ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Häde, Ulrich

Article — Published Version

Föderalismus in Deutschland - und er bewegt sich doch!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Häde, Ulrich (2005) : Föderalismus in Deutschland - und er bewegt sich doch!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 1, pp. 11-14, https://doi.org/10.1007/s10273-005-0328-4

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/42406

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Gescheiterte Reform des Föderalismus?

Der Föderalismuskommission ist es Ende letzten Jahres nicht gelungen, ein gemeinsames Reformkonzept vorzulegen. Welche Themen waren in der Diskussion? Woran scheiterte die Kommission? Welche Themenfelder sollten bei einer Wiederaufnahme der Gespräche bearbeitet werden?

Rolf Peffekoven

Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik

Eigentlich bestand Einigkeit zwischen den Politikern von Bund und Ländern – und auch über die Parteigrenzen hinweg: Wenn der dringend gebotene Reformprozess in Deutschland erfolgreich angegangen werden soll, dann bedarf es einer Änderung der Finanzverfassung mit dem Ziel, klare Zuständigkeiten und damit auch Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern zu schaffen.

Viele der in den letzten Jahren angegangenen Maßnahmen sind letzten Endes daran gescheitert, dass Gesetzesänderungen erforderlich waren, die die Zustimmung des Bundesrates verlangten. Diese war jedoch angesichts der verschiedenen Interessenlagen von Bund und Ländern, vor allem auch wegen der unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, oft nicht zu erreichen.

Vermischung von Zuständigkeiten

Der Kern des Problems liegt aber tiefer. Seit Ende der sechziger Jahre ist unter dem Stichwort des kooperativen Föderalismus eine Vermischung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern entstanden. Der Bund nimmt die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz extensiv in Anspruch. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a Grundgesetz beteiligt er sich an der Planung und Finanzierung von Länderaufgaben. Im Ergebnis beschränkt sich die Gesetzgebung der Länder auf nur noch wenige Bereiche, vor allem auf das Bildungswesen. Aber selbst dort werden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder durch die Rahmengesetzgebung des Bundes stark eingeschränkt. Das macht verständlich, warum die Länder nicht bereit sind, weitere Kompetenzen auf diesem Politikfeld dem Bund zu überlassen, sondern ganz im Gegenteil die uneingeschränkte Zuständigkeit für sich reklamieren. Dabei haben die Länder die besseren Argumente auf ihrer Seite. Nur über mehr Wettbewerb wird sich die Effizienz im Bildungswesen steigern lassen.

Wegen der Vielzahl von zustimmungsbedürftigen Gesetzen (über 60% aller Gesetze) sieht es zunächst so aus, als seien die Länder in starkem Maße an der Gesetzgebung beteiligt. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Alles Wichtige geschieht im Bundestag, im Bundesrat, im Vermittlungsausschuss und nicht etwa in den Länderparlamenten, wo viele der Entscheidungen eigentlich hingehören. Deshalb ist zu begrüßen, dass die Föderalismuskommission[1] durch Neuverteilung von Zuständigkeiten die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze auf etwa 30% reduzieren wollte. Ob das allerdings erreicht worden wäre, muss bezweifelt werden. Zustimmungsbedürftig sollten nämlich all die Gesetze bleiben, bei denen für die Länder „erhebliche Kostenbelastungen" entstehen. Diese Leerformel lässt befürchten, dass sich an den gegenwärtigen Verhältnissen nicht allzu viel geändert hätte.

Keine Änderung der vertikalen Steuerverteilung

Auch die Steuergesetze sind in Deutschland durchweg Bundesgesetze; die Länder verfügen dagegen über keine Steuerhoheit. Rund 70% des Gesamtsteueraufkommens entfallen auf die Gemeinschaftssteuern: Änderungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Umsatzsteuer bedürfen deshalb stets der

[1] Statt des offiziellen Titels „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" ist im Folgenden von „Föderalismuskommission" oder – kurz – von „Kommission" die Rede.

Zustimmung des Bundesrates. Das hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass bei steuergesetzlichen Vorhaben im politischen Gerangel der Parteien meist nur der kleinste gemeinsame Nenner verwirklicht werden konnte – keine gute Bedingung für eine Reformpolitik.

Vieles spricht dafür, das heute dominierende Verbundsystem wieder durch ein (separierendes) Trennsystem zu ersetzen, wie es ursprünglich im Grundgesetz auch vorgesehen war, durch die große Finanzreform Ende der sechziger Jahre und den damals eingeführten großen Steuerverbund aber weitgehend abgeschafft worden ist. Hinsichtlich der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern hat sich die Föderalismuskommission nur mit einem Randproblem beschäftigt: Die den Ländern zustehende Kraftfahrzeugsteuer sollte gegen die dem Bund zustehende Versicherungsteuer getauscht werden. Unter dem Aspekt einer optimalen Steuerverteilung ist dieses Vorhaben eigentlich falsch; denn es spricht vieles dafür, den Ländern die im Aufkommen pro Kopf nur wenig streuende Kraftfahrzeugsteuer zu belassen und ihnen nicht die sehr viel stärker streuende Versicherungsteuer zu übertragen. Solange man allerdings einen nahezu nivellierenden Länderfinanzausgleich (ergänzt um die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) praktiziert, ist dieses Argument nicht stichhaltig[2]. Für den vorgeschlagenen „Steuertausch“ werden auch ganz andere Argumente bemüht: Wenn Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer Bundessteuern sind, eröffnen sich möglicherweise bessere Chancen, eine Reform der Besteuerung des Kraftfahrzeugverkehrs (konkret: Wegfall der Kraftfahrzeugsteuer bei Erhöhung der Mineralölsteuer) durchzusetzen.

Eine „zukunftsfähige“ Reform des Föderalismus muss nicht nur klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Verhältnis von Bund und Ländern bringen. Den Körperschaften der gleichen Ebene müssen zudem Anreize für effizientes Verhalten gesetzt werden. Das läuft darauf hinaus, mehr Wettbewerb zwischen den einzelnen Bundesländern zuzulassen. Voraussetzung dafür wäre, den Länder eine – wenn auch begrenzte – Steuerautonomie einzuräumen und den in Art. 107 Abs. 2 Grundgesetz vorgesehenen Finanzausgleich zwischen den Ländern in einer solchen Weise zu praktizieren, dass Anstrengungen eines Landes um eigene Steuereinnahmen ermöglicht und darüber hinaus auch honoriert und nicht – wie heute – über den Ausgleichsmechanismus weitgehend kompensiert werden.

Wenn man von solchen Überlegungen ausgeht, dann war ein Erfolg der Föderalismuskommission von vornherein nicht zu erwarten; denn die beiden zuletzt genannten Aspekte (Steuerhoheit für die Länder und Reform des Länderfinanzausgleichs) sind von der Kommission ausgeklammert worden.

Keine Besteuerungsrechte für die Länder

Dass man sich mit der Frage der Steuerautonomie für die Länder nicht beschäftigt hat, muss schon deshalb überraschen, weil es als wichtigstes Ziel der Reform angesehen worden ist, den Bundesländern stärkere Gesetzgebungsbefugnisse einzuräumen. Das ist dann aber auch für die Besteuerung zu fordern. Nach den Vorschlägen der Kommission sollte es jedoch auch in Zukunft dabei bleiben, dass die Länder keine Gestaltungsrechte bei der Besteuerung erhalten, sondern lediglich ein Mitwirkungsrecht über den Bundesrat, wenn es um Steuern geht, deren Aufkommen zum Teil oder ganz den Bundesländern (oder ihren Gemeinden) zufließen. Lediglich für die Grunderwerbsteu-

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 66, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Ulrich Häde, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Prof. Dr. Bernd Huber, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität München und stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen. Er ist gegenwärtig Rektor der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 55, ist Inhaber des Lehrstuhls Regierungssystem der Bundesrepublik am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.

[2] Wenig überzeugend war auch der Vorschlag, das Aufkommen aus der Versicherungsteuer nach einem Schlüssel zu verteilen, in dem der Kraftfahrzeug-Bestand, die Einwohnerzahl und die Wirtschaftskraft der Länder eingehen sollte.

er hatte die Kommission erwogen, den Ländern die Festsetzung der Steuersätze zu überlassen. Das wäre immerhin ein Einstieg in die Steuerautonomie gewesen, wenngleich die Wirkung angesichts des Aufkommens von etwa 4,6 Mrd. Euro (im Jahre 2004) eher bescheiden geblieben wäre.

