SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform

Scharpf, Fritz W.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Scharpf, F. W. (2006). *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform.* (MPIfG Working Paper, 2). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-363391

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES

MPIfG Working Paper 06/2, Mai 2006

Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform

Fritz W. Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln

Abstract

The reform of German federalism was meant to overcome the mutually imposed constraints on autonomous political action at the federal and *Land* levels. The proposals that are now to be discussed in parliament will provide some improvement, but are far from adequate in light of the original goals or the practical needs for reform. The reason was a simplistic approach to reform which, if it had been realized, would have violated the normative requirements of interregional equality. Options which could have increased autonomy without violating egalitarian standards were ignored in the process.

Zusammenfassung

Die Föderalismusreform sollte die wechselseitige Lähmung der Politik in Bund und Ländern überwinden. Die jetzt auf den parlamentarischen Weg gebrachten Vorschläge bringen manche Verbesserungen, bleiben aber weit hinter dem ursprünglichen Ziel und dem sachlich Notwendigen zurück. Der Grund liegt in einem zu einfachen Reformkonzept, das – wenn es denn verwirklicht worden wäre – den normativen Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse in ungleichen Ländern hätte verletzen müssen. Dagegen wurden Reformoptionen ignoriert, die eine höhere Autonomie der Landes- und Bundespolitik ermöglicht hätten, ohne diesen Anspruch zu verletzen.

Inhalt

1 Strukturprobleme und Reformbedarf
2 Woran ist die Reform gescheitert?
2.1 Vetorechte des Bundesrates
2.2 Gesetzgebungskompetenzen der Länder
3 Das Quadrilemma einer Reform der Kompetenzordnung
3.1 Gegebene Randbedingungen
3.2 Der falsche Ansatz: Trennprinzip
3.3 Der bessere Ansatz: konditionierte Abweichungsrechte der Länder
4 Die notwendige Reform der Finanzverfassung
5 Fazit
Literatur

Die "Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" wurde vom Bundestag und Bundesrat am 16. bzw. 17. Oktober 2003 eingesetzt. Stimmberechtigte Mitglieder waren die 16 Regierungschefs der Länder und 16 Abgeordnete aus den Fraktionen des Bundestages, jeweils mit einem Stellvertreter. Ohne Stimmrecht beteiligt waren vier Bundesminister, sechs Vertreter der Landtage, drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und zwölf Sachverständige (darunter acht Verfassungsjuristen, zwei Ökonomen und zwei Politologen). Der Vorsitz wurde gemeinsam von dem damaligen Vorsitzenden der SPD-Fraktion, Franz Müntefering, und dem bayrischen Ministerpräsidenten, Edmund Stoiber, wahrgenommen. Die Arbeit begann mit der konstituierenden Sitzung am 7. November 2003, und sie endete mit der Sitzung vom 17. Dezember 2004, auf der die beiden Vorsitzenden das Scheitern der Kommission verkündeten, weil das von ihnen gemeinsam formulierte Ergebnis der Beratungen [1] nicht die notwendige Mehrheit auf der Länderseite gefunden hatte. Im Laufe der folgenden Monate kam es zu weiteren Gesprächen zwischen Müntefering und Stoiber, deren Ergebnisse wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestages nicht mehr in der 15. Legislaturperiode behandelt werden konnten. Sie gingen jedoch in die Vereinbarungen zur Bildung der Großen Koalition ein (Müntefering/Stoiber 2005) und liegen auch dem Kabinettsbeschluss vom 6. März 2006 und den Gesetzesentwürfen zugrunde, die am selben Tag in die parlamentarischen Beratungen eingebracht wurden. [2]

Im Gegensatz zur rot-grünen Regierung, die ihr Desinteresse an der Föderalismusreform kaum verbergen konnte, hat die Große Koalition diese offenbar als ihr Prestigeprojekt definiert. Zugleich wird auf der Länderseite die Aufrechterhaltung der Einheitsfront gegenüber dem Bund beschworen. Es ist also durchaus möglich, dass Fraktionszwang und Konformitätsdruck ausreichen werden, um die unveränderte Umsetzung der von Müntefering und Stoiber ausgehandelten Kompromisse zu erzwingen. Aber die immer lauter werdende Kritik an einigen sachlich kaum vertretbaren Lösungen und an dem wenig eindrucksvollen Gesamtergebnis könnte auch in den Bundestagsfraktionen und in den Ländern die Lust an Nachverhandlungen wecken und könnte dann sogar das Vorhaben insgesamt scheitern lassen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (März 2006) ist also noch keineswegs absehbar, ob am Ende überhaupt etwas beschlossen werden kann.

Im besten Falle wird es zur Umsetzung der Müntefering-Stoiber-Vorschläge kommen. Diese sind nicht unwichtig. Sie würden die Gesetzgebungskompetenzen der Länder in zahlreichen Einzelfragen erweitern und auch einige seit langem virulente Streitfragen zwischen Bund und Ländern regeln. Überdies kann man darauf hoffen, dass während der Dauer der Großen Koalition wenigstens die parteipolitische Instrumentalisierung von Bund-Länder-Konflikten abnimmt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die grundlegenden Strukturprobleme, zu deren Lösung die Föderalismuskommission vor mehr als zwei Jahren eingesetzt worden war, damit nicht überwunden werden können. Interessanter als die narrative Rekonstruktion der Verhandlungen, die zu diesem dürftigen Ergebnis führten (vgl. etwa Scharpf 2005), erscheint deshalb zunächst ein Rückblick auf den grundlegenden Reformbedarf und die strukturellen Reformhindernisse im deutschen Föderalismus und dann ein Blick auf die Optionen, die vielleicht eine wirksamere Reform hätten ermöglichen können.

1 Strukturprobleme und Reformbedarf

Nach dem Einsetzungsbeschluss sollten die von der Kommission zu erarbeitenden Vorschläge "die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern". Bundestag und Bundesrat hatten sich also schließlich die seit Mitte der siebziger Jahre vorliegenden politikwissenschaftlichen Befunde

(Lehmbruch 1976; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) zur Wirkungsweise und den Folgeproblemen des "unitarischen Bundesstaats" (Hesse 1962) und des "kooperativen Föderalismus" (Kisker 1972) zu eigen gemacht: Die Länder waren in der Finanzwirtschaft wie in der Gesetzgebung fast völlig vom Bund abhängig geworden, während die Politik des Bundes in fast allen wichtigen Fragen von den Ländern (und damit unter den bisherigen Bedingungen auch von den Oppositionsparteien) blockiert werden konnte. Weder auf der einen noch auf der anderen staatlichen Ebene war also noch autonomes politisches Handeln zur Bewältigung der immer krisenhafteren Probleme in Wirtschaft und Gesellschaft möglich.

