Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 20

Roland Koch und Christoph Böhr

Reform des Föderalismus

Sankt Augustin, Januar 2001

Redaktionelle Betreuung: Joachim Ludewig und Gisela Reuter

Inhalt

Roland Koch
Grundzüge eines modernen Föderalismus 5

Christoph Böhr
Plädoyer für die Erneuerung des Föderalismus in Deutschland 17

Die Autoren 27

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Roland Koch

Grundzüge eines modernen Föderalismus

Hessen baut fleißig an seiner neuen Landesvertretung in Berlin; der Bundesrat hat seine Tätigkeit in Berlin aufgenommen. Vielleicht sollten die neuen Baulichkeiten, der Umzug von Bonn nach Berlin insgesamt, äußeres Signal dafür sein, dass über die Idee, die hinter dem Bundesrat und den Ländervertretungen in der Bundeshauptstadt steht und durch seine Tätigkeit umgesetzt wird, neu nachgedacht werden muss. Eines steht fest – ein zentrales, wenn nicht gar das zentrale Element, das Jahrzehnte bundesrepublikanischer Erfolgsgeschichte mit geschrieben hat, ist in Misskredit geraten: der deutsche Föderalismus.

Der Föderalismus steht vor bedeutenden Veränderungen. Selbst der Bundeskanzler kündigte an, die föderalstaatliche Ordnung modernisieren zu wollen. Außenminister Fischer hielt – zwar als Privatmann – eine Rede über Europa, in der er Optionen zum künftigen Aufbau der Europäischen Union zur Diskussion stellte – unter dem Titel „Vom Staatenbund zur Föderation“; allerdings äußerte er sich nicht zum Thema Föderalismus in Europa. Dem Vernehmen nach wird an einem eigenen Referentenentwurf gearbeitet, der bis Ende des Jahres vorgelegt werden soll. Man denkt in Berlin also nach. Angestoßen wurde die Debatte in dieser Form durch die Klage Hessens, Bayerns und Baden-Württembergs beim Bundesverfassungsgericht, das am 11. November 1999 urteilte, dass der Länderfinanzausgleich neu zu ordnen sei.

Neben der Erarbeitung von „Maßstäben“, die die Aufteilung von Steuererträgen zwischen Bund und Ländern neu regeln sollen, erhofft man sich von Karlsruhe die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, sprich: eine grundlegende Reform des Föderalismus. Wir haben in Hessen diese Notwendigkeit schon lan-

ge erkannt und deshalb gemeinsam mit den Landesregierungen von Baden-Württemberg und Bayern im Sommer 1999 ein Positionspapier zur Modernisierung des Föderalismus und zur Stärkung der Eigenverantwortung der Länder vorgelegt.

Dieses Papier, auf das später noch einzugehen sein wird, wird nun ergänzt durch die von Christoph Böhr vorgestellten Thesen zur Reform des Föderalismus. Diese sind eine Bereicherung der notwendigen Föderalismus-Debatte in Deutschland. Sein hier vorgetragenes Plädoyer für die Erneuerung des Föderalismus ist wert, ein offenes Ohr – gerade auch im eigenen und in den anderen Bundesländern – zu finden und weiter verbreitet zu werden. Bei vielen Einzelbeispielen, die Böhr ins Feld geführt hat, bestehen Übereinstimmungen!

Fest steht: Der deutsche Föderalismus hat sich in der Vergangenheit bestens bewährt. Seitdem in den „Frankfurter Dokumenten“, der Geburtsurkunde der Bundesrepublik Deutschland, festgeschrieben wurde, dass eine „Regierungsform des föderalistischen Typs“ zu schaffen sei und dies mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 auch geschah, hat sich aber gerade in den Beziehungen zwischen Bund und Ländern vieles gewandelt. Nicht nur Verfassungsänderungen haben die ursprünglichen Gewichte zugunsten des Bundes verschoben, auch die tägliche Staatspraxis hat die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer zunehmend eingeschränkt. Inzwischen stehen sich die ursprüngliche Intention bzw. das Verfassungsrecht und die Verfassungswirklichkeit bzw. -praxis konträr gegenüber.

Besonders die Funktion der Länder hat sich verändert, was seinen sichtbaren Ausdruck in dem Funktionswandel der Landesparlamente findet. Diese sind nicht mehr im überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit Gesetzgeber. Mehr und mehr haben sie auch die Aufgabe übernommen, Verwaltungskontrolle wahrzunehmen. Und:

Die Länder bringen ihren ganzen Sachverstand in den Bundesrat ein. Wenn dieses ureigene Interesse der Länder an nachvollziehbaren Normen nicht vorhanden wäre, würde in unserem Staat wahrscheinlich ein ziemliches Chaos herrschen.

1. Grundzüge einer Reform des Föderalismus: Wettbewerb und Vielfalt

Föderale Strukturen bieten in Deutschland auch die beste Voraussetzung dafür, die globalen Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft erfolgreich und wirkungsvoll zu bewältigen. Dazu müssen aber das in den letzten Jahrzehnten aufgeweichte Wettbewerbsprofil unseres föderalen Systems wieder geschärft und die Verschiebung der Verfassungswirklichkeit zugunsten des Bundes rückgängig gemacht werden.

