

Ein Konzept  
zur Föderalismusreform  
in zwei Stufen

# Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat

Udo Margedant

Die Konrad-Adenauer-Stiftung legt unter dem Titel „Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat“ ein Reformkonzept vor (Arbeitspapier Nr. 118/2003), das von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurde, der Fachleute aus Wissenschaft, Politik und Verbänden angehörten. Neben den Ergebnissen mehrerer Veranstaltungen und Publikationen im Rahmen des Projektes Föderalismusreform der Konrad-Adenauer-Stiftung flossen in das Konzept Reformvorschläge beziehungsweise Reformelemente und Reforminitiativen aus Wissenschaft und Politik ein, die in den letzten Jahren die Diskussion maßgeblich befruchtet haben. Das Papier verfolgt den Grundgedanken eines bürgernahen Bundesstaates, der die demokratischen Rechte des Bürgers und der kleinen Einheiten in möglichst hohem Maße schützt.

## Kriterien der angestrebten Reform

Der Föderalismus bietet in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip die besten Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat. Jedoch können nur transparente politische Strukturen und Entscheidungsprozesse diesem Ziel gerecht werden. Zugleich muss die Föderalismusreform dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkte Geltung verschaffen. Wenn politische Aufgaben und politische Verantwortung möglichst nahe am Bürger angesiedelt sind, also den kleinst möglichen Einheiten übertragen werden, dann ist auch vom Bürger zu erwarten, dass er Verantwortung wahrnimmt. Eine we-

sentliche Stärke des Föderalismus, die Vielfalt politischer Lösungen, garantiert auch ein Höchstmaß an politischer Freiheit und politischer Kontrollmöglichkeiten für den Bürger. Mit Blick auf den hohen Reformbedarf, vor allem um Wachstum und Beschäftigung deutlich zu steigern und um die Sozialsysteme zukunftsfähig zu machen, müssen politische Entscheidungen konsequent, schnell und für die Bürger nachvollziehbar getroffen werden.

## Grundlegende Zielsetzungen und Prinzipien

Maßstäbe für die Reformüberlegungen sind vor allem der Bürger und seine Möglichkeiten, Politik zu gestalten. Der Schutz der demokratischen Rechte des Bürgers und der kleinen Einheiten im Staat garantiert die Effizienz und Legitimität von Staatshandeln. In enger Verbindung hiermit ist eine wirksame Machtbegrenzung durch vertikale Gewaltenteilung zu gestalten.

Politische Entscheidungen werden aus der Sicht des Bürgers ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für ihn weitgehend anonym getroffen. Seine Erwartungen an den Staat, dass er gewährleistet, sichert und hilft, werden nicht erfüllt, solange die Entscheidungsabläufe hochkomplex und undurchschaubar sind und bürgerferne Bürokratien und Gremien Politik betreiben, deren demokratische Legitimation dem Bürger zumindest fragwürdig erscheint. Hinzu kommt, dass Reformmaßnahmen heute

häufig wirkungslos sind, weil Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners gesucht werden müssen. Politisches Handeln folgt dann vorrangig den Kriterien des politisch Machbaren, die sich aus der Sachlogik bestimmter Entscheidungen ergeben. Solches Handeln möchte nach Möglichkeit Gleichheit im politischen Ergebnis erreichen. Effizienter ist jedoch politisches Handeln, das sich vorrangig an der Chancengleichheit und an den demokratischen Rechten der Bürger und damit an den kleinen Einheiten orientiert. Das eröffnet eine Bandbreite unterschiedlicher Lösungen.