Das Votum gegen Steuerautonomie ist wohl in erster Linie eine Rücksichtnahme auf die finanzschwachen (ostdeutschen) Länder, denen ein Steuerwettbewerb angeblich nicht zuzumuten sei. Dabei wird behauptet, die finanzstarken Länder könnten im Wettbewerb ihre Steuersätze senken und damit erfolgreich Attrahierungspolitik betreiben. Die finanzschwachen Länder müssten dagegen wegen ihrer Finanznot die Steuersätze anheben. Das führe zu Standort- und Wohnsitzverlagerungen zu Lasten der finanzschwachen Länder; die Unterschiede in der Steuerkraft würden also noch vergrößert.

Das steht übrigens ganz im Gegensatz zu Aktivitäten der neuen Mitgliedsländer der EU, die freiwillig einen solchen Steuerwettbewerb akzeptieren. Sie setzen auf dessen effizienzsteigernde Wirkung und erwarten – wohl zu Recht – von daher mehr Wachstum und Beschäftigung und damit mehr Wohlstand. Das wird wiederum zu größeren Steuerbemessungsgrundlagen führen, so dass mittelfristig sogar trotz niedriger Steuersätze mit höherem Steueraufkommen zu rechnen ist.

Solch mutige Gedanken sind den meisten Bundesländern fremd und in der Föderalismuskommission offenbar erst gar nicht diskutiert worden. Die Gegner des Steuerwettbewerbs verkennen zudem, dass es einen Wettbewerb zwischen den Bundesländern schon heute gibt – nicht über Steuern, sondern über Subventionen. Aus ordnungspolitischen Überlegungen sollte man aber dem offenen Wettbewerb über allgemeine Steuern den Vorzug geben gegenüber dem versteckten Wettbewerb über diskriminierende Subventionen.

Die Verhandlungen in der Föderalismuskommission haben auch aufgezeigt, wie stark sich Subventionsmentalität nicht nur bei Unternehmen, sondern auch bei den Bundesländern breit gemacht hat. Anders ist die Forderung der neuen Länder nicht zu verstehen, bei einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die im Solidarpakt II – im so genannten Korb II – zugesagten Mittel von rund 51 Mrd. Euro verfassungsrechtlich zu garantieren. Solche Regelungen gehören jedoch nicht in die Verfassung. Der Anspruch der neuen Länder ist zudem über das Gebot der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz) hinreichend abgesichert. Die Einzelheiten werden schon heute in einem Bundesgesetz – dem Solidarpaktfortführungsgesetz – geregelt.

Keine Reform des Länderfinanzausgleichs

Auch die Fragen des Länderfinanzausgleichs sind aus der Reformdiskussion ausgeklammert geblieben. Diese Regelungen sind zuletzt im Jahre 2001 mit Wirkung zum 1.1.2005 aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 reformiert worden. Zwar erfüllt auch das neue System nicht die von der Wissenschaft formulierten Anforderungen an ein einfaches, transparentes und Anreize schaffendes System, diese Regelungen sollen aber dennoch nach Vorstellungen der Politiker bis zum Jahre 2020 gelten[3]. Insoweit ist es nicht verwunderlich, dass eine Reform des Länderfinanzausgleichs nicht zu den Verhandlungsgegenständen der Kommission gehört hat, die mit Politikern besetzt war.

Würde man auch nur einen Schritt in Richtung einer Steuerautonomie für die Länder gehen, müssten die Regelungen des Länderfinanzausgleichs geändert werden. Dann müsste nämlich gewährleistet sein, dass Länder, die höhere Steuern erheben, dafür über das Ausgleichssystem nicht bestraft werden, und Länder, die niedrigere Steuern erheben, dafür keine Kompensation erhalten. Dieses Problem ergab sich bisher nur für die bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder zu berücksichtigenden Realsteuereinnahmen der Gemeinden. Hier war bis zum 31.12.2004 – sachlich geboten – die Normierung mit einheitlichen Hebesätzen vorgesehen. Diese Regelung ist zum 1.1.2005 überraschend abgeschafft worden. Würden die Bundesländer selbst über die Höhe der Steuersätze entscheiden oder Zuschläge zu einzelnen Steuern (etwa die Einkommen- und Körperschaftsteuer) erheben dürfen, dann müsste bei der Ermittlung der Finanzkraft die „Steueranspannung“ berücksichtigt werden.

Regelungen zum nationalen Stabilitätspakt

Ein Vorschlag der Kommission verdient allerdings Beachtung: Die Länder waren offenbar endlich bereit, einen Schritt in Richtung eines nationalen Stabilitätspaktes zu gehen, sich nämlich an der

[3] Zu den Einzelheiten vgl. Zeitgespräch „Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II“ mit Beiträgen von Rolf Peffekoven („Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail“) und Thomas Lenk („Im ‚Schleier des Nichtwissens‘ das Maßstäbegesetz verabschiedet?“), in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 8, S. 427 ff.

Finanzierung etwaiger Sanktionen der EU gegenüber Deutschland im Rahmen des Art. 104 EG-Vertrag zu beteiligen. Inzwischen hat die gesamtstaatliche Defizitquote drei Jahre in Folge über dem Grenzwert von 3% gelegen, wozu auch die defizitären Haushalte der Länder und ihrer Gemeinden beigetragen haben. Wenn das fiskalische Regelwerk für die Europäische Währungsunion noch einen Rest an Glaubwürdigkeit behalten soll, sind Sanktionen gegen Deutschland (und andere Defizitsünder) geboten, die hierzulande zwischen 4 und 10 Mrd. Euro liegen könnten. Davon wollten die Länder nun 35% übernehmen. Aber auch bei diesem Punkt ist die Kommission wiederum zu kurz gesprungen; denn die Verteilung etwaiger Sanktionen ist nur einer der Aspekte, die in einem nationalen Stabilitätspakt geregelt werden müssen[4]. Dazu gehören:

(1) Das noch zulässige gesamtstaatliche Defizit muss zwischen dem Bund (einschließlich der Sozialversicherungen) und den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) aufgeteilt werden (vertikale Verteilung des Kreditrahmens).

(2) Das den Ländern insgesamt erlaubte Kreditvolumen muss anhand bestimmter Kriterien (zum Beispiel Einwohnerzahl, regionales Bruttoinlandsprodukt) auf die einzelnen Länder verteilt werden (horizontale Verteilung des Kreditrahmens).

(3) Sanktionen sind festzulegen, die ergriffen werden, wenn sich einzelne Körperschaften nicht an die gemäß (1) und (2) ermittelten Kreditgrenzen halten.

(4) Die Verteilung etwaiger Sanktionen der EU muss in vertikaler und horizontaler Hinsicht geregelt werden.

Die Kommission hat sich auf den vierten Punkt beschränkt und dabei auch nur den vertikalen Aspekt geklärt[5]. Wie die von der Ländergesamtheit zu übernehmenden Finanzierungsbeiträge auf die einzelnen Länder verteilt werden sollen, wurde nicht exakt festgelegt. Die in die Diskussion gebrachte Verteilung nach der Einwohnerzahl ist kein geeigneter Ansatz; Sanktionen müssten wohl eher nach dem Verursacherprinzip umgelegt werden: Wer zur Überschreitung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze beigetragen hat, muss entsprechende Leistungen zur Finanzierung von Sanktionen erbringen.

Fazit: Eine vertane Chance

Das Urteil über die Arbeit der Föderalismuskommission muss insgesamt negativ ausfallen: Letzten Endes hat die Kommission ein viel zu eng abgegrenztes Themenfeld bearbeitet. Man kann nicht sinnvoll über Veränderungen in der Gesetzgebungshoheit oder bei der Mischfinanzierung diskutieren und entscheiden, wenn die Fragen der Steuerhoheit, der vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern und der horizontalen Steuerverteilung zwischen den Ländern ausgeklammert werden. Roman Herzog hat es auf den Punkt gebracht, wenn er den „Grundfehler“ der Reformkommission darin sieht, „dass man sich von vornherein darauf geeinigt hat, nicht über die Finanzverteilung von Bund und Ländern zu reden“[6].

