

Überlegungen zur Reform des Bundesstaates

Dr. Christean Wagner, Hessischer Minister der Justiz

(erschieden in MUT, Dezemberheft 2002, Seite 12)

I. Einleitung

Nicht erst seit dem Eklat über die Abstimmung im Bundesrat anlässlich des Zuwanderungsgesetzes vom 22. März 2002 ist das Verhältnis des Bundes zu den Bundesländern ins Gerede gekommen. Je nach Standpunkt lassen sich zwei Schlachtrufe ausmachen. Von Seiten der Länder wird vorgetragen, sie seien, um ihre Eigenständigkeit beraubt, nur noch ohnmächtige Werkzeuge des Bundes. Von Seiten des Bundes wird den Ländern vorgeworfen, sie blockierten die Bundespolitik über den Bundesrat und pressten ihm Geld und Einfluss ab. Jenseits dieser Schlagworte ist richtig: Die Zuständigkeiten von Bund und Ländern haben sich im Laufe des über 50-jährigen Bestehens der Bundesrepublik Deutschland so miteinander verwoben, dass ein klares Aufgaben- und Verantwortungsprofil der jeweiligen Glieder unseres Bundesstaates nicht mehr zu erkennen ist. Dem zur Bundestagswahl aufgerufenen Bürger bleibt häufig verschlossen, dass die Bundesregierung, die er für ein erlassenes Bundesgesetz mit seiner Stimme belohnen oder abstrafen will, häufig nicht die volle Verantwortung trägt. Nicht selten sind Bundesgesetze Ergebnis von langwierigen Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern. Schließlich finden hinter verschlossenen Türen im Vermittlungsausschuss noch in letzter Sekunde Regelungen Aufnahme in das Gesetz, die von der ursprünglichen Absicht des Bundesgesetzgebers nicht getragen waren. Die Zuordnung demokratischer Legitimation bei der Entstehung von Bundesgesetzen in Deutschland wird immer unübersichtlicher.

II. Derzeitige Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern

Die Fassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 wies dem Bund und den Ländern klar definierte Verantwortungen, Entscheidungskompetenzen und Finanzquellen zu. Das Grundgesetz enthielt eindeutige Regelungen, nach denen Bund und Länder weitgehend eigenverantwortlich und eigenständig agieren konnten. Zugleich besaßen die Ländern eigene Einnahmequellen.

Das Grundgesetz übertrug den Ländern die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie über die meisten Verkehrsteuern. Dem Bund fiel die Hoheit über die Zölle und die meisten Verbrauchssteuern zu. Dieses Trennsystem ist durch die Finanzreformen von 1955 und 1969 schrittweise in ein komplexes Verbundsystem überführt worden. Heute werden rund dreiviertel des Steueraufkommens gemeinsam von Bund und Ländern vereinnahmt. Das hat zur Folge, dass die wichtigsten Steuergesetze nicht nur der Zustimmung des Bundestages, sondern auch der des Bundesrates bedürfen. Der Übergang vom Trenn- zum Verbundsystem beinhaltet, dass die Länder heute praktisch keine eigenständigen Einnahmequellen mehr besitzen. Andererseits können sie die Steuergesetzgebung des Bundes über den Bundesrat blockieren, wie Ende der vorletzten Legislaturperiode geschehen. Durch Einführung der Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz (Art. 91 a und b) im Jahr 1969 haben sich Bund und Länder im übrigen in einem so wichtigen Bereich wie Hochschulbau und regionaler Wirtschafts- und Agrarförderung so stark aneinander gekettet, dass eigenverantwortliches Handeln von keiner Seite mehr erfolgen kann.

Hinzu kommt, dass der Bund unter Berufung auf das Ziel, einheitliche Wirtschafts- und Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet herzustellen, seine ihm zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen zunehmend extensiv wahr nahm. Im Ergebnis verblieben den Ländern auf vielen Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung kaum noch Spielräume für eigenständiges politisches Handeln. Außerdem hat der Bund die ihm zugewiesene Rahmenkompetenzen überzogen, indem er in Rahmengesetzen systemwidrig (aber vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet) bis ins Detail gehende Regelungen aufgenommen hat.

