

Föderalismusreform

## Nach der Reform ist vor der Reform

Mit der Föderalismusreform droht in der deutschen Bildungspolitik lähmende Kleinstaaterei. Diese Ansicht vertrat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln anlässlich einer Tagung in Berlin. Künftig sollen die Bundesländer beim Hochschulzugang und den Hochschulabschlüssen von den Vorgaben des Bundes abweichen dürfen. Es wäre dann möglich, dass ein Land das Abitur eines anderen Bundeslandes nicht mehr anerkennt, was die Mobilität der Abiturienten stark einschränkt. Dadurch wird auch die Möglichkeit verbaut, dass die Hochschulen in Zukunft um die bundesweit besten Köpfe konkurrieren können.

In der Finanzpolitik zeigen sich dagegen Licht und Schatten. Positiv ist, dass sich die Architekten der Föderalismusreform auf einen nationalen Stabilitätspakt einigen konnten. Verhängt die EU-Kommission künftig Sanktionen, weil Deutschlands Neuverschuldung über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegt, dann zahlt der Bund 65 Prozent der Strafe und die Länder zahlen 35 Prozent. Allerdings unternimmt die große Koalition mit der Vereinbarung den zweiten vor dem ersten Schritt. Denn eigentlich benötigen die Bundesländer zunächst Anreize, um Schulden von vorneherein zu vermeiden. Dafür wäre unter anderem eine Reform des Länderfinanzausgleichs nötig, die eine Mithaftung der anderen Bundesländer für finanzpolitisches Fehlverhalten eines Landes vermindert.

Gesprächspartner im IW: **Dr. Benjamin Scharnagel, Telefon: 0221 4981-787**

**Dr. Oliver Stettes, Telefon: 0221 4981-697**

## Föderalismusreform

# Zwischen Transparenz und Kleinstaaterei

**Die Ziele sind hoch gesteckt: Schnellere Gesetzgebungsverfahren, größere Bürgernähe und mehr Transparenz soll die Föderalismusreform bringen. Stellenweise gelingt das. So werden einzelne Kompetenzen, die sich Bund und Länder bislang teilen, klar zugeordnet. Gerade in der Bildungspolitik droht jedoch eine lähmende Kleinstaaterei.**

Wegen der verschlungenen Gesetzgebungskompetenzen kann Otto-Normalwähler kaum noch nachvollziehen, wer für einzelne Regelungen verantwortlich ist. Bei unterschiedlichen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat drohen zudem gegenseitige Blockaden. Mit der Föderalismusreform möchten die Volksparteien nun den Wildwuchs zurückschneiden. In Kraft treten soll sie am 1. Januar 2007. Die Vorschläge im Einzelnen:

• **Klare Verteilung der Kompetenzen.** Schwarz-Rot will die Verantwortlichkeiten eindeutiger zuordnen. Die Reformer setzen dazu an zwei Punkten an:

**1. Rahmengesetzgebung.** Bislang erlässt der Bund in bestimmten Bereichen Rahmenvorschriften. Die Länder können dann innerhalb dieser Vorgaben das Eingemachte selbst regeln. Diese so genannte Rahmengesetzgebung soll abgeschafft und die Kompetenzen sollen neu verteilt werden. Künftig ist der Bund zum Beispiel allein für das Melde- und Ausweiswesen zuständig, die Länder hingegen für das Presserecht (Tableau).

Auch die Besoldung ihrer Beamten und Richter können die Länder im Alleingang bestimmen. Derzeit sind sie an die Vorgaben aus Berlin gebunden. Durch die Neuregelung erhalten die Länder einen stärkeren Einfluss auf die eigenen Ausgaben. Denn die Personalkosten bilden den größten Haushaltsposten:

**Im Durchschnitt machen die Personalausgaben 43 Prozent der Ländererats aus.**

Damit müssen die Finanzminister rund 60 Prozent ihrer Steuereinnahmen für ihre Bediensteten ausgeben.