So verstehen sich die Überlegungen der drei Länder keinesfalls als Aufkündigung bundesstaatlicher Solidarität. Es soll auch keinem Verdrängungswettbewerb unter den Ländern das Wort geredet werden. Es geht allein und ausschließlich darum, die positiven Wirkungen eines stärker am Gedanken des Wettbewerbs um die besten politischen Lösungen orientierten föderalen Systems zu erschließen. Ich fordere, dass das Prinzip von Subsidiarität und Dezentralität in Entscheidungsstrukturen wieder stärker verankert und damit die Entscheidungskompetenz der Länder erweitert wird. Der Wettbewerb zwischen den Ländern muss als Chance begriffen werden.

Dazu fällt mir eine Sentenz von Walther Rathenau (1867-1922), dem deutschen Industriellen und Politiker, ein, der treffend formulierte: „Die Klage über die Schärfe des Wettbewerbs ist in Wirklichkeit meist nur eine Klage über den Mangel an Einfällen.“ Die Einfälle und mutigen Experimente mahnte auch der dama-

lige Bundespräsident Roman Herzog anlässlich seiner Rede in der Frankfurter Paulskirche am 18. Mai 1998 an: „... Was fehlt, ist eine neue Verständigung darüber, was wirklich bundesweit geregelt sein muss und was der freien Entscheidung der Länder, ihrer Phantasie und ihrem Ermessungsspielraum gehören soll. ... Wenn die Länder mehr Spielraum zum mutigen Experiment bekommen, werden auch neue Ideen Spielraum bekommen." – Mir erscheint vieles in der Diskussion vom „Mangel an Einfällen" bestimmt; viel zu viel wird auf dem Status quo beharrt. Zu beklagen ist der fehlende Mut, sich dem Wettbewerb zu stellen. Wettbewerb und Konkurrenzdruck – positiv betrachtet – können sehr produktiv sein. Wettbewerb zwischen den Ländern liegt im Interesse der Bürgerinnen und Bürger genau so wie im eigenen Interesse der Länder selbst.

Ein zweites kommt hinzu: Es geht auch um die Vielfalt, die herrschen muss. Wir können uns zwar wünschen, überall gleiche Lebensverhältnisse zu haben. Aber wie eine gewisse Einheitlichkeit erreicht wird, das sollte man doch besser den einzelnen Ländern selbst überlassen. Die historisch gewachsene Vielfalt unserer Bundesländer darf nicht durch einen gleichmacherischen Zentralstaat ad absurdum geführt werden. So ist die derzeitige Regelung des Länderfinanzausgleichs ein Motivationskiller für die Stärkung der eigenen Steuerkraft. Leistungsfeindlichkeit im Finanzsystem führt zur Uniformität bei den Regelungen – das kann doch nicht im Sinne eines Politikers liegen!

Aus diesen Gründen haben wir im Juli 1999 ein offenes Konzept vorgestellt, weil wir eben nicht für uns in Anspruch nehmen, schon die Lösung aller Probleme der föderativen Ordnung gefunden zu haben, sondern „nur" Ansätze einer Reform aufzeigen wollen. Es geht darum, die positiven Wirkungen eines stärker am Gedanken des Wettbewerbs und der Vielfalt der Länder um die besten politischen Lösungen orientierten föderalen Systems zu erschließen.

Die Diskussion um eine Modernisierung und Neuausrichtung des Föderalismus zielt deshalb in drei Richtungen:

- Zum ersten muss den Ländern in Abgrenzung gegenüber dem Bund wieder mehr Raum für Selbstbestimmung an Stelle bloßer Mitbestimmung über den Bundesrat eröffnet werden.

- Zum zweiten ist in der Staatspraxis die freiwillige Koordinierung der Länder untereinander auf wirklich wichtige Ausnahmefälle zu beschränken.

- Zum dritten muss die Einnahmeautonomie und die finanzielle Eigenverantwortung der Länder gestärkt werden.

Wer darüber nachdenkt, kommt automatisch auf vier Handlungsfelder, in denen Reformen zwingend ansetzen müssen, wenn damit eine Stärkung der Eigenverantwortung der Länder und mehr Wettbewerbsorientierung verbunden sein sollen:

1. Die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder - konkret die Befugnisse der Landtage - müssen gestärkt werden. Möglichkeiten der Rückübertragung von Regelungskompetenzen auf die Länder sind zu nutzen. Der Bund zieht sich im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zurück. Im Bereich der Rahmengesetzgebung werden bundesrechtliche Regelungen künftig ausschließlich auf unverzichtbare inhaltliche Eckpunkte konzentriert, Einzel- und Detailregelungen bleiben den Ländern vorbehalten.

   Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bieten sich folgende Reformvorschläge zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder an: Das Notariatswesen; das Versammlungsrecht; der Bereich der au-

ßerschulischen beruflichen Bildung; die Förderung der wissenschaftlichen Forschung; der Grundstücksverkehr und das Wohnrecht, Wohnungswesen usw.; die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze; das Besoldungsrecht.

2. Die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern müssen abgebaut werden. An Stelle der von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Aufgaben tritt künftig wieder verstärkt eine klare Zuweisung der jeweiligen Aufgabe entweder in die Finanzierungszuständigkeit der Länder einerseits oder des Bundes andererseits. Allerdings darf eine in diesem Zusammenhang vorgenommene Verlagerung der Kostenverantwortung für eine konkrete Aufgabe auf die Länder nicht zu einem einseitigen Rückzug des Bundes führen. Vielmehr sind die entsprechenden finanziellen Mittel, die derzeit für die mischfinanzierte Aufgabe zur Verfügung stehen, in vollem Umfang dauerhaft und dynamisiert den Ländern zuzuweisen, die hierfür künftig allein verantwortlich sein sollen.