Ein weiterer Grund für die Verflechtung zwischen Bund und Ländern ist die Verteilung der Verwaltungskompetenz. Im Grundsatz gilt: Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus (Art. 83 GG). Durch seine Gesetzgebungstätigkeit kann der Bund also die Verwaltungen der Länder belasten und so Kosten verursachen, für die er nicht einzustehen hat. Andererseits bietet die Verwaltungskompetenz den Ländern die Möglichkeit, auf die Bundesgesetze Einfluss zu nehmen. Erlässt der Bund Gesetze, die Regelungen über das Verwaltungsverfahren enthalten, so ist das Gesetz zustimmungspflichtig. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze ist im Laufe der Jahre seit Gründung der Bundesrepublik von 20 % auf 60 % angestiegen. Hieran lässt sich deutlich der erreichte Grad des föderalen Verbundsystems erkennen.

Charakteristisch für das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist die Entscheidungsverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Die Länder wirken über den Bundesrat an der Gesetzgebung und der Einnahmepolitik des Bundes mit, während der Bund Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden im wesentlichen bestimmt. Verkürzt ausgedrückt haben wir es in Deutschland zur Zeit mit einem Beteiligungsföderalismus zu tun, der die politische Handlungsfreiheit empfindlich einschränkt.

III. Vergleich zu ausländischen Modellen bundesstaatlicher Kompetenzabgrenzung

In der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika lebt der Föderalismus von klaren Kompetenzabgrenzungen.

Im amerikanischen Bundesstaat ist die Kompetenz für einzelne Sachbereiche jeweils umfassend dem Bund oder den Gliedstaaten zugewiesen. Die Gesetzgebungskompetenz zieht auch die entsprechende Verwaltungs- und Judikativkompe-

tenz nach sich. Im Bereich der Finanzverfassung stehen Bundeskompetenzen und Gliedstaatenkompetenzen im Grundsatz gleichberechtigt nebeneinander.

In der Schweiz folgt die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung dem Schema der Generalkompetenz der Gliedstaaten: Der Bund besitzt nur diejenigen Zuständigkeiten, die in der Bundesverfassung ihm ausdrücklich zugewiesen sind. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Die Kantone setzen das Bundesrecht eigenverantwortlich nach Maßgabe der Verfassung um. Im Unterschied zur deutschen Rechtslage greift der Bund wenig oder gar nicht über Verwaltungsvorschriften und ähnliche Mechanismen in die Ausführung der Bundesgesetze ein. Die Aufteilung der Steuergesetzgebungskompetenz folgt der allgemeinen Aufgabenverteilung der Bundesverfassung. Die Kantone besitzen auch hier die Generalkompetenz und damit ein Steuerfindungsrecht. Der Bund ist auf die ihm ausdrücklich zugewiesenen Abgaben beschränkt. Die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Kantone gehört zu den Essentialien des schweizerischen Bundesstaates. Eine ausgeprägte Finanzhoheit mit Selbstentscheidungsmöglichkeiten im Verhältnis zum Steuerbürger wird als Garantie der Landesstaatlichkeit der Kantone angesehen.

IV. Reformansätze für Deutschland

Eine Reform des deutschen Föderalismus muss den Beispielen der Schweiz und der USA folgend darauf ausgerichtet sein, die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern, die zu gegenseitigen Blockade führen können, aufzubrechen.

Es ist an der Zeit, die bundesstaatlichen Ordnung so zu organisieren, dass die Zuständigkeiten für die Erbringung einer Staatsausgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung in einer Hand vereinigt sind. Wähler und Parlament der jeweiligen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) müssen über ihre Ausgaben allein - ohne Mitwirkung anderer Gebietskörperschaften – bestimmen dürfen. Im Gegenzug müssen sie dafür aber auch die ausschließliche Verantwortung tragen.

