

PETER MÜLLER

Der Sinn des Föderalismus

Herr Bundespräsident,
meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten und Minister!
Meine sehr verehrten Damen und Herren!

I.

Ich bedanke mich sehr herzlich für die Gelegenheit, am heutigen Vormittag einige Gedanken und Überlegungen zur Reform des Föderalismus bei Ihnen vortragen zu können. Gleichwohl befinde ich mich in einer etwas problematischen Situation und es fällt mir schwer, mich an demjenigen zu orientieren, was nach der Tagesordnung, die Sie Ihrer Tagung gegeben haben, eigentlich mein Part ist. Mein Thema lautet ja „Der Sinn des Föderalismus“. Wenn ich aber dasjenige, was ich jetzt in der Einführung gehört habe, zur Grundlage mache und davon ausgehe, dass in dieser Einführung auch ein Stück Erwartungshaltung des gesamten Auditoriums mit Blick auf die Debatte dieser Tagung zum Ausdruck gekommen ist, dann weiß ich gar nicht, ob es Sinn macht, über den „Sinn des Föderalismus“ zu reden. Zumal man unter Verfassungsjuristen ja grundsätzlich die Frage stellen kann: „Brauchen wir überhaupt eine Debatte über den Sinn des Föderalismus?“. Der Föderalismus ist im Grundgesetz an mehreren Stellen vor allem in den Artikeln 20, 30 und 70 eindeutig festgeschrieben. Er ist mit der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 versehen, und wenn Sie sich den Wortlaut des Artikels 79 Abs. 3 anschauen, dann ist der Föderalismus dort sogar mehrfach angesprochen. Kein anderes Staatsorganisationsprinzip ist also verfassungsrechtlich so eindeutig festgeschrieben.

Also: Macht es Sinn über den „Sinn des Föderalismus“ zu reden? Oder macht es nicht mehr Sinn über die Frage zu reden, wieso ist die Föderalismuskommission gescheitert? Die Versuchung, das zu tun, ist sehr groß.

Dabei stellt sich allerdings die Anschlussfrage: Was kann die Rolle sein, die ein entscheidungsberufenes Mitglied der Föderalismuskommission in dieser Tagung hat. Eigentlich – und die Einführung hat mir das bestätigt – ist die einzig denkbare Rolle die Rolle des „bad guy“.

Ich vermute, dass die mir zuge dachte Rolle diejenige des skrupellosen Vertreters der kleinstaatlichen Interessen der Bundesländer ist, deren Unfähigkeit zur Umsetzung

der klugen Vorschläge der Sachverständigen dazu geführt hat, dass die Kommission gescheitert ist. Dass es mir in diesem Zusammenhang schwer fällt, den Hinweis zu unterdrücken, dass die Vorschläge der Sachverständigen alles andere als einheitlich waren und dass es mir schwer fällt, den Hinweis zu unterdrücken, dass in allen Einzelfragen die Sachverständigen voneinander abweichende Positionen vertreten haben, sodass vor dem Hintergrund der Vorschläge der Sachverständigen es überhaupt nicht möglich war, ein konsistentes System einer Reform des Föderalismus zu entwickeln, das werden Sie möglicherweise verstehen. Gleichwohl ist mein Respekt vor den Sachverständigen selbstverständlich so groß, dass ich auf solche Hinweise vollständig verzichte.

Hinweisen möchte ich aber darauf, dass es im Prozess der politischen Entscheidungsfindung nicht genügt, ein individuell als schlüssig empfundenes Konzept zu vertreten. Aufgabe der Politik ist es, aus der Vielzahl der vertretenen Konzepte, die sich oft diametral gegenüber stehen, gemeinsam vertretbare Linien zu finden. Das war nicht die Aufgabe der Sachverständigen. Das kann man Sachverständigen auch nicht abverlangen. Das war Aufgabe der politischen Vertreter in der Föderalismuskommission. Und dieser Aufgabe sind sie im Ergebnis nicht gerecht geworden. Trotzdem, mit Verlaub, so einfach, wie wir es in der Einführung gehört haben, verehrter Herr Professor Schneider, ist die Welt nicht.

Und: Es ist in der öffentlichen politischen Debatte unvermeidbar, dass Spekulationen angestellt werden, aus welchen Gründen angeblich welche Entscheidungen getroffen worden sind. Ich will auf einzelne Gesichtspunkte anschließend gerne noch einmal zurückkommen. Aber – ohne jede Lamoryanz, meine sehr verehrten Damen und Herren – ich weiß nicht, ob wir der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland einen Gefallen tun, wenn wir grundsätzlich bei politischen Entscheidungen den Generalverdacht formulieren, dass dasjenige, was als Begründung einer Entscheidung öffentlich vorgetragen wird, in Wahrheit nicht die Begründung für diese Entscheidung ist. Wer eine solche Behauptung aufstellt, ist beweispflichtig. Und die Behauptung, dass die Föderalismuskommission am Dissens in Bildungs- und Hochschulfragen nicht gescheitert ist, ist eine falsche Behauptung. Alle diesbezüglichen Spekulationen gehen in die Irre. Ich werde das anschließend im Einzelnen gerne noch einmal ausführen.