**2. Konkurrierende Gesetzgebung.** In einigen Bereichen dürfen sowohl Bund als auch Länder Gesetze erlassen. Sobald Berlin ein Sachgebiet geregelt hat, sind die Länder allerdings nicht mehr zuständig. Zahlreiche Themen, die bislang in diese so genannte konkurrierende Gesetzgebung fallen, werden künftig ausschließlich vom Bund oder von den Ländern bearbeitet (Tableau Seite 5).

Der neue Zuschnitt orientiert sich weitgehend am Subsidiaritätsprinzip.

Nach dieser Regel soll immer die unterste staatliche Ebene entscheiden, es sei denn, die nächsthöhere kann die Aufgabe besser erfüllen. So gesehen erscheint es plausibel, dass der Bund für das Arbeitsrecht, das Kartellrecht oder die Sozialversicherungen die Verantwortung übernimmt. Auf diese Weise wird garantiert, dass im gesamten Bundesgebiet gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen.

Die Landesregierungen werden im Gegenzug den Ladenschluss, das Gaststättenrecht und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus unter ihren Fittichen haben. Auch das ergibt Sinn. Denn bei diesen Themen müssen die Interessen vor Ort berücksichtigt werden.

Die alleinige Verantwortung erhalten die Länder darüber hinaus für den Hochschulbau und die Bildungsplanung. Der Bund gibt hier seine Mitspracherechte auf – versprochene Gelder wird er aber weiterhin überweisen. Gleiches gilt für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden sowie für die Förderung des Wohnungsbaus.

**Im Rahmen bestehender Finanzverpflichtungen muss der Bund von 2007 bis 2013 jährlich gut 2,5 Milliarden Euro an die Länder überweisen.**

Danach können die Posten zumindest gekürzt werden.

• **Weniger zustimmungsbedürftige Gesetze.** Das Okay des Bundesrates benötigen in Zukunft nur noch Bundesgesetze, die für die Länder finanzielle Konsequenzen haben – sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich die Beteiligung der Länderkammer vorschreibt. Führen die Länder Bundesgesetze lediglich aus, können sie dasungsverfahren selbst bestimmen, außer der Bund fordert ein einheitliches Vorgehen. Dann muss aber der Bundesrat das Gesetz abnicken.

Trotz aller Wenn und Aber: Unterm Strich sollen die Neuregelungen dem Bundesrat weniger Gelegenheit geben, Projekte aus politischen bzw. parteitaktischen Gründen zu blockieren. Ob dieses Ziel tatsächlich erfüllt wird, muss sich in der Praxis zeigen.

## Föderalismusreform: Der Bund setzt keinen Rahmen mehr

Der Bund kann bislang für bestimmte Bereiche Rahmenvorschriften erlassen; innerhalb dieser Vorgaben regeln die Länder substantielle Inhalte selbst. Diese so genannte Rahmengesetzgebung des Bundes soll abgeschafft und die Kompetenzen sollen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden.

Dafür ist künftig allein der Bund zuständig:	Dafür sind künftig ausschließlich die Länder zuständig:	Auf diesen Gebieten können die Länder künftig von den Vorgaben des Bundes abweichen:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melde- und Ausweiswesen</li> <li>• Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland</li> <li>• Statusrechte und -pflichten der Beamten von Ländern und Gemeinden sowie von Landesrichtern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeines Presserecht</li> <li>• Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht der Beamten von Ländern und Gemeinden sowie der Landesrichter</li> </ul>	<p>Umweltrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jagdwesen (außer: Jagdscheine)</li> <li>• Naturschutz und Landschaftspflege (außer: Grundsätze des Naturschutzes, Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes)</li> <li>• Bodenverteilung</li> <li>• Raumordnung</li> <li>• Wasserhaushalt (außer: stoff- und anlagenbezogene Regelungen)</li> </ul> <p>Hochschulwesen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse</li> </ul>

© 13/2006 Deutscher Institut-Verlag

Ursprungsdaten: Bundesregierung

 Institut der deutschen Wirtschaft Köln

• **Reform der Finanzverfassung ver- tagt.** Bund und Länder konnten sich bis- her nur auf einen nationalen Stabilitäts- pakt einigen. Danach werden beide dafür geradestehen, wenn das gesamtstaatliche Defizit die Maastricht-Latte in Höhe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts reißt. Macht die EU-Kommission dann von ihren Sanktionsmöglichkeiten Ge- brauch, zahlen der Bund 65 Prozent und die Länder 35 Prozent der Strafe.

