

GERHARD STRATTHAUS

Grundsatzreferat

Begrüßung

Ich bin den Veranstaltern der Bitburger Gespräche dankbar, daß sie das Thema „50 Jahre Grundgesetz – 50 Jahre Föderalismus“ aufgegriffen haben. Ich meine, dieses Thema verdient eine umfassende wissenschaftliche Erörterung und Aufbereitung:

- wegen seiner Bedeutung für unser Gemeinwesen ebenso wie
- wegen seiner verfassungsrechtlichen Komplexität.

Referat aus Sicht des politischen Praktikers

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die für die Veranstaltung verantwortlich zeichnen: Ich denke, Sie haben gewußt, was Sie tun, wenn Sie einem politischen Repräsentanten Baden-Württembergs das Grundsatzreferat zuschreiben.

Sie werden von mir kaum wissenschaftlich *tiefschürfende Ausführungen* zu unserer Verfassung erwarten – das möchte ich in der Tat den nachfolgenden Verfassungsrechtsexperten überlassen. Was Sie vielmehr erwarten dürfen, sind – erstens – *Aussagen eines Verfassungspraktikers*, dessen Bild von unserer Verfassung auch von der Tagespolitik maßgeblich mitgeprägt ist. Noch dazu eines Verfassungspraktikers, der – zweitens – von Haus aus seinen Schwerpunkt in der Finanzpolitik und damit im Finanzverfassungsrecht hat und der zum dritten aus einem Land kommt, das sich seit Bestehen der Bundesrepublik schon deshalb zu den Hauptförderern des Föderalismus zählen darf, weil es zu den *Hauptbelasteten* des gegenwärtigen Föderalismus gehört.

Und – viertens – Sie haben mit dem baden-württembergischen Finanzminister einen Vertreter des einzigen Landes eingeladen, das nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes durch eine Länderneugliederung entstanden ist.

Zur Gliederung des Vortrags

Meine Damen und Herren, um Ihnen ein wenig die Orientierung innerhalb meines Referats zu geben:

Ich will kurz auf die *historischen Wurzeln des deutschen Föderalismus* eingehen, hier insbesondere auch auf 50 Jahre Föderalismus im Deutschland des Grundgesetzes.

In der Folge nehme ich eine Bewertung der heutigen *Verfassungswirklichkeit* und ihrer Probleme vor.

Und natürlich will ich Ihnen dann einen möglichen Weg zu einer lebendigen, attraktiven Bundesstaatlichkeit aufzeigen, die sich gerade auch in den europäischen Einigungsprozeß einfügt.

Föderalismus: unbestritten, aber schillernder Begriff

Zunächst läßt die von Baden-Württemberg und Bayern durch ihre Initiativen zur Änderung des Länderfinanzausgleichs wiederbelebte Diskussion um eine Reform des Föderalismus zwei Aussagen zu:

Erstens: Von keiner Seite, was ich persönlich sehr begrüße, wird der Föderalismus in Deutschland als solcher in Frage gestellt. Wir bekennen uns also alle zu unseren föderalen Strukturen, zur Existenz von Bund und Ländern.

Zweitens lassen die Diskussionen die bestehende Offenheit des Föderalismusbegriffs überdeutlich werden. Jeder Politiker oder Verfassungsrechtler vermag offensichtlich unter den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Vorgaben seinen „Föderalismus“ zu finden, was sich schon in den verschiedenen Annexbegriffen widerspiegelt: Da ist vom kooperativen, konzertierten oder vom kooperativen Konkordanzföderalismus, aber auch vom Konkurrenz- und Wettbewerbsföderalismus die Rede.

Deutsche Tradition des Föderalismus

Nun beruht meine erste Feststellung sicher auf der Tradition des Föderalismus in Deutschland. Das Nebeneinander souveräner Staaten, Kleinstaaten, Fürstentümer, Reichsstädte, Fürstbistümer, Klöster unter dem Dach des Reiches hat jahrhundertlang gegolten.

Historisch konsequent finden wir die durch Napoleon stark reduzierte „Vielstaatererei“ dann in der Reichsverfassung 1871 in einem Bundesstaat und nicht in einem Zentralstaat.

Erst die totalitären Regime des Nationalsozialismus und des Kommunismus haben in Deutschland die Länder, damit den Bundesstaat und den Föderalismus beseitigt.

Folgerichtig haben nach dem Ende der Diktatur sowohl 1945 wie 1990 die Menschen in Deutschland wieder ihre *Identität* in den Ländern gesucht und gefunden. Der Wiederaufbau neuer und demokratischer Strukturen ging somit von den Ländern aus. Daran anknüpfend wurde am 23. Mai 1949 die neue bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes verkündet für einen *dezentralen, vielgestaltigen* Bundesstaat mit *eigenständigen* Ländern, denen Staatscharakter zukommt.

Föderalismus des Grundgesetzes: Leistungen

Unzweifelhaft war damit das Staatsgebilde eines Bundesstaates festgelegt, in dem, wie *Klaus Stern* den Bundesstaat umschreibt, eine Pluralität der politischen Leitungsgewalt vorhanden war, die mit einer Gebietsaufgliederung einherging.

Wäre der Verfassungsgeber in der Beschreibung der Bundesstaatlichkeit seinerzeit sehr viel konkreter geworden, wären wir möglicherweise nicht hier zusammengekommen. Oder vielleicht träfen wir uns gerade, um zu überlegen, wie wir uns von den engen Fesseln solcher Vorgaben befreien könnten. Nun hat der Föderalismus des Grundgesetzes unstreitig unser Staatsleben entscheidend mitbestimmt, hat aber ebenso einschneidende Veränderungen erfahren.

