



**DIE DEBATTE UM DEN FÖDERALISMUS IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND :
VORZÜGE UND MÄNGEL DES EXEKUTIV-
FÖDERALISMUS**

**Prof. Hans-Peter SCHNEIDER
Leiter des Instituts für Föderalismusforschung der Universität
Hannover**

***Note du Cerfa n° 11
avril 2004***

© Ifri – www.ifri.org
Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
Institut français des relations internationales (Ifri)
27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Im Herbst 2003 wurde eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung von den maßgeblichen politischen Akteuren in Bund und Ländern eingesetzt. Diese Initiative verfolgt mehrere Ziele : die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern ; die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zu unterscheiden und zu identifizieren sowie die Effizienz der Aufgabenerfüllung auf allen Regierungsebenen zu steigern. Dabei soll die Kommission die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Bundesgesetzgebung im Bundesrat und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zwecks Abbau von Mischfinanzierungen überprüfen. Bevor wir am Ende dieses Jahres wissen, ob das gemeinsame Modernisierungswerk von Bund und Ländern gelungen ist, ist es sinnvoll, die Entwicklungen des deutschen Föderalismus in den letzten Jahrzehnten und die Herausforderungen der aktuellen Diskussionen zu untersuchen.

Unter Hinweis auf die zentralistischen Tendenzen innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands, namentlich auf dem Gebiet der Gesetzgebung, und mit Rücksicht auf die wachsende Bedeutung des Bundesrates als Organ der Mitwirkung von Ländern an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes hat *Konrad Hesse* schon vor mehr als dreißig Jahren den Begriff des „unitarischen Bundesstaates“ geprägt. Er schrieb damals, dass aus der Zuordnung einer Mehrzahl von Gliedstaaten in ihrer mannigfachen Individualität mehr und mehr eine Zuordnung gesamtstaatlicher Kräfte, namentlich staatlichen politischen und administrativen Kräfte geworden war. Die Eigenart bundesstaatlicher Ordnung in Deutschland wird seither weniger in historischen, gesellschaftlichen oder landsmannschaftlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern gesehen als in ihrer gewaltenteilenden und mithin machtbegrenzenden Wirkungsweise. Dabei geht es weniger um Machtbegrenzung und Machtkontrolle im Bereich der Gesetzgebung, die heute zweifellos nahezu ausschließlich beim Bund angesiedelt ist, und auch nicht um eine Mäßigung der Richtermacht, die überwiegend in den Ländern ausgeübt wird, als um Aufteilung und Zuordnung der Kompetenzen im Bereich der

vollziehenden Gewalt. Denn in Deutschland sind heute immer weniger die Parlamente und Gerichte die eigentlichen Träger des Föderalismus, als vielmehr die Regierungen und Verwaltungen der Länder („Exekutiv-Föderalismus“). Es erscheint daher durchaus zutreffend, die Bundesrepublik Deutschland nicht nur als „unitarischen“, sondern zugleich auch als „gouvernementalen“ Bundesstaat zu bezeichnen.

Die Länder als Gliedstaaten und Verwaltungseinheiten

Nach der ursprünglichen Konzeption des parlamentarischen Rates waren vom Grundgesetz sämtliche staatlichen Aufgaben streng zwischen Bund und Ländern verteilt, und zwar im Bereich der Legislative ebenso wie bei der Exekutive und Judikative. Man bezeichnet diese Form der Kompetenzzuweisung noch heute als „Trennsystem“ ; dazu spricht man in der Bundesstaatstheorie von einem „Verbot der Mischverwaltung“. Diese föderative Struktur der bundesstaatlichen Ordnung, welche sowohl in einer materiellen Vielfalt der Lebensverhältnisse, staatlichen Aufgabenstellungen und Rechtsordnungen als auch in der Unterschiedlichkeit von Organisationsformen und Verfahren ihre reale Grundlage besaß, findet ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck in einer allgemeinen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder, sowie in den entsprechenden Spezialregelungen der Artikel 70, 83 und 92 für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, während die jeweiligen Bundeskompetenzen auf diesen Gebieten Ausnahmecharakter tragen. Das Trennsystem war zwar zu keinem Zeitpunkt völlig unumstritten. Vielmehr hat es stets politische Auseinandersetzungen darüber gegeben, ob bestimmte Aufgaben im Einzelfall besser vom Bund, von den Ländern oder von beiden gemeinsam wahrgenommen werden könnten (z. B. auf den Gebieten der Raum- und Bodenordnung sowie im kulturellen Bereich). Auch fand schon frühzeitig eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Landesaufgaben im Wege einer „Mischfinanzierung“ über die „Fondsverwaltung“ statt. Aber diese Modifikationen der föderativen Struktur wurden damals noch nicht für verfassungswidrig erachtet. Dennoch wurden sie als Durchbrechungen des