Selbst wenn der im Dezember 2004 von den beiden Vorsitzenden erarbeitete Vorschlag mehrheitsfähig gewesen wäre, hätte man nicht von einer gelungenen Reform des Föderalismus sprechen können. Es wäre wiederum eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gewesen. So schafft man keine „zukunftsfähige“ Finanzverfassung. Insoweit ist sogar zu begrüßen, dass die Vorschläge keine Mehrheit gefunden haben. Andernfalls wäre das Ergebnis wohl wieder als eine „Sternstunde des Föderalismus“ gefeiert worden, wie bereits bei den Neuregelungen des Länderfinanzausgleichs 1995 und 2001 geschehen. Wie damals hätte sich aber auch diesmal sehr bald gezeigt, dass erneut eine Chance für eine Reform der Finanzverfassung vertan worden ist.

Dass aber nicht einmal dieses ausgesprochen bescheidene Modell umgesetzt werden konnte, lässt Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik aufkommen. Es bleibt dabei: Nur wenn es gelingt, eine grundsätzliche Reform der innerstaatlichen Finanzbeziehungen durchzusetzen, werden sich Chancen bieten, die dringend notwendigen Reformen in anderen Bereichen – etwa dem Steuerrecht, dem System der sozialen Sicherung und dem Bildungswesen – umzusetzen und damit die Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Deutschland zu sichern.

---

[4] Zur Gestaltung eines nationalen Stabilitätspaktes vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen; Bd. 75, Berlin 2003.

[5] Der Bundesminister der Finanzen redet zwar immer von einem nationalen Stabilitätspakt und meint damit unverbindliche Absprachen, die am 21. März 2002 im Finanzplanungsrat getroffen worden sind. Danach sollte das noch zulässige gesamtstaatliche Defizit zu 45% vom Bund und zu 55% von den Ländern in Anspruch genommen werden. Über die horizontale Verteilung gemäß (2), über innerstaatliche Sanktionen gemäß (3) und über die Verteilung von EU-Sanktionen gemäß (4) ist nichts vereinbart worden. Zudem sind Ausgabenlinien für Bund, Länder und Gemeinden verabredet worden, die 2004 zum Einhalten der 3%-Grenze führen sollten. Das Ergebnis ist bekannt.

[6] Herzog gibt Reformen des Grundgesetzes schlechte Noten, in: Handelsblatt Nr. 242 vom 13.12.2004, S. 1.

Ulrich Häde

Föderalismus in Deutschland – und er bewegt sich doch!

Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission) hatte viel vor. Erreicht hat sie schließlich gar nichts. Aber das, was sie beinahe beschlossen hätte, ist durchaus beachtenswert.

Die Einsetzungsbeschlüsse von Bundestag und Bundesrat vom 16. und 17. Oktober 2003 gaben der Kommission die Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland zu erarbeiten. Ziel sollte es sein, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern". Vor allem sollte sich die Kommission mit den Gesetzgebungszuständigkeiten, den Mitwirkungsrechten der Länder über den Bundesrat und den Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern befassen. Einbezogen werden sollten auch die europäische Dimension sowie die Situation der Kommunen.

Das war ein anspruchsvolles Programm. Allerdings fällt auf, dass man sich – wie auch schon die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat 1994 – nicht generell an das Thema „Finanzverfassung und Finanzausgleich" heranwagte. Dieser Komplex sorgte in den letzten Jahren für so viel Streit, dass eine Einigung ohnehin nicht zu erwarten gewesen wäre.

Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

In dem einen Jahr ihrer Tätigkeit konnte die Kommission durchaus beachtliche Ergebnisse erreichen. So war die Bundesseite bereit, den Ländern zusätzliche Gesetzgebungsrechte zu übertragen. Die Länder sollten die Gesetzgebungsbefugnis für das Besoldungs- und Versorgungsrecht ihrer Beamten sowie eine ganze Reihe weiterer Gegenstände (z.B. Versammlungsrecht, Strafvollzug, Ladenschluss, Gaststättenrecht, Notariat und allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse) erhalten. Im Gegenzug war vorgesehen, einige Materien in die ausschließliche Bundeskompetenz zu überführen (Waffen- und Sprengstoffrecht, Erzeugung und Nutzung der Kernenergie, Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland, Versorgung von Kriegsbeschädigten). Die Absicht, in Art. 33 Abs. 5 GG die Worte „und fortzuentwickeln" anzufügen, hätte wohl weitreichende Änderungen des Beamtenrechts zu Ungunsten der Beamten ermöglicht.

Eine Verbesserung für den Bund sollte auch dadurch erreicht werden, dass man die meisten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes vom Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 2 GG ausnehmen wollte. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat diese Erforderlichkeitsklausel 1994 verschärft, um das Bundesverfassungsgericht zu einer Änderung seiner Rechtsprechung, die dem Bund bis dahin freie Hand ließ, zu veranlassen. Nun macht das Bundesverfassungsgericht seit Oktober 2002 Ernst mit diesem Auftrag und schon will der Gesetzgeber wieder zurückrudern. Damit hinge die Inanspruchnahme dieser „unechten" konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wieder nur vom Willen des Bundesgesetzgebers ab. Das sollte man noch einmal gründlich überdenken.

Mitwirkungsrecht der Länder über den Bundesrat

Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und insbesondere die Zustimmungsvorbehalte haben die Bundesgesetzgebung sehr schwerfällig gemacht. Auslöser von Zustimmungserfordernissen ist oft Art. 84 Abs. 1 GG. Führen nämlich – wie im Normalfall – die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so kann der Bundesgesetzgeber die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren nur regeln, wenn der Bundesrat zustimmt.

Da der Bund häufig solche Regelungen trifft und eine einzelne zustimmungsbedürftige Vorschrift die Zustimmungspflicht für das gesamte Gesetzeswerk auslöst, bedürfen derzeit wohl rund 60% aller Gesetze der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrats. Die Tendenz zu unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat führt dann dazu, dass der Opposition auf der Bundesebene über den Bundesrat ein erhebliches Blockadepotenzial zur Verfügung steht. Die Kommission wollte Art. 84 GG so ändern, dass Bundesregelungen über die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren künftig grundsätzlich zustimmungsfrei er-

folgen könnten. Dafür sollten aber die Länder berechtigt sein, abweichende Regelungen zu treffen.

Zugleich wollte man die Kommunen vor dem direkten Zugriff des Bundes schützen. Der Bund sollte nicht mehr berechtigt sein, den Kommunen durch Bundesgesetz Aufgaben zu übertragen. Diese Maßnahmen hätten ebenso wie die Änderungen im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen zur Entflechtung von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geführt und die Zuordnung von Verantwortlichkeit einfacher gemacht.

Eine gegenläufige, aber dennoch sinnvolle Tendenz verfolgte die Kommission mit der Absicht, für Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder ein neues Zustimmungserfordernis einzuführen. Bisher sind Bundesgesetze, die die Länder als eigene Angelegenheit ausführen, nur dann zustimmungsbedürftig, wenn sie Geldleistungen gewähren und vorsehen, dass die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen (Art. 104 Abs. 3 Satz 3 GG). Regelten solche Bundesgesetze überhaupt nicht, wer die Kosten tragen musste, dann sollten bisher die Länder allein zahlen. Die wohl überwiegende Meinung nahm sogar an, dass solche Gesetze ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen konnten. Das Gleiche galt dann, wenn ein Bundesgesetz die Länder zu Sachleistungen verpflichtete. Die Kommission wollte statt dieser Regelung einen neuen Art. 104a Abs. 3a GG einfügen. Danach sollten Bundesgesetze bereits dann zustimmungspflichtig sein, wenn sie die Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten verpflichten.

Insgesamt sollten diese Änderungen bewirken, dass nur noch etwa 35 - 40% der Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätten. Das hätte zu einer immerhin deutlichen Vermeidung von Blockaden führen können.

Finanzbeziehungen

Die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG) sowie die anderen im Grundgesetz vorgesehenen Mischfinanzierungsmöglichkeiten waren das Ergebnis der Finanzreform von 1969. Vorher erfolgte die so genannte Fondswirtschaft des Bundes weitgehend in einer verfassungsrechtlichen Grauzone. Ziel der Reform war es, die vorher vielfältigen Formen der Mischfinanzierung und die damit verbundene sachliche Einflussnahme des Bundes zu beschränken. Außerdem ging es darum, das Verbleibende verfassungsrechtlich zu legalisieren. Ein wirklicher Erfolg war diesem Ansatz allerdings nicht beschieden. Gerade die Gemeinschaftsaufgaben erfuhren schon sehr bald grundlegende Kritik. Beklagt wurden die „Entmachtung der Länderparlamente“, die das zuvor vom Planungsausschuss innerhalb der gemeinsamen Rahmenplanung von den Exekutiven Beschlossene nur noch absegnen durften, sowie die „Angebotsdiktatur des Bundes“. Die Länder forderten deshalb schon lange die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben. Allerdings sollte der Bund die Mittel in der bisherigen Höhe weiterhin bereitstellen.