Ich möchte es noch einmal bekräftigen: Der Föderalismus steht im Deutschland des Grundgesetzes außer Frage und damit auch seine Leistungen. Nicht zuletzt unsere föderalistische Ordnung hat entscheidend dazu beigetragen,

- daß wir heute eine gefestigte Demokratie sind, in der die Menschen in den Ländern Verwurzelung und Identität finden sowie Mitgestaltungsmöglichkeiten vor Ort.
- Die Bundesstaatlichkeit hat nach dem von *Konrad Hesse* sogenannten „Prinzip alternativer politischer Führung“ funktioniert: Die jeweilige Opposition im Bund wurde in die demokratische Ordnung „eingebaut“; und ihr wurde gerade über die Möglichkeit als Regierungspartei in den Ländern die Aussicht eingeräumt, durch Leistungen in den Ländern und dort geschulte politische Führer auch den reibungslosen Wechsel der politischen Mehrheit beim Bund zu erreichen.
- Trotz der Bemühungen um „Gleichheit der Lebensverhältnisse“ und trotz der Totalnivellierung der Finanzkraft hat der Ideenreichtum der Länder zu einem gewissen, beschränkten Wettbewerb und damit zu einer unterschiedlichen Dynamik und Qualität der Politik der einzelnen Länder geführt.
- Dem gewachsenen Föderalismus ist es schließlich auch zu verdanken, daß nach 1990 die neuen Länder so schnell integriert werden konnten. Wir können im Bundesrat erleben, wie selbstverständlich uns die Zugehörigkeit der neuen Länder zum Länderkreis, wie „normal“ der fast tägliche Umgang mit den Kolleginnen und Kollegen aus diesen Ländern geworden ist.

Negative Entwicklungstendenzen

Trotz dieser unbestreitbaren Leistungen des Föderalismus in 50 Jahren Grundgesetz sehe ich den Föderalismus in einer Krise – *Christian Stolorz* spricht gar von bedrückenden Entwicklungsperspektiven des Föderalismus im vereinigten Deutschland.

Entmachtung der Länder[parlamente]

Wagt man sich an den Eisberg der Probleme, wie *Hans-Günter Hennecke* es ausdrückt, so ist zunächst die zunehmende *Allmacht des Bundes* festzustellen. Diese Ent-

wicklung liegt nicht nur im Grundgesetz begründet. Vielmehr haben auch, wie ich leider einräumen muß, die Länder selbst ein gutes Stück dazu beigetragen. In der Absicht, wirtschaftliche und soziale Probleme unter Schonung der eigenen Landeskassen zu lösen, waren die Länder nur allzu leicht bereit, Kompetenzen an den Bund preiszugeben bzw. den Bund an den ländereigenen Gestaltungsräumen zu beteiligen. Ich darf hier beispielhaft die Themen *Hochschulbau* und *Forschungsförderung* nennen, auf die ich später zurückkommen werde.

Ergebnis: „Folkloremuseum“?

Im Verhältnis der Länder zueinander führte die angesprochene Allmacht des Bundes zu starken Vereinheitlichungen in vielerlei Bereichen, so daß sich das Öffentlichkeitsbild des einzelnen Landes auf sein regionales Brauchtum zu reduzieren droht.

Sie dürfen mir glauben, daß mir als Mitglied der Regierung eines Landes, das bevölkerungs- und wirtschaftsstärker als z. B. Schweden, die Schweiz oder Österreich ist, die Vorstellung vom „Folkloremuseum“ ganz und gar nicht gefallen mag. Dies verdeutlicht aber die Gefahr, die in dieser Entwicklungslinie innewohnt.

Nivellierung und Gleichmacherei

Ich möchte Ihren Blick vor allem auf die Entwicklung in der Finanzverfassung richten. Sicher nicht zu Unrecht spricht *Dietrich Katzenstein* davon, daß sich im Finanzwesen der *ganze* Staat spiegele und damit, wie ich meine, *insbesondere auch seine föderale Entwicklung*.

Und hier sehe ich keine föderale Vielfalt und Mannigfaltigkeit, sondern eine tiefgehende *Nivellierung und Gleichmacherei*, vor allem auf der Einnahmenseite der Länder.

Zur Rechtfertigung dieser wohl unstrittigen Entwicklung wird – oft nur allzu leicht – auf das vermeintliche grundgesetzliche Gebot „zur Schaffung *einheitlicher*“, nunmehr nach Änderung des Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz, „zur Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ verwiesen.

Meine Damen und Herren, ich kann gerade in den Regelungen des Grundgesetzes, die sich mit der *Finanzausstattung der Länder* beschäftigen, ein solches Gebot – zumal an die Länder – nicht entdecken.

Jedoch meine ich, daß die bündische Solidarität unter den Ländern den Gedanken einer solchen *politischen* Zielsetzung ohnehin bereits mit umfaßt, allerdings verstanden als Garantie einer *Mindestausstattung* aller Länder.

Bundesstaatlicher Finanzausgleich als Hauptursache für Nivellierung

Was hat nun zu der angesprochenen Nivellierung geführt?

Die wesentliche Ursache liegt meiner Auffassung nach in dem völlig *überzogenen System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*.

In der Abkehr von der föderalen Eigenständigkeit und finanziellen Eigenverantwortung der Länder wurde ein umfassendes bundesstaatliches Versorgungssystem geschaffen – der mir nachfolgende Referent *Hans-Peter Schneider* spricht hier von einem „*Unterstützungsverein auf Gegenseitigkeit*“.

So folgt nach der vertikalen und horizontalen Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander ein Finanzausgleich, der die Ergebnisse des vorangegangenen originären Verteilungsprozesses weitestgehend wieder aufhebt. Die durchschnittliche – und damit praktisch die gleiche – Finanzkraft für alle Länder zu erreichen, gilt im gegenwärtigen Recht als Ziel. Auf dem Wege dazu werden daher die *unterschiedliche* wirtschaftliche und finanzielle *Leistungsfähigkeit der Länder* als Merkmale der Verschiedenheit *beseitigt*.