Im Vordergrund der Aufmerksamkeit stand dabei die Lähmung der Bundespolitik durch parteipolitisch motivierte Blockaden oder allseits unbefriedigende Bund-Länder-Kompromisse im Vermittlungsausschuss. Tatsächlich erscheint jedoch die mangelnde Autonomie der Landespolitik als das noch größere Problem. Für den Bürger repräsentiert zwar die Verwaltung der Länder und Kommunen den "Staat", aber die von diesen zu vollziehenden Gesetze werden fast durchweg auf Bundesebene und einheitlich beschlossen, und die vom Bund frei gelassenen Spielräume werden durch die horizontale Selbstkoordination der Länder in der Kultusministerkonferenz und anderen Gremien verbraucht. Vor allem aber haben die Länder so gut wie keinen Einfluss auf die eigenen Einnahmen: Das Aufkommen und die Verteilung der Verbundsteuern, von denen sie in erster Linie abhängig sind, werden selbstverständlich bundeseinheitlich geregelt. Aber das Gleiche gilt auch für die Steuern, deren Aufkommen ausschließlich den Ländern und Kommunen zusteht, und es gilt erst recht für die Regeln des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs, durch den die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern so eingeebnet werden, dass höhere oder niedrigere eigene Einnahmen keinen Unterschied mehr machen (Arndt 1998).

Diese Struktur ist inzwischen zum Wettbewerbsnachteil in der europäischen Standortkonkurrenz geworden. In der Vergangenheit konnte die bundeseinheitliche Gesetzgebung die Wettbewerbsgleichheit der miteinander im nationalen Markt konkurrierenden Unternehmen gewährleisten. Aber diese Voraussetzungen sind mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, der Währungsunion, der Osterweiterung der Europäischen Union und der zunehmenden Integration und Liberalisierung der weltweiten Märkte für Waren, Dienstleistungen und Kapitalanlagen entfallen. Die inländischen Unternehmen sind nun der ungehinderten Konkurrenz von Anbietern ausgesetzt, die unter anderen rechtlichen Regeln und mit anderen Faktorkosten im Ausland produzieren; und sie selbst haben die Möglichkeit, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern, ohne dadurch ihren Zugang zum heimischen Markt zu gefährden. Unter diesen Bedingungen ist auch die jeweils geltende Rechtsordnung zum wichtigen Wettbewerbsfaktor geworden.

In den kleineren europäischen Staaten kann die nationale Politik sich auf die besonderen Probleme und Chancen weniger dominanter Wirtschaftszweige konzentrieren und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit gezielt fördern – die Finanzdienstleistungen in Luxemburg, die Transportdienste in den Niederlanden, den Tourismus in Österreich, die Offshore-Technik in Norwegen oder die Telekommunikation in Finnland. Durch die konsequente Nutzung von Spezialisierungsvorteilen können dann auch Hochkostenländer ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit auch die Einkommen ihrer Bürger in der globalisierten Ökonomie verteidigen. In Deutschland mit seiner sehr viel heterogeneren Wirtschaftsstruktur dagegen können bundeseinheitliche Regelungen, die für Mecklenburg-Vorpommern ebenso gelten wie für Frankfurt und für das Ruhrgebiet ebenso wie für München und Hamburg, die dort jeweils gegebenen oder erschließbaren Spezialisierungschancen nur höchst unvollkommen unterstützen, während die dafür besser platzierten Länder kaum noch über wirtschaftsrelevante Gesetzgebungskompetenzen

verfügen. Darin liegt ein konstitutioneller Standortnachteil Deutschlands im Wettbewerb mit Ländern, deren Politik eher in der Lage ist, die wirtschaftliche Spezialisierung durch staatliches Handeln zu unterstützen. [3] Dessen Überwindung liegt also nicht nur im Interesse politisch ehrgeiziger Ministerpräsidenten, sondern auch im deutschen Allgemeininteresse.

2 Woran ist die Reform gescheitert?

Im Herbst vor zwei Jahren waren alle Beteiligten noch mit dem Ziel angetreten, den Bund wie die Länder aus der "Politikverflechtungsfalle" (Scharpf 1985) zu befreien. Aber mit der jetzt vereinbarten Lösung werden weder die Vetorechte des Bundesrates wesentlich beschnitten, noch die autonomen Handlungsmöglichkeiten der Länder erheblich erweitert. Woran aber ist die von Ministerpräsident Stoiber einmal beschworene "Mutter aller Reformen" gescheitert?

2.1 Vetorechte des Bundesrates

Was den Bund angeht, kann ich die Erklärung kurz fassen: Solange fast alle Bundesgesetze von den Ländern auf eigene Kosten vollzogen werden, und solange über die Einnahmen der Länder ausschließlich der Bundesgesetzgeber zu entscheiden hat, sind allen Versuchen, die Zustimmungsrechte des Bundesrates einzuschränken, sehr enge Grenzen gesetzt. Die Kommission hat deshalb gar nicht erst versucht, an den Zustimmungsrechten in der Finanzverfassung etwas zu ändern. Ihre Beratungen konzentrierten sich auf Art. 84 GG, der dem Bundesrat ein Veto einräumt, wenn in Gesetzen, die von den Ländern vollzogen werden, auch das Verwaltungsverfahren oder die Einrichtung von Behörden geregelt wird. Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung ist zwar kompliziert, folgt aber einer einfachen Maxime: Der Bund soll auf Organisationsregeln und verbindliche Verfahrensregeln verzichten, womit dann auch das Zustimmungserfordernis entfällt. Zugleich bestanden aber die Länder auf einem neuen Zustimmungsrecht in der Finanzverfassung bei allen Bundesgesetzen, deren Vollzug für sie erhebliche Kostenfolgen haben könnte (Art. 104a Abs. 3a GG neu). [4] Ob damit per Saldo wenigstens die Zahl, wenn auch nicht das politische Gewicht der Zustimmungsfälle vermindert werden kann, ist auch heute noch ungewiss.

Das Ergebnis der Verhandlungen hat also gezeigt, was man schon vorher hätte wissen können: Wenn man die Finanz- und Verwaltungsverflechtung zwischen Bund und Ländern nicht abschaffen will oder kann, dann kann man auch die Zustimmungsrechte des Bundesrates bei Gesetzen, die das fiskalische Eigeninteresse der Länder verletzen könnten, nicht beseitigen. [5]

2.2 Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Was die Handlungsspielräume der Länder angeht, waren die Beratungen der Kommission durch drei Vorab-Festlegungen der Ministerpräsidenten eingeschränkt: Über eine Neugliederung des Bundesgebiets, den Finanzausgleich und eigene Steuerkompetenzen der Länder sollte nicht geredet werden.