Grundsatzes des Bundesstaatsprinzips oder wenigstens als Symptome einer Grauzone verstanden, die das Trennsystem in Frage zu stellen geeignet war.

Inzwischen hat die Wirklichkeit moderner gesamtstaatlicher Aufgabenerledigung in der arbeitsteiligen Industriegesellschaft jene idealtypischen Strukturen des „föderativen“ Bundesstaates weitgehend überholt. Die soziale Mobilität sowohl in räumlicher wie in struktureller Hinsicht, die zu immer stärkerer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse führte, erzwingt damit zugleich auch ein höheres Maß an rechtlicher Homogenität. Mit der Verknappung staatlicher Ressourcen treten zunehmende Verteilungsprobleme auf, die ihrerseits nach einer weitgehenden Gleichmäßigkeit der Interessenberücksichtigung und Bedürfnisbefriedigung verlangen. Die Komplexität sachlicher Entscheidungen schließlich fördert die Dominanz eines spezialisierten Expertentums gegenüber der Politik. Dieses wird in der Zusammenarbeit von Großverbänden, Industrie und staatlichen Verwaltungen, von Technokratie und Bürokratie wirksam sein. Unter Berufung auf wirkliche oder vermeintliche Sachzwänge für eine Gleichartigkeit von Problemlösungen tritt es durch langfristige, länderübergreifende Planungen ein. Diese Umstände trugen in der Vergangenheit viel stärker zu einem Substanzverlust an föderativer Pluralität bei als die zahlreichen Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länderparlamente im Grundgesetz.

Damit steht freilich fest, dass, – vor allem im Bereich der Gesetzgebung – für diesen Wandel der föderativen Ordnung zum unitarischen Bundesstaat nicht nur sozioökonomische Ursachen verantwortlich sind, sondern zumindest partiell auch die Politik selbst. Während das Grundgesetz wenn schon nicht von der Landesgesetzgebung als Regelfall (Art. 70), so doch zumindest bei der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung von einem gewissen Gleichgewicht zwischen Bundes- und Landesgesetzen ausgegangen ist, hat sich diese Annahme längst als illusorisch erwiesen. Auf sämtlichen Gebieten, die in den - übrigens mehrfach erweiterten - Katalogen der Art. 74, 74 a und 75 GG genannt sind, hat inzwischen nicht der Landes-, sondern der Bundesgesetzgeber umfassende Regelungen gemäss Art. 72 Abs. 2 GG

getroffen. Im Gegensatz dazu ist die Landesgesetzgebung beinahe bedeutungslos geworden; sie beschränkt sich auf wortgleiche Wiederholungen von Bundesrahmenrecht, auf Regelungen von Einzelfragen sowie auf Ausführungs- und Verfahrensvorschriften. Freilich ist es bei der Rechtsprechung auch der Fall. Obwohl das quantitative Schwergewicht der Jurisdiktion noch immer bei den Gerichten der Länder liegt, wird sie praktisch durch die Leitentscheidungen der Bundesgerichte stark präformiert.