Ich will, weil ich das meinem Thema schuldig bin, versuchen, zu vier Komplexen etwas zu sagen:

Ich will etwas sagen zu der Frage „Sinn des Föderalismus“ (II.): Welches ist die Begründung der Idee des Föderalismus? Der Föderalismus ist nach dem Scheitern der Föderalismuskommission sicherlich noch einmal in einer grundsätzlichen Begründungsnotwendigkeit. Der ganzseitige Artikel in der FAZ unter der Überschrift „Wozu Bundesstaat?“ ist ja bereits angesprochen worden. Natürlich wird auf der Basis des Scheiterns der Kommission die These vertreten, dass sich der Föderalismus auf dem Weg befindet, vom Erfolgsmodell zum Auslaufmodell zu degenerieren. Ich will im zweiten Schritt einige Sätze zu der konkreten Ausgestaltung des Föderalismus in der Verfassungswirklichkeit und den damit verbundenen Problemen sagen (III.). Das kann

ich in diesem Kreise kundiger Thebaner kurz machen. Ich will ein paar Sätze zu den Lösungsansätzen sagen, die die Kommission gesehen hat, und die darüber hinausgehend auch ich selbst sehe (IV.), um in einem letzten Schritt ein paar Überlegungen zu der Frage anzustellen, wie es denn in der Debatte um die Reform des Föderalismus weiter gehen kann (V.).

II.

Wie sinnvoll ist die Idee des Föderalismus in einer Zeit der Globalisierung, in einer Zeit der Vertiefung der Europäischen Union? Ist der Föderalismus ein Staatsorganisationsprinzip, das europatauglich ist, das globalisierungsverträglich ist? Was ist die Begründung für die Teilung der Staatlichkeit im System des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland? Ich glaube, dass wir auch an diesem Punkt vorsichtig sein sollten mit manchen Behauptungen, die bisweilen aufgestellt werden. Ich glaube nicht, dass die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland ein Kind der Besatzungsmächte ist. Alle mir zugänglichen Untersuchungen, Herr Professor Schneider, kommen zu dem Ergebnis, dass nicht die Besatzungsmächte den Föderalismus oktroyiert haben, sondern dass im parlamentarischen Rat, dass im Herrenchiemsee-Konvent eine bewusste und eine selbstbestimmte Entscheidung für die Teilung der Staatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland stattgefunden hat. Man hat diese Entscheidung auch verstanden als eine Antwort auf die nationalsozialistischen Verirrungen, die durch die einheitsstaatliche Verfassung der Weimarer Republik und des Dritten Reiches begünstigt wurden. Und ich glaube auch nicht, dass die Begründung für die föderale Struktur in der Bundesrepublik Deutschland in der Fortsetzung der deutschen Kleinstaaterei, oder wenn Sie es freundlich formulieren wollen, in der Umsetzung landsmannschaftlicher Verbundenheiten und Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland liegt. Die Zuschnitte der Bundesländer, die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist ein Kriegsfolgenprodukt. Es ist eine Neuschöpfung, die auf landsmannschaftliche Verbundenheiten nur sehr begrenzt Rücksicht nimmt. Ansonsten wären Gebilde wie Nordrhein-Westfalen, wie Baden-Württemberg nicht vorstellbar. Und die landsmannschaftliche Verbundenheit der Schwaben, der Westfalen, der Württemberger ist eben so groß wie diejenige der Hessen und der Saarländer, auch wenn man nicht in einem eigenständigen Bundesland lebt. Nein, ich glaube es gibt im Wesentlichen vier Begründungen, die den Föderalismus zu einem sinnvollen und auch heute noch wichtigen Staatsorganisationsprinzip machen.

Erstens, dies ist bereits angesprochen worden, die Teilung der Staatlichkeit ist ein zusätzlicher Schutz gegen Machtkonzentration und Machtmissbrauch. Der Föderalismus ist ein Instrument der Gewaltenkontrolle. Als solcher war er gedacht, als solcher ist er konzipiert und als solcher hat er bis heute seine Berechtigung.

Zweitens: Geteilte Staatlichkeit bedeutet immer auch ein Mehr an Partizipation. Über den Föderalismus bestehen zusätzliche Möglichkeiten der demokratischen Teil-

habe; über den Föderalismus bestehen zusätzliche Möglichkeiten, auch Minderheiten einzubinden. Die Parteien, die sich auf Bundesebene in der Opposition befinden, befinden sich regelmäßig in einzelnen Ländern in der Regierungsverantwortung. Dies schafft ein Mehr an demokratischer Legitimation. Dies macht die föderale Struktur ein Stück weit auch zum Reservoir der Nachwuchsgewinnung auf der politischen Ebene des Bundes.

Zum Dritten: Föderalismus ist konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Ich halte das Subsidiaritätsprinzip für ein durchgängig vernünftiges Prinzip. Vorrang der kleineren Einheit. Das ermöglicht die sachnähere, die vernünftigere, die rationalere Entscheidung. Wenn Subsidiarität ein sinnvolles Prinzip ist, ist der Föderalismus eine vernünftige Ausprägung dieses Prinzips. Das hat, meine sehr verehrten Damen und Herren, allerdings nach meiner Überzeugung mindestens zwei Konsequenzen. Erste Konsequenz: Wenn der Vorrang der kleinen Einheit gilt, dann muss die kleine Einheit auch ein möglichst hohes Maß an Gestaltungsfreiheit, an Gestaltungsspielraum haben. Dann muss die kleinere Einheit wirklich eigenverantwortlich die auf dieser Ebene anzusiedelnden Entscheidungen zu treffen haben. Und zweitens, dann gibt es eine generelle Zuständigkeitsvermutung. Nämlich eine generelle Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der kleineren Einheit.