Anfang Mai 2004 hatten die Ministerpräsidenten dann in einem gemeinsamen "Positionspapier" ihr Konzept für eine Föderalismusreform vorgelegt. [6] Aber schon der Text selbst und erst recht die nachfolgenden Beiträge zur Diskussion ließen erkennen, dass

die gemeinsame Position gegenüber dem Bund nur durch schwierige Kompromisse zwischen nicht nur unterschiedlichen, sondern gegensätzlichen Landesinteressen erreicht worden war. So mussten die wirtschafts- und finanzstarken Länder erneut ihren Verzicht auf Änderungen im Finanzausgleich und auf autonome Steuerkompetenzen bestätigen, während die Gegenseite trotz offenbarer Bedenken die Forderung nach (weitgehendem) Abbau der Mischfinanzierung (in der Form von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes) unterschrieb.

Weniger offensichtlich waren zunächst die Brüche in der Einheitsfront bei den Gesetzgebungskompetenzen. Hier bekräftigten die Ministerpräsidenten ihre schon traditionelle Forderung nach einem vollständigen Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik – "von der Kita bis zur Habilitation" – und ihr von Sparzwängen diktiertes Interesse an der Besoldung und Versorgung der Landesbediensteten. Zugleich formulierten sie aber geradezu radikale Forderungen nach der Übertragung weitreichender Regelungskompetenzen in der regionalen Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Umweltpolitik. Hätten sich diese Forderungen durchsetzen lassen, so hätten die Länder in der Tat – wenn man von ihrer weiterhin mangelnden Finanzautonomie hätte absehen können – die Fähigkeit zur umfassenden politischen Gestaltung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Verhältnisse in ihrer Region gewonnen.

Allfällige Bedenken bei den zuständigen Bundesressorts, bei den Bundestagsabgeordneten und bei den betroffenen Verbänden waren gewiss zu erwarten – aber in den zur Prüfung eingesetzten "Projektgruppen" wurden diese oft auch von Vertretern der kleineren und wirtschaftsschwachen Länder geteilt. Jedenfalls konnten die Projektgruppen im Oktober nur ganz wenige konsensuale Empfehlungen vorlegen, so dass der weit überwiegende Teil der streitigen Kompetenzfragen in den letzten sechs Wochen der Kommissionsarbeit von den beiden Vorsitzenden im Austausch mit einer "erweiterten Obleuterunde" beraten werden musste.

In dieser letzten Phase suchte nun auch die Bundesregierung nach Kompromisslösungen und präsentierte eine jedenfalls quantitativ eindrucksvolle Liste von insgesamt vierundzwanzig Kompetenztiteln, die vom Bund in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen werden könnten. [7] Trotzdem ließen die Länder die Föderalismusreform im Dezember 2004 scheitern – nach der öffentlich vorgetragenen Begründung deshalb, weil der Bund damals nicht bereit war, auch noch die letzten Reste seiner vom Verfassungsgericht reduzierten Kompetenzen im Bildungswesen aufzugeben. Wenn man freilich bedenkt, dass die im Übrigen ausgehandelten Kompromisse zumeist die Länderseite begünstigten, während der Status Quo im Bildungswesen ja auch bei Ablehnung der Reform erhalten blieb, dann erscheint diese Begründung kaum überzeugend. Plausibler erscheint dagegen der Verweis auf grundlegende Interessenkonflikte zwischen den Ländern.

Tatsächlich waren die Forderungen nach autonomen Gesetzgebungskompetenzen nur von den großen und wirtschaftlich leistungsfähigen westdeutschen Ländern mit voller Überzeugung vertreten worden. Für ihre Regierungen hatte der früher fleißig betriebene Tausch von Landeskompetenzen gegen erweiterte Mitwirkungsrechte im Bund seinen Reiz verloren, seit sie nach der deutschen Vereinigung im Bundesrat in die Minderheit geraten waren und die nationale Gesetzgebung ohnehin immer mehr durch europäische Vorgaben bestimmt wurde. Umso wichtiger war ihnen deshalb die Wiedergewinnung autonomer politischer Gestaltungsmöglichkeiten im eigenen Land. Für die ostdeutschen und die kleinen und wirtschaftsschwachen westdeutschen Länder dagegen lag in diesen Forderungen auch eine Bedrohung. Spätestens seit der Verfassungsklage der süddeutschen Länder gegen den Finanzausgleich musste ihnen der "Wettbewerbsföderalismus" als Aufkündigung lästiger Solidaritätspflichten erscheinen, und auch die geforderte Autonomie der Landespolitik

implizierte aus ihrer Sicht das Risiko einer innerdeutschen Standortkonkurrenz, die die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den deutschen Ländern verschärfen könnte. Deshalb blieb die Liste der im Dezemberpapier der Vorsitzenden schließlich akzeptierten Kompetenzübertragungen sogar noch hinter dem Anfang November vorgelegten Angebot des Bundes zurück.

Für die leistungsstarken Länder war dieses Ergebnis völlig unbefriedigend. Wo es ihnen um die Möglichkeit der Gestaltung politisch und wirtschaftlich bedeutsamer "Lebensbereiche" gegangen war, da stand am Ende der Beratungen ein Katalog isolierter Zuständigkeiten für eng umschriebene Spezialgesetze. Dabei reduzierte sich etwa die ursprünglich geforderte Kompetenz für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik auf die Zuständigkeiten für Ladenschluss, Gaststätten und Spielhallen; von der Umweltpolitik blieb die Zuständigkeit für die Regelung des Freizeitlärms; und die regionale Sozialpolitik schrumpfte auf das Heimrecht.

Für München, Stuttgart, Wiesbaden oder Düsseldorf waren dies "Quisquilien" oder "Kleinkram". "Dafür" – so das Fazit eines Interviewpartners aus dem Stuttgarter Staatsministerium – "dafür waren wir nicht angetreten". Wer autonome Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik für wichtig hält, wird dieser Einschätzung zustimmen, auch wenn der Bund sich nun vollends aus der Bildungspolitik zurückziehen sollte und die süddeutschen Ministerpräsidenten im Interesse des Koalitionsfriedens bereit sind, den unbefriedigenden Kompromiss zu unterschreiben. Die Frage ist jedoch, ob ein besseres Ergebnis überhaupt hätte erreicht werden können.

3 Das Quadrilemma einer Reform der Kompetenzordnung

In der Kompetenzordnung ging es darum, die autonomen Handlungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber zu erweitern. Dieses Ziel wäre leichter zu verwirklichen, wenn nicht der Verzicht auf eine Neugliederung des Bundesgebiets und das Postulat der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" als unveränderbare Beschränkungen hätten akzeptiert werden müssen. Als ebenso wichtige dritte Beschränkung erwies sich jedoch das von Bund und Ländern gemeinsam als Lösungsansatz favorisierte "Trennprinzip". Es folgte aus einer (zu) einfachen Überlegung: Wenn die Politikverflechtung das zentrale Problem des deutschen Föderalismus war, dann sollte die Reform sich nicht bei der Suche nach effizienteren Verflechtungsmodalitäten aufhalten, sondern eine klare Trennung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder erreichen. In dieser Kombination freilich musste die Reform zum Quadrilemma werden: Von den vier Anforderungen – Autonomie der Landespolitik, Verzicht auf Neugliederung, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Trennprinzip – ließen sich immer nur drei gleichzeitig erfüllen.

