

HANS-PETER SCHNEIDER

Einführung in die Thematik

Sehr verehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrter Herr Ministerpräsident, meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich schließe mich den Willkommensgrüßen meines Kollegen Klein auch im Namen des Instituts für Föderalismusforschung der Universität Hannover, dessen Leiter ich bin, ganz herzlich an, erspare es mir aber, sie zu wiederholen und erlaube mir, meinem Auftrag entsprechend, Sie in die Thematik einzuführen. Dabei erblicke ich unter Ihnen nicht nur Kolleginnen und Kollegen, die sich seit langen Jahren wissenschaftlich mit dem Thema Föderalismus beschäftigen, sondern auch Mitglieder der Kommission, von der man sagt, sie sei gescheitert. Ich denke, dass meine Einführung relativ kurz sein kann und sich auf wenige grundsätzliche Bemerkungen beschränkt, in die freilich auch einige persönliche Erfahrungen einfließen, die ich in der Kommission gemacht habe.

Immanuel Kant hat ein kleines Büchlein geschrieben mit dem Titel: „Über den Gemeinspruch: Was in der Theorie richtig sein mag, taugt auch für die Praxis“. Leider ist es den Wissenschaftlern in der Kommission nicht gelungen, die handelnden Politikerinnen und Politiker von der Richtigkeit dieses Spruchs zu überzeugen. Wir haben uns sehr bemüht, wir haben Vorschläge unterbreitet, wir haben auch an manchem Kompromiss mitgewirkt, der schon erreicht worden ist, aber es war dann doch die politische, ich würde fast sagen, „Ineinanderverkrampftheit“ der beteiligten Länder und des Bundes, die hier zu diesem vorläufig negativen Ergebnis geführt hat. Nach außen hin hatte man den Eindruck – und so wurde das auch vermittelt –, die Kommission sei an der Frage gescheitert, ob und inwieweit der Bund bei der Bildung mitzureden habe. Mein Eindruck ist, dass das nur ein eher vordergründiger Aspekt war. Dass der Bund bei der Bildung mitreden wollte und mitreden würde, war in der Kommission eigentlich schon sehr früh deutlich geworden, schon im Sommer des letzten Jahres, als nämlich von Seiten der SPD-Bundestagsfraktion ein Formulierungsvorschlag eingebracht wurde, aufgrund dessen der Bund zumindest eine erhebliche Mitfinanzierungskompetenz im Bereich der Bildung reklamiert hat, wobei klar war, dass man sich dabei im Wesentlichen zum einen auf das Ganztagsschulprogramm des Bundes bezog, das ja schon von einigen Ländern übernommen worden ist, und zum anderen auf das Thema Eliteuniversitäten. Unsere Hinweise, ich beziehe hier alle diejenigen Anwesenden, die auch wie ich Experten/Sachverständige waren, mit ein, alle diejenigen, die darauf hingewiesen haben, dass der Bund bereits bei der Forschungsförderung eine ausschließ-

liche Gesetzgebungskompetenz besitzt und dass im Übrigen man die Bildungsplanung durchaus so organisieren könnte wie die Finanzplanung, nämlich mit einem Bildungsplanungsrat, es muss ja nicht die Kultusministerkonferenz sein – all diese Stimmen sind leider nicht gehört worden.

Ich will jetzt nicht lange spekulieren, woran das gelegen hat. Mein Eindruck ist, dass es bei diesem Thema jedenfalls aus einem sehr einfachen Grund zu Dissonanzen gekommen ist. Nach meiner Ansicht hat der Bund objektiv Recht und die Länder haben subjektiv Recht. Wenn ich „objektiv Recht“ sage, dann meine ich, dass selbstverständlich die Bundesebene aus der Bildungspolitik nicht völlig ausgeklammert werden kann. Schließlich ist Bildung ja nicht nur ein Thema für die Länder, sondern bereits ein wichtiges Thema für Europa, wie wir alle wissen, und deshalb ist es, meines Erachtens, schon was die auswärtige Verantwortung des Bundes angeht, völlig klar, dass der Bund auch bei der Bildung mitsprechen muss. Im Übrigen hat der Bund, worauf wir hingewiesen haben, natürlich immer auch die Möglichkeit, Bildung mitzufinanzieren, indem er von der Investitionshilfekompetenz Gebrauch macht, die erhalten bleiben sollte. Der Bund hat hier ein berechtigtes Interesse zur Geltung gebracht. Die Länder haben andererseits aber subjektiv Recht, weil nach meinem Eindruck die Bildung nun wirklich zum Kernbestand der Länderverantwortung gehört, und, wenn man eben dort maßgeblich hineinregiert, man ihren Bestand gefährdet. Es geht in dieser Frage wirklich um die Existenz der Länder. Deswegen habe ich die Länder ebenfalls genauso gut verstanden wie den Bund. Es war also eine dissonante, eine asymmetrische Diskussionslage. Man war davon überzeugt, dass der Bund bei der Bildung solle mitreden können, man war aber gleichermaßen davon überzeugt, dass die Länder hier ein Terrain aufgeben müssten, das sie zu verteidigen allen Grund haben, wenn sie überhaupt noch ihren Bestand rechtfertigen wollen.