Das heißt dann in der Konsequenz auch: Es gibt eine generelle Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Länder und so weit der Bund die Zuständigkeit reklamiert, ist er in der Darlegungs- und Beweislast, dass es notwendig ist, eine bestimmte Aufgabe bundeseinheitlich und nur bundeseinheitlich wahrzunehmen. Das ist auch die Ratio des Grundgesetzes. Dies wird in den Artikeln 30 und 70 des Grundgesetzes, wie ich meine, in beispielhafter Deutlichkeit formuliert. Die Debatte in der verfassungspolitischen Wirklichkeit trägt diesem Gesichtspunkt unzureichend Rechnung. In der verfassungspolitischen Wirklichkeit wird typischerweise die Beweislast auf die Länder verschoben, wenn sie die Zuständigkeit für ein bestimmtes Sachgebiet reklamieren. Das ist nicht das, was die Mütter und die Väter des Grundgesetzes in konsequenter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gemeint haben.

Und schließlich viertens, meine sehr verehrten Damen und Herren: Ich glaube, dass der Föderalismus auch dem Prinzip des praktischen Nutzens entspricht. Föderalismus heißt immer auch Wettbewerb um die besten Lösungen, heißt immer auch Chance zum Experiment. In einer Situation, in der Politik eben auch nach dem Prinzip von Versuch und Wirkung funktioniert, ergeben sich Möglichkeiten, „best practice“ in einzelnen Ländern zu entwickeln und dann auch in andere Länder zu übertragen. Ein lebendiger Föderalismus ist innovationsfreundlich. Dies scheint mir eine wesentliche Begründung für den Föderalismus zu sein. Es gibt eine Reihe von innovativen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland, die unter einheitsstaatlichen Bedingungen nach meiner festen Überzeugung nicht möglich gewesen wären. Ich will Ihnen zwei Beispiele nennen: Die Entwicklung des Systems der Berufsakademien ist von Baden-Württemberg vorangetrieben worden. Hätte es dazu bundeseinheitlicher Regelungen bedurft, hätte dieser Prozess zumindest sehr viel länger gedauert, als er dies getan hat vor dem Hintergrund der Beispiele, die in Baden-Württemberg gesetzt wor-

den sind. Ich will Ihnen ein zweites Beispiel aus meinem Bundesland nennen – Sie werden mir das nachsehen: Das Saarland war das erste westliche Bundesland, das die gymnasiale Schulzeit flächendeckend auf acht Jahre verkürzt und das achtjährige Gymnasium eingeführt hat. Wenn wir dazu bundeseinheitlicher Abstimmung bedurft hätten, dann hätten wir wahrscheinlich bis heute nicht nur im Saarland das achtjährige Gymnasium nicht, sondern es wären auch all die anderen Bundesländer, die mittlerweile auf diesem Wege mitgegangen sind, in diesem Prozess nicht nachgefolgt.

Deshalb bin ich nach wie vor davon überzeugt: Der Föderalismus ist ein sinnvolles Staatsorganisationsprinzip. Aber der Föderalismus kann seine Vorteile nur entfalten, wenn es ein möglichst hohes Maß an eigenverantwortlicher Gestaltung auf der Länderebene gibt, wenn bundeseinheitliche Regelungen auf das unerlässliche Mindestmaß beschränkt werden und wenn die Eigenverantwortung der Länder nicht durch ein Übermaß an gesetzlichen Verpflichtungen und Verflechtungen und wechselseitigen Beteiligungen konterkariert wird.

III.

Deshalb komme ich – in gebotener Kürze – zur zweiten Frage, nämlich der Ausgestaltung des Föderalismus in der Verfassungswirklichkeit. Es ist Ihnen bekannt: Aus dem Gestaltungsföderalismus, den sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes vorgestellt haben, ist ein Beteiligungsföderalismus geworden. Auch die Ursachen sind hinreichend bekannt: Die extensive Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund unter Berufung auf das sozialstaatliche Prinzip der Notwendigkeit einheitlicher Lebensverhältnisse und eine ganze Reihe von Änderungen im Gesetzgebungskatalog. Nicht weniger als neunzehn Änderungen haben ausschließlich zu Verlagerungen der Zuständigkeiten von den Ländern auf den Bund geführt. Also eine Einbahnstraße in Richtung Bund: Hinzu kommen die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in Artikeln 91 a, 91 b des Grundgesetzes, die Mischfinanzierungstatbestände nach Artikel 104 a und natürlich auch die zunehmende europarechtliche Beeinflussung des Handelns auf Landesebene.

Viele dieser Maßnahmen haben stattgefunden mit Zustimmung der Länder. Auch dieses ist eine Realität. Den Ländern ist dieses im Einzelfall durchaus leicht gefallen, weil damit entweder die Befreiung von bisher bestehenden finanziellen Belastungen oder finanzielle Kompensationen an anderen Stellen verbunden waren. Insofern können die Länder sich aus der Verantwortung für den Prozess der Degeneration des Föderalismus nicht freisprechen. Ich will dies auch gar nicht tun.