   Die heute bestehenden wesentlichen Mischfinanzierungstatbestände sind zum einen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG (z.B. Hochschulbau), zum anderen das Zusammenwirken bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen des Bundes an die Länder (z.B. das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz).

3. Die Länder erhalten künftig eine eigene Steuerautonomie. Unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Eigenverantwortung der Länder ist dies einer der Schwerpunkte der zu diskutierenden Reformansätze. Gerade in der Möglichkeit, unterschiedliche wirtschaftliche Gegebenheiten mit eigenen Vorstellungen angehen zu können, liegt eine der Chancen des föderativen Systems. Dies bedeutet aber auch, dass die Ergebnisse eigener Wirtschafts- und Struk-

turpolitik in stärkerem Umfang im jeweiligen Land verbleiben müssen, als dies derzeit der Fall ist.

Denkbare Ansatzpunkte einer Reform wären hier zum einen Tarifgestaltungsrechte oder eigene Zuschlagsrechte bei den Ertragssteuern (d.h. der Körperschafts- und Einkommenssteuer) nach dem Vorbild von Kanada oder der Schweiz. Den Ländern könnte aber auch die Regelungskompetenz solcher Steuern übertragen werden, deren Erträge ihnen bereits heute in vollem Umfang zustehen. In jedem Fall aber ist ein Anstieg der Steuerquote zu vermeiden.

4. Der Finanzausgleich unter den Ländern muss hinsichtlich seiner Ausgleichswirkungen und seiner Ausgleichsintensität erheblich begrenzt werden. Um die Ineffizienz und Wirkungslosigkeit des bestehenden Ausgleichssystems zu beseitigen, muss der Finanzausgleich anreiz- und leistungsorientierter ausgestaltet werden. Konkrete Vorschläge hatten Baden-Württemberg und Bayern vorgelegt. Erst nachdem eine einvernehmliche Lösung auf dem Verhandlungsweg nicht zu erzielen war, wurde vor dem Bundesverfassungsgericht Klage erhoben. Dieser Klage hat sich dann ja das Land Hessen angeschlossen.

Bemerkenswert sind die Abschöpfungs- und Zuweisungsquoten des Finanzausgleichsgesetzes vom 16. März 1951, die vorsehen, dass bei finanzstarken Ländern die überdurchschnittliche Finanzkraft, die zwischen 100 und 110 v.H. lag, nur zu einem Viertel, und die darüber hinausgehende Finanzkraft nur zur Hälfte abgeschöpft wird. Überlegt man die Höhe der Zahlungen heute, ist ganz eindeutig, dass diese sich weder mit dieser Quote von 1951 noch mit den Quoten der folgenden Finanzreformgesetze decken.

Und noch etwas: Sparen ist eine Tugend. Bei der Verschuldung der Bundesländer zeigt sich ganz deutlich, dass der Süden am solidesten wirtschaftet. Erster im Schulden-Ranking ist das Saarland mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 11.359 DM. Am geringsten ist der Hang zur öffentlichen Kreditaufnahme in Bayern. Auch Hessen liegt mit einer Zahl von 6.773 DM bei der Pro-Kopf-Verschuldung auf einer sehr guten Position (an vierter Stelle).

Über diese vier Bereiche hinaus ist auch im Bereich der Sozialversicherung eine Stärkung der Länderverantwortung und der föderalen Strukturen erforderlich.

2. Europäische Herausforderungen für den Föderalismus

Nicht nur im innerstaatlichen Zusammenspiel von Bund und Ländern hat sich der Föderalismus im Verlauf der Jahrzehnte verändert. Durch den Prozess der europäischen Integration stellt sich die Frage nach der Zukunft des bundesdeutschen Föderalismus noch einmal anders und verschärfter. Im Prinzip muss die Frage gestellt werden, ob unser Föderalismus europakompatibel ist. Meiner Meinung nach ist er dies unbedingt. Mehr noch: Ein reformierter, moderner Föderalismus ist in meinen Augen die Grundlage für das Europa der Zukunft.

Des Pudels Kern ist die Frage, ob es gelingt, auf Dauer Elemente föderaler Strukturen auf einer konstitutiv verankerten eigenen Basis auf der Ebene, in der die Staaten eines Bundes aggregiert werden, in die Europäische Union einzubringen. Das ist die eine Seite. Was aber sehr nachdenklich stimmt, ist die Tatsache, dass der Prozess der Europäisierung weitenteils außer Acht bleibt. Die Föderalismusdebatte wird – wieder einmal – ausschließlich aus nationalstaatlicher Perspektive geführt. Hier offenbart sich ein Unvermögen der Politik.

Ich bin der Meinung, dass wir gerade in Bezug auf die künftige Gestaltung Europas eine intensive Debatte über das Thema Föderalismus führen müssen. Dabei handelt es sich nicht um einen eindimensionalen Bezug, sondern es geht besonders auch darum, ob man eine ähnliche Konstruktion wie unser föderalistisches System auf den europäischen Integrationsprozess übertragen kann. Von der Frage, wie Europa in Zukunft organisiert werden kann, hängt wiederum ab, welche Zukunftschancen man dem Föderalismus als staatlichem Ordnungsprinzip gibt.

Zum organisierten Föderalismus gehört die Teilhabe an der nationalstaatlichen Regierungsgewalt, wie immer man diese Teilhabe im nationalstaatlichen Europa der Zukunft auch definieren mag. Es kann keinen Föderalismus mit unabhängigen und selbstständig operierenden Einheiten geben, wenn diese nicht eine konstitutive Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf der jeweils nationalen Ebene haben. Wer glaubt, er könne ein Europa mit verschiedenen Ländern gründen, die zwischen den Themen innerer Sicherheit und Schulpolitik die anstehenden Aufgaben auf regionaler Ebene lösen, aber nichts mit Entscheidungen in den nationalen Fragen der Europäischen Union zu tun haben, der täuscht sich über die Bedeutung des Föderalismus.