• **Abweichungen erlaubt.** Im Umwelt- recht und der Hochschulbildung kön- nen die Länder von den Vorgaben des Bundes abweichen. Damit droht in die- sen Bereichen eine Kleinstaaterei – mit negativen Folgen, wie das Beispiel der Hochschulpolitik zeigt:

**Eingeschränkter Wettbewerb:** Jedes Bundesland darf in Eigenregie festlegen, welche formalen und inhaltlichen An- forderungen ein Abiturient für ein Stu- dium mitbringen muss. Diesen Freiraum könnten Landesregierungen nutzen, um dem Nachwuchs aus anderen Regionen die Immatrikulation zu erschweren oder ganz zu verweigern – etwa mit Verweis auf die unterschiedlichen Bildungsniveaus:

**Die Pisa-Studien haben gezeigt, dass die Durchschnittsleistungen der 15- jährigen Gymnasiasten zwischen den Ländern um bis zu einem Schuljahr auseinander liegen.**

Höhere Hürden für Studenten aus anderen Ecken der Republik mögen im Wahlkampf populär klingen, sie richten in der Bildungslandschaft jedoch er- heblichen Flurschaden an. Denn damit die Qualität der Lehre steigt, sollten die Hochschulen in Zukunft um die besten Köpfe konkurrieren. Die Föderalismus- reform droht, diesen Wettbewerb von vorneherein auf die Landeskinder zu beschränken.

Ein ähnliches Problem tritt am Ende des Studiums zutage: Die Länder sollen auch bei der Anerkennung von Hoch- schulabschlüssen ihren eigenen Weg gehen können. Unter Umständen er- kennt dann beispielsweise Bayern die Lehramtsausbildung einer hessischen Universität nicht mehr an. Die Studenten wären in ihrer Mobilität eingeschränkt. Selbst ausgebildeten Lehrkräften stünde ein Ortswechsel kaum noch offen. Schon jetzt gelingt nur wenigen der Umzug:

## Föderalismusreform: Geplante Änderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung billigt das Grundgesetz sowohl dem Bund als auch den Ländern das Recht zu, bestimmte Materien zu regeln. Hat der Bund ein Sachgebiet geregelt oder möchte es regeln, so schließt dies die Zuständigkeit der Länder aus.

Diese Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung wechseln in die ausschließliche Gesetzgebung ...

... des Bundes	... der Länder
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waffen- und Sprengstoffrecht</li> <li>• Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen sowie Fürsorge für ehemalige Kriegsgefangene</li> <li>• Friedliche Nutzung der Kernenergie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versammlungsrecht</li> <li>• Heimrecht</li> <li>• Ladenschlussrecht</li> <li>• Gaststättenrecht</li> <li>• Spielhallen/Schaustellung von Personen</li> <li>• Messen, Ausstellungen und Märkte</li> </ul>

Diese Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund ohne Erforderlich- keitsprüfung alleine ausüben