### Individualität und Solidarität

Die Machtbegrenzung durch vertikale Gewaltenteilung ist jedoch nur dann wirksam, wenn die Balance zwischen Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder und ihrer Kommunen einerseits und solidarischer Mitverantwortung für das Ganze andererseits gewährleistet ist. Diese Balance ist verloren gegangen. Indem der Solidaritätsgedanke immer stärker betont wurde, sind zugleich die Kompetenzen der Länder ausgehöhlt und die kommunale Selbstverwaltung ausgezehrt worden. Die zunehmende Politikverflechtung hat dazu geführt, dass die Macht des Bundes politisch wie rechtlich immer stärker gewachsen ist und im Gegenzug die Länder, vor allem die Landesparlamente, an Einfluss verloren haben. Die Absprachen der Exekutiven in Bund und Ländern, die ihren Niederschlag in einer Vielzahl von intergouvernementalen Gremien finden, führen zwar zu einvernehmlichen Lösungen, aber gleichzeitig dazu, dass auch Politikbereiche bundeseinheitlich geregelt werden, die eigentlich einer länder- und regionalspezifischen Bearbeitung bedürftig sind. Folglich sind die Staatsebenen grundlegend zu entflechten. Das bedeutet, für

die Ausübung von Kompetenzen sind eindeutige Maßstäbe anzulegen und Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen. Entflechtung und eindeutige Aufgabenzuordnung verschaffen dem Subsidiaritätsprinzip Geltung.

Eine föderale Ordnung ist nur dann bürgernah und effizient zugleich, wenn sie den Wert gesamtstaatlicher Einheit mit regional bedingter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verschiedenheit verbindet. Wettbewerb und Solidarität ergänzen sich in einem effizienten föderalen Staat. Das heißt auch, Vielfalt muss als Chance für Freiheit und Wohlstand wiedergewonnen werden.

### Verantwortung, Finanzierung und Durchführung

Das Konnexitätsprinzip, also die Verknüpfung von Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung, ist konsequent umzusetzen. Wer eine Aufgabe zuweist, hat auch für deren Finanzierung zu sorgen. Nur wenn die Durchführungs- und die Finanzierungsverantwortung in einer Hand liegen, kann auch die Macht der Regelungsinstanz begrenzt werden. Die konsequente Befolgung dieses Konnexitätsprinzips stärkt zusammen mit der Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen die Stellung der Länder und leistet einen Beitrag dazu, dass die Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Die angestrebte Neuordnung der Aufgabenverteilung soll auch dazu beitragen, politische Entscheidungsprozesse zu entlasten. Die Reformüberlegungen schließen also eine substanzielle Staatsaufgabenkritik, eine Optimierung der Aufgabenerfüllung und eine eindeutige Zuordnung der Staatsaufgaben auf die jeweils sachnächste Ebene ein. In diese Überlegungen ist auch der Sozialstaat einzubeziehen. Der „soziale Bundesstaat“ im Sinn von Artikel 20 Absatz 1

Grundgesetz erfordert die Beachtung von Interdependenzen und den Aufbau neuer föderaler Lösungsstrategien mit der Konsequenz, dass sich der Staat auf die notwendigen Aufgaben konzentriert.

Eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland ist auch im Licht der Entwicklung in der Europäischen Union zu sehen. Die in der Europäischen Union ebenfalls wachsende Politikverflechtung wirkt in unterschiedlichem Ausmaß in die einzelnen Politikfelder hinein. Das Reformkonzept der Konrad-Adenauer-Stiftung kann dazu beitragen, dass Deutschland Motor wird für eine klare Kompetenzordnung auch für das Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedsstaaten.

### Konkrete Reformmaßnahmen und Reformschritte

Die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sind leichter in mehreren Schritten durchzuführen. Die dringend kurzfristig erforderlichen Reformmaßnahmen betreffen die Kompetenzordnung und die Finanzverfassung gleichermaßen.

Auszugehen ist von einer strikteren Fassung der „Bedürfnisklausel“, um die Ausübung der Bundeskompetenz zu begrenzen. Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz ist so zu reformieren, dass Bundesgesetze im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Regelungen beschränkt werden, die zur Erreichung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und zur „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ unabdingbar sind. Das Grundgesetz lässt nach einem Urteil des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 prinzipiell auf allen Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 74 Grundgesetz und der Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 Grundgesetz eine Rechtsvielfalt zu.

