

Zu den Gründen  
des Scheiterns  
und den Voraussetzungen  
des Gelingens

# Föderalismusreform für Deutschland

Hartmut Kühne

Am Beginn standen große Worte, zum Schluss folgte Frust. Kurz vor Weihnachten 2004 ist die Bundesstaatskommission von Bundestag und Bundesrat unter der Leitung von Franz Müntefering und Edmund Stoiber gescheitert. Der CSU-Vorsitzende hatte zuvor von der „Mutter aller Reformen“ gesprochen und damit als einer von vielen seine Stimme in einem Chor der Hoffnungsfrohen erhoben. Auch andere, so Hans-Olaf Henkel, forderten Optimismus und bezeichneten das Vorhaben als „Reform der Reformfähigkeit“. Unter den Ministerpräsidenten zählten Peer Steinbrück und Erwin Teufel zu den Protagonisten. Allenging es darum, durch Veränderungen im Grundgesetz andere Reformen, so die der sozialen Sicherungssysteme, leichter möglich zu machen. Weil der Verfassungsmotor stottert, kommt das Auto Bundesrepublik nicht richtig in Fahrt, so lautete die Devise.

So groß wie zuvor die Erwartungen, so stark ist nun, in der zweiten Hälfte des Winters 2004/05, die Enttäuschung. Die Kommission hatte zwar schon zu rund 85 Prozent der Materien einen Kompromiss gefunden, doch letztlich scheiterte ihre Arbeit an der Frage, welche Seite, ob Bund oder die Länder, in Zukunft die Verantwortung für die Hochschulen tragen sollte. In der Bevölkerung entstand nach dem Misserfolg Münteferings und Stoibers der Eindruck, dass die Politik selbst nicht mehr handlungsfähig sei und dies, obwohl sie selbst von den Bürgern viele Veränderungen, so bei der Hartz-IV-Reform oder bei Einschränkungen in

der gesetzlichen Krankenversicherung, abverlangt. Dieser Frust prägte nach dem Scheitern kurz vor Weihnachten die Haupttonlage der Pressekommentare.

Die Kommission hatte im November 2003 ihre Arbeit aufgenommen. Sie bestand aus je einem Mitglied für die sechzehn Bundesländer und einer gleich hohen Anzahl von Bundestagsabgeordneten. Minister der Bundesregierung, Präsidenten der Landtage und Experten durften mitreden, nicht aber abstimmen. Entscheiden durften in der Kommission nur Politiker, die in einer späteren Phase über die entsprechenden Grundgesetzänderungen entscheiden sollten, also Bundestag und Bundesrat. Deshalb bedurften Beschlüsse einer Zwei-Drittel-Mehrheit, jenem Quorum also, das auch für Verfassungsänderungen nötig ist.

Das Vorhaben Münteferings und Stoibers war kein Novum. Mit ihrer Kommission wurde zum zweiten Mal innerhalb von zehn Jahren ein Versuch unternommen, das Grundgesetz in mehreren Punkten zusammenhängend zu ändern. Nach der Wiedervereinigung arbeitete von 1992 an zwei Jahre lang eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat. Doch ihre Beratungen gingen letztlich am Kern des Problems vorbei. Die Kommission kümmerte sich nur am Rande um das Bund-Länder-Verhältnis. Im Mittelpunkt stand die Aufnahme neuer Staatsziele wie das Recht auf Arbeit, Wohnung oder der Zugang zu Bildung. Diese Diskussion gehörte zu den Nachwehen der Wendezeit. Ehemalige Bürgerrechtler

träumten von einem „dritten Weg“, die Union wollte hingegen möglichst alles beim Alten lassen. Solche Kämpfe verstellten den Blick darauf, dass der Föderalismus in eine Schiefelage geraten war und die Erneuerung des Bundesstaates ein vordringlicheres Anliegen für die Reformdiskussion gewesen wäre.