... des Bundes	... außer in diesen Teilbereichen, für welche die Länder allein zuständig sind:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strafrecht</li> <li>• Gerichtsverfassung</li> <li>• gerichtliche Verfahren</li> <li>• Rechtsanwaltschaft und Rechtsberatung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft)</li> <li>• Notariat (einschließlich Gebührenrecht, ohne Beurkundungsrecht)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• städtebaulicher Grundstücksverkehr</li> <li>• Bodenrecht (ohne Recht der Erschließungsbeiträge)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr</li> <li>• landwirtschaftliches Pachtwesen</li> <li>• Siedlungs- und Heimstättenwesen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teile des Wohnungswesens: Recht für <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohngeld</li> <li>• Altschuldenhilfe</li> <li>• Wohnungsbauprämien</li> <li>• Bergarbeiterwohnungsbau</li> <li>• Bergarbeitersiedlung</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teile des Wohnungswesens mit besonderem Regionalbezug: <ul style="list-style-type: none"> <li>• soziale Wohnraumförderung</li> <li>• Abbau der Fehlsubventionierung</li> <li>• Recht für Wohnungsbindung, Zweckentfrem- dung und Wohnungsgenossenschaftsvermögen</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugung</li> <li>• Lärmbekämpfung</li> <li>• Bürgerliches Recht</li> <li>• Personenstandswesen</li> <li>• Vereinsrecht</li> <li>• Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen</li> <li>• Kriegsschäden und Wiedergutmachung</li> <li>• Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und von Gewaltherrschaft</li> <li>• Arbeitsrecht (einschließlich Betriebsverfassung, Arbeitsschutz, Arbeitsvermittlung, Sozialversicherungen)</li> <li>• Enteignungsrecht</li> <li>• Kartellrecht</li> <li>• Ernährungssicherung, Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenfischerei, Küstenschutz</li> <li>• Schutz vor Seuchen/übertragbaren Krankheiten bei Mensch und Tier, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, Recht des Apothekenwesens, der Arzneien, der Medizin- produkte, der Heil- und Betäubungsmittel und der Gifte</li> <li>• Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie Seezeichen, Binnenschifffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen</li> <li>• Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen</li> <li>• Luftreinhaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flurbereinigung</li> <li>• Sport-, Freizeit- und „sozialer“ Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbindung</li> </ul>

Erforderlichkeitsprüfung: Nach dem Erforderlichkeitskriterium darf der Bund Sachverhalte der konkurrierenden Gesetzgebung nur regeln, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse nötig ist  
 Ursprungsdaten: Bundesregierung

**Nicht einmal zwei von 1.000 Leh- rern traten im Schuljahr 2001/2002 in den Dienst eines anderen Bundes- landes über.**

Künftig könnten es noch weniger sein. Damit wäre eine wichtige Bildungsre- form praktisch versperrt. Denn eigentlich wäre es wünschenswert, dass die Schulen um die fähigsten Lehrer in Wettstreit treten können.

**Falsches Signal für Bildungsstan- dards:** Weil die Länder nicht gezwungen sind, den Hochschulbereich bundesweit einheitlich zu regeln, dürften sie sich auch

in der Schulpolitik nur ungern an einen Tisch setzen. Dadurch könnte vor allem die Einführung nationaler Mindeststan- dards scheitern. Diese Vorgaben legen fest, welche Fähigkeiten und Kenntnisse Jugendliche auf den unterschiedlichen Schultypen in einem bestimmten Alter aufweisen müssen. Die Schulen stehen dann in der Pflicht, möglichst viele Schü- ller auf das vorgeschriebene Niveau zu bringen. Eine Reihe erfolgreicher PISA- Länder hat solche Standards bereits – die deutsche Kultusministerkonferenz dis- kutiert noch.

