktur hat. Die Be

wahrung und Ausgestaltung des Föderalismus in einer demokratischen Gesellschaft ist das Anliegen dieses Papiers.

Ein weiterer Aspekt, der mit der Entflechtung des bundesstaatlichen Ordnungsgefüges eng zusammenhängt, soll zumindest im Ausblick noch erwähnt werden. Vielfach wird in diesen Zusammenhängen die Ergänzung des Grundgesetzes durch mehr direktdemokratische Mitwirkungsrechte gefordert. Diese Forderung kann gestützt werden durch die Überlegung, dass die verschiedenen Arten der Volksinitiativen wie z.B. Volksabstimmungen wirksame Instrumente zur Förderung der aktiven Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger sind. Sie dienen aber nicht nur der Legitimation von Entscheidungen, sondern lösen zudem Lern- und Diskussionsprozesse aus und erhöhen so die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt. Das ist nicht zuletzt für die Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft relevant. Im internationalen Vergleich lassen sich hierzu viele diskussionswürdige Modelle finden. Jedoch sind auch die teilweise nicht unerheblichen Risiken direktdemokratischer Elemente insbesondere auf Bundesebene für eine funktionierende repräsentative Demokratie zu berücksichtigen. Das generelle Innovationspotenzial für die Verflechtungsdiskussion, das hier noch verborgen ist, wird in dem Projektkontext jedoch im Rahmen einer eigenen Konferenz beraten werden.

Die von der Bertelsmann Stiftung initiierte Kommission »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« hofft, durch das vorliegende Papier auf einige Defizite des Föderalismus in Deutschland aufmerksam zu machen und zugleich grundsätzliche Perspektiven und pragmatische Reformvorschläge aufzuzeigen. Die Kommission geht davon aus, dass der Mut zu Reformen in weiten Kreisen der Bevölkerung und der Politik zunimmt. Sie hofft, dass die mittelfristig anstehende Neuregelung des Länderfinanzausgleiches als Chance einer umfassenden Neuordnung des föderalen Staatsaufbaus im Hinblick auf die analysierten kritischen Aspekte genutzt wird.

Das Projekt

Das vorliegende Arbeitspapier erscheint im Rahmen des Projektes »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« der Bertelsmann Stiftung. Mit diesem Projekt hat sich die Bertelsmann Stiftung zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zur Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit im politischen System Deutschlands zu leisten und zur Optimierung der Entscheidungskompetenzen im Föderalismus anzuregen. Aus der Analyse der Problemlage heraus werden Reformperspektiven entwickelt, mit denen sich die politische Steuerungsfähigkeit in der Bundesrepublik verbessern lässt.

Politische Steuerung hängt dabei zum einen von den politischen Parteien und Akteuren ab, zum anderen von den Strukturen des kooperativen Föderalismus. Darüber hinaus gewinnt infolge der europäischen Integration und der Globalisierung die Verflechtung zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen an Bedeutung, was vor allem einen Mangel an Übereinstimmung zwischen Zuständigkeit und Folgeverantwortung mit sich bringt.

Im Projektverlauf sollen Handlungskriterien für eine erfolgreiche politische Steuerung entwickelt werden. Neben konkreten Reformansätzen werden Strategien für deren Implementation erarbeitet. Hierfür veranstaltet die Bertelsmann Stiftung in regelmäßigen Abständen Konferenzen hochrangiger Experten aus Politik und Politikwissenschaft, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft.

Als vorläufige Arbeitsschwerpunkte innerhalb des Projektes haben sich die Bereiche »Entflechtung 2005 – Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus«, »Reform des Föderalismus – Anregungen aus dem internationalen Vergleich«, »Zukunft nationaler Regierungsfähigkeit«, »Junge politische Akteure« sowie Fragen nach mehr und effizienterer Bürgerbeteiligung in der deutschen Demokratie herausgebildet. Im Kontext des Projektes stehen neben dem vorliegenden Arbeitspapier die im Verlag Bertelsmann Stiftung erschienenen Publikationen »Wege zur Erneuerung der Demokratie« (ISBN 3-89204-393-0), »Demokratie neu denken« (ISBN 3-89204-836-3) und »Politische Legitimität in Deutschland« (ISBN 3-89204-332-9). Weitere Publikationen werden folgen.