Parallel hierzu ist die Bundesgesetzgebung effektiv zu kontrollieren und eine

Öffnungsklausel zugunsten landesrechtlicher Abweichungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu gewähren. Eine effektive Kontrolle der Bundesgesetzgebung ist dann gegeben, wenn der Bundesgesetzgeber jede Kompetenzwahrnehmung eingehend unter den Aspekten des Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz begründen muss. Es ist auch zu empfehlen, dass die Länder in ihren Verfassungen ihren Landesparlamenten das Recht einräumen, zur Begründung einer Kompetenzwahrnehmung des Bundes Stellung zu nehmen. Die Öffnungsklausel zugunsten landesrechtlicher Abweichungen realisiert eine Deregulierung in der Gesetzgebung. Mit der Möglichkeit, eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht zu ersetzen beziehungsweise zu ergänzen, wird den Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine gewisse Vorrangstellung eingeräumt. Gegen diese indirekte Entflechtung durch eine Vorranggesetzgebung der Länder wird eingewendet, dass die Überprüfung landesrechtlicher Verfahren und Regelungen durch den Bundestag und den Bundesrat zu Problemen in der gesetzgeberischen Praxis, zu zeitaufwendigen Einspruchsverfahren und zu hoher Regelungsvielfalt führe. Aber diese Nachteile sind in Kauf zu nehmen, da nach den Erfahrungen in anderen föderalen Staaten nicht alle Gliedstaaten landesrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten ausschöpfen werden. Außerdem sieht das Reformkonzept den schrittweisen Abbau der konkurrierenden Gesetzgebung beziehungsweise deren Ersetzung durch eine Grundsatzgesetzgebung neuer Art und die starke Einschränkung zustimmungspflichtiger Gesetze vor.

### Gesetze reduzieren

In mehreren Schritten ist neben der konkurrierenden Gesetzgebung auch die Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 Grundgesetz im Sinn der Reformabsich-

ten zunächst mit dem Ziel umzugestalten, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze radikal einzuschränken und die Kompetenzordnung durch klare Aufgabenzuweisung transparent zu machen. Diesem Anliegen dienen auch die grundsätzliche Zuordnung der Verwaltungskompetenzen und die Umgestaltung beziehungsweise Streichung der Gemeinschaftsaufgaben. Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sind dabei entweder in die ausschließliche Kompetenz des Bundes oder in diejenige der Länder zu überführen. Da zunehmend Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert werden, muss dem Bund in den Bereichen die ausschließliche Kompetenz eingeräumt werden, die nicht von den Ländern effektiver ausgefüllt werden können. Außerdem sind der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zum Beispiel die Staatshaftung in seinem Bereich (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 25) und das Melde- und Ausweisungswesen hinzuzufügen. Die Länder sollten zum Beispiel die alleinige Zuständigkeit in der gesamten Bildungs- und Hochschulpolitik einschließlich des bislang als Gemeinschaftsaufgabe geregelten Hochschulbaus innehaben. Außerdem bietet sich die Übertragung des Vereins- und Versammlungsrechtes, des Bodenrechtes, des Wohnungswesens oder der Arbeitsvermittlung an. Die gegenwärtig praktizierte Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 Grundgesetz ermöglicht es dem Bund, den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Gesetzesmaterie zu bestimmen. An die Stelle dieser Rahmengesetzgebung sollte eine Grundsatzgesetzgebung neuer Art – in Analogie zur Richtliniengesetzgebung der Europäischen Union – treten, welche die Befugnisse des Bundes auf die Aufstellung allgemeiner, leitender Grundsätze begrenzt. Die bislang in der Rahmengesetzgebung behandelten Materien (allgemeine Grundsätze des Hochschul-

wesens, Naturschutz und Landschaftspflege) sind in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen oder der Grundsatzgesetzgebung neuer Art zu unterstellen. Auch einige Materien der konkurrierenden Gesetzgebung können bereits in den ersten Reformschritten in diese Grundsatzgesetzgebung übergeleitet werden: zum Beispiel die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, die Regelung des Notariatswesens und des Personenstandswesens oder die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

Die grundsätzliche Zuordnung der Verwaltungskompetenzen an die Länder ist im Sinne einer bundesstaatsfreundlichen Klarstellung in Artikel 84 und 85 Grundgesetz so zu korrigieren, dass überzogene Reglementierungen seitens des Bundes im Verwaltungsverfahren der Länder aufgehoben werden. Vor allem aber ist der Einfluss der Bürokratie des Bundes, der unzähligen Bund-Länder-Kommissionen und der so genannten Fachbrüderschaften zu beschneiden. Gerade diese Einrichtungen sind große Reformhindernisse. Die schätzungsweise rund 1000 Bund-Länder-Gremien tragen in erheblichem Maß zur Politikverflechtung bei.