Berliner Gespräche, 30. März 2006, Berlin

# **Föderalismusreform in Deutschland**

Thesenpapier

## Föderalismusreform in Deutschland

1. Der bundesdeutsche kooperative Föderalismus stößt erkennbar an seine Grenzen. Ziel muss eine Stärkung eines Wettbewerbsföderalismus sein. Dabei sollte sich die föderale Aufgabenteilung an zwei Kriterien ausrichten: Je stärker die Wirkung einer staatlichen Aufgabenerfüllung regional begrenzt ist (geringe Wechselwirkungen) und je stärker sich die Präferenzen der Bürger für eine staatliche Aufgabenerfüllung von Region zu Region unterscheiden, desto mehr spricht für eine Aufgabenwahrnehmung auf Länder- bzw. Gemeindeebene. Umgekehrt heißt dies aber auch: Bundeskompetenzen sind immer dann notwendig und gegebenenfalls zu stärken, wenn gemeinsame Ziele im Sinne aller Bürger dominieren und die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele starke regionale Wechselwirkungen aufweisen.
2. Die Steuerautonomie und damit die Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Einnahmgestaltung der Bundesländer sind heute minimal. Ein eigenes Hebesatzrecht beispielsweise bei der Einkommensteuer würde den regionalen Standortwettbewerb intensivieren und die Verantwortung der Politik gegenüber den Wählern stärken. Die Politiker könnten nicht mehr, wie heute häufig der Fall, die Verantwortung für negative Folgen ihrer Politik einer anderen föderalen Ebene (zum Beispiel dem Bund oder der Arbeitslosenversicherung) zuschieben. Hinzu kommen muss eine Reform des Länderfinanzausgleichs mit dem Ziel, die sehr hohen Grenzbelastungen einer wachstumsinduziert höheren Steuereinnahme deutlich zu reduzieren. Dies schafft den Anreiz für die Bundesländer, ihre Finanzkraft aus eigener Anstrengung zu verbessern und vermindert die faktische Mithaftung der anderen Bundesländer für finanzpolitisches Fehlverhalten eines Bundeslandes („bail out“).
3. Für ein einzelnes Bundesland stehen Konsolidieren und Investieren in einem Spannungsverhältnis. Eine Senkung der Verschuldungsquote durch eine offensive Investitionsstrategie ist nur bei unrealistisch hohen Wachstumseffekten der Investitionen erfolgreich. Deshalb sind wirksame Vorkehrungen zu treffen, dass einzelne Bundesländer erst gar nicht in eine Haushaltssituation geraten, in der sie sich gegen Investitionen entscheiden müssen, um den Haushalt in Ordnung zu bringen.
4. Unverzichtbar ist ein wirksamer nationaler Stabilitätspakt, der den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen eindeutige Verschuldungsgrenzen vorgibt und durch einen festen Haftungsschlüssel mögliche EU-Sanktionen verursachergerecht zuordnet. Die Große Koalition unternimmt derzeit den zweiten vor dem ersten Schritt: Sie will mögliche finanzielle Sanktionen nach einem festen Schlüssel zuordnen, ohne jedoch zuvor wirksame Eigenanreize der Bundesländer zur Schuldenvermeidung durch eine Konsolidierungspolitik zu setzen und einen verbindlichen Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des erlaubten gesamtstaatlichen Defizits auf Bund, Länder und Gemeinden festzulegen.
5. Die immer wieder diskutierte Frage einer Reduzierung der Zahl der Bundesländer stellt sich nur, wenn an dem bestehenden ineffizienten System festgehalten wird. Die Frage einer Länderneugliederung stellt sich nicht, wenn die Idee des Wettbewerbsföderalismus mit Leben gefüllt wird und die Bundesländer bei bestimmten Aufgaben (z.B. der Regionalplanung) eine länderübergreifende Zusammenarbeit praktizieren. Auch eine andere Form der Finanzierung von Leistungen durch den Bund kann den Wettbewerb stärken: Statt den Ländern direkt Finanzmittel bereitzustellen, könnte der Bund stärker mit der Vergabe von Gutscheinen an seine Bürger arbeiten. Der Bürger würde dadurch mit Nachfragemacht ausgestattet, die Bürgerpräferenzen könnten voll zur Geltung kommen und die Leistungen auf regionaler Ebene im Wettbewerb angeboten werden.

6. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Föderalismus hat Licht und Schatten: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz, die Reduzierung von Mischfinanzierungen und die Stärkung der Europatauglichkeit (nationaler Stabilitätspakt, internationale Haftungsregeln/EU-Haftung) des Grundgesetzes zielen in die richtige Richtung. Zu kritisieren sind hingegen die Abweichungsgesetzgebung im Hochschulwesen, die Ablehnung einer bildungspolitischen Kompetenz des Bundes, die Abweichungsgesetzgebung im Umweltrecht und das Festhalten an der unbeschränkten Beistandsgarantie des Bundes gegenüber den Ländern.