Folge: Leistungsfeindlichkeit

Die negativen Folgen dieses Systems werden langsam wohl auch den Befürwortern deutlich. Ein Wettbewerb um Ideen, um die beste Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme, findet zwischen den Ländern nahezu nicht mehr statt. Zudem pervertiert das gegenwärtige System solche Wettbewerbsansätze. Wer gegenüber den anderen Ländern Steuereinnahmen hinzugewinnt, darf als finanzstarkes Land allenfalls auf einen geringfügigen Eigenbeitrag hoffen, für das kleine finanzschwache Land kann der Zuwachs gar in einem Weniger für die Landeskasse enden. *Stefan Homburg* hat im Hinblick auf die gegenwärtige Zuweisungsquote im Finanzausgleich zugunsten der finanzschwachen Länder deshalb sinnigerweise auch von einem *verbleibenden halben Prozent ökonomischer Vernunft* gesprochen.

Demokratie-Defizit

Ich möchte auch dringend auf die *demokratischen Defizite* dieses Systems für die Länder hinweisen.

In einer Demokratie stehen die politischen Parteien in einem Wettbewerb um die beste Förderung des Gemeinwohls und der Interessen der Bürger.

Der Bürger bewertet mit seiner Wahlentscheidung den Erfolg oder Mißerfolg der Politik. Dies ist aber nur dann möglich, wenn Erfolg und Mißerfolg für den Bürger auch sichtbar werden können. Da die Einnahmen für das einzelne Land zwangsläufig seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten bestimmen, weist die Einnahmementwicklung für den Wähler zugleich wesentlich den wirtschaftlichen Erfolg oder Mißerfolg einer Landesregierung und der von ihr verfolgten Politik aus.

Wird durch eine Nivellierung der Länderfinanzen dieser Konnex gelöst, ist die demokratische Legitimation der Regierenden ernsthaft tangiert. Denn die Regierenden können vom Bürger für politischen Erfolg oder Mißerfolg kaum verantwortlich gemacht werden, wenn die Steuereinnahmen als Gradmesser der erfolgreichen oder er-

folglosen Politik zu einem gewichtigen Teil auf fremden Einnahmen beruhen oder aber die Einnahmen, die den politischen Erfolg des Landes anzeigen würden, dem eigenen Land entzogen werden.

Meine Damen und Herren, ich möchte in diesem Zusammenhang einen weiteren Aspekt der überzogenen Nivellierung der Länderfinanzen ansprechen: Wir alle werden von Hause aus keine begeisterten Steuerzahler sein; die meisten von uns ertragen dieses Schicksal dennoch zumeist klaglos in der Einsicht, daß ohne Steuern unser Gemeinwesen, repräsentiert durch die Heimatgemeinde, das jeweilige Land und die Bundesrepublik Deutschland, nicht funktionieren kann.

Wenn unsere Bürger nun den Eindruck gewinnen, ihre so gewidmeten Gelder gehen zu einem wesentlichen Teil in fremde Kassen und stehen damit vor Ort der eigenen Gemeinde und dem eigenen Land – beispielsweise für erforderliche Infrastrukturmaßnahmen – nicht mehr zur Verfügung, dann muß doch der Bürger zwangsläufig an der Sinnhaftigkeit dieses Verfahrens zu zweifeln beginnen. Oder einfacher gesagt: Der Bürger fühlt sich vor denen da oben nur noch abgezockt.

Stadtstaaten-Privileg

Gestatten Sie mir, auf weitere Fehlsteuerungen des gegenwärtigen Finanzausgleichs hinzuweisen.

So sieht das System ein *Privileg für die Stadtstaaten* in Form der Einwohnerwertung mit dem Faktor 135% vor, das die Flächenländer im Jahr 1997 mit über 6 Mrd. DM belastet hat.

Ökonomisch ist diese Besserstellung in zweifacher Hinsicht äußerst problematisch. Zum einen ist das zugrundeliegende *Brecht-Popitzsche* Gesetz wissenschaftlich – vorsichtig ausgedrückt – nicht allgemein abgesichert. Zum anderen werden mit dem Ausgleich möglicher Infrastrukturkosten der Stadtstaaten nicht etwa nur die angrenzenden Flächenländer belastet, deren Bürger möglicherweise Infrastrukturvorteile aus den Stadtstaaten ziehen; vielmehr werden *alle* Flächenländer unterschiedslos belastet.

Was aber hat ein Bürger Baden-Württembergs von der sicher reizvollen Gewohnheit eines Schleswig-Holsteiners, regelmäßig die exzellenten Aufführungen der Hamburger Staatsoper zu besuchen?

Rechenbeispiel: Stadtstaaten-Privileg für Baden-Württemberg

Um Ihnen die finanziellen Auswirkungen des Stadtstaatenprivilegs an einem zugebenermaßen etwas groben Rechenbeispiel zu verdeutlichen: Würde die entsprechende Einwohnerwertung im Jahr 1997 auch auf Baden-Württemberg angewandt, müßte das Land nicht mehr 5,7 Mrd. DM in das Finanzausgleichssystem einzahlen, sondern könnte – als dann finanzschwaches Land – Platz 10 unter den Ländern – einen Anspruch von fast 7 Mrd. DM geltend machen, ohne daß eine Mark weniger in der Landeskasse geflossen wäre.

Bundsergänzungszuweisungen

Wie Sie wissen, wird die horizontale Ebene der Einnahmenausstattung der Länder durch das vertikale Element der *Bundsergänzungszuweisungen* fortgesetzt – mit einer seit 1995 *enormen* Ausweitung der Leistungen an die finanzschwachen Länder. Einige dieser Hilfen tragen entscheidend zum dem erwähnten bundesstaatlichen Unterstützungsverein mit bei.

- Die Fehlbetragsbundsergänzungszuweisungen (5,7 Mrd. DM) perfektionieren die Nivellierung mit ihrer Finanzkraftgarantie für die finanzschwachen Länder von 99,5 v. H.,
- 9 von 16 Ländern erhalten Hilfen wegen ihrer Kleinheit – als Kostenersatz für ihre politische Führung (1,5 Mrd. DM),
- der Übergang zum gesamtdeutschen Finanzausgleich wird für einige finanzschwache alte Länder abgedeckt (940 Mio. DM).