Die Kommission wollte nun jedenfalls die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau weitgehend abschaffen. Außerdem war vorgesehen, die Gemeindeverkehrsfinanzierung sowie die Wohnungsbauförderung auf die Länder zu übertragen. Als Kompensation sollte ein neuer Art. 143c GG den Ländern Bundeszuweisungen in bisheriger Höhe bis 2012 und nach einer Überprüfung bis 2019 garantieren.

Ein großes Einfallstor für die Einflussnahme des Bundes durch Finanzhilfen stellt bisher Art. 104a Abs. 4 GG dar. Ein Paradebeispiel dafür ist das groß angelegte Programm des Bundes zur Finanzierung von Ganztagsschulen in den Ländern. Trotz schwerwiegender Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Zahlungen erlagen die Länder der Verlockung des Bundesgeldes. Selbst den Ländern mit besonderer Vorliebe für den Föderalismus gelang es nicht, dem Druck standzuhalten. Angebotenes Bundesgeld allein aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen, ist sehr schwer. Die Kommission wollte deshalb vorschlagen, Finanzhilfen des Bundes nur noch für Vorhaben zuzulassen, die nicht Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder sind. Damit wäre es dem Bund in Zukunft verwehrt gewesen, speziell im Bereich der Schulen Geld anzubieten.

Auch sonst waren zumindest kleinere Änderungen der Finanzverfassung vorgesehen. So sollten die Länder die Befugnis erhalten, den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer selbst festzulegen. Geplant war außerdem ein Steuertausch. Der Bund sollte die Kraftfahrzeugsteuer erhalten, die Länder im Gegenzug die Versicherungsteuer. Darüber hinaus wollte man dem Bund mehr Kompetenzen im Bereich der Steuerverwaltung zugestehen.

Stabilitätspakt

Der Kommission gelang es schließlich, sich auf einen nationalen Stabilitätspakt zu einigen. Ein neuer Art. 109 Abs. 5 GG sollte lauten:

„Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund Art. 104 EG-Vertrag zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird festgelegt, zu welchen Anteilen Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft zwischen Bund und Ländern verteilt werden."

Für das Ausführungsgesetz hatte man sich auf eine Verteilung im Verhältnis 65:35 auf Bund und Länder verständigt. Die Aufteilung der Sanktionen zwischen den Ländern sollte zu 65% nach Verursachergesichtspunkten und zu 35% nach der Einwohnerzahl erfolgen.

Diese Regelung hätte den lang andauernden Streit zwischen Bund und Ländern über die innerstaatlichen Konsequenzen der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin wenigstens teilweise beendet. Die Länder, die bisher meinten, der Bund müsse Sanktionen alleine tragen, hätten nun doch einen Anteil akzeptiert. Geht man allerdings davon aus, dass sich eventuelle Sanktionen schon nach geltendem Recht auf der Basis des Art. 104a Abs. 1 GG im Verhältnis der jeweiligen Anteile am gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizit aufteilen ließen, wäre eine solche Neuregelung im Interesse von Rechtssicherheit und -klarheit zwar wünschenswert, aber nicht unverzichtbar. Und die Festschreibung der Quote von 65% wäre vor diesem Hintergrund als ein deutliches Entgegenkommen des Bundes zu verstehen gewesen.

Keine Festlegungen hat die Kommission anscheinend im Hinblick auf die Aufteilung des gesamtstaatlich zulässigen Finanzierungsdefizits getroffen. Man wird allerdings bei gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des Art. 109 Abs. 3 und 4 GG davon ausgehen müssen, dass der Bund ohnehin schon berechtigt ist, Vorgaben zu erlassen, die ein übermäßiges Defizit verhindern sollen.

Bereiche ohne Einigung

In wichtigen Bereichen konnte keine Einigung erreicht werden, so im Umweltrecht, wo der Bund gerne ein Umweltgesetzbuch erlassen möchte. Auch die Forderung nach mehr Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit war noch nicht zustimmungsreif. Keine Übereinstimmung gab es darüber hinaus hinsichtlich der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union, wo der Bund gerne Art. 23 Abs. 6 GG ändern möchte, der in bestimmten Fällen die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Rat der Europäischen Union durch einen Landesminister vorsieht.

Umstritten blieb auch die Verantwortlichkeit für Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. Insoweit geht es um die Fälle, in denen der Bund aufgrund von Vertragsverletzungen der Länder an die Gemeinschaft zahlt. Auch wenn das noch umstritten ist, sind nach vorzugswürdiger Auslegung des geltenden Rechts (Art. 104a Abs. 1 GG) die Länder innerstaatlich verpflichtet, diese Verbindlichkeiten vollständig zu erfüllen. Deshalb wäre eine ausdrückliche Regelung nicht zwingend erforderlich.

Bildungspolitik

Nicht an den bisher erwähnten Bereichen, sondern am Streit um die Kompetenzverteilung für die Bildungspolitik kam es letztlich zum Scheitern der Föderalismuskommission. Der Bund wollte die Forderung der Länder nach weitgehend alleiniger Zuständigkeit für diesen wichtigen Komplex nicht akzeptieren. Die Länder wollten ihrerseits dem Bund eine Mitgestaltungsbefugnis nicht zugestehen, die über eine Rahmenkompetenz für Hochschulzugang und Hochschulabschlüsse hinausgeht. Denkt man an die begehrlichen Blicke des Bundes auf die Schulpolitik und seine gescheiterten, weil verfassungswidrigen Versuche (Juniorprofessur und Studiengebühren), die Hochschulpolitik nach seinen eigenen Vorstellungen auszugestalten, ist diese Haltung der Länder durchaus verständlich. Auch der PISA-Schock muss nicht unbedingt ein Argument für eine zentrale Schulpolitik sein. Bisher wirkten sich schulpolitische Experimente nur in dem jeweils betroffenen Land aus. Bei den weniger erfolgreichen Experimenten war das ein Segen. Eine Zentralisierung könnte nicht nur zur Verbesserung, sondern auch zur dann sogar bundesweiten Verschlechterung führen. Das spricht dafür, den föderalen Wettbewerb im Schulbereich zu erhalten.

Nicht zwingend erscheint zudem, dass der Bund über die Einführung von Studiengebühren entscheiden muss. Man mag von solchen Gebühren halten, was man will. Aber es wäre sinnvoll, die Länder über den eigenen Weg entscheiden zu lassen. Käme es zur Konkurrenz unterschiedlicher Systeme, könnte sich im Idealfall das beste durchsetzen. Im Normalfall koordiniert die Kultusministerkonferenz so lange, bis ein erträgliches Ergebnis erreicht ist.

Fazit und Ausblick

Die Föderalismuskommission ist vorerst gescheitert. Die im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten sowie der Finanzbeziehungen erreichten Kompromisse wären es überwiegend wert, auch ohne Eini-

gung über die Bildungspolitik und die anderen umstrittenen Themen umgesetzt zu werden.

Während der Verhandlungen in der Kommission wurde wieder deutlich, dass sich nicht nur Bund und Länder gegenüberstehen. Die Interessen der Länder sind auch untereinander sehr unterschiedlich. Finanz- und leistungsstarke Länder treten sehr viel stärker für mehr Kompetenzen und eine stärkere Entflechtung ein. Finanzschwächere Länder sind demgegenüber eher auf die Unterstützung des Bundes angewiesen. Gerade die immer noch „neuen" Bundesländer haben überwiegend noch keine Position erreicht, die ihnen Wettbewerbsföderalismus als besonderes erstrebenswert erscheinen lassen könnte. Die Fragen, wie die wirtschaftliche Trennung von Ost und West überwunden werden kann und wie alle Länder eine hinreichende Finanzausstattung erhalten können, ohne ihnen den Anreiz zu eigenen Anstrengungen völlig zu nehmen, hat die Kommission nicht behandelt. Sie gehören aber nach wie vor zu den wesentlichen Themen des deutschen Föderalismus.

