

# Mut zum Unterschied

Bundespräsident a. D. Roman Herzog über die unvollendete Föderalismusreform der großen Koalition, fehlende Schritte und das Konzept des Konvents für Deutschland.

Genau so, wie es zu befürchten war, ist es gekommen. Die Schmiede der großen Koalition haben die letzten noch offenen Fragen des vor Jahresfrist unvollendet gebliebenen Föderaliskompromisses geklärt und freuen sich, als sei damit die große Reform geschafft. Kritikwürdig ist selbstverständlich nicht, dass an dieser Reformfront endlich etwas geschieht. Das ist dringend nötig und seit Langem überfällig. Zu beanstanden ist auch nicht, was geschieht: Insgesamt gehen die Reformansätze in die richtige Richtung. Wirklichkeitsfremd ist aber der Anspruch, damit sei der Auftrag erfüllt und die Föderalismusreform abgehakt. Was jetzt vereinbart wurde, ist bestenfalls ein erster Schritt – ein löblicher erster Schritt, aber eben nicht mehr.

Das wird deutlich, wenn man sich die Problemlage vergegenwärtigt. Der Bundesstaat hat sich in den Jahrzehnten seit dem In-Kraft-Treten des Grundgesetzes tief greifend verändert. Der dominierende Trend war, dass Verantwortung vermischt, verwischt und dadurch immer unklarer wurde. Dies geschah vor allem dadurch, dass der Bund zu weit im Gesetzesvollzug durch die Länder mitredete und dass die Länder Zuständigkeiten an den Bund abtraten und gegen Mitbestimmungsrechte auf Bundesebene eintauschten. Das Ergebnis ist einerseits substanzarme Landespolitik und andererseits eine Bundespolitik, die 60 Prozent ihrer Gesetze nicht mehr in eigener Verantwortung – das heißt ohne Zustimmung des Bundesrats – beschließen kann. Blockaden sind damit programmiert.

**Unübersichtlichkeit.** Überdies hat der Bund Kompetenzen aktiv und rigoros an sich gezogen. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung, die eigentlich die Länderzuständigkeit als den Normalfall und Bundesgesetze nur bei konkretem Bedarf vorsah, hat er fast alle Materien bundesgesetzlich geregelt und dadurch die Länderpolitik weiter ausgehöhlt. Und außerdem haben Bund und Länder gemeinsam ihre Verantwortung bis zur Unkenntlichkeit verwischt, indem sie während der ersten großen Koalition die Gemeinschaftsaufgaben einführten und außerdem über die Jahrzehnte hinweg einen Finanzausgleich entwickelten, der den Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen und dem Haushaltsvolumen eines Landes fast vollständig aufhob.

Das Ergebnis ist ein Einheitsbrei. Keiner kann ohne den anderen handeln, und jeder kann bei Bedarf die Schuld auf den anderen schieben. Wo alle für alles verantwortlich sind, ist in Wahrheit keiner mehr für irgendetwas verantwortlich. Das merkt der Bürger, wenn er seiner Unzufriedenheit an der Wahlurne Ausdruck geben möchte. Weder für das Niveau der Abgaben noch für das, was er dafür bekommt, noch für die allermeisten anderen ihn betreffenden Entscheidungen kann er einen eindeutigen Verantwortlichen ausmachen. Wen wundert es da, wenn sich sein Frust gegen die Politik im Allgemeinen und die Politiker samt und sonders kehrt?

**Bewegungsunfähigkeit.** Noch etwas bleibt bei diesem Verantwortungsmischmasch auf der Strecke: die Reformfähigkeit unseres Landes. Wenn keiner sich bewegen kann, ohne dass die anderen mitmachen, dann bewegt sich am Ende nichts. Das ist die verheerendste Auswirkung der Fehlentwicklung unseres Föderalismus. Sie hat die Entscheidungs- und damit die Reformfähigkeit unserer politischen Institutionen so nachhaltig beschädigt, dass die meisten nötigen Reformen nicht vom Fleck kommen – nicht oder jedenfalls nicht nur wegen Reformunwilligkeit oder Reformunfähigkeit unserer Politiker, sondern weil das institutionelle Gefüge nicht mehr stimmt und unüberwindliche Hürden für zügiges und verantwortliches Entscheiden aufrichtet.