## Ruf nach Reformierung

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurden Rufe lauter, das Verhältnis von Bund und Ländern neu zu ordnen. Der Kölner Volkswirtschaftsprofessor Carl Christian von Weizsäcker forderte als einer der Ersten Änderungen, ebenso wie Otto Graf Lambsdorff und Hans-Olaf Henkel. Allgemein machte sich eine Stimmung breit, dass sich etwas verändern müsse. Roman Herzogs „Ruck-Rede“ fiel in dieser Gemütslage auf fruchtbaren Boden. Doch den Worten folgte nichts.

2003 öffnete sich allerdings ein Zeitfenster für Reformen. Die Bundesregierung legte ihre „Agenda 2010“ vor und setzte sie gegen erheblichen Widerstand in den eigenen Reihen durch. Auch die CDU ging mutige Schritte, als sie auf ihrem Leipziger Parteitag die Gesundheitsprämie zum Programm erhob. In dieser Phase kam auch die Diskussion zur Reform des Föderalismus wieder auf. In Folge wurde die Kommission unter Müntefering und Stoiber gegründet. Sie hatte zum Ziel, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“, wie es in dem Einsetzungsbeschluss heißt. Auch die Finanzbeziehungen gehörten zur Themenpalette des Gremiums, nicht jedoch die Frage der Länderfusionen.

Was hat die Kommission erreicht? Wie haben ihre Kompromisse ausgesehen – und wie können sie als Richtschnur für die weitere Arbeit dienen? In einem entschei-

denden Punkt hatte die Kommission zum Schluss einen bedeutenden Fortschritt erreicht: Der Bundesrat sollte weitgehend entmachtet werden. Bisher hat die Länderkammer in ungefähr fünfzig bis sechzig Prozent aller Fälle ein Vetorecht. In diese Kategorie fallen so wichtige Gesetze wie Hartz IV oder das Zuwanderungsgesetz. Das führt dazu, dass in Deutschland in vielen Fällen eine informelle große Koalition gebildet werden muss. Denn zu meist herrschen im Bundestag und im Bundesrat unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse. Wer will in dieser Lage noch sagen, wer überhaupt an der Regierung ist? Entscheidungen kommen intransparent zustande. Des Weiteren fehlt das für die Demokratie wesentliche Wechselspiel von Mehrheit und Minderheit. Politikverdrossenheit ist die Folge.

Nach den Vorstellungen Franz Münteferings und Edmund Stoibers sollte Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz geändert werden. Er löst heute in den meisten Fällen das Zustimmungsrecht des Bundesrates aus, wenn die Länder Bundesgesetze ausführen, dafür aber nicht das Verwaltungsverfahren regeln, sondern dies der Bund übernimmt, kurzum: Berlin den Ländern in ihre Arbeit hereinredet. In Zukunft sollten nun die Länder selbst das Verwaltungsverfahren regeln, wenn sie Bundesgesetze ausführen. Das Vetorecht der Länderkammer wäre entfallen. Nach der vorgeschlagenen Änderung sollte die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze auf ungefähr fünfunddreißig Prozent zurückgehen; so haben es Beamte im Bundesfinanzministerium und in den Länderministerien errechnet.

Die Ministerpräsidenten hatten sich bereit erklärt, die Bühne des Bundesrates weitgehend zu räumen, jene Profilierungsfläche, die sie gerne nutzen, um sich für höhere Aufgaben in der Bundespolitik zu empfehlen. Als Ausgleich verlangten die Länderchefs eigene, originäre Rechte. Wenn die Ministerpräsidenten

schon nicht mehr in Berlin mitmischen dürfen, so wollten sie stattdessen zumindest in Stuttgart, Wiesbaden, Kiel oder Erfurt mehr Kompetenzen erhalten.