Ich fühle mich angesichts des BEZ-Katalogs ein wenig an das Zulagensystem im öffentlichen Dienst erinnert!

Mischfinanzierungen: Zwiespältige Bilanz

Auch wenn dem gegenwärtigen Finanzausgleich meiner Auffassung nach eine Hauptrolle in der Entwicklung zum „*unitaristischen Bundesstaat*“ zukommt – wie es *Konrad Hesse* ausdrückt – sind noch weitere gewichtige Verfassungsinstrumente als mitverantwortlich zu benennen.

So mögen die bereits erwähnten, seinerzeit mit der Finanzreform 1969 installierten *Mischfinanzierungen* etwa im Bereich des Hochschulbaus und der Forschungsförderung rechtsbereinigend und auch sachlich berechtigt gewesen sein. Nach drei Jahrzehnten ist es jedoch an der Zeit, diese Instrumente kritisch zu hinterfragen.

Beim Bund und bei den Ländern wurde eine große Zahl von Gremien gebildet, deren Ergebnisse die Garantie gemeinschaftlicher Weisheit und gemeinschaftlicher Finanzierung für sich beanspruchen können. Regionale Interessen und politische Bewertungen können hier vom einzelnen Land nur eingeschränkt durchgesetzt werden. Zugleich wird das einzelne Land seine bereits institutionalisierten Einrichtungen und Vorhaben schon wegen des Lockmittels der Komplementärfinanzierung nur selten in Frage stellen.

Dies kann leicht dazu führen, daß ein aus regionaler Sicht dringlicheres Vorhaben zugunsten eines durch den Bund geförderten Projektes nicht realisiert wird. Die im Jahre 1992 in Baden-Württemberg tätig gewordene Kommission Finanzverfassungsreform sprach hier von „sachwidrigen Ziel- und Interessenkonflikten bei der Prioritätensetzung“.

Konnexitätsprinzip zu Lasten von Kommunen und Ländern

Als ehemaliger Oberbürgermeister weiß ich natürlich auch um die Problematik des *Konnexitätsprinzips* des Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz. Über die Aufgabenzuweisung an die Länder wurden beispielsweise den Gemeinden und Kreisen gewaltige Sozialhilfelasen aufgebürdet. Oder ein anderes Beispiel: Infolge des durch Bundesgesetz geschaffenen subjektiven Anspruchs auf einen Kindergartenplatz wurden Kreise und Gemeinden mit hohen Investitions- und Betriebskosten belastet. Auf der anderen Seite blieb den Ländern als Kompensationsanspruch gegenüber dem Bund lediglich das oft recht stumpfe Schwert der Umsatzsteuerverteilung über die Deckungsquote, um solche Sonderbelastungen für die Kommunen und Kreise aufzufangen.

Einheitsgesetzgebung des Bundes entmachtet Länder

Die *Einheitsgesetzgebung des Bundes*, wie *Hans-Herbert von Arnim* es ausdrückt, bestimmt nicht nur die allgemeinen Sachbereiche, sondern gerade auch die Steuergesetzgebung. Vergangenes Jahr waren die Länder trotz seltener überwiegender Einmütigkeit nicht in der Lage, gegen den Bund ein Steuererlegungsgesetz, dessen Inhalt den Bund *nicht* berührte, nach ihrem Gusto durchzusetzen. Erst als die Länder sich dem Diktat des Bundes im Hinblick auf eine Änderung des Kraftfahrtsteuergesetzes unterworfen haben, konnte das nunmehr in völlig sachwidriger Weise mit dem Kfz-Steuerengesetz gekoppelte Gesetzesverfahren abgeschlossen werden. Obwohl beide Gesetze an und für sich allein die Länderkassen berührten, konnten die Länder ihre ureigenen Interessen ohne Zugeständnisse an den Bund nicht durchsetzen.

Zwischenbilanz: Reformbedürftigkeit des Föderalismus

Die Tour d'Horizon der Verfassungswirklichkeit belegt die heute unbestrittene Reformbedürftigkeit des Föderalismus in Deutschland in aller Deutlichkeit.

Die angesprochenen Problemfelder bestimmen auch die Handlungsfelder für eine Reform. Ich meine allerdings, wir sollten zunächst die Ziele und Leitbilder einer Reform bestimmen.

Plädoyer für Wettbewerbsföderalismus

Der Begriff von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, in der Föderalismusdiskussion oft eingefangen in den Begriff des *kooperativen Föderalismus*, hat sich als „Trojanischen Pferd“ der Gleichmacherei und des Zentralismus erwiesen.

Daher gilt es, die Mannigfaltigkeit mit ihren Chancen und Potentialen, die in einem föderalen System stecken, neu zu erschließen. „Was fehlt“, sagte Bundespräsident *Herzog* am 18. Mai 1998 in der Frankfurter Paulskirche, „ist eine neue Verständigung darüber, was wirklich bundesweit geregelt werden muß und was der freien Entscheidung der Länder, ihrer Phantasie und ihrem Ermessensspielraum gehören soll. (...) Wenn die Länder mehr Spielraum zum mutigen Experiment bekommen, werden neue Ideen Spielraum bekommen“.

Was spricht denn dagegen, in den Ländern unterschiedliche Wege auszuprobieren? Weshalb Studiengebühren generell verbieten, weshalb nicht den Ländern die Option hierzu belassen? Schlimmstenfalls wird ein Land zur Korrektur seines – erfolglosen – Modells kommen müssen. Erforderlichenfalls optimiert es sein eigenes Modell aufgrund positiver Erfahrungen in anderen Ländern. Bestenfalls entwickeln andere Länder ähnlich erfolgreiche und für sie geeignete Modelle.

Wirklicher Föderalismus heißt für mich:

- streng am Prinzip der Subsidiarität und Dezentralität ausgerichtete Entscheidungsstrukturen,
- damit mehr Bürgernähe, mehr Entscheidungen „vor Ort“,
- damit mehr Ideen,
- damit aber auch mehr Eigenverantwortung,
- damit mehr politische Transparenz für den Bürger und
- mehr Demokratie.