Bleibt also die vollziehende Gewalt, welche zunehmend als Kernstück der Ländertätigkeit gilt. Die Länder haben allerdings auch auf den Gebieten, die ihnen zur eigenverantwortlichen Gestaltung verblieben sind (Kulturbereich, Polizei- und Kommunalrecht, innere Verwaltung), über Staatsverträge, Verwaltungsabkommen sowie durch Beschlüsse von Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen die Unitarisierung und Vereinheitlichung staatlichen Handelns ebenfalls stark vorangetrieben. Begriffe wie Harmonisierung, Angleichung, Effektivierung und Nivellierung bildeten jeweils die Legitimationsformel dieser Selbstkoordinierung der Länder (der sogenannte „Dritte Ebene“). Dabei hielt die drohende Kompetenzverlagerung auf den Bund als zusätzliche Begründung für das Zusammengehen her. Demgemäss wurde die Selbstkoordinierung in erster Linie mit föderalistischen Argumenten gerechtfertigt, um einen weiteren Machtverlust der Länder zu verhindern. Freilich übersah man die politischen Kosten, welche mit einer länderübergreifenden Verwaltungsvereinheitlichung verbunden waren. Weil die Selbstkoordinierung fast ausschließlich von den Ministerialbürokratien der Länder als ureigene Angelegenheit der Exekutive betrieben worden ist und, soweit überhaupt Materien der Gesetzgebung berührt waren, den Länderparlamenten praktisch die Ratifikation fertig ausgearbeiteter „Musterentwürfe“ zugemutet wurde, fand in den Ländern eine rasante Entpolitisierung statt, welche die demokratische Funktion des Bundesstaatsprinzips in Frage zu stellen schien.

Trotz aller Unitarisierung des staatlichen Lebens und Handelns in der Bundesrepublik, trotz Aufgabenkonzentration beim Bund und weitgehender

Selbstkoordinierung der Länder war es bis zum Ende der sechziger Jahre nicht gelungen, eine hinreichende staatliche Leistungsfähigkeit auch auf den Gebieten sicherzustellen, für die ein Bundesland zwar weiterhin allein zuständig, aber im Hinblick auf deren gestiegene Bedeutung finanziell nur unzureichend ausgestattet blieb (Hochschulbau, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur). Deshalb wurde im Jahre 1969 eine dritte Entwicklungsphase der bundesstaatlichen Ordnung eingeleitet: diese war vielmehr durch organisatorische und verfahrensmäßige Reformen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern gekennzeichnet, als durch rechtliche und sachliche Vereinheitlichung und gemeinhin als „kooperativer Föderalismus“ begriffen. Eine Änderung des Grundgesetzes institutionalisierte das Konzept der „Gemeinschaftsaufgaben“, für die eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern so festgelegt wurde, dass der Bund jeweils im Einzelfall die Hälfte der erforderlichen Mittel aufzubringen hat.

Ferner hat man in der Erkenntnis, dass neuartige gesamtstaatliche Aufgaben auch eine Veränderung der Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordern, das öffentliche Finanzwesen von Grund auf umgestaltet. Während ursprünglich auch für die Steuereinnahmen das Trennprinzip galt (lediglich mit der Möglichkeit eines Finanzausgleichs zwischen Bund, finanzstarken und finanzschwachen Ländern), fasste man nunmehr die wichtigsten, aber stark konjunkturabhängigen Einnahmequellen (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer) als Gemeinschaftssteuern in einem Verbund zusammen, welcher über zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens von Bund, Ländern und Gemeinden umfasst und teils Bund und Ländern je zur Hälfte zusteht, teils aufgrund von Verhandlungen zwischen ihnen aufgeteilt wird (Art. 106 GG).

Im Rahmen dieser Entwicklung vom „unitarischen“ zum „kooperativen“ Bundesstaat schlug die Enquete-Kommission für Verfassungsreform vor einigen Jahren noch erheblich weitergehende institutionelle Veränderungen vor, denen gegenwärtig allerdings kaum mehr Realisierungschancen eingeräumt