### **Gemeinschaftsaufgaben umgestalten**

Die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b Grundgesetz sind grundlegend umzugestalten beziehungsweise vollständig oder teilweise zu streichen. Die gemeinsame Rahmenplanung für die drei Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz hohlen durch die rigide Ausgestaltung des Bundes die Autonomie und Eigenständigkeit der Länder aus. Der Bund gewinnt hierdurch und durch seine finanzielle Beteiligung Einfluss auf Aufgaben, die originär Länderangelegenheiten sind. Außerdem stellt die gemein-

same Planung ein relativ kompliziertes und wenig effizientes Verfahren dar. Da der Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Fachministerien erfolgt, werden auch die Rechte des Parlamentes eingeschränkt, Ausgabenentscheidungen zu treffen. Die Gemeinschaftsaufgaben verschärfen zudem die im deutschen Föderalismus bestehende Tendenz, die Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften zu verwischen.

### Finanzordnung entflechten

Analog zu den Gesetzgebungskompetenzen ist die Finanzordnung zu entflechten und transparent zu gestalten: Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung sind zusammenzuführen, die Mischfinanzierungen abzubauen, die Bundesergänzungszuweisungen zu reduzieren und die Anomalien des horizontalen Finanzausgleichs abzubauen.

Die Besteuerung bleibt grundsätzlich Bundesrecht. Aber die Länder und Kommunen benötigen einen gewissen Grad an Steuerautonomie, das heißt das Recht, selbstständig Steuern zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben zu erheben. Ziel dieser Reformmaßnahmen ist es, die Steuerautonomie der Länder und Kommunen wiederherzustellen. Gleichzeitig sollen bei Wahrung des Solidaritätsprinzipes Anreize für ein eigenverantwortliches Verhalten der Länder und damit auch für einen Wettbewerb um die bestmöglichen politischen Lösungen geboten werden.

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Finanzordnung betrifft die Steuerverteilung nach Artikel 106 Grundgesetz, also die Regelungen des Zuflusses der Steuern an die Gebietskörperschaften. In einem föderalen System ist ein Verbundsystem oder ein Trennsystem oder eine Kombination aus beidem denkbar. Zwar hat sich ursprünglich das Grundgesetz für ein Trennsystem entschieden, aber im Zuge der großen Steuerreform 1969 wurde für die ergebnisreichsten Steuern – Einkommen-

steuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer – ein Verbundsystem festgelegt. Die Rückkehr zum Trennsystem wäre die konsequente Lösung, um die Finanzausstattung von Ländern und Kommunen auf eine gesicherte Grundlage zu stellen und diese Gebietskörperschaften vor Steuereinbrüchen zu schützen. Als Alternativen bleiben neben der Rückholung der Länderkompetenzen bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer die Schaffung von Zuschlagsrechten der Länder und Kommunen bei bestehenden Steuern oder eigene Steuerquellen. Welche Schritte zu mehr Steuerautonomie der Länder und Kommunen auch eingeleitet werden, vorab müssen die Bemessungsgrundlagen erweitert, die Steuersätze – Eingangs- und Spitzensteuersatz – gesenkt und das Steuersystem insgesamt radikal vereinfacht werden. Die Gesamtsteuerbelastung darf durch Reformmaßnahmen auf keinen Fall steigen.

### Rechtfertigung statt Ausgleich

Die Länder und Kommunen können durch eigene Steuerquellen beziehungsweise Zuschlagsrechte ihre jeweiligen politischen Prioritäten und Ziele zur Geltung bringen. Der unterschiedliche Finanzbedarf der Länder wird dann zwar zu unterschiedlich hoher Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen führen, aber die Länder müssen dann auch Mehrbelastungen rechtfertigen. Das hat positiv zur Folge, dass die Länder eine ausgabenintensive Haushaltspolitik in stärkerem Maße zu erklären haben, als dies gegenwärtig der Fall ist, wo fehlende Einnahmen größtenteils durch horizontale Transfers ausgeglichen werden.