3.1 Gegebene Randbedingungen

Der schon wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat unvermeidliche Verzicht auf eine Neugliederung des Bundesgebiets bedeutet, dass sich auf absehbare Zeit an den Unterschieden zwischen sehr großen und sehr kleinen Ländern ebensowenig ändern wird wie an den Unterschieden zwischen Ländern mit sehr hoher und sehr geringer Wirtschaftskraft. Solche Unterschiede gab es auch in der "alten Bundesrepublik". Aber während man zu Beginn der siebziger Jahre noch hoffen konnte, auf der Grundlage des Gutachtens der "Ernst-Kommission" aus zehn sehr ungleichen Ländern in Westdeutschland fünf oder sechs annähernd gleich große und gleich leistungsfähige Länder zusammenzufügen, [8] ist diese Hoffnung seit der deutschen Vereinigung zumindest

ökonomisch ganz unrealistisch geworden. Daraus folgt aber auch, dass alle auf erweiterte Autonomie der Landespolitik gerichteten Vorschläge für Bremen, das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern ebenso tauglich sein müssen wie für Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen.

In den Vereinigten Staaten oder in der Schweiz sind freilich die Unterschiede zwischen den größten und den kleinsten, den reichsten und den ärmsten Gliedstaaten oder Kantonen noch größer als in Deutschland. Trotzdem verfügen diese über eigene Steuerkompetenzen und im Vergleich zu den deutschen Ländern über wesentlich weitere Spielräume in der Gesetzgebung. Aber anders als in Deutschland gehört dort der Zielwert "gleichwertiger" (oder gar "einheitlicher") "Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" nicht zu den Normen der politischen Kultur und schon gar nicht zu den rechtsverbindlichen Maßstäben der Verfassung. Bei uns dagegen definiert dieser Maßstab sowohl die "Erforderlichkeit" bundeseinheitlicher Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) als auch die Verteilung des Steueraufkommens (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG). Sein sinnfälligster Ausdruck ist der – von den süddeutschen Ländern angegriffene, aber vom Verfassungsgericht emphatisch bestätigte – Anspruch finanzschwacher Länder auf solidarischen Finanzausgleich. Diese Verfassungsklagen und die sie begleitende Rhetorik liberaler Theoretiker trugen überdies dazu bei, dass auch in der Kommission Argumente zugunsten eines "Wettbewerbsföderalismus" (Schatz et al. 2000) ohne jede Chance waren. Daraus folgt jedoch auch, dass eine Föderalismusreform die Autonomie der Landespolitik nur steigern kann, wenn Lösungen gefunden werden, welche den Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse nicht in Frage stellen.

3.2 Der falsche Ansatz: Trennprinzip

Solche Lösungen aber konnten mit dem von Bund und Ländern favorisierten Ansatz einer strikten Kompetenztrennung aus zwei Gründen nicht erreicht werden. Der erste folgt aus dem bisher Gesagten: Wenn die Norm der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht verletzt werden soll, dann müsste eine klare Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern sich an den Gestaltungspotentialen des Saarlandes und Mecklenburg-Vorpommerns orientieren und könnte schon deshalb den begründeten Forderungen Bayerns und Baden-Württembergs nicht gerecht werden.

Ebenso wichtig ist jedoch der Mehrebenen-Charakter der Lebenssachverhalte und Politikfelder, auf die sich die Kompetenzen beziehen. Gerade das Bildungswesen, das die Länder als ihr "ureigenstes Hausgut" beanspruchen, hat ja Aspekte, die der Koordination auf der europäischen und auf der nationalen Ebene bedürfen – der Bologna-Prozess und die Agenda der Kultusministerkonferenz lassen daran keinen Zweifel (Schneider 2005). Erst recht gilt dies für die Wirtschaftspolitik, die Umweltpolitik oder auch die Sozialpolitik – was aber keineswegs ausschließt, dass im selben Politikfeld andere Aspekte ebenso gut oder besser auf der regionalen oder sogar lokalen Ebene entschieden würden.

Gewiss kann die bisherige Zuordnung, bei der fast alle Gesetzgebungskompetenzen auf der Bundesebene wahrgenommen werden, als weit überzentralisiert kritisiert werden. Aber wenn nun statt einer flexibleren Mehrebenenstruktur die vollständige Übertragung in die ausschließliche (und autonom wahrzunehmende) Landeskompetenz gefordert wird, dann kommen dafür sinnvollerweise nur eng definierte Teilkompetenzen in Frage, bei denen externe Effekte und die Notwendigkeit überregionaler Koordination mit einiger Sicherheit ausgeschlossen werden können. Überdies verlangt die strikte Trennung der Kompetenzen vom Verfassungsgeber eine Prognose der Maßnahmen, die die Länder künftig in den neuen Kompetenzbereichen ergreifen könnten und eine ebenso antizipierende Einschätzung ihrer

wahrscheinlichen Wirkungen. Es war deshalb fast unvermeidlich, dass in dieser Hinsicht in der Kommission Worst-Case-Szenarien eine wichtige Rolle spielten und äußerste Vorsicht geboten erschien.

Nimmt man diese Gründe zusammen, so erscheint es in der Tat plausibel, dass Müntefering und Stoiber bei der Trennung von Bundes- und Länderkompetenzen etwa die Grenze dessen erreicht haben, was die Länder aus guten Gründen erwarten konnten. Nach meiner eigenen Einschätzung sind sie bei den Kompetenzen für das Bildungswesen sogar über diese Grenze hinausgegangen – insbesondere bei dem neuen Art. 104b, der ein kategorisches Verbot von Finanzhilfen des Bundes für "Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder" postuliert, das bei vernünftiger Betrachtung weder die finanzschwachen Länder noch der Bund hätten akzeptieren dürfen.

3.3 Der bessere Ansatz: konditionierte Abweichungsrechte der Länder

Ebenso klar ist aber auch, dass mit diesem Ergebnis die von den Ländern erstrebte und gesamtstaatlich wünschenswerte Dezentralisierung von Regelungs- und Gestaltungskompetenzen nicht erreicht werden kann. Die Chance dafür böte allenfalls ein von den Ministerpräsidenten in ihrem "Positionspapier" hilfsweise eingeführter Lösungsansatz, der den Ländern anstelle der Übertragung von Vollkompetenzen "Abweichungsrechte" einräumen sollte. Danach hätten die Landtage die Option, vom einheitlichen Bundesrecht abweichende Regeln zu beschließen, wo diese den realen Gegebenheiten des Landes oder den Prioritäten der Landespolitik besser entsprechen.