Für den Verlust an eigenständiger Gestaltungsbefugnis sind die Länder ein Stück weit entschädigt worden durch zusätzliche Beteiligungsbefugnisse auf der Bundesebene, d. h. durch die Ausweitung der Zustimmungserfordernisse im Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Folge ist, dass der eigentliche Verlierer des Prozesses der Degeneration des Föderalismus nicht die Ministerpräsidenten oder die Landesregie-

rungen sind. Im Gegenteil: Über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Landesregierungen im Bundesrat ist deren Gewicht eher gestärkt worden. Die eigentlichen Verlierer dieses Prozesses sind die Landesparlamente, die zunehmend zu Organen werden, in denen dasjenige, was bundesrechtlich vorgegeben worden ist, nur noch landesrechtlich nachvollzogen werden kann. Die Folge ist darüber hinaus, eine Verunklarung der Verantwortlichkeiten, eine breitflächige Verflechtung der Zuständigkeiten, ein Verlust an eigenständiger Gestaltung, ein Auseinanderklaffen von Aufgaben- und Finanzverantwortung in einer Reihe von Themen und damit eine zunehmende Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips. Der Wettbewerb der Ideen findet nur noch in wenigen Feldern statt. Die Chance des Experiments, die den Föderalismus ausmachen soll, besteht nur noch in wenigen Bereichen. Deshalb glaube ich, dass es richtig ist, von einer Krise des Föderalismus zu sprechen. Deshalb glaube ich auch, dass die Reform des Föderalismus notwendig ist. Ob allerdings die Qualifizierung, wie ich sie in der Diskussion mehrfach gehört habe, die Föderalismusreform sei die „Mutter aller Reformen“, eine angemessene Qualifizierung ist, mag dahinstehen. Die Notwendigkeit einer Rückbesinnung und einer Rückführung des Föderalismus auf seine ursprünglichen Funktionen ist gleichwohl zwingend geboten.

IV.

Und damit sind wir natürlich bei der Frage nach dem sogenannten Scheitern der Föderalismuskommission. Sind wir wieder am Punkt Null? Inwieweit hat die Kommission ihre Aufgabe erfüllt? Ist die Debatte um die Reform des Föderalismus beendet? Dazu wenige Bemerkungen aus meiner Sicht.

Zunächst: Ich glaube, dass es in der Kommission im Grundsatz eine Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele einer Föderalismusreform durchaus gab; weniger Beteiligungs-, mehr Gestaltungsföderalismus; weniger Kooperation und Verflechtung, mehr eigenständige Gestaltungsverantwortung in Bund und Ländern. Auf Bundesebene Reduzierung der Zustimmungserfordernisse im Bundesrat. Auf Landesebene Übertragung oder Rückübertragung von Regelungszuständigkeiten in einzelnen Bereichen. Ob die Maxime, nach der zu verfahren war, allerdings die Maxime des Artikels 30 Grundgesetz war, das wage ich sehr zu bezweifeln. Ich glaube nicht, dass alle der Föderalismuskommission Angehörigen sich bewusst waren, dass der Vorrang der Zuständigkeit nach der Systematik des Grundgesetzes auf der Ebene der Länder liegt. Ich glaube nicht, dass konsensfähig in der Föderalismuskommission der Satz gewesen wäre: „Soviel Heterogenität wie möglich und soviel Homogenität wie nötig“. Das sollte aber nach meiner festen Überzeugung die Maxime einer Föderalismusreform sein. Vielleicht ist es notwendig, einmal darüber zu reden, ob man sich auf diesen Satz verständigen kann, oder ob dies nicht möglich ist. Dies könnte eine gute Grundlage für einen neuen Anlauf zur Reform des Föderalismus sein.

Nicht Gegenstand der Beratung in der Föderalismuskommission waren zwei Fragen: Die Frage der Länderneugliederung und die Frage der Finanzausstattung und der Finanzkraftreihenfolge zwischen den einzelnen Bundesländern. Bisweilen ist die Aus-

klammerung dieser Fragen als der eigentliche Grund für das Scheitern der Föderalismuskommission angesehen worden. Diese Einschätzung teile ich nicht.

Natürlich muss im Zusammenhang mit der Frage der Reform des Föderalismus auch die Frage der Länderneugliederung gestellt werden. Dies ergibt sich bereits aus der Formulierung des Artikels 29 Grundgesetz, wonach durch eine Länderneugliederung die Möglichkeit eröffnet werden soll, Länder, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können, zu schaffen. Also ist die Frage legitim: Wie ist denn der Zuschnitt der Länder? Haben wir Länder, die nach Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen? Und wenn wir sie nicht haben: Können wir dieses Ziel durch eine Länderneugliederung erreichen?

Nun komme ich aus einem Bundesland, das nachweislich nicht das größte aller Bundesländer ist. Und ich komme aus einem Bundesland, das nachweislich nicht zu den finanzstärksten Bundesländern gehört. Trotzdem sage ich: Natürlich müssen wir auch aus der Sicht dieser Länder über die Frage reden: Wäre denn eine Länderneugliederung ein Beitrag und zwar ein notwendiger und unverzichtbarer Beitrag für eine Reform des Föderalismus?