Es geht also hierbei um die Frage der Grenzen: Wo liegen die Grenzen, in denen Föderalismus das nötige Selbstbewusstsein entwickeln kann, um arbeitsfähig zu sein, oder in welchen er möglicherweise zu stark ist, als dass er in einem vereinigten Europa die Chance zu einem gemeinsamen Handeln vernichtet, weil einfach zu viele mitreden?

Die andere Seite ist die Frage, welche Konsequenzen der europäische Integrationsprozess für die föderale Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland haben wird. Zu befürchten ist, dass der steigende Grad an politischer Integration zu Uni-

tarisierung und Zentralisierung führt, die zu einer Gewichtsverlagerung auf die europäische Ebene und damit auch in gewisser Weise zu einer Stärkung der Rolle des Bundes führt und damit einer Reform des Föderalismus konträr gegenübersteht. Gerade in den letzten Jahren ist die starke Tendenz der Europäischen Union zu erkennen, mit dem Hinweis auf den gemeinsamen europäischen Markt und den Euro eine Vielzahl von Regelungsgegenständen zu normieren und die eigenen Kompetenzen auszuweiten. Hier sind Zweifel berechtigt, ob in Zukunft immer das europäische Recht durch nationalstaatliche Gesetze umgesetzt werden muss. Diese Zweifel haben eine grundsätzliche Bedeutung für die Frage nach dem Föderalismus in einem künftigen Europa. Wir beobachten ja gerade, dass sich in vielen europäischen Ländern die Tendenz zum Zentralismus umkehrt und die Regionen als Ebene entdeckt werden. Es gibt einen Trend zum Regionalismus, den zu unterstützen und in eine Systematik zu bringen sich durchaus lohnen würde.

Wenn wir es schaffen, den Menschen ein Bewusstsein von regionaler Identität zu geben, dann werden wir damit auch erreichen, dass diese Menschen sich für ihre Region einsetzen. Angesichts der immer rasanter werdenden Dimensionen von Raum und Zeit ist es wichtiger denn je, dass wir über eine solche Identität verfügen. Föderalismus schafft also auch Identität. Damit verbunden ist der Abbau von Zukunftsängsten. Denn wer weiß, wo seine Heimat ist, der wird weniger Probleme haben, sich den Herausforderungen der Zukunft zu stellen.

Allerdings sind die Vorgänge bei der Verabschiedung der Steuerreform im Bundesrat für mich eine Kontra-Föderalismus-Erfahrung. Die parteipolitische Loyalität trat hinter den regionalen und landesspezifischen Interessen zurück mit dem Ergebnis, dass jetzt eine Steuerreform verabschiedet wurde, die nicht das Optimum in allen Bereichen bringt.

Den überall zu beobachtenden Trend zur Regionalisierung weitergedacht, kommt man zu dem Problem, ob die staatlichen Parlamente tatsächlich jeweils eigene Gesetze beschließen müssen, mit denen die Richtlinien der Europäische Union ausgeführt werden. Ich frage: Könnte nicht eine Verfassungsordnung entstehen, nach der zwar die nationalen Regierungen über den Europäischen Rat – der ähnlich wie der deutsche Bundesrat zusammengesetzt ist – an den europäischen Richtlinien mitwirken, bei der aber das europäische Recht nicht erst durch zahlreiche nationalstaatliche Gesetze umgesetzt werden muss?

Ich für mich möchte diese Frage bejahen und werde als Ministerpräsident des Landes Hessen auch alles daran setzen, eine solche Sicht in die entsprechenden Gremien zu transportieren. Deswegen werbe ich auch für den Gedanken, dass es die alten nationalen Grenzen im künftigen Europa nicht mehr geben soll. Das zeigt sich schon allein darin, dass viele Bundesländer engere Verflechtungen mit „ausländischen“ Nachbarländern haben als im Bund untereinander. Nicht zuletzt deshalb müssen wir auf die spezifische Situation der einzelnen Regionen reagieren können und unser politisches Ermessen darauf konzentrieren, wie die jeweilige regionale Interessenlage zu optimieren ist.

Die Länder im deutschsprachigen Raum wie Österreich, die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland stehen - bedingt durch ihre Geschichte - den Problemen des Föderalismus am nächsten. Die Modelle, die wir in den nächsten Jahren finden werden, werden entweder die Modelle sein, die für den europäischen Integrationsprozess in Zukunft Beispiel gebend sein werden, oder die Entwicklung der Europäischen Union wird ohne eine dauerhaft föderalistische Basis im Sinne von regionaler Entwicklungsfähigkeit fortschreiten. Spätestens mit dem Beitritt der nächsten Kandidaten werden sich die Rechtsstrukturen weiter verfestigen. Jetzt ist die Chance, solche Strukturen auf dem Regionalprinzip aufzubauen.

Wenn aber föderale Strukturen auf der Ebene unserer Nationalstaaten keine Zukunft haben, dann haben wir auch keine Chance, in Europa gehört und als Beispiel ernst genommen zu werden. Nicht zuletzt deshalb müssen wir uns vehement der Reform unseres Föderalismus zuwenden und die Auseinandersetzung suchen.