In den von Müntefering und Stoiber vorgelegten Vorschlägen finden sich auch eine Reihe solcher Abweichungsrechte für Gegenstände wie das Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege oder die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, in denen der Bund bisher auf eine Rahmengesetzgebung beschränkt war. Wegen der immer wiederkehrenden Probleme bei der Umsetzung von EU-Richtlinien lag dem Bund viel daran, hier eine eigene Kompetenz zur vollständigen Umsetzung zu gewinnen, und er war deshalb nach langen Verhandlungen auch bereit, den Ländern dafür ein Recht zu abweichenden Regelungen einzuräumen (die diese dann selbst gegenüber der Europäischen Union zu vertreten hätten).

Über diesen Sonderfall wollte man aber schon deshalb nicht hinausgehen, weil die Länder von Anfang an absolute Abweichungsrechte gefordert hatten, deren Ausübung keiner Überprüfung, Einschränkung oder Korrektur durch Organe des Bundes unterworfen sein sollte. Aus der Sicht des Bundes hatte damit die Einräumung von Abweichungsrechten praktisch die gleiche Wirkung wie die Übertragung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Dann konnte man aber genauso gut über diese verhandeln.

Als Instrument einer wesentlichen Ausweitung landespolitischer Handlungsspielräume wären deshalb nur "konditionierte" Abweichungsrechte geeignet gewesen. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Wenn den Ländern Abweichungsrechte nicht lediglich für eng definierte "Quisquilien", sondern für weite Kompetenzbereiche oder sogar für den gesamten Bestand der konkurrierenden Gesetzgebung eingeräumt werden sollen, dann muss es auch möglich sein, die "Gemeinverträglichkeit" der Landesgesetzgebung unter mindestens zwei Aspekten zu prüfen:

- Sind negative externe Effekte zu erwarten, die die berechtigten Interessen anderer Länder verletzen können? [9] Oder:
- Ist eine Koordination auf übergeordneter Ebene erforderlich, um den freien Verkehr von

Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital im nationalen oder europäischen Raum zu gewährleisten? [10]

Eine solche Prüfung könnte dem Bundesverfassungsgericht übertragen werden, das sich dann auf eine dem jetzigen Art. 72 Abs. 2 entsprechende "umgekehrte Bedürfnisklausel" beziehen könnte. Rascher wirksam und flexibler wäre dagegen eine politische Prüfung. Nach einem Vorschlag, den der hamburgische Senator Heinsen schon 1976 in einem Sondervotum der Enquete-Kommission Verfassungsreform formuliert hatte (Heinsen 1977), könnten Landesgesetze sogar im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von geltendem Bundesrecht abweichen, "wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung Einspruch erhebt". [11]

Freilich könnte dann eine zentralistisch orientierte Mehrheit im Bundestag die Initiativen der Länder auch ins Leere laufen lassen. Deshalb müsste man wohl für den Widerspruch ein gemeinsames Votum des Bundestages und des Bundesrates vorsehen.

Was aber wäre mit einer solchen Lösung für die Ziele der Föderalismusreform gewonnen? Für den Bund wäre das Ergebnis ambivalent. Auf der einen Seite könnte der Bundesgesetzgeber nicht mehr sicher sein, dass das Bundesrecht in allen Ländern unverändert gelten wird. Aber immerhin könnte er aus gesamtstaatlicher Sicht unerträgliche Abweichungen verhindern. Vor allem aber könnte er ohne Rücksicht auf die vom Verfassungsgericht neuerdings extrem restriktiv interpretierte "Erforderlichkeitsklausel" des Art. 72 Abs. 2 GG eine gegebene Materie dann jeweils systematisch und im Zusammenhang vollständig regeln. Der Vorschlag erweitert also den Bereich, in dem der Bund Gesetze erlassen kann, und wenn er damit die Interessen der Länder trifft, so werden diese auch bundesweit unverändert bleiben.

Sehr viel eindeutiger wäre jedoch der Autonomiegewinn der Landespolitik. Anders als im bisherigen Recht stünden nicht nur eng begrenzte Restkompetenzen, sondern grundsätzlich das gesamte Feld der konkurrierenden Gesetzgebung ihrem Gestaltungswillen offen. Wenn also besondere Probleme oder besondere Politikziele die Landespolitik zum Handeln veranlassen, wird die Suche nach geeigneten gesetzlichen Lösungen zunächst nicht durch Kompetenzgrenzen beschränkt. Sie müssten dafür allerdings akzeptieren, dass die so gefundenen Lösungen von Bundestag und Bundesrat auf ihre Gemeinverträglichkeit hin überprüft werden.

4 Die notwendige Reform der Finanzverfassung

Wenn die Länder freilich den vollen Gewinn von größeren legislativen Handlungsspielräumen haben sollten, dann müssten die Ministerpräsidenten auch ihren bisherigen Widerstand gegen eigene Steuerkompetenzen aufgeben. Unter den gegebenen Bedingungen jedenfalls – charakterisiert durch überforderte Landeshaushalte und eine Finanzverfassung, die der Landespolitik keinerlei Einfluss auf die eigenen Einnahmen belässt – könnten erweiterte Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern allenfalls zur Deregulierung und Kostensenkung eingesetzt werden. Dies wiederum verstärkt die Ängste vor einer Unterbietungskonkurrenz, die einmal errungene Standards in der Sozialpolitik, der Umweltpolitik oder im Strafvollzug wieder beseitigen würde. Daraus folgt aber, dass eine die Autonomie der unteren Einheiten stärkende Föderalismusreform ihre volle Wirkung erst erreichen kann, wenn auch Änderungen der Finanzverfassung in die Überlegungen einbezogen werden. Erst dann kommen Wähler, Parlamente und Regierungen in die Lage, zugleich über die Politik des Landes und deren Finanzierung entscheiden zu können.

Die gegenwärtige Finanzverfassung reflektiert die technokratischen Planungs- und Koordinationshoffnungen der späten sechziger Jahre. Zur Ermöglichung einer keynesianischen Globalsteuerung der Wirtschaft beschloss man nicht nur die (bald leerlaufende) gemeinsame Finanzplanung von Bund und Ländern, sondern institutionalisierte auch den großen Steuerverbund und die Kontrolle des Bundesgesetzgebers über die den Ländern zufließenden Steuern – beides selbstverständlich immer mit Zustimmungsrechten für den Bundesrat. Hinzu kamen die "Gemeinschaftsaufgaben" und die "Finanzhilfen", mit denen der Bund sich an Aufgaben der Länder beteiligte; und gekrönt wurde der "kooperative Föderalismus" (Kisker 1972) schließlich durch elaborierte Regeln über den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich, die in der derzeitigen Fassung die Finanzkraft auch des wirtschaftsschwächsten Bundeslandes auf 99,5 Prozent des Bundesdurchschnitts anheben.