Auf welche neuen Befugnisse für die Länder konnten sich Franz Müntefering und Edmund Stoiber einigen? Die wichtigste Zuständigkeit betraf die Besoldung der Landesbeamten. Ihre Bezahlung sollten die Ländern selbst regeln, ein enormer Fortschritt, schließlich legt bisher der Bund fest, wie viel ein Polizist in Bayern oder ein Lehrer in Vorpommern verdient. Rund vierzig Prozent der Länderhaushalte sind so gebunden, über die die Landtage nicht souverän entscheiden können.

Des Weiteren sollten die Länder für die soziale Wohnraumförderung zuständig sein, ebenso wie für kleinere Bereiche wie das regionale Wirtschaftsrecht, den Ladenschluss, das Presse- und Versammlungsrecht. Die Kommission öffnete auch ein kleines Fenster für ein eigenes Steuererhebungsrecht der Länder. Diese sollten die Kompetenz für Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Grunderwerbssteuer erhalten.

### Zankapfel Bildungspolitik

Das reichte den Ländern jedoch nicht. Sie wollten nicht nur Paragraphen, sondern Politik, also einen Regelungsbereich, der aus der Sicht der Wähler von hoher Bedeutung ist. Das konnte aus Sicht der Ministerpräsidenten nur der Bildungsbereich sein, ein Themengebiet, das in Zeiten von PISA eine hohe Aufmerksamkeit genießt und sich zur Profilierung eignet. Gewiss, zum Beispiel das Versammlungsrecht oder die Beamtenbesoldung hatten die Länderchefs erhalten. Aber kann man damit Wahlkampf machen? Wie liest sich ein Plakat, auf dem steht: „Für mehr Versammlungsrecht!“ oder „Runter mit den Lehrergehältern!“? Nein, nur die Bildungspolitik interessiert die Bürger. „Bessere Unis!“ sollte auf den Plakaten stehen.

Die bisherige Rahmengesetzgebung im Hochschulbereich sollte aufgegeben werden, darin bestand Einigkeit. Aber wie weiter? Zugang und Abschlüsse wollten die Länder allein regeln, der Bund sollte nach ihren Vorstellungen nur die Grundsätze bestimmen dürfen. Darauf wollte sich der Bund nicht einlassen. Deshalb scheiterte die Kommission.

Was sind die Lehren daraus? Drei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit in (hoffentlich naher) Zukunft eine Reform gelingt.

Es führt kein Weg an einem Tausch vorbei, bei dem die Länder auf die Mitbestimmung in der Bundesgesetzgebung verzichten, im Gegenzug aber mehr eigene Rechte erhalten. Das ist Grundlage für jede weitere Arbeit.

Des Weiteren sollte mehr Klarheit herrschen über den Grundkonflikt des deutschen Föderalismus: Offen ist die Frage, wie viel Gemeinsamkeit und wie viel Unterschied die Deutschen wollen. Wettbewerbsföderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sind die beiden entscheidenden Schlagworte dieser Diskussion, Begriffe, die zugleich entgegengesetzte Pole bilden, die nur schwer miteinander zu vereinbaren sind. Letztlich wird sich aber Deutschland entscheiden müssen, welchen Bundesstaat es in Zukunft will.

Wollen wir also mehr Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten? Darunter könnte man ein System verstehen, in dem „anstatt der zweifelsohne erforderlichen Einheit besser die Vielfalt in den Vordergrund gestellt wird und in allen Handlungsfeldern angestrebt wird“, wie es die Politikwissenschaftlerin Ursula Münch beschrieben hat. So verstanden, könnte der Wettbewerb durch Konkurrenz nach einem *Trial-and-error*-Prinzip zur besten Lösung führen. Das muss nicht im Gegensatz zur Einheitlichkeit stehen. Früher oder später kommt es nämlich wieder zum Abbau von Unterschieden: Das bessere Konzept setzt

sich durch, wenn das Modell, das sich als das bürgernahste und wirtschaftlichste erwiesen hat, von anderen Ländern übernommen wird. Erst gibt es also Vielfalt, aus ihr wird in einem zweiten Schritt durch Anpassung Einheitlichkeit.