Christoph Böhr

Plädoyer für die Erneuerung des Föderalismus in Deutschland

Der Föderalismus in Deutschland ist zum Patienten geworden – und eine Schar von Ärzten steht diskutierend und streitend um das Bett des Kranken herum. Jeder möchte ihm eine andere Medizin verabreichen. Aber keiner der Ärzte hat dabei den Patienten selbst im Sinn, sondern immer nur seine eigene Eitelkeit. Irgendwann werden sich die streitenden Ärzte darauf einigen, dass jeder ein paar von seinen Pillen und Tröpfchen los wird – mit der Folge, dass der arme Kranke durch diese schreckliche Mixtur nur noch schwächer wird.

Dieses Bild bietet sich dem Betrachter der innenpolitischen Szene in diesen Tagen und Wochen. Vor fast genau einem Jahr fällte das Bundesverfassungsgericht ein Urteil über den Länderfinanzausgleich, dem es bescheinigt, in entscheidenden Punkten nicht nachvollziehbar und einsichtig begründet zu sein. Das Gericht erinnert daran, dass jene Länder, die Leistungen des Bundes und der finanzstarken Länder im Finanzausgleich erhalten, anschließend nicht besser gestellt sein dürfen als der Durchschnitt der Länder. Jedes Land soll also zukünftig entscheidend selbst für seine wirtschaftliche und finanzielle Lage verantwortlich sein. Solidarität im Bundesstaat verpflichtet nicht zuletzt den Leistungsempfänger. Das Gericht hat dem Gesetzgeber aufgetragen, bis Ende 2004 eine gründliche Überarbeitung zu schaffen. In einem ersten Schritt soll der Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2002 ein Maßstäbegesetz verabschieden, das klare und überprüfbare Ordnungsmaßstäbe für den Länderfinanzausgleich für alle verbindlich festlegt – Maßstäbe, die heute offenkundig fehlen.

Was ist seither geschehen?

Bevor das eigentliche Gesetzgebungsverfahren begonnen hat, zerstören der Bundeskanzler und sein Finanzminister jede Möglichkeit zu einem tragfähigen Neubeginn. Schröder und Eichel machen einen politischen Deal: Als Gegenleistung für die Zustimmung zur Steuerreform erhalten einzelne Länder die Zusage, dass ihnen die wegen ihres angeblich höheren Finanzbedarfs begünstigende Sonderregelungen des Länderfinanzausgleichs auf jeden Fall erhalten bleiben sollen. Wenig später erfolgt die Verbeugung vor der SPD/PDS-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Diesem Land wird versprochen, dass sein wegen der dünnen Besiedlung besonders problematischer Bedarf an Infrastruktur beim Länderfinanzausgleich natürlich zu berücksichtigen sei.

Also gilt unverändert: Die einen sollen begünstigt werden, weil sie besonders dicht besiedelt sind; die anderen, weil sie besonders dünn besiedelt sind. Die Folgen dieses Systems dürfen niemanden überraschen. Unter solchen Vorgaben ist niemand bereit, Bestehendes überhaupt in Frage zu stellen. Im Gegenteil: Jeder versucht jetzt, seine Schäfchen mit irgendwelchen verwinkelten Argumenten ins Trockene zu bringen. Das Saarland pocht auf die Sonderlasten wegen seiner zahlreichen Grenzgänger, die finanzstärkeren Länder halten jeden Versuch, die kommunalen Finanzen bei der Messung der Finanzkraft voll einzubeziehen, für einen Sündenfall – und sicher wird die Landesregierung von Rheinland-Pfalz nicht nachdrücklich und eindeutig, sondern etwas schüchtern an die Tür klopfend, wie sie das schon immer so macht, bei Herrn Eichel darüber klagen, dass er die Bundesergänzungszuweisungen für die Sonderkosten der politischen Führung der kleinen Länder beseitigen will – Sonderlasten übrigens, die 9 von 16 Ländern für sich beanspruchen. Dass die Verfassungsrichter fragen, was an diesen Lasten außergewöhnlich sein soll, darf niemanden verwundern.

Was bei dieser Vorgehensweise der Bundesregierung am Ende herauskommt, kann nur eine einzige Verschlimmbesserung sein, die nach einem gewaltigen Aufgebot an Kungeleien und Kuhhändeln zustande kommt. Ein Reformstau wird so jedenfalls nicht beseitigt: Die Bundesregierung erweist sich an dieser Aufgabe, die kluges Geschick und starken Willen bräuchte, als konsequenter Reformverhinderer. Der Streit wird weitergehen. Der hessische Finanzminister hat schon

klargemacht: Wenn das wesentliche Monitum des Verfassungsgerichts bei der Neuregelung keine Beachtung findet, wird erneut geklagt.

Den Bürgerinnen und Bürgern wird ein völlig undurchschaubares Geflecht an Zuständigkeiten, Vereinbarungen, Absprachen und Ansprüchen, Grundsätzen und Sonderregeln vorgelegt, dessen Sinnhaftigkeit sich auch dem Gutwilligsten nicht mehr erschließen kann. Vor allem aber fehlt in diesem Zustand eines: Verantwortung, die den verschiedenen Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden zugeordnet werden kann.

Wer trägt die Verantwortung für die Hochschullandschaft in einem Bundesland? Wer für die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur, für Arbeitsplätze und Wohlstand? Wer für den sozialen Wohnungsbau? Wer für das Wohlergehen der Landwirtschaft, für die Kosten der Sozialhilfe? Wer sorgt für ausreichende Kindergartenplätze: der Bund durch Bundesgesetz, die Länder durch Landesgesetz – oder die Gemeinden, die den Löwenanteil bezahlen?