Alle die jetzt hoffen, dass der saarländische Ministerpräsident ein Plädoyer für die Auflösung des Saarlandes hält, muss ich enttäuschen. Ich glaube aber, dass es dafür auch gute Gründe gibt. Erstens: Größe. Was ist die richtige Größe, damit ein Land die ihm übertragenen Aufgaben angemessen erfüllen kann? Ich glaube nicht, dass eine solche Betriebsgröße, eine angemessene Mindestbetriebsgröße, tatsächlich definierbar ist. Ganz im Gegenteil. Alle föderalen Systeme auf dieser Welt leben auch von dem Unterschied zwischen Groß und Klein. Die Unterschiede zwischen den größten und den kleinsten Bundesstaaten etwa in den Vereinigten Staaten hinsichtlich der Fläche, hinsichtlich der Wirtschaftskraft, hinsichtlich der Einwohnerzahl sind deutlich größer, als die Unterschiede zwischen dem kleinsten Bundesland Bremen und dem größten Bundesland Nordrhein-Westfalen. Im Übrigen glaube ich, dass wir längst in einer Zeit leben, in der Größe nicht zwingend ein Garant für Effizienz ist. Ganz im Gegenteil, wenn Sie es sich auf der europäischen Ebene einmal anschauen, dann sind die erfolgreichen Staaten auf europäischer Ebene im Moment nicht die Großen, sondern die Kleinen: Irland, Luxemburg – sogar kleiner als das Saarland –, Österreich. Größe scheint mir hinsichtlich der Effizienz nicht definierbar zu sein. Im Gegenteil: Ich glaube, dass Kleinheit, weil Kleinheit Geschwindigkeit erhöht, mittlerweile ein Standortvorteil für ein Bundesland sein kann.

Die zweite Frage ist die Frage der Leistungsfähigkeit. Wann ist ein Bundesland leistungsfähig? In diesem Zusammenhang ist sicherlich zur Kenntnis zu nehmen, dass wir Länder in der Bundesrepublik Deutschland haben, die sich aktuell oder zumindest in überschaubarer Zukunft in einer Haushaltsnotlage befinden mit der Folge, dass die angemessene Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben ernsthaft in Frage gestellt ist. Das Saarland ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ein anerkanntes Haushaltsnotlagenland. Für Bremen gilt das gleiche. Die finanzielle Situation in Berlin ist Ihnen hinreichend bekannt. Die finanzielle Entwicklung in den neuen

Bundesländern lässt trotz Solidarpakt für die Zukunft eine Verschärfung der Probleme erwarten. Aber: Lösen wir durch Länderneugliederung diese Notlagenprobleme? Durch Länderneugliederungen verschwinden die Notlagen nicht. Und die Vorstellung, im Wege einer Länderneugliederung würde der Föderalismus eine billigere Veranstaltung, ist nicht nachgewiesen. Es gibt keine belastbare Berechnung, die dokumentiert, dass größere Bundesländer tatsächlich Bundesländer sind, die mit dem gleichen Mitteleinsatz eine bessere Erledigung der Aufgaben gewährleisten, als dies bei kleineren Bundesländern der Fall ist. Wenn man sich die Ministerquote pro Einwohner anschaut, sind die kleinen Bundesländer Spitze. Das ist klar. Aber wenn man sich die Gesamtausstattung der Administrationen in den Bundesländern anschaut und wenn man sich die Frage stellt, wie viele öffentliche Bedienstete sind pro tausend Einwohner in den einzelnen Bundesländern tätig, dann ist es keineswegs so, dass die großen Bundesländer die günstigen Bundesländer sind und die kleinen die Ungünstigen. Das Saarland hat mit dem Gesamtbesatz an öffentlichen Bediensteten eine der bescheidensten, eine der relativ niedrigsten Positionen in allen Bundesländern. Deshalb ist meine These: Ich glaube nicht – völlig abgesehen von der Frage der politischen Mehrheiten, die es im Moment dafür nicht gibt –, dass die Revitalisierung des Föderalismus zwingend mit einer Diskussion um eine Länderneugliederung oder einer erneuten Diskussion der mühevoll abgeschlossenen Debatte um den Länderfinanzausgleich verbunden ist. Die Reform des Föderalismus ist auch möglich ohne Länderneugliederung und ohne erneute Debatte des Länderfinanzausgleichs. Insofern kann aus dem Umstand, dass Länderneugliederung und Länderfinanzausgleich nicht Beratungsgegenstand der Föderalismuskommission waren, nicht zwingend gefolgert werden, dass damit die Arbeit bereits zum Scheitern verurteilt war.