Bernd Huber

Föderalismusreform bleibt weiter dringlich

Das Scheitern der Föderalismuskommission von Bund und Ländern ist wenig überraschend. Auch in der Vergangenheit sind Versuche, die föderalen Strukturen in Deutschland zu modernisieren, regelmäßig fehlgeschlagen oder haben – wie die letzte Finanzausgleichsreform – die Probleme eher sogar noch verschärft. Dabei sind die grundlegenden Schwächen des deutschen Föderalismus wie auch die notwendigen Reformmaßnahmen weitgehend unstrittig.

Der Föderalismus in Deutschland leidet schon seit Jahren unter einer übermäßigen Zentralisierung und den vielfältigen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern. Für diese Situation sind Bund und Länder gleichermaßen verantwortlich. Der Bund hat im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung in zunehmendem Umfang Zuständigkeiten an sich gezogen, die Länder haben diese Entwicklung hingenommen und sich darauf beschränkt, über den Bundesrat ihren Einfluss auf die Gesetzgebung wahrzunehmen.

Deswegen gelten heute bei vielen Aufgaben, die eigentlich originär Ländersache wären, bundeseinheitliche Regelungen. Dies reicht von der Besoldung der Beamten der Länder bis zum Recht auf einen Kindergartenplatz, das durch Bundesgesetz verbrieft wird. Nicht zu Unrecht wird das deutsche System deswegen mitunter als „Pseudoföderalismus" bezeichnet, der zwar formal föderale Strukturen aufweist, materiell aber einen Zentralstaat darstellt. Damit bleiben die Chancen und Möglichkeiten, die ein föderales System eröffnet, ungenutzt: Durch Dezentralisierung lassen sich Entscheidungswege verkürzen. Bei regionalen öffentlichen Gütern kann auf regionaler Ebene zudem das Angebot besser auf die regionalen Präferenzen abgestimmt werden, als dies bei bundeseinheitlichen Regelungen möglich ist.

Nach der Theorie des Fiskalföderalismus sind regionale öffentliche Güter auf regionaler Ebene anzubieten und nur nationale öffentliche Güter durch den Bund bereitzustellen. Durch die starke Zentralisierung wird diese ökonomisch sachgerechte Aufgabenverteilung in Deutschland aber verfehlt. Ziel einer Föderalismusreform muss es daher sein, Aufgaben und Kompetenzen an die Länder zurückzugeben und wieder mehr auf regionale Vielfalt statt auf bundeseinheitliche Uniformität zu setzen. Die Vorschläge, die hierzu in der Föderalismuskommission entwickelt wurden, sind daher durchaus zu begrüßen, stellen allerdings nur einen ersten Schritt zur Modernisierung unserer föderalen Strukturen dar.

Mischfinanzierungen als chronische Schwäche

Eine weitere ökonomische Schwäche des deutschen Föderalismus sind die vielfältigen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern. Aus ökonomischer Sicht sind hier vor allem die Mischfinanzierungen zu nennen, bei denen Bund und Länder gemeinsam die Kosten öffentlicher Aufgaben tragen. Hierunter fallen insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben, die Finanzhilfen und die Geldleistungsgesetze. Insgesamt beläuft sich der Finanzierungsanteil des Bundes bei diesen Mischfinanzierungen auf rund 20 Mrd. Euro, erreicht also eine durchaus beachtliche Größenordnung.

Es gibt durchaus ökonomische Gründe für eine Mischfinanzierung, nämlich dann, wenn öffentliche Leistungen eines Landes auch

überregional genutzt werden. Ein einzelnes Land wird – im Regelfall – solche Nutzenspillovers bei seinen Entscheidungen nicht berücksichtigen und insoweit die sozialen Erträge dieser Leistungen unterschätzen. Ein Weg, Nutzenspillovers zu internalisieren, besteht tatsächlich darin, dass der Bund Ländern, die öffentliche Güter mit Spillovereffekten bereitstellen, Zuweisungen gewährt. Damit eine Internalisierung gelingt, müssen diese Zuweisungen als „open-ended matching grants" gestaltet sein, also zweckgebunden sein und ohne Obergrenze für die Förderung gewährt werden. Bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen sind diese Anforderungen verletzt, weil die Förderung des Bundes gedeckelt ist. Schon aus diesem Grund sind diese Mischfinanzierungen falsch konzipiert.

Zudem ist es zweifelhaft, ob bei den Mischfinanzierungstatbeständen überhaupt bedeutsame Spillovereffekte auftreten. Bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG wird

- der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

gefördert. Bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG kooperieren Bund und Länder bei der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Bei der Forschungsförderung dürfte die Existenz von Spillovereffekten unstrittig und insoweit eine Mischfinanzierung sinnvoll sein. Ansonsten erscheint es bei den Gemeinschaftsaufgaben fraglich, ob hier signifikante Nutzenstreuungen auftreten. Am ehesten dürfte dies mit Blick auf Studierende aus anderen Ländern und die Forschungsleistungen der Hochschulen noch bei der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau" der Fall sein. Merkwürdigerweise sahen die Vorschläge der Föderalismuskommission vor, gerade diese Gemeinschaftsaufgabe abzuschaffen, die anderen hingegen beizubehalten.

Aus ökonomischer Sicht erscheint es sinnvoll, die Gemeinschaftsaufgaben – mit Ausnahme der Forschungsförderung und eventuell des Hochschulbaus – weitgehend abzubauen. Soweit man an einer Gemeinschaftsaufgabe festhält, ist aber auf jeden Fall eine Umstellung der Förderung auf „open-ended matching grants" unabdingbar, um die Internalisierung von Spillovereffekten zu erreichen.

Ganz Ähnliches gilt auch für die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG, die insbesondere

- für Wohnungsbau und -modernisierung (Wohnbauförderung),
- für Stadtsanierung und -entwicklung (Städtebauförderung),
- zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierung)

gewährt werden. Dabei handelt es sich um Fördermaßnahmen, die vor allem auf kommunaler Ebene realisiert werden. Hier ist es dementsprechend noch stärker als bei den Gemeinschaftsaufgaben zweifelhaft, ob überhaupt Nutzenstreuungen über die jeweilige Landesgrenze hinaus auftreten. Deswegen ist aus ökonomischer Sicht für die Streichung dieser Finanzhilfen zu plädieren.

Verschiebung der Finanzlasten

Bei der Rückführung der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen würde der Bund grundsätzlich finanziell entlastet werden, während die Länder diese Aufgaben dann allein zu finanzieren hätten. Es gibt aber durchaus Möglichkeiten, eine solche Verschiebung der Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern allokativ unbedenklich zu korrigieren. Hier kommt einmal eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG in Frage. Alternativ kann man, was auch in der Föderalismuskommission diskutiert wurde, vorsehen, dass der Bund den Ländern im Umfang seiner bisherigen Leistungen ungebundene Zuweisungen gewährt. Es gibt also keinen Grund, eine Entflechtung bei den Mischfinanzierungen mit Hinweis auf Finanzausgleichsprobleme der Länder abzulehnen.

Auch bei den Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG besteht dringender Reformbedarf. Die Geldleistungsgesetze regeln die gemeinsame Finanzierung von Sozialleistungen wie Bafög oder Wohngeld durch Bund und Länder. Bei Sozialtransfers ist überhaupt nicht mit Spillovereffekten zu rechnen, aus ökonomischer Sicht eine Mischfinanzierung somit nicht zu rechtfertigen. Allerdings stellt sich die Frage, welche Gebietskörperschaft die Finanzierung übernehmen sollte, denn es handelt sich um Aufgaben, bei denen die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt (und dort auch liegen sollte), die Länder bzw. Gemeinden aber für die Durchführung zuständig sind. Nach Art. 104a GG gilt in der deutschen Finanzverfassung der Grundsatz der Ausführungskonnexität, wonach die durchführende Gebietskörperschaft die Ausgaben zu tragen hat. Dementsprechend wird beispielsweise auch die Sozialhilfe durch den Bund geregelt, während die

Ausgaben von den ausführenden Gemeinden zu finanzieren sind.

Konnexität richtig gestalten

Die Ausführungskonnexität wird immer wieder kritisiert, weil sie es dem Bund erlaubt, großzügige Leistungen zu gewähren, deren Finanzierung von nachgeordneten Gebietskörperschaften aufzubringen ist. So hat der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten den Übergang auf die so genannte Veranlassungskonnexität (oder so genannte Gesetzeskausalität) gefordert, bei der die gesetzgebende Gebietskörperschaft die Ausgaben zu tragen hat. Tatsächlich ist die Veranlassungskonnexität aber als Lastenverteilungsregel ökonomisch falsch und die geltende Ausführungskonnexität durchaus sachgerecht.