Die Frage, wieso eigentlich gerade dieses Thema zum Streitpunkt und dann auch zum Bruchpunkt der Beratungen gewählt worden ist, hängt meines Erachtens jedoch auch mit Dingen zusammen, die eher im Hintergrund eine Rolle gespielt haben und über die man eigentlich auch nur spekulieren kann. Wenn wir Verlauf der Beratungen kurz Revue passieren lassen, so hatte die Kommission am Anfang zweifellos eine „euphorische“ Frühphase. Es schien plötzlich alles möglich. Man hat uns Sachverständigen gestattet, in zwei großen Hearings unsere Vorstellungen zu entwickeln. Wir hatten den Eindruck, dass in den ersten Kommissionsdrucksachen diese Dinge von der Politik auch aufgenommen worden sind. Bis etwa April war es dann so, dass man sich auf einige wesentliche Punkte bereits verständigt hatte. Wichtigster Punkt war wohl die Einigung darüber, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze drastisch reduziert werden muss, wobei das Zustimmungserfordernis in Artikel 84 Abs. 1 entfallen sollte und dafür die Länder in den Fällen, wo sie im Bundesrat künftig nicht mehr mitwirken, von bundesrechtlichen Regelungen über Behördeneinrichtungen und Verwaltungsverfahren sollen abweichen dürfen. Das war eine klassische „win/win“-Situation. Der Bund war hiermit aus der Verpflichtung, zu fast jedem seiner Gesetze die Zustimmung der Länder einholen zu müssen, entlassen. Auf der anderen Seite hatten die Länder, vor allem, was ihre internen Verwaltungsreformbestrebungen anging, damit größeren Spielraum gewonnen.

In der anschließenden Haupt- oder Arbeitsphase ging dann bei den Kompetenzen wieder in die Einzelheiten und ich beobachtete, dass unsere Vorschläge nun in die Mühlen der Bürokratie gerieten – Anwesende natürlich ausgenommen. Es haben sich dann die Fachministerien von Bund und Ländern der Sache angenommen und man hatte das Gefühl – ich sage es etwas polemisch –, dass sie sich verabredet haben. Wir haben zu den einzelnen Materien fast identische Stellungnahmen aus den Landesministerien und aus den Bundesministerien bekommen, wobei die Landesministerien eher befürchteten, zusätzliche Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich übernehmen zu müssen, die Länder also eher Angst hatten, mehr Kompetenzen zu bekommen, ohne dass die Finanzfrage geklärt war, während der Bund aus purem Eigeninteresse keine Kompetenzen abgeben wollte. Hier gab es sozusagen eine „unheilige Allianz“ der Ministerialbürokratien von Bund und Ländern, die nun wirklich bin ins Detail Umweltschutz, öffentliche Fürsorge, innere Sicherheit, öffentlicher Dienst – alle diese Themen klein hackten und sagten: „Es geht nicht; alles, was ihr wollt, geht nicht.“ Hinzu kamen die Großverbände, die allesamt, mit ganz wenigen Ausnahmen, in zahlreichen Eingaben und Vorschlägen, die sie unterbreitet haben, immer sagten, dass gerade diejenige Kompetenz, die ihre Interessen berührte, der Bund nicht verlieren dürfe. Denn man würde sich dann ja auf Bundesebene selbst überflüssig machen. All diese Bundesverbände hätte man dann nämlich auflösen können und die entsprechenden Landesverbände stärken müssen. Also war auch von da nicht sehr viel zu erwarten.