In vielen Fragen war die Arbeit erheblich gediehen. Ich will dazu einige Beispiele nennen: Zunächst gab es eine konkrete Verständigungslinie bei der Frage der Rückführung der Zustimmungserfordernisse im Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Durch eine konsensfähige Änderung des Artikels 84 wäre festgeschrieben worden, dass künftig die Ausführung von Bundesgesetzen, soweit sie durch die Länder als eigene Angelegenheit erfolgt, auch im Verwaltungsverfahren durch die Länder geregelt wird. Falls der Bund derartige Regelungen trifft, sollte den Ländern ein Abweichungsrecht eröffnet werden. Dieses Abweichungsrecht hätte den Wegfall des Zustimmungserfordernisses zur Folge gehabt. Dadurch hätte die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze wesentlich reduziert werden können. Dies gilt auch angesichts zweier Ausnahmen, die voraussichtlich vereinbart worden wären. Zum einen ist von der Bundesseite geltend gemacht worden, dass es in einzelnen Fällen eine so enge Verknüpfung von materiellem Inhalt und Verfahren gibt, dass zwingend der Bund verbindlich Verfahrensregelungen vorzugeben berechtigt sein müsse; in diesem Fall sollte dann das Zustimmungserfordernis weiter bestehen. Und der zweite Bereich, in dem das Zustimmungserfordernis weiter bestehen sollte, ist der Bereich der Gesetze mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder. Bei der Frage, wie der Begriff der „erheblichen Kostenfolge“ zu definieren ist, gab es Verständigungslinien zwischen Bund und Ländern, die besprochen und konsensfähig waren.

Mit dieser Veränderung des Artikels 84 Grundgesetz wäre davon auszugehen gewesen, dass sich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze knapp halbiert. Dies hätte zweifellos eine ganz erhebliche Erweiterung der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes bedeutet.

Daneben gab es eine Reihe von Vereinbarungen zur weitergehenden Trennung der Gesetzgebungskompetenzen. Diese Vereinbarungen haben zum einen vorgesehen, eine ganze Reihe von Regelungstatbeständen in die Länderzuständigkeit, und zwar in die ausschließliche Länderzuständigkeit, zu verlagern. Der zumindest politisch wichtigste Bereich ist dabei der Bereich des öffentlichen Dienstrechtes, der auf die Länder zurück verlagert werden sollte. Was ist Kern der Eigenstaatlichkeit der Länder, wenn nicht das Recht, die Landesorganisation und damit auch die Rechtsverhältnisse der öffentlich Bediensteten auf Länderebene zu regeln? Darüber hinaus gab es einen konsensualen Katalog weiterer Gegenstände, der den Ländern übertragen werden sollte; dazu zählte etwa das Versammlungsrecht, der Strafvollzug, das Notariatsrecht, das Ladenschlussrecht, das Gaststättenrecht, die Frage der Messen, Ausstellungen und Märkte, der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr, das Pachtwesen, die Flurbereinigung, der Sport-, Freizeit- und soziale Lärm und die Rechtsverhältnisse der Presse.

Einige Themen waren in der Kommission allerdings, was ich sehr bedauere, tabuisiert. Es gibt nach wie vor logisch nicht nachvollziehbare Zuweisungen von Gesetzgebungszuständigkeiten in einheitlichen Lebensbereichen. Beispielsweise war die Zusammenführung der Gesetzgebungszuständigkeit für den Bereich der schulischen und der außerschulischen beruflichen Bildung mit dem Bund nicht verhandelbar. Ich bin persönlich fest davon überzeugt, dass sie niemandem plausibel erklären können, dass es richtig ist, wenn die schulische berufliche Bildung von den Ländern und die außerschulische berufliche Bildung vom Bund geregelt wird. Tabuisiert war auch die Zusammenführung der Zuständigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Selbst die Vorstellung, dass, wenn schon über den Bereich der Fürsorge nicht gesprochen werden kann, man zumindest eine Vereinheitlichung bei der Frage „vorschulische und schulische Bildung“ herbeiführt, war nicht verhandelbar. Wenn es richtig ist, dass der Bereich der vorschulischen Erziehung ein zentraler Defizitbereich im Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist, macht es keinen Sinn, dass für den vorschulischen Bereich der Bund und für den schulischen Bereich die Länder zuständig sind: Die Zuständigkeit muss bei den Ländern zusammengeführt werden. Eine dahingehende Übereinstimmung konnte in der Kommission aber nicht erreicht werden.

Im Bereich der Rahmengesetzgebung gab es die meines Erachtens vernünftige Vorstellung, diese Gesetzgebungskategorie insgesamt abzuschaffen. Auch dieses war nicht konsensfähig. In der Kommission ergab sich lediglich eine Tendenz, zumindest einzelne Gegenstände aus dem Bereich der Rahmengesetzgebung auszugliedern. Verbleiben sollten das Hochschulwesen, das Jagdwesen, der Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt. Auch hier hat der notwendige Mut gefehlt. Es gibt – nach meiner Überzeugung – keine vernünftige der Idee des Föderalismus zwingend zu entnehmende Begründung, in diesen Bereichen Rahmengesetzgebungszuständigkeiten vorzuschreiben.

Darüber hinaus hat die Kommission sich darauf verständigt, im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zumindest bei einer ganzen Reihe von Tatbeständen künftig auf die Erforderlichkeitsklausel zu verzichten. Auch dieses sicherlich ein massives Zugeständnis an die Adresse des Bundes.