Aus diesen Befunden ergibt sich die Richtung, in die eine Reform gehen muss: Die Parole heißt Entflechtung. Bund und Länder müssen wieder autonom – das heißt voneinander unabhängig – handlungsfähig werden, und zwar in Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzen. Bei der Gesetzgebung lässt sich eine solche Entflechtung nicht dadurch leisten, dass man die verschiedenen Gesetzesmaterien neu auf die drei Typen ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung verteilt. Die Föderalismuskommission ist diesen Weg gegangen und hat dabei zweifellos einige vernünftige Neuordnungen erarbeitet. Aber die Spuren aus der fünfzigjährigen Praxis bei konkurrierender und Rahmengesetzgebung schrecken doch zu sehr, um das System der Gesetzgebungstypen einfach so zu lassen, wie es ist. Der Bund hat in diesem System zu viele Kompetenzen zu mühelos an sich ziehen können.



PROFIL

► **Roman Herzog.** Der frühere Bundespräsident, 71, leitet den Konvent für Deutschland.

► **Ziel.** Diesem Kreis gehören zwölf Persönlichkeiten an. Ihr Programm: Die Reformfähigkeit des Landes zu erhöhen.



**Bundesrat.** Die Länderkammer hat weiterhin viele Mitwirkungsrechte und mithin Blockademöglichkeiten.



**Bremen-Mitte.** Wenn die Bremer ihr eigenes Bundesland behalten wollen, dann sollen sie auch für die Kosten aufkommen.

Stattdessen sollte man die Gesetzgebungsarten neu ordnen. Selbstverständlich muss es einen Bereich geben, in dem der Bund allein das Sagen hat, von etwaigen Zustimmungserfordernissen des Bundesrats einmal abgesehen. Dafür brauchen wir eine Vollgesetzgebung des Bundes, die sich von der bisherigen ausschließlichen Bundesgesetzgebung nicht allzu sehr unterscheidet. Die neue Bezeichnung gewinnt ihren Sinn aber aus der Unterscheidung zu dem einzigen weiteren Gesetzgebungstypus, den wir daneben auf der Bundesebene noch brauchen: der Grundsatzgesetzgebung, die in etwa den Richtlinien der Europäischen Union entspräche. Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass in vielen Fällen Bundeseinheitlichkeit nur in grundsätzlichen Richtungsfragen erforderlich ist, während die Ausgestaltung im Einzelnen von Land zu Land variieren kann. Dabei müssten die Lehren aus der Rahmengesetzgebung beherzigt werden. Das heißt: Es müsste dafür gesorgt werden, dass der Bund nicht wieder alle möglichen Details regelt – aber das ist eine Frage sorgfältiger Gesetzestchnik bei der Neuformulierung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen.

**Unabhängigkeit.** Bei der Verwaltungsentflechtung verdient die Föderalismuskommission Lob. Das Grundgesetz hat die Ausführung der Bundesgesetze im Normalfall zur Angelegenheit der Länder erklärt. Aber es hat auch zugelassen, dass der Bund den Ländern in diese Ausführung hineinredet – durch Regelung des Verfahrens oder der Organisation. Der springende Punkt dabei ist, dass immer, wenn er das tut, das betreffende Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Auf dieser Vorschrift beruht ein sehr großer Teil der Zustimmungserfordernisse – und damit der Blockademöglichkeiten des Bundesrats. Die Kommission hat das einzig Vernünftige getan und die verbindliche – und damit zustimmungspflichtige – Einmischung des Bundes ausdrücklich zur Ausnahme erklärt. Das wird die Zahl möglicher Bundesratsblockaden hoffentlich verringern.