Eines sei freilich zugegeben: In Zeiten knapper Kassen führt dieser Anpassungsprozess eher auf ein allgemein niedrigeres Niveau. So zum Beispiel bei der Beamtenbesoldung. Dort haben die Länder seit einiger Zeit die Möglichkeit, Weihnachts- und Urlaubsgeld selbst zu regeln. Erst hatten nur wenige Länder diese Leistungen ganz gestrichen, dann zogen fast alle anderen nach. Das ist aus Sicht der betroffenen Beamten bedauerlich, aber gleichwohl eine souveräne Entscheidung der Landtage. Fest steht: Letztlich gibt es im ganzen Bundesgebiet wieder eine mehr oder weniger einheitliche Bezahlung – und das, obwohl die Länder mehr Verantwortung bekommen haben. Viele Gegner einer eigenen Landeskompetenz hatten zuvor befürchtet, es könne zu einer Abwerbung von Beamten aus ärmeren Ländern in reichere kommen. Aber die Erfahrung zeigt: Diese Angst ist unbegründet, solange der Wettbewerb doch wieder mit Homogenität einhergeht. Obwohl schon heute die Länder mehr Rechte in diesem Bereich haben, fehlen die Anreize, wegen eines höheren Gehalts von Vorpommern nach Bayern zu wechseln.

Was aber bedeutet mehr Wettbewerb in der Bildungspolitik, dem Zankapfel der Föderalismuskommission? Liegen die Universitäten besser in der Hand des Bundes, der zentral Regelungen trifft, oder dezentral bei den Ländern? Im letzteren Fall wäre Wettbewerb möglich, zwischen den Ländern wie zwischen den Universitäten. Allerdings könnte die Mobilität der Bevölkerung eingeschränkt werden, wenn die bisherige Koordination der Länder in Form der Kultusministerkonferenz versagt und ein Abschluss nur noch mit Mühen oder viel-

leicht gar nicht überall anerkannt wird. Dann könnte ein Abiturient aus Brandenburg nicht mehr in Hessen studieren. Auch fiel die Abgleichung mit den Standards der anderen EU-Partner schwerer. Andererseits ist eine Länderregelung flexibler und findet ortsnähere Lösungen.

## Die richtige Richtung

Außerdem stellt sich die Frage, was überhaupt noch der Sinn von eigenen Ländern, ja des Föderalismus insgesamt sein soll, wenn die Gliedstaaten keine substantiellen eigenen Rechte mehr haben. Über die Jahrzehnte sind viele der ursprünglich im Grundgesetz angelegten Kompetenzen der Länder auf den Bund übergegangen. Berlin regelt heute das „Bundescampingplatzgesetz“ und legt auch fest, ob die Kommunen für die ersten fünfzehn Minuten Parken eine Gebühr erheben können oder nicht. „Der deutsche Bundesstaat hat sich von seiner zunächst dualistischen Prägung, die die Eigenständigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und ihre Eigenstaatlichkeit betonte, zu einer unitaristisch-kooperativen Staatsform gewandelt“, hat Hans-Jürgen Papier, der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, festgestellt. Deshalb ging die Föderalismuskommission in die richtige Richtung: Die Länder brauchen wieder mehr eigene Rechte – eben auch im Bereich der Bildung.

Allerdings ist einigen Ländern ihre Bedeutungslosigkeit eher recht. Schon zu Beginn der Bundesrepublik wollten die armen Gliedstaaten einen Bund mit viel Macht. Schleswig-Holstein zum Beispiel war strukturschwach und mit Flüchtlingen überströmt. Die Stadtstaaten waren zerbombt und zerstört. Sie strebten eine starke Zentrale an, die mit viel Geld ausgestattet sein sollte. So ist es bis heute geblieben: Die armen Länder haben nichts dagegen, auf den Status von Verwaltungsprovinzen abzusinken. Für eigene Gesetze, ja für eine selbstständige Politik