Dies erkennt man, wenn man einen Blick in die Prinzipal-Agenten-Theorie wirft. Danach liegt hier nämlich eine Situation vor, in der der Bund als Prinzipal eine nachgeordnete Gebietskörperschaft als Agent mit der Durchführung einer bestimmten Aufgabe betraut. Um eine kostengünstige und effiziente Ausführung sicherzustellen, ist es unter Agency-Gesichtspunkten darum optimal, dem Agenten die volle Aufgaben- und Kostenverantwortung zuzuordnen. Gerade im Sinne einer effizienten Aufgabenerfüllung sollte es daher bei der geltenden Ausführungskonnexität bleiben.

Dementsprechend wären die Geldleistungsgesetze in der gegenwärtigen Form zu streichen und die Ausgabenverantwortung für diese Leistungen ausschließlich den durchführenden Gebietskörperschaften zuzuordnen. Um eine Abwälzung von Finanzierungslasten vom Bund auf Länder und Gemeinden auszuschließen, ist nicht die Einführung der Veranlassungskonnexität, sondern eine Korrektur der vertikalen Finanzverteilung geboten. So könnte man vorsehen, dass der Bund, wenn er zusätzliche Aufgaben an Länder und Gemeinden überträgt, durch ungebundene Zuweisungen in pauschalierter Form die entstehenden Kosten zu übernehmen hat. Auf diese Weise ließe sich auch der Verzicht auf die Mischfinanzierung bei den Geldleistungsgesetzen für Länder und Gemeinden finanziell abfedern.

Fehlende Steuerautonomie der Länder

Auch auf der Einnahmenseite liegt im deutschen Föderalismus einiges im Argen. Hier ist vor allem das Fehlen jeglicher Steuerautonomie der Länder zu nennen. Das führt zu der absonderlichen Situation, dass Bundesländer wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die größer sind als viele Mitgliedstaaten der EU, nicht in der Lage sind, aus eigenem Recht auch nur einen Euro Steuern zu erheben. Die fehlende Steuerautonomie der Länder ist im internationalen Vergleich völlig ungewöhnlich. In anderen Föderalstaaten gehört es zu den selbstverständlichen Rechten der Gliedstaaten, zumindest in gewissen Grenzen selbständig Steuern zu erheben. Auch bei uns ließe sich ein eigenes Besteuerungsrecht der Länder leicht verwirklichen. Sowohl der Sachverständigenrat als auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen haben vorgeschlagen, den Ländern ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu gewähren. Erstaunlicherweise hat die soeben gescheiterte Kommission die Frage der Steuerautonomie und damit eines der zentralen Probleme des deutschen Föderalismus bei ihren Vorschlägen vollkommen ignoriert.

Ein möglicher Grund mag in der Sorge der Kommission vor einem ruinösen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern gelegen haben. Nach dieser Vorstellung führt Steuerautonomie zu einem Steuersenkungswettlauf, bei dem sich die Länder wechselseitig unterbieten, um das Abwandern von Unternehmen und Haushalten in steuerlich günstigere Regionen zu verhindern. Internationale Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Angst vor einem ruinösen Steuerwettbewerb unbegründet ist. So ist etwa in den Vereinigten Staaten, in denen die Bundesstaaten ihre Besteuerung weitgehend selbst gestalten können, das regionale Steueraufkommen außerordentlich stabil, von einem Wettlauf nach unten kann keine Rede sein.

Im Übrigen liegt der Ablehnung des Steuerwettbewerbs ein Denkfehler zu Grunde. Ohne Steuerautonomie wird zwar der Steuerwettbewerb ausgeschaltet, aber nicht der Wettbewerb der Länder auf anderem Gebiet, etwa um die Ansiedlung von Unternehmen. Dieser Wettbewerb wird dann vielmehr mit anderen Instrumenten, etwa Subventionen, ausgetragen. So manche unsinnige Beihilfe oder Landesbürgschaft würde vielleicht unterbleiben, wenn die Länder Steuern als Instrumente einsetzen könnten.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass der Steuerwettbewerb auch durchaus heilsame Wirkungen auf die Politik entfaltet. Die Länder müssen sich aneinander messen lassen, ein Land, das höhere Steuern als andere erhebt, muss dies vor seinen Bürgern rechtfertigen. Dadurch wird die Verantwortlichkeit politischer Entscheidungen gestärkt und es für die Bürger leichter, den Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen Landespolitik zu beurteilen. Gerade

dies mag ein Grund sein, warum der Gedanke der Steuerautonomie über die Parteigrenzen hinweg auf breite Ablehnung bei den Landespolitikern stößt. Nichtsdestotrotz: zu einer wirklich zukunftsträchtigen Reform des Föderalismus gehört auch die Einführung einer zumindest begrenzten Steuerautonomie der Länder.

Überfällige Reform des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist ein weiterer Dauerbrenner in der Föderalismusdiskussion. Der neue, ab 1.1.2005 geltende Finanzausgleich ist noch komplizierter als das bisher geltende Ausgleichssystem. Zudem verschärfen sich die negativen Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, weil die Grenzbelastungen, also der Anteil, der von einem Euro zusätzlicher Steuereinnahmen im Land verbleibt, bei den Empfängerländern zunehmen. Das neu eingeführte Prämienmodell schafft hierfür keinen Ausgleich, sondern erzeugt im Gegenteil neue Fehlanreize, weil es Schwankungen in den Steuereinnahmen der Länder fiskalisch belohnt. Von wissenschaftlicher Seite wird seit langem eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs angemahnt. Der Verteilungsstreit zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander hat in der Vergangenheit aber bisher jeden Fortschritt verhindert.

Nationalen Stabilitätspakt vollenden

Ein weiteres offenes Problem im deutschen Föderalismus ist der Abschluss eines nationalen Stabilitätspaktes. Nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt darf das gesamtstaatliche Defizit von Bund, Ländern und Gemeinden die Grenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Die Aufgabe eines nationalen Stabilitätspaktes besteht darin, die Verteilung des gesamtstaatlichen Defizits auf die Gebietskörperschaften zu regeln – und dabei die Aufteilung des Defizits zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den einzelnen Ländern andererseits festzulegen. Schließlich muss der Pakt bestimmen, wie das Überschreiten der Grenze sanktioniert und mögliche Strafen an Brüssel aufgebracht werden. All diese Fragen sind bisher bestenfalls ansatzweise geregelt. Auch hier gibt es von wissenschaftlicher Seite durchaus Vorschläge, wie ein nationaler Stabilitätspakt gestaltet werden könnte. Im Übrigen sind in der Föderalismus-Kommission ebenfalls dazu durchaus gangbare Ansätze entwickelt worden. Das eigentliche Problem bei der Föderalismusreform ist hier, wie aber auch bei den anderen angesprochenen Problemen: Man weiß durchaus, was zu tun ist. Man muss es nur endlich tun.

Wolfgang Renzsch

Föderalismusreform – vorerst? – gescheitert

Entgegen manchem frühen Skeptizismus hegten viele Beobachter der Bundesstaatskommission von Bundestag und Bundesrat zeitweise die Hoffnung, dass eine Bundesstaatsreform verabschiedet werden könnte, die – wenn auch kein großer Wurf – doch ihren Namen verdient hätte. Umso größer war die Überraschung, als am 16. Dezember 2004 die beiden Vorsitzenden der Kommission, Franz Müntefering und Edmund Stoiber, mitteilten, sie würden keinen gemeinsamen Reformvorschlag vorlegen. Dass die beiden Vorsitzenden ernsthaft bemüht waren, ein Konsenspapier zu präsentieren, darf man annehmen. Ob damit die Bemühungen für eine Bundesstaatsreform auf Jahre hinaus gescheitert sind, wie manche Mitglieder der Kommission meinen, oder ob dieses Scheitern an einer „Sollbruchstelle“ der Verhandlungen nur ein Teil des Machtpokers zwischen Bund und Ländern ist, der in Kürze möglicherweise in anderen „Arenen“ weitergeführt wird, bleibt abzuwarten. Fest steht aber, dass dieses Ergebnis nicht nur die beteiligten Akteure unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur, sondern auch das Ansehen der Bundesrepublik insgesamt schädigt. Die politische Klasse und damit der Staat haben sich zum wiederholten Mal als reformunfähig erwiesen – trotz des erheblichen Aufwandes an Zeit und Geld.