Der Bund macht‘s, sagt der Bund; das Land macht‘s, sagt das Land – wenn es Gutes zu vermelden gibt. Das Land war‘s, sagt der Bund, der Bund war‘s, sagt das Land – wenn es Schlechtes zu vermelden gibt.

Wo soll der Bürger die Verantwortung seiner Mandatsträger festmachen? Wie soll ihm zumute sein in diesem Wechselbad von Sich-auf-die-Schulter-Klopfen und Schwarzer-Peter-Spielen? Man kann nur Akteuren vertrauen, deren Treiben man durchschaut. Die gegenwärtige Praxis des Föderalismus schädigt Vertrauen. Sie vernebelt Sinn und Zweck unserer bundesstaatlichen Ordnung und stellt sie deshalb am Ende als ganze in Frage. Sie nimmt unserer Staatsordnung Leistungsfähigkeit und Beweglichkeit. Was hat es denn mit dem heute so viel zitierten „Reformstau“ auf sich? Es geht doch darum, dass der Bund immer weniger ohne die Ländermehrheit, die Länder nur noch wenig ohne die Vorgaben des Bundes gestalten können. Die politischen Konkurrenten nutzen diesen Umstand als Machtinstrument, je nach Mehrheit und aktuellen Machtverhältnissen mit mehr oder mit weniger Erfolg. Es ist wie beim Sport: Wettbewerb braucht die

richtigen Regeln, um die Kräfte zu optimalen Leistungen anzuregen. Stimmen die Regeln nicht, taugt das Spiel nichts, und niemand will mehr hinschauen.

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ So heißt es im Artikel 20 des Grundgesetzes. Und der Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes stellt das Prinzip der Bundesstaatlichkeit unter Revisionsschutz. So wichtig war den Schöpfern unserer Verfassung die Gliederung Deutschlands in Bundesländer! Werden aber Gesetzgebung und politische Praxis in Deutschland diesem Maßstab noch gerecht? Ich meine: Nein.

Was hat den Parlamentarischen Rat bei der Gründung unseres Staates bewogen, der bundesstaatlichen Ordnung ein so entscheidendes Gewicht zu geben? Was soll der Föderalismus für die Politik bewirken?

Es ist vor allem die Idee der Subsidiarität. Ausgangspunkt auch unserer Staatsordnung ist die Verantwortung des freien Menschen für sich selbst. Erst dort, wo die persönliche Entscheidung überfordert wird, tritt die Gemeinschaft subsidiär, also helfend, für ihn ein. Die Spielzüge und die Regeln der Gemeinschaft müssten der Verantwortung der Person verpflichtet bleiben. Das geschieht am besten, wenn eine Gemeinschaft in verschiedene Ebenen gegliedert ist und immer möglichst die untere Ebene zu entscheiden hat, - die Ebene, die einen Lebensbereich umfasst, der für den Einzelnen überschaubar und erfahrbar ist. Es ist das Prinzip der Gewaltenteilung. Es begegnet der Gefahr der Machtkonzentration bei wenigen. Eine föderalistische Ordnung unterstützt Gewaltenteilung durch eine zusätzliche vertikale Struktur.

Es ist der Maßstab von Durchschaubarkeit und Vertrauen. Wir müssen dafür Sorge tragen, dass auch in unseren modernen und komplexen Gesellschaften politisches Geschehen noch einigermaßen erklärbar und verstehbar bleibt. Eine staatliche Ordnung gewinnt dort an Zustimmung und Vertrauen, wo ihre Aufgaben klar bestimmt sind und das umfassen, was die kleineren Einheiten erkennbar nicht leisten können. Dieses Bedürfnis, auf der einen Seite großräumig teilzuhaben, aber auf der anderen Seite zu hause bestimmen zu dürfen, was geschieht,

äußert sich gerade in einer Zeit, als deren Eigenschaft oft die „Globalisierung“ genannt wird. „Global denken, lokal handeln“ bezeichnet das eigentümliche Spannungsfeld, das die politische Ordnung heute einfangen muss.

Es ist die Idee des Wettbewerbs. Wenn vor Ort, in den Ländern oder in den Gemeinden, selbstständig gehandelt und entschieden wird, kann das natürlich zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen, zu Erfolg und Misserfolg. Deshalb ist Föderalismus immer auch eine Wettbewerbsordnung. Es ist ein Missverständnis zu meinen, Wettbewerb sei Ordnung für Starke. Wettbewerb will vielmehr Offenheit für Erfolg und Misserfolg aller Beteiligten garantieren, erstarrte Verhältnisse auflösen und jederzeit jedem neue Möglichkeiten eröffnen. Auch der politische Wettbewerb soll in der Summe für alle zu besseren Ergebnissen führen. Wettbewerb verhindert nicht den Anschluss schwächerer Regionen an die Entwicklung des Nachbarn, sondern befördert gleichwertige, aber nicht unbedingt überall gleichförmige Verhältnisse.

Das alles kann die bundesstaatliche Ordnung nur leisten, wenn dem Bund Länder gegenüberstehen, die wirklich in eigener Verantwortung Gesetzgebungszuständigkeiten und politische Gestaltungsaufgaben ausfüllen. Die Länder sind der gemeinsamen Verfassung des Bundes unterworfen, die aber ihrerseits die Teilsouveränität der Länder achtet.