werden. Danach sollen zwar die Gemeinschaftsaufgaben erhalten bleiben, jene verschiedenen Möglichkeiten der Mitfinanzierung des Bundes bei Länderaufgaben aber in ein einheitliches System von „Finanzbeiträgen“ des Bundes an die Länder überführt werden. Dies soll unnötige Differenzierungen bei den bestehenden Finanzierungsarten vermeiden, dem Bund größere Bewegungsfreiheit einräumen und zugleich dabei die Positionen der Länder nach Möglichkeit wahren. Ob diese Vorschläge freilich bereits eine Lösung aller Probleme enthalten und die Krise des Bundesstaates überwinden helfen, darf mit Fug bezweifelt werden. Kooperation der Organe von Bund und Ländern trägt wegen ihrer präjudizierenden Wirkungen stets die Gefahr in sich, demokratisches Leben im Sinne politischer Anteilnahme und Mitwirkung der unmittelbar betroffenen Bevölkerungsteile in Ländern und Gemeinden zu beschränken, wenn nicht gar zu ersticken. „Kooperativer Föderalismus“ ist deshalb sicher kein Allheilmittel. Sofern dabei eine Überverflechtung vermieden wird, bleibt er dennoch – unter den gegebenen Umständen und nach geltendem Verfassungsrecht – möglicherweise der relativ beste Weg einer Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung.

Unter diesen veränderten Bedingungen des sozialen Bundesstaates nimmt allerdings das Verhältnis von Bund und Ländern heute insgesamt neue Formen an. Nicht die aus Parlamentswahlen hervorgegangene zahlenmäßige Mehrheit des Bundestages und die von ihr getragene Bundesregierung allein haben jeweils das letzte Wort : eine Vielzahl von Mehrheiten in Bund und Ländern sind nebeneinander zur verbindlichen Ausformung politischer Teilziele berufen, wobei gesamtstaatliche Entscheidungen freilich nur gemeinsam getroffen werden können. Der Bundesstaat moderner Prägung tritt daher in erster Linie als Polyarchie in Erscheinung mit einer Pluralität von Entscheidungszentren und – ebenen, deren Zusammenspiel eher durch parteipolitische Differenzen und Konflikte bestimmt ist als durch sachbezogene Kooperation. Dies muss für die föderative Staatspraxis nicht unbedingt von Nachteil sein. Denn sobald ein institutioneller Einigungszwang zwischen Bund und Ländern entfällt oder nicht mehr als essentielle Funktionsvoraussetzung der bundesstaatlichen Ordnung angesehen wird, können Bund und Länder (wieder) getrennte Wege gehen und

im Rahmen ihrer Zuständigkeit diejenige Politik verwirklichen, für die sie von den Wählern ein Mandat erhalten haben.

Dass auf diese Weise Alternativen nicht nur formuliert, sondern im kleinen, überschaubaren Bereich auch realisiert werden können ; dass die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher hervortreten ; dass der Opposition im Bund auf Länderebene ein praktisches Betätigungsfeld offen steht, mit dessen eigenständiger Nutzung sie ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen kann ; und dass sich schließlich auch die Bundesorgane am Erfolg von Landesregierungen (oder umgekehrt) messen lassen müssen, all dies trägt wesentlich zu jenem Rückgewinn an politischer Substanz namentlich in den Ländern bei – den die fortschreitende Unitarisierung im Zuge des kooperativen Föderalismus heute um des Fortbestands der bundesstaatlichen Ordnung willen geradezu zwingend notwendig erscheinen lässt. Wenn demnach das Verhältnis von Bund und Ländern künftig stärker durch Konfrontationen und Konflikte geprägt sein wird als bisher, so dürfen die hierfür ursächlichen Faktoren, insbesondere die Verbändekonkurrenz und die Parteienpolarisierung, freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch im kompetitiven Bundesstaat ein Mindestmass an Kooperation und Verständigungsbereitschaft unverzichtbar ist, um angesichts zunehmender Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse noch gesamtstaatlich verantwortbare Entscheidungen treffen zu können.

Im Konkurrenzföderalismus wandelt sich auch das Verhältnis der Länder untereinander. Die Selbstkoordinierung, bislang wichtigstes Instrument zur Verhinderung weiterer Kompetenzverschiebungen auf den Bund, gelingt den Ländern nur noch sehr unvollkommen und produziert fortlaufend neue Konflikte. So ist beispielsweise der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen seit seinem Inkrafttreten Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen über die Vergleichbarkeit von Schulabschlussnoten. Zunehmend schwieriger gestalten sich auch die Beratungen in den Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen der Länder. Soweit überhaupt noch einheitliche (einstimmige) Beschlüsse zustande kommen, scheitert ihre Umsetzung oft an der mangelnden Bereitschaft einzelner Landesregierungen, die gefundenen

Kompromisse gegenüber Kritikern in den eigenen Reihen zu verteidigen. Musterentwürfe von Gesetzen, in den Fachministerkonferenzen um der Vereinheitlichung des Landesrechts willen beschlossen, werden entweder überhaupt nicht oder nur mit erheblichen Änderungen von den Landesparlamenten übernommen.

Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung

Einen Funktionswandel durch die Wiederbelebung föderativer Konkurrenz und Konfrontation im demokratischen Bundesstaat erfährt nicht zuletzt der Bundesrat als Vertretung von Landesregierungen. Die Entwicklung vom „föderativen“ über den „kooperativen“ zum „unitarischen“ Bundesstaat ist an den Ländern nicht unbemerkt vorübergegangen. Wo sie die Veränderungsprozesse nicht aufhalten können, versuchen sie wenigstens, ihren Machtverlust auszugleichen, indem sie über den Bundesrat verstärkt an den Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben des Bundes partizipieren, und dabei politisch Einfluss nehmen. Der Bundesrat hat im wesentlichen die Funktion, als Vertretung von Länderinteressen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken. Es handelt sich hier nicht um eine Art „Zweiter Kammer“ im Sinne des Senatsprinzips wie beim schweizerischen Ständerat oder beim Bundesrat in Österreich, sondern um ein selbständiges föderatives Bundesorgan, das zwar gleichberechtigt neben Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist, jedoch aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Länderregierungen besteht und demgemäß den Exekutivföderalismus in Deutschland seinerseits verstärkt. Die hervorragende Stellung des Bundesrates kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass dem Bundesrat neben der suspensiven Einspruchsmöglichkeit gegen ein Gesetz weitergehende Mitwirkungsbefugnisse eingeräumt werden: Verlangt ein Gesetz etwa seine Zustimmung, so bringt dessen endgültige Verweigerung nach Durchführung eines Vermittlungsverfahrens das Gesetz zum Scheitern.

Die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes durch den Bundesrat wird immer dann ausgelöst, wenn die Länder von diesem Gesetz - oder dessen Verwaltungsvollzug - direkt oder indirekt betroffen sind. Diese Befugnis hat der Bundesrat selbst noch dadurch erweitert, dass nach seiner Auffassung die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes, ist sie erst einmal verfassungskräftig begründet, für immer erhalten bleibt und selbst dann fortbesteht, wenn später Teiländerungen des Gesetzes erfolgen, welche die Landesverwaltung nicht berühren. Sinn und Zweck solcher Zustimmungserfordernisse ist vor allem die Erhaltung der föderativen Ordnung, d. h. konkret die Verhinderung einer weiteren Aufgabenverschiebung zu Lasten der Länder. Demgegenüber treten spezifische Länderinteressen, etwa die Wahrung ihrer geschichtlichen und kulturellen Eigenart, zurück. Seit einigen Jahren drängen sich allerdings parteipolitische Anliegen in den Vordergrund, welche den Bundesrat in eine Art „verlängerten Arm“ der parlamentarischen Opposition zu verwandeln scheinen. Darin schon einen Missbrauch des Bundesrates zu erblicken, wäre aber wohl ebenso fragwürdig wie der verbreitete Irrtum, die Lebensfähigkeit des föderativen Systems hänge allein vom Umfang Eigeninteressen der Länder ab.

Wenn auch der Bundesrat nicht ausschließlich in den Dienst parteipolitischer Zielsetzungen gestellt werden darf, so bewegt er sich doch im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung. Er ist eine eigenständige politische Kraft und zugleich Wegbereiter für Kompromisse. Solch politisches Mandat hat der Bundesrat stets für sich in Anspruch genommen und ist dadurch gewissermaßen zu einer „Nebenregierung“ aufgestiegen. Allgemein lässt sich daher sagen, dass die Parteipolitik zwar ein notwendiges Stimulans, aber - an den Sachaufgaben des Bundesrates gemessen - keineswegs die ausschließliche Funktions- oder Legitimationsbasis darstellt. Eine allzu starke Politisierung seiner Tätigkeit durch die Parteien würde - obwohl verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden - das föderative System nicht kräftigen, sondern eher das Bundesratsprinzip selbst in der Öffentlichkeit diskreditieren. Jetzt drohen in Deutschland „Bundesratswahlen“ : d. h. die Parteien werden mit Sicherheit weiterhin versuchen, über künftige Landtagswahlen eine Aufrechterhaltung bzw. Änderung der jetzigen

Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zu erreichen und darüber den Sturz der Bundesregierung herbeizuführen. Dies hat zur Folge, dass Landtagswahlen zunehmend unter bundespolitischen Aspekten stehen und Länderprobleme demgegenüber völlig in den Hintergrund gedrängt werden - eine Entwicklung, die ebenfalls zur Schwächung bundesstaatlicher Effektivität beiträgt.

Dem Bundesrat ist in den vergangenen Jahren immer dann Obstruktion vorgeworfen worden, wenn er aus allgemein politischen Gründen (ohne dass spezifische Länderinteressen berührt waren) ein Reformgesetz der Bundesregierung verzögert oder zu Fall gebracht hat. Das Verdikt der „Obstruktion“ beruht offenbar auf der Annahme, es sei nicht Sache des Bundesrates, sich als verlängerter Arm der parlamentarischen Opposition zu gerieren, wodurch das den Gesetzesbeschluss im Bundestag tragende demokratische Mehrheitsprinzip völlig aufgehoben werde. Diese Auffassung übersieht zunächst den Umstand, dass die bundesstaatliche Ordnung von unterschiedlichen Mehrheiten in Bund und Ländern ausgeht, deren Integration zur gesamtstaatlichen Handlungseinheit in einem komplizierten, verfassungsrechtlich geregelten Verfahren nicht von vornherein die Durchsetzung der einen oder anderen Mehrheit garantiert. Ferner wird verkannt, dass ein legitimes Anliegen von Landesregierungen darin bestehen kann, neben den besonderen Landesinteressen im Bundesrat auch die eigenen politischen Zielvorstellungen zur Geltung zu bringen. Wäre es nämlich anders, so würde man erstens voraussetzen müssen, dass es ein objektiv feststellbares Landesinteresse unabhängig vom politischen Standort überhaupt gibt, und zweitens die demokratische Willensbildung in den Ländern entwerten: dementsprechend dürfte die politische Mehrheitsentscheidung für Programm und Personen einer bestimmten Landesregierung, auf den Bundesrat keinen Einfluss haben.

Die Finanzverantwortung von Bund und Ländern im Exekutiv-Föderalismus

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes lebt davon, dass die

Aufgaben des Bundes und der Länder grundsätzlich getrennt voneinander wahrgenommen werden (Separationsprinzip). Demgemäss ist zu prüfen, ob und inwieweit das an sich systemfremde Institut der Gemeinschaftsaufgaben - mit der Folge einer Mischfinanzierung - noch benötigt wird oder nicht beseitigt bzw. abgebaut werden soll. In der Vergangenheit hat sich herausgestellt, dass der Bund seine Politik des „goldenen Zügels“, die er zuvor mit Hilfe von Sonderfonds betrieben hat, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sehr erfolgreich fortsetzen konnte. Entscheidet man sich für eine Beibehaltung einzelner Gemeinschaftsaufgaben - etwa mit Rücksicht auf die Belange der neuen Länder bei der Förderung ihrer regionalen Wirtschaftsstruktur -, so muss das Planungsverfahren geändert und dem begünstigten Land ein gewisser Einfluss auf die Auswahl und Gestaltung der Projekte eingeräumt werden.

Denn die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt voraus, dass sie ihre vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben aus eigener Kraft und - grundsätzlich - unabhängig vom Bund und von anderen Ländern erfüllen können. Dabei folgt nach Art. 104 a Abs. 1 GG dass „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“. Da zur Erfüllung sowohl der Bundes- als auch der Länderaufgaben eine angemessene Finanzausstattung gehört, haben Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. In diesem Zusammenhang hat die Diskussion über Deckungsquoten durchaus ihren Sinn. Sie wäre aber überfordert, wenn man von ihr erwarten wollte, dass sie gleichsam automatisch zu einer allseits befriedigenden Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern führt.