fehlen ihnen ohnehin die Mittel, finanziell wie konzeptionell. Nur die stärkeren Länder, allen voran Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, engagieren sich wirklich für mehr Länderrechte. So war es auch während der Diskussionen in der Föderalismuskommission. Heide Simonis und Harald Ringstorff haben die Forderung ihrer Kollegen nach einer umfassenden Bildungskompetenz zum Schluss nur noch widerwillig, wenn überhaupt mitgetragen. Ihnen war es recht, wenn der Bund auf diesem Gebiet in Zukunft noch ein gewichtiges Wörtchen mitzureden hat – und auch immer wieder einen Scheck an die Länder weiterreicht, so wie dies schon beim Ganztagschulensprogramm geschehen ist. Dort zählt nicht mehr, ob Berlin wirklich die Kompetenz hat, solche Schulen zu fördern. Entscheidend ist vielmehr, dass der Bund das vergleichsweise dickere Portemonnaie besitzt.

Deutschland muss sich also klar werden, welchen Föderalismus es will, und insbesondere die kleineren Länder müssen sich überlegen, wo ihre Existenzberechtigung liegt, wenn sie keine eigene Politik verfolgen wollen.

Schließlich, und das ist die dritte Voraussetzung für ein Gelingen der Föderalismusreform, müssen die kurzfristigen Interessen der beteiligten Politiker überwunden werden, wenn es zu einem Er-

folg kommen soll. Im vergangenen Dezember ließ Gerhard Schröder die Kommission scheitern, weil er nicht auf die Bildungspolitik als Thema für den Wahlkampf 2006 verzichten wollte. Roland Koch hatte ein anderes Anliegen im Auge: Er wollte nur ungern den Bundesrat für seine Profilierungsbühne räumen. Sie dient ihm als Plattform für eine eventuelle Kanzlerkandidatur. Wer aber würde ihm zuhören, wenn er in Berlin nicht mehr mitzureden hätte? Der Egoismus beider, ihre Alles-oder-nichts-Strategie, war zum Schluss fatal.

Diese Kurzsichtigkeit und Verantwortungslosigkeit kann nur durch massiven öffentlichen Druck überwunden werden. Dafür muss das Thema mehr in den Medien präsent sein, schwierig in Zeiten, in denen es attraktivere, besser aufzuarbeitende Meldungen gibt. Ein weiteres Druckmittel könnten die Mahnungen des Bundespräsidenten sein, der eine Reform immer wieder eingefordert hat, so in seiner Antrittsrede, in seiner Ansprache am 3. Oktober 2004 und im Gespräch mit Franz Müntefering und Edmund Stoiber. Druck kann auch von einer Expertenkommission kommen. Doch umsetzen müssen die Änderungen letztlich Bundestag und Bundesrat.

*Vom Autor erschien das Buch „Auslaufmodell Föderalismus?“, im Olzog-Verlag, München 2004, 176 Seiten, 19,80 Euro.*

### **Einzigste Hoffnung**

*„Da der Föderalismus unabänderliche deutsche Tradition ist und sich unsere Mentalität, alles rechtlich fein säuberlich zu regeln, in überschaubarer Zeit nicht ändern wird, führt der einzig logische und politisch gangbare Weg in Richtung Dezentralisation. Die Stärkung der Länderzuständigkeiten, aber damit zwangsläufig auch die Freiheit für mehr Unterschiede zwischen den Ländern, bleibt die einzig plausible Antwort. Mögen Bayern und Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz, Hessen und Thüringen, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen im Rahmen unserer bundesstaatlichen Ordnung doch ruhig unterschiedliche Wege gehen: Ein lebendiger Föderalismus ist Deutschlands einzige Hoffnung; und er passt nach Europa.“*

Klaus von Dohnanyi im Vorwort des Buches von Hartmut Kühne *Auslaufmodell Föderalismus? Den Bundesstaat erneuern – Reformblockaden aufbrechen*, München 2004.