So sah die Wirklichkeit am Beginn der Bundesrepublik Deutschland auch aus. Doch davon hat sich Deutschland in Jahrzehnten immer weiter entfernt: Der Bund hat Zug um Zug mehr Gesetzgebungskompetenzen an sich gerissen. Das Instrument der „konkurrierenden Gesetzgebung“, die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und die sonstigen Formen der Mischfinanzierung, die ständige Verletzung des Prinzips der Konnexität, dass nämlich immer der bezahlt, der die Gesetze macht – all das hat dazu geführt, dass die Länder immer weniger selbstständig gestalten, dafür aber im Bund mitbestimmen. Die Länder verwandeln sich Schritt für Schritt in Verwaltungsdistrikte mit bundespolitischer Mitbestimmung. Nur, diese Mitbestimmung liegt ganz bei den Landesregierungen. Die Parlamente der Länder werden fortschreitend entmachtet.

Die Finanzen von Bund und Ländern sind bis zur völligen Undurchschaubarkeit miteinander verschränkt und verwoben. Die Finanzverfassung und der Länderfinanzausgleich sind zur Geheimwissenschaft weniger auserwählter Experten geworden. Alles entzieht sich jeder ernsthaften Kontrolle der Öffentlichkeit: Es ist eben diese undurchschaubare Maßstablosigkeit, die das Bundesverfassungsgericht behoben wissen will.

Ein weiterer Umstand bezeichnet eigentlich einen großen, historischen Erfolg gerade christlichdemokratischer Politik. Es ist das, was wir bei der Einigung Europas bis zur Stunde erreicht haben. Alle Partner in der Europäischen Union haben ein großes Maß an Souveränität auf die gemeinsame Ebene der Europäischen Union übertragen und so die stabilste Ordnung für Frieden und Vertrauen auf unserem Kontinent seit Menschengedenken geschaffen. Das geschah nicht nach einem vorgefertigten Plan, sondern von Fall zu Fall, je nach den Möglichkeiten, die die Situation jeweils bot. Anders war das auch gar nicht möglich. Aber heute stehen wir vor der Aufgabe, gemeinsam mit unseren Partnern zu ordnen, was wir gemeinsam in der Europäischen Union regeln wollen und was den Mitgliedstaaten und den Regionen in Europa vorbehalten bleiben muss. Anders ist die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitglieder nicht zu sichern. Aber auch die Länder der Bundesrepublik Deutschland brauchen diese klare Bestimmung der Aufgaben, wenn der Föderalismus in Deutschland seine Substanz wahren will. Heute wird immer deutlicher, wie wichtig es war, Subsidiarität als Ordnungsprinzip der Europäischen Union in den Maastrichter Verträgen zu verankern.

Die kommunale Selbstverwaltung ist Teil unserer Staatsordnung, mit der Verpflichtung zu Subsidiarität, Gewaltenteilung, Durchschaubarkeit und Wettbewerb. Auch ihre Substanz ist gefährdet. Wer die Länder stärken will, muss die Gemeinden einbeziehen.

Wenn wir wirklich etwas für den erkrankten Föderalismus in Deutschland tun wollen, dann dürfen wir uns nicht mit ebenso flammenden wie unverbindlichen

Appellen zufrieden geben. Wir müssen versuchen, die politische Auseinandersetzung in der Sache voranzutreiben. Das tut man am besten, indem man genau beschreibt, wohin der Weg denn führen soll. Eine Reihe von Stiftungen und Expertenrunden hat in den letzten zwei Jahren verdienstvoll wichtige Schritte auf diesem Weg vorgeschlagen und beschrieben.

Es ist nun aber an der Zeit, dass die demokratischen Parteien die Reform des Föderalismus zu ihrem ernsten Anliegen machen. Ich habe deshalb vor einem Jahr Staatsminister a. D. Dr. Gölter gebeten, die Leitung einer Expertengruppe zu übernehmen, die den Stand der Diskussion aufarbeiten und ein eigenes umfassendes und konkretes Konzept für die CDU in Rheinland-Pfalz erstellen sollte. Das Ergebnis liegt nun der Öffentlichkeit vor. Ich denke, es bietet reichlich Stoff für eine lebendige und in der Sache engagierte Diskussion – und es riskiert bewusst auch Widerspruch aus den verschiedensten Richtungen. Je genauer man sich bei einem Thema festlegt, desto heftiger können die Einwände sein, aber umso mehr wird der Diskussionspartner herausgefordert, selbst genaue Positionen zu bestimmen. Bei allem, was man an unserem Vorschlag im Detail bemängeln mag – es ist ein in sich stimmiges Konzept für die Reform des Föderalismus in Deutschland. Die Botschaft lautet: Wir müssen mutig und in der Substanz die Dinge verändern, wenn wir etwas bewirken wollen.

Hier einige Beispiele:

- Wir wollen die konkurrierende Gesetzgebung von Bund und Ländern durch eine Grundsätze-Gesetzgebung ersetzen und diese auf wenige Materien beschränken.

- Wir wollen die ausschließliche Gesetzgebung der Länder auf so wichtige Bereiche ausdehnen wie zum Beispiel das Vereins- und Versammlungsrecht, die öffentliche Fürsorge, die Betriebsverfassung und den Arbeitsschutz, die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung.

- Wir wollen ganz auf die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und auf die sonstigen Mischfinanzierungen verzichten.

- Wir wollen für Kompetenzverlagerungen in internationalen Verträgen zu Lasten der Länder die Zustimmung der Landesregierungen an ein imperatives Mandat der Landtage binden.

- Wir wollen ein Trennsteuersystem, bei dem der Bund den Ertrag der Mehrwertsteuer erhält, die Länder den Ertrag der Einkommens- und Körperschaftssteuer mit dem Recht erhalten, auf einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage, Zu- oder Abschläge auf den Standardtarif zu erheben.