Föderalismus auf europäischer Ebene

Meine Damen und Herren, mit diesen Prinzipien ist auch das Verhältnis der Länder zur *Europäischen Union*, sozusagen der Föderalismus in Europa, direkt angesprochen. Generell muß sich eine Zielbestimmung des deutschen Föderalismus heute auch an den Vorgaben und im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses messen lassen.

In diesem Zusammenhang ist vielleicht sogar zu fragen, ob der deutsche Föderalismus in einem immer enger zusammenrückenden Europa überhaupt noch eine Existenzberechtigung hat. Oder zählt er eher zu den Standortnachteilen Deutschlands, ist er ein Teil der „Verkrustungen“ der deutschen politischen Ordnung, führt er zu Handlungsunfähigkeit, zu Provinzialismus und Partikularismus auf europäischer Ebene? „Zwischen Brüssel und Miesbach“, so kommentierte *Peter Hort* in der FAZ vom 17. Juni 1998 das Spannungsverhältnis.

Für manche scheint ein erster unbefangener Blick unter diesem europäischen Gesichtspunkt eine lange Mängelliste an den Tag zu fördern. Viele machen es sich aber zu einfach. Da wird der Föderalismus allzu schnell für vieles verantwortlich gemacht, was auf internationaler Ebene nicht optimal zu laufen scheint. Da ist die Rede vom „Elend deutscher Europapolitik“, von eigensüchtigen und engstirnigen Forderungen der Länder, die ein überzeugendes europäisches Handeln oftmals behindern.

Als *Beispiel* dafür, wie schwer es den Ländern fallen kann, in wichtigen Fragen einen einheitlichen und gemeinsamen Standpunkt zu finden, möchte ich aktuell nur die *Agenda 2000* mit den Problembereichen Neuordnung der Agrar- und Strukturpolitiken nennen.

Die Einbeziehung der europäischen Dimension in den föderalen Gedanken verleiht nicht nur dem Bund-Länder-Verhältnis eine andere Qualität, sondern es entsteht auch auf europäischer Ebene ein Wechselprozeß: Nicht nur die EU wirkt auf die Länder ein, sondern auch die Länder wirken in europäisches Geschehen hinein; Europa wird immer mehr zum Thema in den Ländern. Die Länder und Regionen sind gleichzeitig der richtige, fast natürliche Vermittler zwischen den Bürgern und der fernen, abstrakten EU. Ein gesunder Föderalismus kann deshalb viel zur Akzeptanz einer supranationalen und doch gemeinsamen europäischen Politik beitragen.

Der Föderalismus ist aber nur dann eine Chance für uns und für Europa, wenn er ein *starker, vitaler und wettbewerbsfähiger* Föderalismus ist!

Denn in dem Maße, in dem die Binnengrenzen innerhalb der EU verschwinden und die Leistungen in einem einheitlichen Währungsraum transparent werden, wird der Wettbewerb der Regionen in Europa zwangsläufig zunehmen.

Lothar Späth hat dies schon Mitte der 80er Jahre erkannt: Je stärker die europäische Einigung in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht voranschreitet, desto mehr werden die Regionen in Relation zu den Nationen an Bedeutung gewinnen. Länder und Regionen können aber nur dann stark und vital sein, wenn sie wettbewerbsfähig sind und sich dem Wettbewerb der Regionen stellen.

Ich meine: *Föderalismus und engagierte Interessenwahrnehmung auf europäischer Ebene sind keine Gegensätze, sondern ergänzen sich.* In dem Maße, in dem die Bedeutung Brüssels wächst, muß auch das Engagement der Länder zu den europäischen Herausforderungen wachsen. Wir brauchen deshalb einen starken, wettbewerbsfähigen Föderalismus.

Wege einer Föderalismusreform

Welchen Reformweg gibt uns das Ziel einer Föderalismusreform nun vor, welche Handlungsfelder umsäumen den Weg?

1. Gesetzgebungsbefugnisse der Länder stärken

Es gilt, die *Gesetzgebungsbefugnisse der Länder zu stärken.* Der *Bund* muß sich im Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* stark *zurücknehmen.*

Im Bereich der *Rahmengesetzgebung* sollten bundesrechtliche Regelungen ausschließlich auf unverzichtbare inhaltliche Eckpunkte konzentriert werden, Einzel- und Detailregelungen den Ländern vorbehalten bleiben.

Baden-Württemberg hat gemeinsam mit Bayern und unterstützt durch Hessen eine *Bundesratsinitiative zur Rückholung von Gesetzeskompetenzen* in den Bundesrat ein-

gebracht. In der Sache geht es lediglich darum, jedem einzelnen Land die Möglichkeit zu eröffnen, in bestimmten Regelungsbereichen des Bundes durch „Nichtstun“ es bei der bestehenden bundesrechtlichen Regelung zu belassen oder aber eine abweichende landesspezifische Regelung zu treffen. Ich muß allerdings zugeben, daß diese Initiative zur Ausfüllung des Art. 125 a II Grundgesetz bislang recht wenig Unterstützung bei den anderen Länder gefunden hat. Wir werden sie dennoch weiter vorantreiben.

2. Länderneugliederung

Eine Stärkung der Länder im Verhältnis zum Bund und auf europäischer Ebene wird allerdings nur dann stattfinden können, wenn die Länder in der Lage sind, ihre neuen Gestaltungsfelder auch tatsächlich umzusetzen.

Art. 29 Grundgesetz geht von Ländern aus, die nach ihrer Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können. Die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, daß wir diese *Länderstruktur nicht haben*. Die Einwohnerzahlen der deutschen Länder variieren zwischen nicht einmal 700 000 und fast 18 Mio. Einwohnern.

Nicht zufällig sind gerade die zwei – von ihrer Einwohnerzahl – *kleinsten Länder in einer extremen Haushaltsnotlage*, und nicht zufällig sind gerade die kleinen Länder offensichtlich auf Dauer auf Infusionen des Bundes und der großen Flächenländer angewiesen.