Die Föderalismuskommission war zwar mit dem Ziel der Entflechtung angetreten. Bei der Finanzverfassung aber war ihr Mandat faktisch auf die Reform der Mischfinanzierung beschränkt – wo sie erwartungsgemäß nur sehr begrenzte Änderungen erreichen konnte. Bei der Gesetzgebung wiesen die Länder das Angebot des Bundes zurück, der ihnen die Kompetenz zur autonomen Regelung der Landessteuern hatte übertragen wollen, und über den Finanzausgleich durfte gar nicht geredet werden. Gerade hier läge aber der Schlüssel zu einer wirksamen Reform.

Unter dem geltenden Finanzausgleich wären autonome Steuergesetze der Länder in der Tat unsinnig: Die Mehreinnahmen würden abgeschöpft und die Mindereinnahmen müssten durch höhere Zuweisungen des Bundes und der anderen Länder kompensiert werden. In der Kommission und im Bundesfinanzministerium gab es zwar Überlegungen, wie dieser Unsinn durch die Definition fiktiver "Normalerträge" vermieden werden könnte. Aber auch damit würde der bisherige Maßstab gleicher Finanzkraft in seiner Geltung eingeschränkt. Überdies wären die dafür erforderlichen Regelungen überaus kompliziert, müssten laufend angepasst werden und böten jedesmal Anlass zu Verteilungskonflikten zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern. Die Kommission hat sich auf solche Überlegungen gleich gar nicht eingelassen.

Noch weniger Aufmerksamkeit fand freilich die vom Sachverständigenrat empfohlene Lösung, nach der der Finanzausgleich sich statt an Unterschieden der Steuerkraft künftig an Unterschieden der Wirtschaftskraft orientieren sollte – also an einer Messzahl, die durch das im Land erwirtschaftete Bruttosozialprodukt und die Einwohnerzahl bestimmt wird (Sachverständigenrat 2004, Tz. 795-802). Ein solcher Vorschlag hätte selbstverständlich nur dann eine politische Chance, wenn für alle Beteiligten die derzeitige Verteilung zunächst erhalten bliebe und nur die künftigen Veränderungen durch Unterschiede der Wirtschaftsentwicklung beeinflusst würden. Dann aber ergäben sich wesentlich erweiterte Reformchancen:
Sobald die lähmende Koppelung zwischen Finanzausgleich und Steuerpolitik beseitigt wäre, könnten die Länder über die ihnen allein zustehenden Steuern autonom entscheiden, ohne dass ihre Mehreinnahmen abgeschöpft oder ihre Mindereinnahmen von den anderen Ländern kompensiert würden. Zugleich könnte auch der große Steuerverbund zwischen Bund und Ländern gelockert werden. Wenn die in erster Linie dem internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzten Unternehmenssteuern in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes verblieben, dann könnte man den Ländern zumindest Zuschlagsrechte zum Landesanteil an der persönlichen Einkommensteuer einräumen. Ja es wäre dann sogar möglich, dass – ebenso wie in den USA, in Schweden oder in der Schweiz – die Länder oder auch die Kommunen in eigener Verantwortung eigene Einkommensteuern erheben. Zur weiteren Entflechtung könnte man dann auch den immer konfliktträchtigen horizontalen Finanzausgleich zwischen Geber- und Nehmerländern ganz abschaffen. Er könnte durch

eine noch stärker ausgleichsorientierte Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen ersetzt werden, während die Bundesergänzungszuweisungen in ihrer jetzigen Funktion weiter notwendig wären.

5 Fazit

Die in den Beratungen der Föderalismuskommission entwickelten, von Franz Müntefering und Edmund Stoiber zu Ende verhandelten und nun von der Großen Koalition auf den parlamentarischen Weg gebrachten Kompromisse würden die bundesstaatliche Praxis in vielen Einzelfragen verbessern. In anderen – insbesondere in dem kategorischen Ausschluss von Bundeshilfen für Aufgaben der Länder – brächten sie eine gravierende Verschlechterung, die hoffentlich vom Bundestag und den betroffenen Ländern noch korrigiert werden kann. In ihrem eigentlichen und entscheidenden Ziel aber, der Steigerung autonomer politischer Handlungsfähigkeit im Bund und in den einzelnen Ländern, wäre die Reform selbst dann gescheitert, wenn die Fehler noch korrigiert und die Vorschläge im Übrigen unverändert umgesetzt werden sollten.

Der (insbesondere von den Ländern) viel gelobte Abbau von Zustimmungsrechten des Bundestages ist ein Scheingewinn des Bundes, den dieser sich durch den Verzicht auf Organisations- und bindende Verfahrensregeln (auf die er auch ohne Reform hätte verzichten können) und durch neue Zustimmungsrechte des Bundesrates in der Finanzverfassung erkaufen müsste. Die Länder ihrerseits haben zwar in zahlreichen Einzelfragen neue Gesetzgebungskompetenzen gewonnen, aber mit Ausnahme des Bildungsbereichs (in dem sie freilich ihre Kompetenz schon im Voraus wieder an die Kultusministerkonferenz abzugeben versprachen) erscheinen diese verstreuten Zuständigkeiten zu eng begrenzt, als dass sich daraus politisch und ökonomisch bedeutsame Gestaltungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb gewinnen ließen. Vor allem aber hätten die Länder nach wie vor der Reform so gut wie keinen Einfluss auf die eigenen Einnahmen.

Ich habe zu zeigen versucht, dass konditionierte Abweichungsrechte der Landtage in der Gesetzgebung und eine Umstellung des Finanzausgleichs die legislativen und finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume der Länder wesentlich erweitern könnten. Diese Optionen sind in der Kommission kaum diskutiert, geschweige denn zu entscheidungsreifen Vorlagen ausgearbeitet worden. Sie könnten also keinesfalls kurzfristig in Bundestag und Bundesrat beschlossen werden, sondern müssten zunächst in einem neuen Verfahren, "auf Arbeitsebene" untersucht und aufbereitet werden. [12] Aber sie zeigen immerhin, dass es Reformperspektiven gibt, welche die Autonomie der Landespolitik erheblich steigern könnten, ohne dass deshalb der Anspruch auf "gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" aufgegeben werden müsste.