Die Bundesstaatsreform stand aufgrund mehrerer Konstruktionsfehler unter keinem guten Stern. Zum einen wurden von vornherein zentrale Fragen der bundesstaatlichen Beziehungen ausgeklammert. Dazu zählten der Kernbereich der Finanzverfassung, der Finanzaus-

gleich, und der Solidarpakt II sowie der Art. 29 GG, die Neugliederung des Bundesgebietes. Das war der Preis dafür, dass die Kommission überhaupt zustande kam. Zum anderen kam man in anderen Bereichen, wie beispielsweise der Frage der bestehenden finanziellen Belastungen der Länder durch die Ausführung von Bundesgesetzen, wegen der dadurch tangierten finanziellen Interessen nicht über Prüfaufträge hinaus. Kondition für die Verhandlungen war damit, dass die Besitzstände unabhängig davon, ob sie gerechtfertigt sind oder nicht, nicht tangiert werden durften. Die Verfahrensregel, konsensual zu entscheiden, durch die sichergestellt werden sollte, dass die Ergebnisse auch von Bundestag und Bundesrat akzeptiert würden, engte die Reformchancen zusätzlich ein.

Zusammensetzung der Kommission

Bezweifelt werden darf auch, ob die Zusammensetzung der Kommission hilfreich war. Im Wesentlichen trafen sich die „usual suspects“, die Bundes- und Landespolitiker, die ohnehin das Geschäft des Bundesrates und des Vermittlungsausschusses betreiben. Dazu gehörten der Kommission als nicht stimmberechtigte Mitglieder Vertreter der Bundesregierung, der Wissenschaft, der Landtage und der kommunalen Ebene an. Mit Ausnahme der Vertreter der Bundesregierung waren sie an der politischen Entscheidungsfindung nicht entscheidend beteiligt.

Die Rolle der Bundesregierung war ambivalent. Die Bundesregierung wurde von der Justizministerin, dem Chef des Bundeskanzleramtes, dem Finanzminister und der Ministerin für Landwirtschaft und Verbraucherschutz vertreten. Der Innenminister als einer der Hauptbetroffenen war kein Mitglied der Kommission. Die Zurückhaltung der Bundesregierung in der Kommission wurde einerseits als positiv gewertet, weil damit auf eine frühe Steuerung der Verhandlungen im Interesse des Bundes verzichtet wurde. Andererseits fehlte damit das mächtigste Verfassungsorgan, das jede Entscheidung blockieren konnte. Die wichtigsten Machtträger, der Bundeskanzler und die Oppositionsführerin, verhielten sich distanziert.

Die politischen Repräsentanten pflegten untereinander den zwischen Bundesregierung und Bundesrat praktizierten Verhandlungsstil: Es wurden Verhandlungspositionen aufgebaut, um Preise für Zugeständnisse möglichst hoch zu treiben, es ging um die Verteidigung von Machtpositionen und um politische Tauschgeschäfte. Plakativer: es herrschte der für den deutschen Bundesstaat nicht unübliche Basarstil. In den Verhandlungen blieb den politisch entscheidenden Akteuren die Vorstellung fremd, dass eine Bundesstaatsreform nicht nur ein Nullsummenspiel, ein Tauschgeschäft, ist, sondern Effizienzgewinne für alle erzielen, also ein Win-win-Spiel sein könnte. Sie handelten aufgrund von unmittelbaren kurzfristigen Eigeninteressen, langfristige gesamtstaatliche Gesichtspunkte fanden wenig oder keine Berücksichtigung.

Unterstützt wurde dieser Rückgriff auf herkömmliche Verhandlungsmuster durch die Distanz zur Öffentlichkeit. Nur ein Teil der Verhandlungen fand öffentlich statt, der andere hinter verschlossenen Türen. Die öffentlichen Teile konnte man – mit Verspätung – im Internet nachlesen. Die Drucksachen und Arbeitspapiere der Kommission wurden nur teilweise veröffentlicht. Reformdruck von außen, beispielsweise durch eine intensivere öffentliche Debatte oder einen Entwurf einer hochkarätigen Expertenkommission, eine breitere Öffnung der Verhandlung durch stimmberechtigten Mitglieder aus den Landtagen, der Zivilgesellschaft oder der Wissenschaft waren nicht vorgesehen. Dass externe Interventionsmöglichkeiten und eine effektive Beteiligung Außenstehender wesentliche Reformimpulse setzen können, lässt sich in Kanada, wo Staatsmodernisierung durch „citizens’ assemblies“ vorangetrieben wird, und der Schweiz, die nahezu zeitgleich eine Bundesstaatsreform erfolgreich durch ein Referendum verabschiedete, beobachten. Der Preis dort war allerdings eine partielle Entmachtung der politischen Klasse. Die deutschen „stakeholder“ waren demgegenüber nicht bereit, Entscheidungen aus ihrer Hand zu geben.

Wesentliche Themenfelder

Trotz dieser insgesamt nicht sonderlich günstigen Umstände der Kommissionsarbeit blieben genügend Themen für eine Bundesstaatsreform. Tatsächlich zeichneten sich in den Zwischenergebnissen in wesentlichen Themenfeldern Übereinstimmungen ab, die – wären sie realisiert worden – als „Reform“ hätten bezeichnet werden können. Ein Erfolg der Bundesstaatskommission hätte den deutschen Föderalismus zwar nicht grundlegend geändert, ihn aber doch inkrementalistisch weiterentwickelt, und hätte dabei – das wäre eine beachtliche Leistung gewesen – neue Entwicklungspfade eingeschlagen: Statt Verflechtung als Problemlösungsstrategie hätte man erstmal seit 1949 versucht, Probleme durch Entflechtung zu lösen. Wenn dieser Schritt gelungen wäre, hätte er einen bedeutenden Paradigmenwechsel impliziert und die Tür für weitere Reformschritte geöffnet.

Der die beiden Vorsitzenden verbindende Wille zur Verständigung war offensichtlich nicht bei allen Akteuren vorhanden. Im Gegenteil, sowohl bei Vertretern der Bundes- als auch der Länderseite lässt sich schwerlich der Eindruck vermeiden, dass die Durchsetzung eigener Vorstellungen Priorität vor einer sinnvollen Verständigung hatte. Der Vorstoß der Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder, den Solidarpakt II im Grundgesetz zu verankern, gab Anlass zu vermuten, damit sollte die Reform insgesamt blockiert werden. Es ist offenbar attraktiver, bei finanziellen Kalamitäten das Erpressungspotential gegenüber dem Bund zu nutzen als möglicherweise die eigenen Bürger mittels der angebotenen eigenen Besteuerungskompetenz zu belasten.

Im Streit um die Bildungs- und Forschungspolitik schraubten Bund und Länder in den Schlussverhandlungen ihre Forderungen hoch. Die Länder verlangten den Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik mit Ausnahme des Bereiches der besonders kostenintensiven Forschungspolitik. Insbesondere verlangten sie den Rückzug des Bundes aus dem Hochschulbau nach Art. 91a GG bei gleichzeitiger Überleitung der Bundesmittel an die Länder sowie die Streichung der Mitwirkung des Bundes bei der Bildungsplanung nach Art. 91b GG.

Die Position der Länder war aber nicht glaubwürdig, denn bekanntlich legen insbesondere die kleineren und finanzschwächeren Länder Wert auf die Zusammenarbeit mit dem Bund vor allem im Bereich der Forschungspolitik. Ohne Hilfe des Bundes wären sie kaum in der Lage, die außeruniversitäre Forschung aufrechtzuerhalten. Dies wissend insistierte Bund unter dem Eindruck der jüngsten PISA-Ergebnisse auf der Beibehaltung der Beteiligung an der Bildungsplanung (Stichworte: Ganztagsschulen, Mathematikunterricht usw.) sowie einer Bundeskompetenz beim Hochschulzugang, der Vergleichbarkeit der Hochschulabschlüsse und der Qualitätssicherung. Studiengebühren waren wegen des erwarteten Urteils des Bundesverfassungsgerichtes in dieser Frage hingegen kein wesentlicher Streitpunkt mehr.