Nun weiß ich als Badener gerade um die Probleme einer Länderneugliederung, insbesondere um die Ängste eines landsmannschaftlichen Identitätsverlustes. Und ich erlebe auch fast jeden Tag neu, daß eine Länderfusion nicht mit einem einmaligen formellen Akt geschaffen ist, sondern jeden Tag neu erdient werden muß. Dennoch, ich meine, gerade Baden-Württemberg gibt ein Vorbild für eine geglückte Fusion von Ländern ab. Wir haben im Land nie die landsmannschaftliche Vielfalt in Frage gestellt oder gar besondere Verbrüderungsszenen inszeniert. Die Bürger Baden-Württembergs stehen zur Fusion aus Gründen der Vernunft, weil ein großes, einwohnerstarkes Land – wie es Art. 29 Grundgesetz indiziert – eine weit größere Gewähr für das Gemeinwohl seiner Bürger übernehmen kann als ein kleines Land.

Beispielhaft darf ich hier auf den Zusammenbruch der innerhalb Baden-Württembergs regional stark konzentrierten Uhren- und Textilindustrie verweisen, der in den 70er Jahren über 300 000 Arbeitsplätze im Land gekostet hat. Dennoch konnten damals die Strukturkrisen aus dem Land selbst heraus überwunden werden, aus eigener Kraft!

Gerade in den Zeiten der *Globalisierung* der Märkte erleben wir, wie regionale Strukturkrisen immer rascher entstehen. Die betroffenen Länder müssen daher im Standortwettbewerb viel effizienter und flexibler als bisher reagieren, was wiederum entsprechend gesunde und starke Länderstrukturen voraussetzt.

Ich will mich hier nicht an Neugliederungsvorschlägen versuchen, mir geht es an sich mehr um eine Sympathiewerbung für Länderneugliederungen überhaupt. Aus

bundesstaatlicher Sicht, meine ich, werden wir auf Dauer – gerade auch im Hinblick auf den europäischen Einigungs- und den weltweiten Globalisierungsprozeß – um eine *Änderung des Art. 29 Grundgesetz* zur Einleitung eines Länderneugliederungsprozesses nicht vorbeikommen.

Gerade die unzureichenden Länderstrukturen haben auch wesentlich zu den *Fehlentwicklungen im Bereich der Finanzverfassung* beigetragen. Denn das Moment der Kleinheit hemmt viele Länder in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und der Schaffung eigener ausreichender Finanzmittel. Unterstützung aus anderen Kassen tut not und damit geht eine entsprechende Ausrichtung der Finanzverfassung zur Vereinheitlichung der Finanzausstattung einher. So finden wir im Grundgesetz eine Finanzverfassung mit weit mehr unitaristischen als föderalen Ansätzen. Es begegnet uns wieder die Allmacht des Bundesgesetzgebers, die es insbesondere auch in der Steuergesetzkompetenz zu begrenzen gilt.

3. Mehr Steuerautonomie für Länder

Mehr *Steuerautonomie* für die Länder ist geboten und das heißt: Mehr Gestaltungsfreiheit und damit zugleich mehr Verantwortung der Länder für ihre eigenen Einnahmen.

Ob hier der richtige Weg eine Rückkehr zum Trennsystem ist, mit dem die Verbundsteuersysteme bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer einerseits und der Umsatzsteuer andererseits wieder aufgehoben werden, halte ich persönlich eher für zweifelhaft. Die Kraft des Faktischen ist nach den drei Jahrzehnten eines umfassenden Verbundsystems wohl schon zu weit gegangen. Bedenken wir nur einmal die gerade erst erfolgte Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer als Ersatz für die weggefallene Gewerbesteuer bzw. den kürzlich eingeführten Vorabbeitrag an den Bund zur Erhöhung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung.

So wie für die Länder isolierte Kompetenzen bei den direkten Steuern nicht vorstellbar sind, so wenig wird umgekehrt für den Bund ein Verzicht auf die konjunkturrell und politisch unsensibleren indirekten Steuern in Frage kommen. Bund und Länder sollten sich hier politisch gegenseitig nicht vorführen.

Sehr viel näher liegen *ländereigene Tarifgestaltungen bei den direkten Steuern* wie auch *ländereigene Zuschlags- und Hebesatzrechte*. So wird beispielsweise in der Schweiz neben der Bundes-Einkommensteuer eine Kantons- und Gemeinde-Einkommensteuer erhoben.

Die Regelungskompetenz für die *einheitliche Ermittlung der Bemessungsgrundlage* könnte beim Bundesgesetzgeber verbleiben. Über die Tarifgestaltung könnten die Länder ihre jeweiligen politischen Prioritäten und Ziele zur Geltung bringen. Ähnlich der für den Bund gegenwärtig möglichen Ergänzungsabgabe – z. B. dem Solidaritätszuschlag – könnte den Ländern bei den Ertragsteuern das Recht eingeräumt werden, auf Basis der Bundeseinkommensteuer eine eigene Steuer als Steuerzuschlag zu erheben. Kanada kennt beispielsweise Zuschläge, die sich in einer Bandbreite zwischen 45 und 69 v. H der Bundes-Steuerschuld bewegen.

Noch näher liegt es nach meiner Auffassung, zunächst diejenigen *Steuern* umfassend in die eigene Gesetzgebungskompetenz der Länder zurückzuführen, deren Ertrag schon derzeit ungeschmälert in die Landeskassen fließt. Hier denke ich vor allem an die Grunderwerb- sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Denn was spräche dagegen, daß eine Schenkung in Mecklenburg-Vorpommern etwa niedriger besteuert würde als im Saarland. Auch die Einführung einer eigenen Steuerart wie die der Vermögensteuer stünde dann in der politischen Gestaltungsfreiheit des einzelnen Landes, was die politische Pluralität der Länder untereinander reizvoll verdeutlichen könnte.