Von Anfang an schwierig war die Diskussion um die Fragen der Finanzverfassung. Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben war Konsens in der Kommission, dass die Forschungsförderung als Gemeinschaftsaufgabe fortzuschreiben ist. Dies war unstrittig. Meine persönliche Auffassung – allerdings nicht die Meinung der Kommission – ist, dass es möglich sein müsste, auf alle übrigen Gemeinschaftsaufgaben zu verzichten. Allerdings ist vollkommen klar, dass es in diesen Bereichen ein finanzielles Kompensationsbedürfnis der Länder gibt. In der Kommission gab es am Ende eine Tendenz in Richtung auf die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Dem Grunde nach hat der Bund anerkannt, dass die in diesem Bereich eingesetzten Mittel, soweit sie nicht künftig weiter unter dem Terminus Forschungsförderung eingesetzt werden, den Ländern zu erhalten sind. In den letzten Tagen der Beratungen gab es auch Annäherungen in der Frage, wie eine degressive Kompensationsregelung konkret ausgestaltet werden kann. Und schließlich gab es auch eine Vorstellung einer Neuregelung der Mischfinanzierungen bzw. Finanzhilfen in Artikel 104 a Grundgesetz – auf Einzelheiten will ich nicht eingehen, weil es zu weit führen würde. Materiell sicherlich die entscheidende Veränderung in diesem Bereich wäre die Regelung gewesen, dass Zuweisungen des Bundes im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände nicht zulässig sind, wenn es sich um Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder handelt. Also, eine ganze Reihe dem Ziel der Entflechtung wirklich dienenden, wenn auch nach meiner subjektiven Überzeugung nicht immer ausreichenden, Veränderungen, die dem Föderalismus einen Teil seiner ursprünglichen Funktion zurückgeben hätten.

Trotzdem ist die Kommission nicht zum Abschluss gekommen. Und allen anders lautenden Spekulationen zum Trotz: Es war der Streit um die Fragen von Bildung und Hochschulen, die am Ende dazu geführt haben, dass die notwendigen verfassungsändernden Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat nicht erzielbar waren oder nicht erzielbar gewesen wären.

Wenn das Wesen des Föderalismus durch die Eigenstaatlichkeit der Länder beschrieben wird, muss die Frage erlaubt sein, worin diese Eigenstaatlichkeit der Länder substantiell besteht. Und wenn ich es richtig sehe, sind zu diesen Kernelementen der Eigenstaatlichkeit neben der freien Bestimmung der Landesorganisation unter Einschluss der Kommunen, neben der Personalhoheit über die Landesbeamten, neben dem Staatshaftungsrecht und neben der Beteiligung am Steueraufkommen eben auch die Bereiche der Kulturhoheit, des Schul- und des Hochschulwesens zu rechnen. Das ist Kernkompetenz der Länder.

Wie war die Vorstellung des Bundes an dieser Stelle? Zunächst einmal – Herr Professor Schneider, Sie haben darauf hingewiesen – hat es zu einem relativ frühen Zeitpunkt einen Vorstoß gegeben, wonach der Bund künftig die Zuständigkeit für die „Fortentwicklung des Bildungswesens“ erhalten sollte. Es ging nicht um die Fort-

schreibung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung, die eher ein Schattendasein führt. Die Forderung des Bundes lautete ausdrücklich, für die „Fortentwicklung des Bildungswesens“ zuständig zu sein. Diese Forderung wurde erhoben als gemeinsamer Vorschlag der Mehrheitsfraktionen im Deutschen Bundestag. Am Ende der Sitzung war es nur noch ein persönlicher Vorschlag zweier Mitglieder der Föderalismuskommission. Und es hat von Anfang an – Herr Professor Schneider, darauf gilt es dann eben auch hinzuweisen, wenn man das Thema schon anspricht – erbitterten Widerstand von der Länderseite gegeben. Es hat von Anfang an eine ausreichende Zahl von Ländern erklärt, dass sie mit einer solchen Ausweitung der Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich auf keinen Fall einverstanden ist. Deshalb war von Anfang an erkennbar, dass eine solche Forderung nicht durchsetzbar ist. Wer stur auf dieser Forderung beharrt, hat von Anfang an gewusst, dass er damit einen Abschluss in der Kommission unmöglich macht.

Der zweite Bereich, an dem sich die Diskussion entzündet hat, und an dem am Ende ein Konsens gescheitert ist, ist der Bereich des Hochschulwesens. Im Bereich des Hochschulwesens waren die Länder bereit zu konzedieren, dass hier der Bund nicht nur eine Rahmen-, sondern eine konkurrierende Zuständigkeit erhält für den Bereich der Hochschulzulassung und den Bereich der Hochschulabschlüsse. Der Bund hat darüber hinaus die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung im Hochschulwesen reklamiert. Was, meine sehr verehrten Damen und Herren, ist Qualitätssicherung im Hochschulwesen? Was ist damit nicht mehr tauglicher Regelungsgegenstand für den Bund? Nichts! Es ist die All-Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Hochschulwesens.

Und das in einer Situation, in der der Bund auch durch sein praktisches politisches Handeln den generellen Zugriff auf den Bereich der Kulturhoheit der Länder vollzieht. Wir erleben im Moment ja permanent verfassungsbedenkliches Verhalten. Das Ganztags-Schulprogramm, Herr Professor Schneider, ist von Ihnen angesprochen worden. Da stellt der Bund einen Betrag von 4 Milliarden Euro an Investitionskosten zur Verfügung, damit Ganztagsangebote in Schulen geschaffen werden. Kein Land kann es sich bei der Verfassung der öffentlichen Haushalte leisten, bei dieser finanziellen Wurst, die einem da vor die Nase gehalten wird, nicht zuzuschnappen. Deshalb haben auch alle Länder geschnappt. Faktisch ist damit aber ein qualitativer inhaltlicher Eingriff in die Schulorganisation, weit über den Bereich der Investitionsentscheidung hinaus, erfolgt. Ist das sauberer Umgang von Bund und Ländern? Ist das dasjenige, was unter dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, der keine Einbahnstraße ist, Bund und Länder voneinander erwarten können? Wenn der Bund durch Investitionsanreize Länder in Handlungszwänge bringt, die qualitativ in den Kernbereich der Länderzuständigkeit gehören, ist dies unzulässig. Und wenn Länder zur Klärung dieser Fragen das Bundesverfassungsgericht anrufen, dann ist dies ihr gutes Recht.