Aber die Politikwissenschaft hat auch zu fragen, ob denn eine derart weit vom Status Quo abweichende Reform, wenn sie denn bis zur Entscheidungsreife entwickelt werden könnte, auch politisch konsensfähig wäre. Für die großen und wirtschaftlich leistungsfähigen Länder sollte sie bei vernünftiger Betrachtung durchaus attraktiv erscheinen, auch wenn ein umverteilender Finanzausgleich erhalten bliebe und ihre erweiterten Gesetzgebungskompetenzen einer Gemeinverträglichkeitskontrolle unterworfen würden. Eben diese Prüfung sollte auch die Ängste der kleineren und schwächeren Länder vor den Gefahren eines "ruinösen" Standortwettbewerbs vermindern. Überdies könnten – wie der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf immer wieder betont hat – die Vorteile höherer Autonomie gerade auch von den derzeit schwächeren Ländern genutzt werden. Aber selbstverständlich würden auch die ohnehin erfolgreicheren Länder ihre Standortvorteile

noch konsequenter nutzen und könnten damit möglicherweise ihren wirtschaftlichen Vorsprung noch weiter vergrößern. Dies sollte von der Politik jedoch nicht als stichhaltiger Einwand akzeptiert werden: Deutschland als Ganzes hat den Vorteil, wenn die wirtschaftlich starken Regionen in die Lage versetzt werden, ihre Spezialisierungsvorteile im internationalen Standortwettbewerb zu steigern. Schließlich müssen ja auch die Mittel irgendwo verdient werden, die Jahr für Jahr in die interregionale Umverteilung fließen. Eine Verfassung, die die starken Länder daran hindert, noch besser zu werden, kann auch nicht dem Interesse der schwächeren Länder dienen.

Im Gegenzug müssten freilich die leistungsstarken Länder akzeptieren, dass der Bund gegenüber den schwächeren Ländern eine stärkere Verantwortung für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse übernimmt. Eben dies soll jedoch der von einigen Ministerpräsidenten im Müntefering-Stoiber-Entwurf erzwungene neue Art. 104 b GG verhindern, der Finanzhilfen des Bundes an die Länder nur für Vorhaben zulassen wollte, "die nicht Gegenstand der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder sind". Gerade wenn aber durch Kompetenzübertragung oder Abweichungsrechte die Unterschiede zunehmen können und sollen, steigt auch die Notwendigkeit für korrigierende Hilfen des Bundes. Sowenig die schwachen Länder die starken an der Nutzung von Gestaltungsmöglichkeiten hindern dürfen, die ihnen selbst nicht zur Verfügung stehen, sowenig dürften die starken Länder den schwachen Hilfen verwehren, die sie selbst nicht benötigen.

Wenn aber diese Grundsätze akzeptiert würden, dann wären wirksame, autonomiesteigernde Reformen des deutschen Föderalismus auch ohne Neugliederung und ohne Verzicht auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet jedenfalls nicht mehr ausgeschlossen.

Literatur

Arndt, Hans-Wolfgang 1998: Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus. In: Wirtschaftsdienst 2/1998, 76-80.

Bundestag/Bundesrat 2005: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Zur Sache 1/2005. Berlin.

Kommission 1973: Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets. Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Bonn: Bundesministerium des Inneren (Januar 1973).

Heinsen, Ernst 1977: Sondervotum zu Abschnitt 4.1 "Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten" von Senator a.D. Dr. Heinsen. In: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Teil II: Bund und Länder. Zur Sache 2/77. Bonn: Deutscher Bundestag, 76-77.

Hesse, Konrad 1962: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe: C.F. Müller.

Kisker, Gunter 1971: Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Mohr.

Lehmbruch, Gerhard 1976 (2. Aufl. 1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer.

Müntefering/Stoiber 2005: Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Stand: 7. November 2005). Verhandlungsergebnis zwischen Bund und Ländern auf der Basis der Gespräche von Franz Müntefering, MdB und Edmund Stoiber, Ministerpräsident. <http://www.bsbdsh.de/foederalismusreform.htm>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05. Wiesbaden.

Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.
Scharpf, Fritz W. 2005: No Exit from the Joint-Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself? Working Paper 05/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <http://www.mpifg.mpg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html>
Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor.
Schatz, Heribert/van Ooyen, Robert Chr./Werthes, Sascha 2000: Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs. Baden-Baden: Nomos.
Schneider, Hans-Peter 2005: Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten. Ein internationaler Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Endnoten

1
Die Beratungen und ihr Ergebnis sind in dankenswerter Weise vollständig dokumentiert in Bundestag/Bundesrat (2005). Alle Verweise auf die Arbeit der Kommission beziehen sich hierauf.

2
BT-Drucksachen 16/813 und 16/814.

3
Gewiss geht es hier in erster Linie um fördernde Industriepolitik, die die Länder im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch heute schon betreiben. Aber ihr finanzieller Handlungsspielraum ist auf ein Minimum geschrumpft und zugleich haben sich nach der Osterweiterung auch die auf deutsche Standorte anwendbaren Kriterien der EU-Beihilfenkontrolle weiter verschärft. Mit Geld allein ist also nur noch wenig auszurichten. Wichtig bleibt dagegen die Unterstützung der Unternehmen durch die Verwaltungen der Länder und Kommunen. Aber wie die immer neuen und vergeblichen Anläufe zu einer wirksamen "Entbürokratisierung" gezeigt haben, ist das Geflecht rechtsverbindlicher und gerichtlich kontrollierter bundeseinheitlicher Regeln so eng, dass auch kreative Politiker und Beamte rasch an rechtlichen Grenzen scheitern müssen. Ebenso vergeblich erscheint der Versuch, dieses Geflecht im parteiübergreifenden Bund-Länder-Konsens aufzuknoten. Sowohl für die Beseitigung besonders hemmender Regelungen als auch für die positive Gestaltung der Standortbedingungen wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige erscheinen deshalb autonome Gesetzgebungskompetenzen des einzelnen Landes als eine notwendige Bedingung.

4
Alle Reformvorschläge werden zitiert nach Müntefering/Stoiber (2005).

5
Was man statt dessen vielleicht hätte ändern können, war die vom Bundesverfassungsgericht postulierte "Einheitstheorie", derzufolge ein Bundesgesetz im Ganzen zustimmungsbedürftig wird, auch wenn nur einzelne seiner Bestimmungen (etwa Verfahrensregelungen) diese Folge auslösen. Diese Rechtsprechung erst ermöglichte die Transformation eines unverzichtbaren Instruments zur Verteidigung institutioneller Landesinteressen in ein Instrument zur Durchsetzung der sachpolitischen und wahlstrategischen Interessen der Bundesopposition, wann immer diese in der Lage ist, eine regierungsfreundliche Mehrheit im Bundesrat zu verhindern. In der Kommission gab es zwar Vorschläge der Sachverständigen zur Begrenzung des Vetos auf die Regelungen des

Verwaltungsverfahrens oder der Kostenfolgen, aber angesichts der ablehnenden Haltung einiger bundespolitisch besonders engagierter Ministerpräsidenten wurden diese Ansätze nicht weiter verfolgt.