4. Reform des Finanzausgleichs

Für mich klar ist, daß all diese Reformansätze in Richtung mehr Steuerautonomie der Länder unabdingbar zunächst eine Reform des gegenwärtigen Finanzausgleichs erfordern.

Denn kein Land wird den politisch wie wirtschaftlich nicht risikofreien Weg zu mehr eigenen Steuereinnahmen wagen, wenn der Ertrag in andere Länder fließt und nur der politische Ärger im Lande bleibt. Ebenso wenig könnte es den anderen Ländern gleichgültig sein, wenn ein Land sich besonders niedrige Steuersätze leistet, damit seine Standortvorteile verbessert, in der sicheren Erwartung, daß – wie im gegenwärtigen System – entstehende Mindereinnahmen durch den Länderfinanzausgleich von den anderen Ländern wieder ersetzt würden.

Ich will es ausdrücklich betonen: Der gegenwärtige Finanzausgleich widerspricht dem Leitbild eines richtig verstandenen Föderalismus; die Reform des Finanzausgleichs ist zugleich der Schlüssel zu einer umfassenden Finanzverfassungsreform.

Baden-Württemberg und Bayern haben ein umfassendes Modell dazu entwickelt, dessen Einfachheit und logische Schlüssigkeit bislang von keiner Seite bestritten wurde, das aber in gleichem Maß fair und föderal ist. Durch einen durchgängig gleichen Zuweisungs- und Abschöpfungstarif wird ein hoher Anreiz für die Länder geschaffen, in den Steuerwettbewerb einzusteigen und sich um zusätzliche Einnahmen zu bemühen. Von jeder zusätzlichen Mark in der Landeskasse blieben in jedem Fall mindestens 51 Pfennig im Lande.

So wie das Bundesverfassungsgericht die solidarische Abgabepflicht des Bürgers auf die Hälfte seines Einkommens beschränkt, so fände auch die bündische Hilfe der finanzstarken Länder ihre Begrenzung in der Hälfte seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft. Um mit dem Bundesverfassungsgericht zu sprechen: Die richtige Mitte zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualitäten der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite wäre bei einem solchen Ausgleichsniveau verwirklicht.

Ein objektives, lupenreines Einnahmeausgleichssystem träte an die Stelle eines völlig verqueren, nur noch für wenige Experten durchschaubaren Mixtums aus Einnahmen- und Bedarfsgesichtspunkten. Die als unselbständiger Teil des Länderfinanzausgleichs problematischen Fehlbeitrags-Bundesergänzungszuweisungen verschwänden ebenso

wie die recht *willkürlichen Bundesergänzungszuweisungen an kleine Länder* für die Kosten ihrer politischen Führung.

Langfristige Vertrauensschutzregelungen würden möglicherweise entstehende Härten für die Landeshaushalte der finanzschwachen Länder abfedern, zugleich entstünden für den Bund *Einsparpotentiale zur zielgenauen – bedarfsorientierten – Einzelfallhilfe*. Der Länderfinanzausgleich selbst würde auf den Stellenwert zurückgeführt, den ihm das Grundgesetz geben will, nämlich als Mittel der *Hilfe zur Selbsthilfe*.

Mir ist es in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, wie von mancher Seite *aus* einem *föderalen Anspruch* zur Hilfe ein *umfassender Garantieanspruch* hergeleitet wird.

Denn die Finanzausstattung eines Landes wird doch in einem gewichtigen Umfang von ihm selbst bestimmt, ein Anspruch auf eine jederzeit adäquate Ausstattung würde also zugleich auf eine Pflicht der anderen Länder zur umfassenden Mitfinanzierung fremd verursachten Bedarfs hinauslaufen.

Eine so verstandene Garantie würde faktisch einen Finanzausgleich bis zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder bedingen und damit nach meiner Auffassung den grundgesetzlichen Begriff des *angemessenen* Ausgleichs geradezu pervertieren.

Mit der Realisierung unseres Modells entstünde – sanft eingebettet in die vorgesehenen langfristigen Vertrauensschutzregelungen – *wieder ein Wettbewerb zwischen den Ländern*. Es würde sich wieder lohnen, seine eigene Steuerbasis zu pflegen und die Steuerfestsetzung und -erhebung vor Ort effektiver zu gestalten. Neuansiedlungen von Betrieben gewinnen für die Länder an Stellenwert, denn – anders als im bisherigen Recht – blieben die daraus resultierenden Mehrsteuern zu einem wesentlichen Teil im Land.

Nun wird Baden-Württemberg und Bayern von den neuen Ländern entgegengehalten, wir würden mit diesen Vorschlägen die im *Solidarpakt* niedergelegte Solidarität mit den neuen Ländern aufkündigen.

Meine Damen und Herren, das Reformmodell Baden-Württembergs und Bayerns stellt ausdrücklich die spezifischen Hilfen an die neuen Länder, insbesondere die Bundesergänzungszuweisungen für die teilungsbedingten Lasten, nicht in Frage. Im übrigen darf ich nochmals auf die weitgehenden Übergangsregelungen hinweisen.

Lassen Sie es mich hier einmal deutlich sagen: So wie ich für eine gemeinsame Solidarität der Länder eintrete, so trete ich auch für eine Wiederbelebung des Föderalismus ein. Wirtschaftliche Unterschiede unter den Ländern dürfen nicht zu einer föderalen Veränderungssperre führen, sondern müssen gerade Anlaß für einen vermehrten Wettbewerb der Länder sein.

Diesem Wettbewerb stehen gezielte, auf Zeit gewährte Hilfen an einzelne Länder nicht entgegen. Es ist allerdings für mich schlechthin nicht denkbar, daß der Startschuß für diesen Wettbewerb erst dann fallen soll, wenn die Finanzkraft aller Länder auf ein – wohl zwangsläufig recht niedriges Niveau – eingebebt wurde. Wer einen solchen Ansatz vertritt, will sich gerade dem Wettbewerb entziehen – wie derjenige Existenzgründer, der nur gegen ein garantiertes Festgehalt zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bereit ist.