Ein Thema, das in dem Dreieck Gesetzgebung – Verwaltung – Finanzen nur schwer einzuordnen ist, aber ebenfalls erheblichen Entflechtungsbedarf hat, ist die Vertretung Deutschlands in der Europäischen Union. Die Länder haben sich bei der Überarbeitung des Grundgesetzes aus

Anlass der Wiedervereinigung Mitspracherechte in der Europapolitik gesichert, die sehr weit gehen. Das ist nicht völlig unplausibel. Denn vieles, was in Brüssel beschlossen wird, müssen auf Grund der Kompetenzverteilung in unserer Verfassung die Länder umsetzen. Aber der neue Artikel 23 hat den Bund bei der Vertretung deutscher Interessen in Europa in einem Maße an das Ländervotum gebunden, dass seine europäische Handlungsfähigkeit sehr bedenklich eingeschränkt ist. Das ist nicht im Interesse unseres Landes. Die Länder haben sich in der Föderalismuskommission leider total stur gestellt, als es um die Vertretungsrechte in Europa ging. Was herauskam, war eine absolute Minimallösung, die auch im Koalitionsvertrag nur geringfügig verbessert wird.

**Interessenvertretung.** Im Europa der 25 muss die Bundesrepublik mit einer Stimme sprechen, ihre Positionen frühzeitig in den Meinungsbildungsprozess einbringen und flexibel reagieren können; sonst geraten die deutschen Interessen ins Hintertreffen. In einer Situation, wo mehr als 80 Prozent der für die Wirtschaft und die Sozialpartner wichtigen Entscheidungen in Brüssel fallen, können wir uns das wahrhaftig nicht leisten. Der Konvent für Deutschland hat Vorschläge gemacht, wie man dem Bund das alleinige Vertretungsrecht in Europa geben kann, ohne die legitimen Interessen der Länder unter den Tisch fallen zu lassen. Das hat leider nur ansatzweise Eingang in die Koalitionsverein-

„Im Europa der 25 muss die Bundesrepublik mit einer Stimme sprechen und flexibel reagieren können, sonst geraten die deutschen Interessen ins Hintertreffen.“

barung gefunden. Hinsichtlich der Handlungsfähigkeit in Europa steht also die eigentliche Reform weiterhin aus.

Das gilt erst recht für die Finanzverfassung. Die Föderalismuskommission hat das Thema von vornherein ausgeklammert; Die große Koalition hat sie sich immerhin für später vorgenommen. Dass die Ausklammerung ein kapitaler Fehler war, wird sofort klar, wenn man sich die Frage stellt, was eine Autonomie der Gesetzgebung und Verwaltung wert ist, die nicht durch eine Finanzautonomie untermauert wird. Wer zahlt, schafft bekanntlich an. Um es ▶

## Essay



**Nordseedeich.** Der Küstenschutz bleibt Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Die Reform ist überfällig.

gleich zu sagen: Eine vollständige Entflechtung von Bundes- und Länderfinanzen wird nie möglich sein. Die großen Steuern – also Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer – sind zu wichtig und in ihrer Entwicklung zu wenig vorhersehbar, als dass man sie jeweils ausschließlich einer Ebene zuweisen könnte. So schön das wäre. Aber was hindert uns daran, den Ländern etwa Zu- und Abschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ermöglichen?

**Lasten.** „Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, höre ich darauf als Antwort. Aber das gilt nur, wenn wir diese Einheitlichkeit zum Fetisch machen – was wir in der Tat viel zu lange getan haben. An den beiden Stellen, wo sie, beziehungsweise die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, im Grundgesetz erwähnt wird, geht es nicht um elementare Verfassungsgrundsätze. Und in einer föderalen Verfassung muss eine Formulierung wie diese verfassungskonform, also auch föderalismuskonform, interpretiert werden.