- Wir wollen die Gesetzgebungshoheit der Länder für die übrigen Ländersteuern, wie Grundsteuer und Erbschaftssteuer.

- Wir wollen den kommunalen Finanzausgleich durch eigene Steuereinnahmen der Gemeinden ersetzen – mit einem ähnlichen Finanzausgleich wie bei den Ländern. Und wir schlagen ein neues, verblüffend einfaches und klares System des Länderfinanzausgleichs vor, das alle nach gleichen Regeln und Maßstäben behandelt, somit dauerhafte Anerkennung aller Beteiligten finden kann und das unwürdiges Gerangel um Einzelfallentscheidungen vermeiden hilft.

- Ganz im Sinne des Bundesverfassungsgerichts sollen die sich zum Teil widersprechenden und unsystematischen Sonder- und Ausnahmeregelungen wie Hafenpauschalen oder Einwohnerveredelungen aus der Welt geschafft werden.

- Bei der Bemessung der Finanzkraft werden die Gemeindefinanzen zu 100 Prozent einberechnet.
Der Bund füllt die Haushalte der besonders schwachen Länder auf 85 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft auf. Die Starken geben dann 50 Prozent dessen ab, was sie über dem Durchschnitt haben; die Schwächeren erhalten 50 Prozent dessen, was sie vom Durchschnitt trennt. Jedes Land erhält so eine Mindestausstattung von 92,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft. Bun-

desergänzungszuweisungen gibt es ausschließlich und zeitlich begrenzt für außerordentliche Hauhaltsnotlagen, wie sie derzeit Bremen und das Saarland überwinden müssen, und für die Überwindung erheblicher Infrastrukturdefizite, wie sie derzeit noch die neuen Bundesländer zu verzeichnen haben.

Man muss dieses Modell des Länderfinanzausgleichs auch im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Finanzverfassung mit mehr Steuerhoheit und ohne Gemeinschaftsfinanzierungen beurteilen. Wenn wir heute einen Haushalt des Landes Rheinland-Pfalz beraten, dann stehen nur winzige Bruchteile des Volumens rechtlich und politisch ernsthaft zur Disposition. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Haushalt eines Landes immer weniger von einem kommunalen Haushalt. Alles ist festgelegt und festgeklopft. Ein Land ist nicht mehr wirklich Herr seines Budgets. Nur 2 bis 5 Prozent der Ausgaben sind ohne umfängliche Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen wirklich gestaltbar. Aber ein Land wie Rheinland-Pfalz bezieht fast 7,5 Prozent seiner Einnahmen aus dem Finanzausgleich. Wenn man also den Finanzausgleich verändert, muss man auch für mehr Gestaltungsfreiheit bei den Ausgaben sorgen. Deshalb sollten wir den Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes für einen neuen Länderfinanzausgleich als Chance für eine umfassende Reform des Föderalismus begreifen.

Eine Finanzverfassung und ein Länderfinanzausgleich nach diesem Modell hätten entscheidende Vorteile für alle:

- Jedes Land erhält den Lohn für seine Anstrengungen, Wirtschaftskraft und Wohlstand seines Landes zu mehren. Heute wird dieser Lohn vorenthalten.

- Jeder hat ein Interesse, seine Mittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Heute bleibt Misswirtschaft weitgehend folgenlos.

- Jeder kann sicher sein, dass er in wirklicher Not nicht alleine gelassen wird. Die Hilfe der Gemeinschaft ist Hilfe zur Selbsthilfe, die die eigene Anstrengung herausfordert. Freiheit und Selbstverantwortung stiften Selbstbewusstsein und Unverwechselbarkeit. Das ist der Segen einer Ordnung des Wettbewerbs.

Der Föderalismus ist eine komplexe Ordnung. Die Reform des Finanzausgleichs ist ohne Reform der ganzen Finanzverfassung kaum durchsetzbar. Die Finanzverfassung erfasst auch die finanziellen Grundlagen der Kommunen und legt eine neue Verteilung der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nahe. Diese müssen auch in der Europäischen Union unstrittig sein. Wer an der einen Stelle ansetzt, muss wissen, was das für die anderen Bereiche bedeutet.

Die Erneuerung des Föderalismus gelingt nicht ohne ein umfassendes Konzept. Wir müssen jetzt mit Entschlossenheit und mit Offenheit daran gehen, uns auf ein solches Konzept zu verständigen. Vor allem müssen wir – „arme“ und „reiche“ Länder, Bund, und Gemeinden – in und zwischen den demokratischen Parteien klären, was wir von unserer bundesstaatlichen Ordnung erwarten. Wir müssen beweisen, dass die Politik in unserem Land auch heute fähig ist, vernünftig und schlüssig zu gestalten. Politik darf ihrer Verantwortung nicht ausweichen oder sie nach Karlsruhe abschieben. Beginnen wir damit, indem wir aufhören, unsere bundesstaatliche Ordnung aufs Spiel zu setzen.

Christlichdemokratische Politik war immer dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet. Der Bundesstaat war immer Teil ihrer Grundüberzeugung. Daran müssen wir uns heute erinnern. Aus diesem Geist muss christlichdemokratische Politik als Motor für die Erneuerung des Föderalismus in Deutschland eintreten.

Die Autoren

Roland Koch, MdL
Geb. 1958
Ministerpräsident des Landes Hessen
Landesvorsitzender der CDU Hessen

Christoph Böhr, MdL
Geb. 1954
Landes- und Fraktionsvorsitzender CDU Rheinland-Pfalz