5. Abschaffung der Mischfinanzierung

Die Problematik der gegenwärtigen Mischfinanzierungen, die ja weit über die Bereiche des Art. 91 a und Art. 91 b Grundgesetz hinausgeht, habe ich schon angesprochen. Die Länder haben sich hier selbst Fesseln angelegt, die ihre Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung beeinträchtigen. *Zumindest auf lange Sicht müssen daher die Mischfinanzierungen abgeschafft werden.* An deren Stelle muß – wieder – eine klare Zuweisung der Aufgabe entweder in die Finanzierungszuständigkeit der Länder einerseits oder des Bundes andererseits treten. Hochschulbau, Städtebauförderung und Wohnungsbau können die Länder in eigener Regie betreiben – unterstellt, sie erhalten die entsprechenden finanziellen Mittel.

6. Ausgaben- und Regelungskompetenz verbinden

Eine Neuorientierung im Sinne einer klaren Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den Bund einerseits, die Länder und ihre Gemeinden andererseits, muß sich auch im Rahmen des angesprochenen Konnexitätsprinzips des Art. 104 a Abs. 1 Grundgesetz stellen. Die *Ausgabenkompetenz* ist stärker an die *Regelungskompetenz* zu binden. Oder – wie Bundespräsident *Herzog* treffend fordert: „Wer zahlt, schafft an; und wer anschaffen will, der soll gefälligst bezahlen“.

Aus Sicht des Landes Baden-Württemberg begrüße ich diese Ansätze; zugleich zeigt gerade dieser Bereich, wie eng unsere Finanzverfassung gewoben ist.

Denn durch eine bloße – direkte – Mittelzuweisung vom Bund an die Gemeinden, was wohl zunächst eine Änderung der Verfassung voraussetzen würde, flößen den Kommunen nur in einem ersten Schritt mehr Mittel zu. In einem zweiten Schritt würden diese Direktzahlungen des Bundes nämlich über die Umsatzsteuerverteilung zu weniger Umsatzsteuereinnahmen der Länder und damit – mittelbar – auch der Gemeinden führen.

Daher muß *auch die Umsatzsteuerverteilung* über den Art. 106 Abs. 3, über den Deckungsquotenvergleich, mit *auf den Prüfstand* einer Finanzverfassungsreform. Es darf eben gerade nicht so sein, daß die jeweils ausgabenfreudigere Seite belohnt wird bzw. es in der Tendenz gar zu einem *Ausgabenwettlauf zwischen Bund und Ländern um zusätzliche Umsatzsteuerepunkte* kommt.

Meine Damen und Herren, gerade die Thematik des Konnexitätsgrundsatzes weist auf die *enge verfassungsrechtliche Verknüpfung der Kompetenzen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Finanzierung* hin. Eine Reform muß daher diesen Verknüpfungen Rechnung tragen. Im Ergebnis müssen wir durchgängig klarere Trennungen von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und, soweit für die Gemeinden als Teil der Länder möglich, auch den Gemeinden herstellen.

Zusammenfassung in 5 Thesen

Meine Damen und Herren, mein Ziel war es, Ihnen die Reformfelder vorzustellen, die es zur Schaffung eines neuen Föderalismus zu bearbeiten gilt. Ich möchte das einmal in fünf Thesen wie folgt zusammenfassen:

These 1:

Die *Gesetzgebungszuständigkeiten* von Bund und Ländern sind zu *überdenken und neu zu ordnen*. Ziel muß eine Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundsatz sein: *Soviel Landesgesetzgebung wie möglich, soviel Bundesgesetzgebung wie unbedingt erforderlich*.

These 2:

Klarere Trennung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen sind zwischen dem Bund und den Ländern sowie im Verhältnis zur Europäischen Union erforderlich. Nur so können für die Länder und ihre Landtage politische Gestaltungsräume reaktiviert werden.

These 3:

Zumindest *auf lange Sicht* muß eine *Länderneugliederung* in der Bundesrepublik erreicht werden. Nur starke Länder vermögen das Bundesstaatsprinzip insgesamt, zumal im Rahmen der europäischen Integration und der zunehmenden wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse, wirksam auszufüllen.

These 4:

Föderalismus und engagierte Interessenwahrung auf europäischer Ebene sind keine Gegensätze, sondern ergänzen sich. Das Engagement der Länder muß sich darin zeigen, daß die Länder *Brüssel geben, was nach Brüssel gehört*. Die Länder müssen aber *hartnäckig das verteidigen, was besser auf regionaler Ebene wahrgenommen werden kann*.

These 5:

Die *Reform des Länderfinanzausgleichs* ist die „*conditio sine qua non*“ zur Wiederbelebung des Föderalismus: Neue Anreize auf der Einnahmenseite fördern in einem Wettbewerb der Länder neue Politikansätze und verstärken die demokratische Verantwortung der Landesparlamente.

Schluß

Meine Damen und Herren, vor einiger Zeit hat *Otto-Erich Geske* als Praktiker an die langjährigen und quälenden Prozeduren bisheriger Verfassungsreformen erinnert.

Mit dieser Veranstaltung zeigen die Verantwortlichen, daß sie sich von solchen Aussichten nicht entmutigen lassen und weiter an einer, vielleicht nur Visionären vorstellbaren Föderalismusreform arbeiten.

Nun soll zwar *Helmut Schmidt* als exzellenter Vertreter des norddeutschen Realismus gesagt haben, wer Visionen habe, solle zum Arzt gehen. Diesem Ausspruch möchte ich aber, auch im Sinne der landsmannschaftlichen Vielfalt, ein Wort des Schwaben *Manfred Rommel* entgegensetzen: „Wer nicht an Wunder glaubt, (der) ist kein Realist“.

Ich bedanke mich bei den Veranstaltern ganz herzlich, daß ich an diesen möglichen Wundern ein wenig mitarbeiten durfte und wünsche der Veranstaltung einen erfolgreichen Verlauf.