Das Scheitern der Kommission

Neben den Kompetenzen und den damit verbundenen Finanzen war die Parteipolitik entscheidend für das Scheitern der Kommission. Die unionsregierten Länder wollten vermeiden, dass der rot-grün geführte Bund mit kostenintensiven Reforminitiativen für die Weiterentwicklung von Schulen (Ganztagsschulen) und Hochschulen (Eliteuniversitäten) hervortritt, während die Länder in erster Linie für die Sparmaßnahmen in die Verantwortung genommen werden.

Die unterschiedliche Interessenlage der Länder, die in den Verhandlungen deutlich wurde, spielte in den Verhandlungen dem Bund in die Hände. Er kann darauf setzen, dass die Länder in wesentlichen Bereichen auch ohne Bundesstaatsreform letztlich seinen Vorstellungen folgen werden. Die finanzschwachen Länder waren im Unterschied zu den finanzstarken durchaus bereit, dem Bund Rechte im Bildungsbereich einzuräumen, wenn er sich an finanziellen Lasten beteiligt. Es ist damit zu rechnen, dass der Bund zur Verfolgung seiner Ziele diese bekannte Bruchlinie unter den Ländern für bildungspolitische „Angebote“ nutzen wird. Eine solche Strategie ist nicht unrealistisch, denn die neue Vorsitzende der Kultusministerkonferenz, die brandenburgische Wissenschaftsministerin Johanna Wanka (CDU), hat sich sehr weitgehend von den Positionen der CDU/CSU-Ministerpräsidenten gelöst und vertritt ähnliche Vorstellungen wie der Bund.

An der Bildungspolitik ist die Föderalismuskommission gescheitert. Ob dieser Politikbereich aber der Schlüssel für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen und deren Erfolg ist, muss dahingestellt bleiben. Tatsächlich gibt es noch einige Punkte, bei denen die Kompromisse mühsam waren und die Gegensätze leicht wieder aufbrechen können. Aus der Sicht der Länder besitzen die ihnen übertragenden Gesetzgebungsbefugnisse wenig Substanz: Versammlungsrecht, Ladenschluss, Strafvollzug, Teile des öffentlichen Dienstrechtes und Teile des Umweltrechtes (Freizeitlärm, d.h. Biergärten) empfinden sie gemessen an der Beschneidung ihrer Mitwirkungsrechte im Bundesrat (Verlust an Erpressungspotential) und den Gewinnen des Bundes (weniger Mitregieren der Opposition durch den Bundesrat) als relativ unbedeutend. Zugriffsrechte und Öffnungsklauseln sind ihnen zu eng gefasst, die Zustimmungspflicht von Bundesgesetzen im Bundesrat bei erheblichen Kostenfolgen nicht präzise genug. Selbst wenn eine Verständigung in der Bildungspolitik noch möglich sein sollte, ist es fraglich, ob die Reform zu einem Abschluss kommt.

Politische Gewinn- und Verlustrechnung

Für diese Skepsis spricht auch die politische Gewinn- und Verlustrechnung. Selbst wenn es gelingen sollte, im Hinblick auf Kompetenzen und Finanzen eine ausgewogene Lösung zu finden, eine politische Lösung ohne Gewinner und Verlierer wird es nicht geben. Gewinner einer Reform wären die Parlamente von Bund

und Ländern. Entscheidungen des Bundestages würden in einem geringeren Umfang als bisher durch die Mitsprache der Landesregierungen im Bundesrat und im Vermittlungsausschuss verändert. Die Landtage würden einen Zugewinn an Materien, über die sie zu entscheiden hätten, verzeichnen. Beide Institutionen hatten aber in der Bundesstaatskommission nur einen geringen Einfluss. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wären eine Trennung der Bereiche und eine klarere Verantwortung richtig gewesen.

Die Ministerpräsidenten wären die Verlierer einer solchen Reform gewesen. Eine Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen hätte ihre Mitwirkung an der Bundespolitik deutlich reduziert und würde damit ihre Rolle als bundespolitische Akteure erheblich einschränken. Insbesondere der Oppositionsführer im Bund würde an Gewicht gegenüber den Ministerpräsidenten seiner Partei gewinnen. Die Rekrutierungsmuster der Bundeskanzler könnten sich verändern. Mit Ausnahme von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard waren alle Bundeskanzler zuvor Ministerpräsidenten oder Innensenator (Helmut Schmidt). Der letzte Oppositionsführer im Bundestag, der von seiner Partei als Kanzlerkandidat aufgestellt worden war, war Rainer Barzel bei der Bundestagswahl 1972. Das Muster, das der Weg ins Kanzleramt über eine Staatskanzlei führt, hätte sich durch eine erfolgreiche Bundesstaatsreform ändern können.

Verlieren würden auch die „Fachbruderschaften“, die Ressortpolitiker, die sich horizontal und vertikal vernetzt über gemeinsame Politiken verständigen, die sie dann in ihren Kabinetten durchsetzen. Für die gegenwärtig betriebene Praxis der Politik- und Verwaltungskoordinierung gäbe es keinen – oder zumindest deutlich weniger – Bedarf, wenn die Länder mehr autonome Spielräume hätten.

Nachteile des Scheiterns

Wer kann nun „besser“ mit dem Scheitern der Reform „leben“, Bund oder Länder? Erst einmal fahren beide Seiten ohne Reform schlechter als mit Reform. Gleichwohl sah Ministerpräsident Stoiber im Hinblick auf länderfreundliche Urteile des Bundesverfassungsgerichts (Altenpflegeurteil, Juniorprofessur) die Länder im Vorteil. Die restriktive Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG käme den Ländern entgegen. Aus Bundessicht wird man das anders beurteilen. Das wichtige Reformziel des Bundes, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, könnte er möglicherweise auch ohne Verfassungsänderung erreichen. Die die Zustimmungspflicht auslösende Bestimmung des Art. 84 Abs. 1 GG (bundesgesetzliche Regelung der Einrichtung der Behörden und von Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen) könnte umgangen werden, indem der Bundesgesetzgeber auf entsprechende Vorschriften verzichtet. Das Grundgesetz sieht das „eigentlich“ als Regelfall vor.

Den Grundsatz der einheitlichen Ausführung von Bundesgesetzen, der die bundesgesetzliche Regelung von Verwaltungsverfahren der Länder rechtfertigt, hat der Bund mit dem Angebot der Öffnung von entsprechenden Regelungen für die Landesgesetzgeber ohnehin hintangestellt. Auf die Länder käme eine – meist unerwünschte – zusätzliche Aufgabe zu. Außerdem verlören sie ihren Einfluss auf die Bundesgesetzgebung. Darüber hinaus könnte der Bund die Vorschriften des Art. 125a GG nutzen. Er könnte fallweise Bundesgesetze, die unter den Bedingungen des alten Art. 72 Abs. 2 GG (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) erlassen wurden, aber nicht mehr den Anforderungen der Neufassung genügen, den Ländern zur Gesetzgebung zuweisen. Eine Zustimmung des Bundesrates wäre nicht erforderlich.

Klare und nachvollziehbare Öffnungs- und Zugriffsregelungen wären demgegenüber vorzuziehen. Würde der Bund so verfahren, d.h. fallweise nach eigenem Interesse zu entscheiden, ob er durch Regelung von Verwaltungsverfahren den Bundesrat in den Gesetzgebungsprozess entscheidend mit einbezieht oder nicht und ob er Regelungsmaterien an die Länder verweist, dann würden die Länder erheblich geschwächt. Die Länder hätten kein Recht auf Zugriffe oder Öffnungen, der Bund würde sie lediglich gewähren. Den Ländern aber fehlte der wichtige Schutz bei Kostenbelastungen.

Unabhängig von diesen Möglichkeiten eines Ausschöpfens des vorhandenen Konfliktpotentials bleibt als politisches Ergebnis der Bundesstaatskommission ein weiterer Vertrauensverlust der Politik. Die Bundesstaatsreform scheiterte, weil die politische Klasse – so sieht es für den Beobachter aus – eine Reform der verkrusteten bundesstaatlichen Strukturen wegen des Schutzes ihrer jeweiligen Partikularinteressen blockierte. Wenn bei den nächsten Wahlen die Beteiligung der Wähler weiter sinkt, sollte daran erinnert werden, dass die demonstrierte Reformunfähigkeit ursächlich für den politischen Vertrauensverlust und die zunehmende Wählerabstinenz ist.