Schließlich kam etwas hinzu, über das ich auch nur spekulieren kann, aber ich will es hier doch offen aussprechen: Wir hatten am Anfang der Beratungen den Eindruck, es gibt ein offenes, wenn auch zeitlich befristetes Reformfenster. Dieses Reformfenster bestand darin, dass alle Mitglieder der Kommission, seien es die von SPD, CDU/CSU, FDP oder den GRÜNEN, sich vorstellen konnten, sowohl in der Opposition oder an der Regierung zu bleiben wie auch umgekehrt die Regierung zu übernehmen und in die Opposition überzuwechseln. Das ist eigentlich eine außerordentlich günstige Konstellation für derartige Reformen, weil dann weniger parteipolitisch diskutiert wird – ich hatte den Eindruck, dass parteipolitische Fronten eigentlich kaum eine Rolle spielten –, sondern vielmehr sachlich argumentiert wird. Dieses Reformfenster schloss sich aber merkwürdigerweise nach der Sommerpause ausgerechnet in dem Moment, in dem die Umfragen für die Bundesregierung wieder etwas günstiger wurden, und diese sich nun durchaus vorstellen konnte, die Wahlen 2006 wieder zu gewinnen, um danach mit ihren gegenwärtig nur schwer durchsetzbaren Vorstellungen wieder aufzuwarten. Die Bundesregierung hat – und das muss ich auch ihr leider kritisch ins Stammbuch schreiben – bis fast zum Ende unserer Beratung keine eigenen Vorschläge unterbreitet. Es gab immer mal so einen kleinen „Farbtupfer“ bei irgendeinem Problem, aber die offiziellen Vorschläge der Bundesregierung kamen erst Ende November. Das brachte die Kommission natürlich in eine sehr schwierige Lage und war für ihre Arbeit eine erhebliche Belastung.

Auf der anderen Seite hat aber sogar ein Akteur indirekt Einfluss genommen, der gar nicht am Tisch saß, der gar nicht in der Kommission repräsentiert war, nämlich das

Bundesverfassungsgericht. Auch das ist etwas spekulativ, aber ich hatte den Eindruck, dass gerade bei Thema „Bildung“ sich die Länder gesagt haben: „Ja, wenn wir unsere Vorstellungen in der Kommission nicht durchsetzen können, lasst es doch Karlsruhe richten. Dort ist man doch auf sehr gutem Wege. Wir können abwarten. Wir haben die Altenpflegeentscheidung, die Kampfundeentscheidung, wir haben jetzt die Entscheidung zur Juniorprofessur; und man wird nicht lange spekulieren müssen, um zu sagen, wie demnächst das Studiengebühren-Verfahren ausgeht. Also, warten wir einfach ab und überlassen es doch Karlsruhe, den Föderalismus in Deutschland zu reformieren.“ Auch das mag eine Rolle gespielt haben.

Die Dinge sind nun mal, wie sie sind, und wir haben jetzt hier leider nicht die ursprünglich ins Auge gefasste Möglichkeit, die Kommissionsvorschläge kritisch zu betrachten, ihre Tragweite zu überprüfen oder ihre Durchsetzungschancen zu diskutieren, sondern wir stehen eigentlich im Grunde genommen wieder am Anfang aller Reformbemühungen. Und so wünschte ich mir eigentlich, dass diese Versammlung sich hier und jetzt auf der Stelle wieder als neue Modernisierungskommission konstituieren sollte – ich bin ganz sicher, wir würden mehr zustande bringen, als die Kommission erreicht hat. Wenn ich nur nach rechts schaue und den Herrn Bundespräsidenten sehe, als Vorsitzenden des Konvents, und wenn ich mir seine Arbeit betrachte, die er mit der Europäischen Grundrechte-Charta geleistet hat, dann sind das zwei Beispiele, wo wir mit einem gewissen Stolz sagen können, das eine kluge und realitätsnahe Verfassungspolitik auch unter schwierigen Bedingungen erfolgreich sein kann. Vielleicht hätte sich auch die Kommission einmal daran orientieren können.