Da in einem föderativen System alle Länder - unabhängig von ihrer Größe, Finanzkraft und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit - die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben, gebietet es die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, für finanzschwache Länder einen angemessenen Ausgleich vorzusehen. In diesem bündischen Gebot des „Einstehens füreinander“, das sich sowohl an den Bund als auch an finanzstärkere Länder richtet, kommt jene wechselseitige Finanzverantwortung von Bund und Ländern zum Ausdruck, die im Begriff des

„sozialen Bundesstaates“ (Art. 20 Abs. 1 GG) ihren Niederschlag gefunden hat. Insofern verpflichtet das Bundesstaatsprinzip den Bund, bereits bei der Steuergesetzgebung, dann aber auch bei der Steuerverteilung dafür zu sorgen, dass den Ländern ausreichende Steuermittel zufließen. Ferner wird die Ertragshoheit des Bundes den Anspruch der Länder auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben begrenzt. Insofern ergibt sich aus dem Grundgesetz ein Recht der Länder auf finanzielle Mindestausstattung.

Ein besonderes Merkmal des Exekutivföderalismus deutscher Prägung stellt der Länderfinanzausgleich dar. Besorgt um die Eingliederung der Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten nach dem Zweiten Weltkrieg, von denen ein Großteil in Niedersachsen und Bayern aufgenommen worden war, hatten die Autoren des Grundgesetzes im Jahre 1949 die politischen Gewalten zur „Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse“ im gesamten Bundesgebiet verpflichtet. Dieses verfassungsrechtliche Gebot galt für Länder ganz verschiedener Größe und Bevölkerungszahl mit entsprechenden Unterschieden auch in ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft. Noch heute übertrifft das größte Land Nordrhein-Westfalen mit ca. 18 Mio. Einwohnern das kleinste Land Bremen mit ca. 680.000 Einwohnern um fast das Dreißigfache. Bei solchen erheblichen Differenzen war die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse überhaupt nur dann möglich, wenn zugleich den „reichen“ Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) vom Grundgesetz abverlangt wurde, die übrigen „ärmeren“ 11 Länder finanziell zu unterstützen. Dieses System des horizontalen „Länderfinanzausgleichs“, bei dem eine Minderheit von weniger als einem Drittel der Länder an die große Mehrheit direkte Zahlungen (Finanztransfers) leistet, führt im Ergebnis dazu, dass die Differenzen in der Finanzkraft der Länder von ursprünglich über 60 % des durchschnittlichen Steueraufkommens pro Einwohner auf unter 10 % reduziert werden, und ist in dieser Form einmalig auf der Welt.

Auf dem Weg zu einer „Modernisierung“ des Bundesstaates

Bislang war die Alternative zwischen einem Verharren in den überkommenen

Gestaltungsformen und einer erweiterten, intensiveren Kooperation im Sinne des kooperativen Föderalismus im deutschen gouvernementalen Bundesstaat vorherrschend. Insgesamt hat aber die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in den letzten Jahren gezeigt, dass die Lage so nicht haltbar ist. Ein dritter Weg zeichnet sich ab, auf dem die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern wieder dominiert. Die beschriebenen Verhaltensweisen föderativer Konkurrenz und Konfrontation sind überwiegend Ausdruck des demokratischen Parteien- und Verbändestaates; als dessen natürliche Konsequenz dürfen sie weder zur unerwünschten Ausnahmeerscheinung degradiert noch gar für untrügliche Indizien eines strukturellen Verfalls der bundesstaatlichen Ordnung überhaupt gehalten werden. Vielmehr reaktiviert der kompetitive Föderalismus wesentliche Elemente des traditionellen Bundesstaatsgedankens : u.a. den politischen Wettbewerb mit der Chance des Experiments im kleinen, überschaubaren Bereich ; die Demonstration der Vielfalt unterschiedlicher Interessen und sachlicher Problemlösungsmöglichkeiten ; die dezentrale Entscheidung über Fragen von substanziellem politischem Gewicht (z. B. Energieversorgung, Umweltschutz etc.) ; schliesslich sämtliche Vorzüge eines gegliederten bundesstaatlichen Systems, die unter der Vorherrschaft des kooperativen Föderalismus verloren zu gehen drohten.