Keine Aufmerksamkeit fand erstaunlicherweise auch ein im Vorjahr ergangenes Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das das "Einheitsprinzip" zumindest erheblich relativiert hatte, indem es dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnete, materiellrechtliche Regeln und Verfahrensregeln in zwei formell getrennten Gesetzen zu beschließen, von denen dann nur das zweite zustimmungsbedürftig sein sollte. Wenn der Bund also die Möglichkeiten der formalen Trennung ausnutzte oder freiwillig auf Verfahrens- und Organisationsregeln verzichtete, konnte er das Bundesratsveto mindestens ebenso gut beschränken wie bei der von der Kommission entwickelten Lösung.

6
Alle Verweise auf Beiträge zu den Beratungen der Kommission beziehen sich auf die Dokumentation in Bundestag/Bundesrat (2005).

7
Die Haltung des Bundes änderte sich, nachdem das Urteil zur Juniorprofessur mitten in der Sommerpause ein Problem aufgeworfen hatte, das bis dahin noch gar nicht ins Blickfeld der Kommission gekommen war. Das Gericht beschränkte sich dabei nicht auf die Feststellung, die angegriffene Novelle zum Hochschulrahmengesetz sei über die Grenzen eines Rahmengesetzes hinaus zu weit ins Detail gegangen, sondern es stützte die Entscheidung auch auf eine außerordentlich restriktive Interpretation der "Erforderlichkeitsklausel" des Art. 72 Abs. 2 GG. Diese Klausel aber gilt nicht nur für die Rahmengesetzgebung, sondern auch für den weiten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Von nun an konnte also der überwiegende Teil des Bundesrechts auch von privaten Parteien mit der Begründung angefochten werden, es fehle der Nachweis, dass "gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht" – was etwa dann der Fall wäre, "wenn sich die Lebensverhältnisse zwischen den Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln …" (Abs. 128). Die möglichen Folgen für den Bestand des geltenden Bundesrechts mussten das Justizministerium und das Kanzleramt schrecken. Nun brauchte man die Zustimmung der Länder zur Schadensbegrenzung, und deshalb war man nun auch bereit zu erheblichen Konzessionen bei der Kompetenzverteilung.

8
Art. 29 hatte eine Neugliederung des Bundesgebiets verlangt, die Länder schaffen sollte, "die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können". Nach dem Vorschlag der Kommission und nach den damals geltenden Regeln wäre das Volumen des Finanzausgleichs (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) etwa halbiert worden (Kommission 1973, Tz 561-568). Die politische Reaktion der in ihrer Existenz bedrohten Länder war jedoch so negativ, dass es statt dessen zu einer Änderung des Art. 29 GG kam, welche den Verfassungsauftrag auf eine bloße Kann-Bestimmung reduzierte und zugleich das Verfahren so erschwerte, dass weitere Initiativen von vornherein entmutigt wurden. Dabei ist es, wenn man von der Sonderregelung des Art. 118a GG für Berlin und Brandenburg absieht, auch nach der deutschen Vereinigung geblieben.

9
Externe Effekte gehen nicht vom jeweiligen Politikfeld als solchem aus, sondern von den einzelnen gesetzlichen Regelungen, die in diesem Feld beschlossen und vollzogen werden. So wäre etwa die Einführung eines von der regionalen Wirtschaft geforderten neuen Ausbildungsgangs eher akzeptabel als die Beschränkung der Berufsausübung auf dessen

Absolventen – ebenso wie landesrechtliche Änderungen der Bemessungsgrundlage bei der Grundsteuer weniger problematisch wären als bei der Körperschaftsteuer. Mit anderen Worten: Die in ein und demselben Politikfeld oder Kompetenzbereich möglichen gesetzlichen Regelungen können sich in ihren horizontalen und vertikalen Auswirkungen auf andere Länder und gesamtstaatliche Belange erheblich voneinander unterscheiden. Daraus folgt aber auch, dass der normativ vertretbare und politisch konsensfähige Spielraum für landesrechtliche Abweichungen von der bundeseinheitlichen Norm um so größer sein wird, je mehr sich die Beurteilung auf konkrete Gesetzgebungsakte oder sogar einzelne Regelungen bezieht.

10
Ein drittes Kriterium ist die Gewährleistung eines aus gesamtstaatlicher Sicht erforderlichen Leistungsniveaus. Es wird relevant, wenn die in ausschließlicher Zuständigkeit von den Ländern wahrzunehmenden Staatsaufgaben "positive externe Effekte" haben (etwa weil der Aufwand für die Landesuniversitäten nicht nur den Landeskindern zugute kommt) und deshalb von den einzelnen Ländern in zu geringem Maße erfüllt werden. Hier lag und liegt der berechtigte Grund für (manche) Formen der Mischfinanzierung. Alternativ könnte auch ein Regime von fallbezogenen Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern in Frage kommen. In beiden Fällen ginge es aber nicht um eine Beschränkung des Landesgesetzgebers, sondern um (in der Finanzverfassung zu behandelnde) Förderkompetenzen des Bundes oder wechselseitige Erstattungsansprüche zwischen den Ländern.

11
Senator Heinsen hatte dafür folgendes Verfahren vorgeschlagen: Die betreffenden Gesetze "werden dem Bundestag und der Bundesregierung durch den Präsidenten der Volksvertretung des Landes zugeleitet. Dabei sind die Vorschriften des Bundesrechts, von denen abgewichen wird oder die ergänzt werden, ausdrücklich zu nennen. Das Landesgesetz wird frühestens zwei Wochen nach Ablauf der … genannten Frist wirksam" (Enquete-Kommission 1976: 76).

12
Ein Problem der Föderalismuskommission ergab sich aus der unmittelbaren Beteiligung der letztlich Entscheidungszuständigen. Anders als in den übrigen Reformkommissionen der letzten Legislaturperiode ("Hartz", "Rürup", etc.) konnten diese mit dem Verweis auf ihr späteres Veto neue Überlegungen und Optionen aus der weiteren Beratung ausschließen, noch ehe deren mögliche Reichweite und wahrscheinlichen Folgen geklärt oder ihr Stellenwert in einer komplexen Gesamtlösung erkennbar war. Sollte ein neuer Anlauf zur Föderalismusreform unternommen werden, so wäre deshalb auch eine personelle Trennung zwischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung dringend zu empfehlen.

Copyright © 2006 Fritz W. Scharpf
No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.
Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany

MPIfG: MPIfG Working Paper 06/2
http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-2/wp06-2.html
[Zuletzt geändert am 24.08.2007 11:11]