Ein Föderalismus, der keine Unterschiede zulässt, ist schon gedanklich ein Unding. Es ist geradezu der eigentliche Sinn der Gliederung des Bundes in Länder, von Land zu Land unterschiedliche Lösungen zu ermöglichen; sonst bräuhete man diese Gliederung nicht. Vor diesem Hintergrund kann die Einheitlichkeitsklausel zum Beispiel nicht bedeuten, dass die Steuerbelastung in allen Bundesländern exakt gleich sein muss. Die nicht sehr ermutigende Wahrheit

„Ein Föderalismus, der keine Unterschiede zulässt, ist schon gedanklich ein Unding. Es ist geradezu der Sinn der Gliederung, von Land zu Land unterschiedliche Lösungen zu ermöglichen.“

ist wohl, dass wir zu viel Angst vor Unterschieden haben – und dass deren produktive Kraft sträflich unterschätzt wird. Gerade in der produktiven Kraft der Unterschiede liegt aber die eigentliche Stärke des Föderalismus. Deshalb wird eine Föderalismusreform ohne den Mut zum Unterschied nicht gelingen. Bei der Finanzverfassung fehlt dieser Mut bisher völlig. Das gilt nicht nur für die angeführte begrenzte Gestaltungsfähigkeit der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Nicht einmal diejenigen Steuern, deren Ertrag ausschließlich den Ländern zusteht, hat man ihnen

zur eigenen gesetzgeberischen Gestaltung überlassen – ja sie wollen sie nach allem, was zu hören ist, nicht einmal.

Das lässt ahnen, wie schwierig es bei den Kernstücken der Finanzentflechtung werden wird: bei den Gemeinschaftsaufgaben und ganz besonders beim Finanzausgleich. An eine Gemeinschaftsaufgabe hat sich die Föderalismuskommission immerhin herangetraut: den Hochschulbau. Und die Koalitionsvereinbarung hat die Streichliste noch um die Bildungsplanung erweitert. Fehlkonstruktionen sind sie aber allesamt. Nur in einem einzigen Fall, nämlich bei der außeruniversitären Großforschung, ist ein Engagement des Bundes wirklich nötig. Aber dazu braucht man keine Gemeinschaftsaufgabe.

**Nivellierung.** Die härteste Nuss ist zweifellos der Länderfinanzausgleich – und sei es nur deswegen, weil es seit der Wiedervereinigung eine stabile Mehrheit von Empfängerländern im Bundesrat gibt. Hier geht es nicht um die im Solidarpakt den neuen Ländern zugesagten Leistungen. Die will niemand antasten. Es geht vielmehr darum, dass der Finanzausgleich sich durch einen Nivellierungsgrad auszeichnet, der es für die leistungsfähigen Länder uninteressant macht, ihre Steuerquellen, etwa durch eine attraktive Standortpolitik, zu pflegen: Was sie dadurch an Mehreinnahmen erzielen, kommt zum allergrößten Teil nicht ihnen selbst zugute, sondern wird in den Umverteilungstopf abgeschöpft. Leistungsanreize sehen anders aus.

Die Wahrheit ist, dass wir einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern genau genommen überhaupt nicht brauchen. Auch der kooperativste Föderalismus kommt nicht ohne ein Element des Wettbewerbs aus. Wo Zuschüsse zur Aufgabenerfüllung der Länder unerlässlich sind, kann sie der Bund im Wege des vertikalen Ausgleichs leisten. Das entspricht seiner Rolle in einer bundesstaatlichen Logik.

Finanzielle Eigenverantwortung ist übrigens auch die Antwort auf die oft gehörte Frage: „Und wo bleibt die Länderneugliederung?“ Die oben zitierte Volksweisheit hat nämlich eine siamesische Zwillingsschwester: Wer anschaffen will, soll auch zahlen. Wenn die Bremer oder die Saarländer die Kosten eines eigenen Bundeslandes zu tragen bereit sind – selbst zu tragen bereit sind! – gebührt ihnen

unser Respekt. Wenn nicht, werden sie wissen, wo sie in Hannover oder in Mainz anklopfen müssen.

Dass meine Überlegungen allzu vielen als utopisch erscheinen, zeigt eigentlich nur, wie weit sich unsere Denkgewohnheiten von den Selbstverständlichkeiten eines normalen, seine Stärken voll entfaltenden Föderalismus entfernt haben. Und natürlich unterstreicht es die höchst banale Feststellung, dass die deutsche Föderalismusreform mit der Koalitionsvereinbarung nicht etwa abgeschlossen ist, sondern gerade erst anfängt. ☐