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, was Verfassungsrecht in Deutschland ist. Und das Mindeste, was man den Ländern zugestehen muss, ist doch, dass sie sich auf die Verfassung berufen – oder nicht? Also, meine sehr verehrten Damen und Herren, ohne die Bereitschaft des Bundes anzuerkennen, dass zur Eigenstaatlichkeit der Län-

der auch der Bereich der Kulturhoheit gehört, ohne die Bereitschaft des Bundes anzuerkennen, dass es in diesem Bereich eine grundsätzliche Vorrangigkeit der Zuständigkeit der Länder gibt, werden die Länder – und das ist keine Machtfrage und schon gar keine parteipolitische Frage – nicht bereit sein, einer Reform des Föderalismus in der Gesamtheit zuzustimmen. Denn am Ende stünde nicht die Reform, an Ende stünde qualitativ die Abschaffung des Föderalismus.

Nach der letzten Pisa-Studie hat die Bundesbildungsministerin es in ihrer Zuständigkeit liegend angesehen, die Abschaffung der Hauptschulen in Deutschland zu fordern. Nun ist das auch eine Debatte, die ich stressfrei führen kann. Das Saarland hat die Hauptschulen abgeschafft. Aber: Ob ein Bundesland die Hauptschulen abschafft oder ob es dies nicht tut und welche Konsequenzen dies für das Abschneiden der Bundesrepublik Deutschland bei den künftigen Pisa-Studien hat, das ist eine Entscheidung, die sinnvoller Weise unter dem Gesichtspunkt „best practice“ auf Landesebene und nicht einheitlich auf Bundesebene getroffen wird. Meine Wahrnehmung ist, wenn Sie mir diese nicht juristische und nicht verfassungspolitische, sondern allgemeinpolitische Unverschämtheit gestatten: Wenn ich mir die Pisa-Ergebnisse in der Bundesrepublik Deutschland anschau, dann stelle ich föderales Gefälle fest; und dann stelle ich fest, dass diejenigen, die für die Verteidigung der Kompetenzen der Länder in der Bildungspolitik eintreten, im Zweifel bei Pisa besser abschneiden, als diejenigen – zumindest mit Blick auf die Länder, aus denen sie kommen –, die eine bundeseinheitliche Kompetenz reklamieren.

V.

Und deshalb, meine sehr verehrten Damen und Herren, stellt sich natürlich die Frage: Wie geht es weiter?

Ich glaube, dass es viele sehr vernünftige, sowohl im Interesse des Bundes als auch im Interesse der Länder liegende Vorschläge in der Föderalismuskommission gegeben hat. Über jeden einzelnen Vorschlag mag man streiten. Aber in der Summe glaube ich, wäre dies eine wirkliche Verbesserung der Situation des Föderalismus in unserem Land. Deshalb wäre es bedauerlich, wenn wir jetzt in eine Phase des Stillstandes eintreten würden. Voraussetzung für die Überwindung dieser Phase des Stillstandes in der Diskussion um die Reform des Föderalismus ist die Selbstbescheidung des Bundes im Bereich der Bildungs- und der Hochschulpolitik. Auf dieser Grundlage glaube ich, dass ein neuer und auch ein erfolversprechender Anlauf zu einer Föderalismusreform auf der Basis der nirgendwo formal festgestellten, gleichwohl vorhandenen Konsenslinien der Kommission möglich ist. Auf welchem Wege man das macht, ist sicherlich eine nachrangige Frage. Ich bin von der Idee, einen Konvent einzuberufen, wenig begeistert. Ein Konvent kann Vorschläge machen, aber Entscheidungsnotwendigkeiten nicht ersetzen. Wir sind in einer Situation, in der wir Entscheidungen brauchen. Ob es den Weg einer Wiederbelebung der Kommission gibt, wage ich auch zu bezweifeln.

Es gibt aber auch den Weg, schlicht und einfach ein Verfassungsänderungsverfahren mit den dafür vorgesehenen Verfassungsorganen auf den Weg zu bringen. Dies setzt eine politische Verständigung voraus, diese politische Verständigung sollte gesucht werden. Ich glaube, dass es verdienstvoll ist, wenn der Bundespräsident eine Initiative ergreift, um diese Möglichkeiten politischer Verständigung auszuloten, und hoffe, dass auf dieser Grundlage eine Diskussion geführt werden kann, an deren Ende dann ein Ergebnis steht, das dazu führt, dass die Bitburger Gespräche, wenn sie das nächste Mal stattfinden, zwar ein anderes Thema haben werden, gleichwohl aber bei der Begrüßung eröffnet werden mit dem Satz: „Es ist vollbracht!“

Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.