Allerdings werden all diese Elemente heute keineswegs unverändert wiederbelebt: Die Vielfalt der Interessen und Handlungsmöglichkeiten etwa beruht nicht mehr auf jenen Stammesunterschieden und historischen Eigentümlichkeiten der Länder, welche den Bundesstaat vergangener Epochen kennzeichneten, sondern auf der Komplexität moderner Industriegesellschaften, deren Regierbarkeit im Hinblick auf weitreichende Folgen von Maßnahmen und der begrenzten Vorausehbarkeit ihrer Wirkungen offene Entscheidungsprozesse verlangt. Ähnlich verhält es sich mit der Notwendigkeit des politischen Wettbewerbs und dem Erfordernis dezentraler Regelungen bei zunehmender Verknappung staatlicher Ressourcen und wachsenden sozialen Verteilungsproblemen. Dies erklärt sogleich jenes eigentümliche Paradoxon des föderativen Systems, dass mit fortschreitender Unitarisierung der Lebensverhältnisse um der Flexibilität und Wandelbarkeit des sozialen

Leistungsstaats willen der kompetitive Föderalismus geradezu eine Überlebensbedingung der modernen Industriegesellschaft darstellt – welche auf eine Balance und Mäßigung politischer Macht, auf Dezentralisierung und Konkurrenz, vor allem aber auf ein Mindestmass an individueller Freiheit angewiesen ist.

In diesem Zusammenhang wurde die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung von Bundestag und Bundesrat eingesetzt. Ursprünglich sollte sie also insbesondere über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Bundesgesetzgebung im Bundesrat und nicht zuletzt die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zwecks Abbau von Mischfinanzierungen Stellung nehmen. Inzwischen zeigen jedoch die Kommissionsberatungen, dass bei all diesen Fragen die politischen Interessen nicht nur zwischen Bund und Ländern insgesamt divergieren, sondern auch zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern, zwischen alten und neuen Ländern, zwischen Nord- und Südländern und nicht zuletzt zwischen den Ländern, die der Bundesregierung parteipolitisch nahe stehen, und den Oppositionsländern weit auseinanderfallen. Angesichts dieser in mehrfacher Hinsicht asymmetrischen Schlachtordnung zeichnet sich noch kein konkretes Ergebnis ab. Nur gewisse Tendenzen sind erkennbar. Der Bund scheint bereit zu sein, auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung den Ländern diejenigen Gesetzgebungskompetenzen zurückzugeben, die überwiegend regionalen oder örtlichen Bezug haben (z. B. das Versammlungsrecht, das Wohnungswesen oder die öffentliche Fürsorge). Im Gegenzug sollten die Länder bereit sein, auf ihre Zustimmungsbefugnisse im Bundesrat zu verzichten und damit ihr absolutes Vetorecht aufzugeben, womit die Möglichkeit einer Blockade der Regierungspolitik auf Bundesebene entfielen.

Nach verbreiteter Ansicht vor allem unter den wissenschaftlichen Experten der Kommission müssten die längst überfälligen Reformen der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland jedoch viel breiter und tiefgreifend angelegt werden. Um das System des kooperativen Föderalismus an die sozioökonomischen

Erfordernisse moderner Industriegesellschaften anzupassen, genügt es nicht, die bisherigen Strukturen der Bund/Länder-Solidarität einfach zu beseitigen und durch einen radikalen „Wettbewerbsföderalismus“ zu ersetzen. Vielmehr müsste nach dem Motto: „Fordern statt Fördern“ vom kooperativen zum innovativen Föderalismus übergegangen werden. Gefragt sind Kreativität, Flexibilität und Eigeninitiative. Die Gemeinschaftsaktivitäten von Bund und Ländern sowie die zahlreichen Ausgleichsmechanismen müssten durch Anreizelemente zumindest ergänzt, besser noch ersetzt werden. Wenn die Kommission in diesem Sinne mit ihren Reformbemühungen erfolgreich ist und die entsprechenden Änderungen des Grundgesetzes ihre Wirkung zeigen, wird die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland nicht nur transparenter und effizienter, sondern vor allem auch demokratischer und europatauglicher sein.