Klare Zuständigkeiten und Verantwortung ermöglichen es dem Volk, bei Wahlen gezielt Einfluss auf die Politik einer Gebietskörperschaft zu nehmen. Die exakte Zuordnung von Kompetenz und Verantwortung erhöht die Transparenz staatlichen Handelns. Presse und Öffentlichkeit könnten sich auf das allein verantwortliche Organ konzentrieren, denn eine Mitwirkung hinter den Kulissen entfällt. Auch das Parlament profitiert von der Zuordnung alleiniger Kompetenz, weil es endgültig und alleinverantwortlich entscheidet.

Konkret heißt das, dass den Ländern mehr Kompetenzen in der Gesetzgebung zukommen sollten. Der Katalog der Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 73 ff. GG) muss durchforstet und neu geordnet werden. Im Gegenzug müssen Zustimmungsgesetze auf ein Minimum reduziert werden, etwa in dem Bereich, in dem es um grundlegende Fragen unseres Staatswesens (z.B. die Zusammensetzung des Staatsvolkes) geht. Die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern bei den Verwaltungsaufgaben, insbesondere im Bereich der Bundesauftragsverwaltung, ist aufzulösen und nach einem Trennsystem neu zu regeln. Dabei kann man zum einen daran denken, dass der Bund – ähnlich wie in den USA – in dem Bereich seiner Gesetzgebungszuständigkeit auch Verwaltungskompetenz erhält, eigene Verwaltungen aufbaut und diese unterhält. Man kann aber auch daran denken, dass die Verwaltungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern bleibt, der Bund aber in Bundesgesetzen keine Verwaltungsregelungen erlassen darf und die Kosten zu übernehmen hat, wenn er mit seiner Gesetzgebungskompetenz die Verwaltungen der Länder in Anspruch nimmt.

Der größte Reformbedarf besteht bei der Finanzverfassung. Die Mischfinanzierung (Art. 91a und b GG) ist zu beseitigen, denn sie blockiert wegen ihres Zwangs, die Zuschüsse von mehreren Seiten objekt- und aufgabengerecht zu synchronisieren, letztlich die Finanzierung von Projekten. Ferner sollten Transferzahlungen vom Bund zu den Ländern zu Gunsten der Zuordnung eigener Steuereinnahmen aufgegeben werden. Den Ländern könnte etwa im Bereich der direkten Steuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer) die Gesetzgebungs- und Erhebungshoheit zukommen. Der Bund könnte seinen Finanzbedarf aus den großen indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer, Versicherungssteuer) erwirtschaften. Die Bundesergän-

zungszuweisungen sind auf ein Minimum zurück zu fahren, damit der Bund über solche Dotationen keinen unzulässigen Einfluss auf die Länder nimmt.

V. Ausblick

Der Föderalismus an sich ist durch seine auf Wettbewerb der Regionen angelegte Struktur grundsätzlich einem Zentralstaat überlegen. Das Prinzip der Subsidiarität garantiert, dass Staatsaufgaben auf der effektivsten Stufe erbracht werden. In Deutschland jedoch ist unter dem Schlagwort der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet durch Steuerungsmechanismen wie den Länderfinanzausgleich, Bundeszuweisungen, Mischfinanzierung und Gemeinschaftsaufgaben eine Stufe der Kooperation erreicht, die an zentralstaatliche Strukturen heranreicht. Es bedarf daher auf Dauer Lösungen, die die im Föderalismus angelegte Dynamik wieder zum Leben erwecken. Die Forderung der Stunde lautet: Statt Blockade durch Mitbestimmungsföderalismus föderale Selbstverantwortung durch Unabhängigkeit und Wettbewerb. Die rot/grüne Bundesregierung ist im gesamtstaatlichen Interesse aufgefordert, unverzüglich die dringend notwendige Reform des Bundesstaates auf den Weg zu bringen.