Ich will allerdings auch nicht verhehlen, dass ich von Anfang an sehr skeptisch war, ob die Kommission überhaupt selbst relativ eng gesteckte Ziele würde erreichen können. Wenn man sich als Wissenschaftler bereits Jahrzehnte lang mit diesen Fragen beschäftigt, dann tut man das natürlich nicht nur mit Blick auf Deutschland, sondern auch im internationalen Kontext. Von daher darf ich Sie trösten – alle, die immer noch enttäuscht sind: Wir in Deutschland sind nicht die einzigen, die mit solchen Reformen gescheitert sind. Die Kanadier haben vor etwa zehn Jahren mit ihrem „Consensus-Report“ von Charlottesville Schiffbruch erlitten – auch ein großes Reformwerk. Die Australier sind mit einer Reform ihrer Finanzverfassung gescheitert; sie haben nur kleinere Korrekturen vorgenommen. Die Inder sind gescheitert mit einer Reform ihres föderativen Systems zur stärkeren Dezentralisierung. Auch das ist nicht gelungen. Wir sind also nicht die einzigen, die da scheitern oder sich jedenfalls schwer tun. Wenn man das im internationalen Kontext eher skeptisch sieht, dann muss man sich klar darüber sein: Föderalismusfragen sind eben Machtfragen, nichts anderes als Machtfragen. Deshalb geht es eigentlich bei all diesen Reformen immer darum, bestehende Machtkonstellationen zu verändern. Wenn man ein solches „Mammutunternehmen“ wirklich zum Erfolg führen will, dann muss wahrscheinlich der Leidensdruck größer sein als er es bei uns in Deutschland zurzeit ist. Ich will nicht hoffen, dass es noch schlimmer kommt. Aber ich denke, dass die Föderalismusreform einen wichtigen, vielleicht sogar unverzichtbaren Beitrag zur Modernisierung des Staatswesens leisten könnte.

Deshalb stehen wir wieder am Anfang, vielleicht sogar am Anfang einer Diskussion, in der dann auch Neugliederungsvorschläge ernsthaft diskutiert werden könnten. Ich bin von einer Journalistin gefragt worden: „Wenn Sie das Ganze rückblickend betrachten und dies vielleicht mit der Brille unserer Verfassungsmütter und -väter tun, was würden Sie denn dann sagen?“ Ich habe mich mit der Antwort ziemlich schwer getan, aber ich würde mit Sicherheit sagen: „Nach Schulnoten beurteilt: im Ergebnis ‚Fünf Minus‘, was das Bemühen angeht: ‚Zwei Plus‘.“ Wenn man die Diskussionen im Parlamentarischen Rat gerade zu diesen Fragen, den Kompetenzfragen, verfolgt, muss man freilich auch einräumen, dass hier die Hand der Alliierten maßgeblichen Einfluss gehabt hat und dass die damaligen Kompromisse, die gefunden worden sind, ohne diese unsichtbare Hand wahrscheinlich auch so nicht hätten zustande gebracht werden können. Lassen Sie mich also etwas hoffnungsvoll in die Zukunft blicken und sagen, wir sollten uns nicht entmutigen lassen. Das, was die Kommission erarbeitet hat, ist aller Ehren wert; das Glas ist mindestens halb voll und nicht halb leer. Wir sollten darauf aufbauen und hoffen, dass die Reform doch noch gelingt, vielleicht sogar mit Hilfe der Bundespräsidenten. Ich hatte mir mal überlegt, ob nicht Sie, Herr Herzog, zusammen mit dem amtierenden Bundespräsidenten sowie Herrn von Weizsäcker und Herrn Rau die Initiative ergreifen und die erfolglosen Damen und Herren Politiker einmal am Portepée fassen und zur Raison bringen könnten. Es bedarf hier höchster Autoritäten, um die Dinge jetzt wieder in Gang zu bringen und weiter zu führen, weil natürlich auch unter den Politikern verständlicherweise eine gewisse Ernüchterung und Ermüdung eingetreten ist. Also, lassen Sie uns wieder einen neuen Anlauf nehmen. Ich wünsche unseren Beratungen hier einen Verlauf, an dessen Ende man sagen kann: Es ist ein Ruck durch unsere Versammlung gegangen, so dass von diesen Bitburger Gesprächen ein neuer Impuls für die Wiederaufnahme der Bemühungen um eine Föderalismusreform in deutsche Lande getragen wird. Das wünsche ich uns und der Tagung; in diesem Sinne viel Erfolg.