Die Mischfinanzierungen, die maßgeblich mitverantwortlich für die Politikverflechtung und für die Verwischung von Verantwortlichkeiten sind, müssen abgebaut werden. Sie bieten teilweise keine Anreize für effizientes und eigen-

verantwortliches Verhalten der Länder. Die Mischfinanzierungen betreffen neben den Gemeinschaftsaufgaben die Bundesauftragsverwaltung, die Geldleistungsgesetze, die Investitionshilfen des Bundes, die Sozialversicherungszuschüsse und im weiteren Sinn auch die zweckgebundenen Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr.

Die Bundesergänzungszuweisungen sind zu reduzieren und die damit verbundene, unverhältnismäßig hohe Nivellierung der Finanzkraft der Länder ist abzumildern. Dabei ist für eine Übergangszeit die besondere Situation der neuen Länder zu berücksichtigen. Dieser Reformschritt beinhaltet, die Kriterien für die Inanspruchnahme von Bundesergänzungszuweisungen zu schärfen und restriktiver zu fassen. Eine solche Reformmaßnahme eröffnet positive Anreize.

Abzubauen sind auch die Anomalien des horizontalen Finanzausgleiches. Ohne eine grundlegende Reform der Finanzausgleichssysteme sind Elemente eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus und die Kriterien des Reformkonzepts nicht zu realisieren. Auch der neue Länderfinanzausgleich ist weiterhin äußerst komplex, undurchschaubar und ohne positive Anreizwirkungen. Er bietet weiterhin kaum Anreize für die Länder zur Pflege und Ausschöpfung ihrer Steuerquellen und spiegelt zudem die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund.

Zur Umsetzung der grundlegenden Zielsetzungen des Reformkonzeptes sind zusätzliche Reformschritte erforderlich,

die einerseits die Kompetenzen von Bund und Ländern weiter stärken und die Gesetzgebungsverfahren in den Bereichen vereinfachen, in denen ein Zusammenwirken der beiden Gebietskörperschaften unabdingbar ist, und andererseits durch die Einführung eines Steuertrennsystems die Steuerverteilung grundlegend entflechten.

### Durch Reform zu mehr Verantwortung

Der Grundgedanke dieser Reformschritte beinhaltet einerseits die Vereinfachung der Bund-Länder-Beziehungen im Gesetzgebungsverfahren. Neben die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern tritt an die Stelle der bisherigen konkurrierenden Gesetzgebung, der Rahmengesetzgebung und der Grundsatzgesetzgebung eine Grundsatzgesetzgebung neuer Art, in der alle Gesetzgebungsfunktionen im Zusammenwirken von Bund und Ländern wahrgenommen werden. Andererseits sind die Steuerertragshoheit und die Steuergesetzgebungskompetenz im Sinn einer horizontalen Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Einnahmehoheiten vollständig zu entflechten; das heißt die Rückkehr zu einem Trennsystem.

Dieses Reformkonzept appelliert an die Politik, den Weg zu grundlegenden Reformen zu ebnen. Es wendet sich zugleich an die Bürger und möchte ihnen die Stärken des Föderalismus nahe legen und sie zu verantwortungsvollem politischen Handeln ermutigen.

#### Kern der Misere

*„Ein Element des Zufälligen und Vorläufigen wohnt geradezu zwangsläufig all diesen Vermittlungsbeschlüssen inne. [Aber] das Vermittlungsergebnis unterstreicht die Notwendigkeit, endlich zur föderalen Ordnung als dem Kern der Misere vorzudringen. Erst wenn es gelingt, Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen zu trennen und ihnen eigene Finanzierungsquellen zuzuweisen, werden Gesetze entstehen, hinter denen sich keine Regierung mehr verstecken kann.“*

Heike Göbel am 16. Dezember 2003 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*.