

Wieviel einheitliche Gesetzgebung braucht und verträgt ein föderaler Staat?

Roland Sturm

Einheitliche Gesetzgebung, besser die Vereinheitlichung von Gesetzgebung, hat im föderalen Deutschland einen starken Impetus. Rechtfertigen muss sich erstaunlicherweise heute nicht, wer mehr Einheitlichkeit beispielsweise im Bildungswesen oder bei der inneren Sicherheit fordert, was man im Föderalismus eigentlich erwarten müsste. Politisch-kulturell hat sich die nirgends bewiesene Annahme durchgesetzt, dass einheitlich besser und – ganz wichtig – gerechter ist. Überall hat sich zudem die Behauptung festgesetzt, das Grundgesetz fordere die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, eine Verballhornung des Artikels 72(2), der sich lediglich auf Gleichwertigkeit und den begrenzten Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bezieht. Gleich ist gerecht, so die einfache Formel. Wer das zu Ende denkt, ist dafür, das Grundgesetz so zu unterhöheln, dass der Föderalismus nur noch eine leere Hülle ist. Im Grundgesetz ist vom sozialen Bundesstaat die Rede, nicht aber vom gerechten Einheitsstaat.

Wenn wir über die Kompetenzverteilung im Föderalismus reden, sollten wir das nicht verwechseln mit einer Debatte über den Wohlfahrtsstaat. Dass Sozialpolitik nur einheitlich geht, dem widerspricht beispielsweise die föderale Praxis in den USA. Einheitlichkeit kann in den Föderalismus hinein wachsen, aber sie sollte nie dazu führen, dass keine Landesautonomie in der Gesetzgebung bei wesentlichen Fragen wie Haushalt oder Bildung mehr übrig bleibt. Wozu braucht es sonst noch Landesparlamente? Wer sollte diese ernst nehmen und zur Wahl gehen, wenn es nur noch darum geht,



Prof. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

Landesregierungen zu wählen, die sich in der Bundespolitik tummeln und Landesparlamenten zum Abstempeln Kompromisse der Exekutiven von Bund und Ländern vorlegen.

Die harmlose Formel der *Kooperation im Bundesstaat*, die zum einen auf eine mögliche Form des Föderalismus verweist, den „kooperativen Föderalismus“, und damit Kooperation positiv besetzt, ist zum anderen vor Missbrauch nicht gefeit. Kooperation ohne Transparenz verwischt nicht nur Verantwortung, sie verstellt den Bürgerinnen und Bürgern auch den Blick auf Zusammenhänge. Wer beispielsweise im deutschen Föderalismus wofür verantwortlich ist, weiß in der Regel kein Beobachter mehr. Es ist immer **der** Staat – so unklar und so wenig demokratietauglich diese Rede auch ist. Was fehlt, ist eine Eingrenzung von Kooperation, Kooperation als themenbezogener Bereich neben Bundes- und Landeskompetenzen und nicht die echte oder unechte Gemeinschaftsaufgabe als Regel. Als Beobachter von außen gewinnt man den Eindruck, Bund-Länder-Kooperationen (gemeint sind natürlich immer die Exekutiven) gehen als kleinster gemeinsamer Nenner immer, auch und gerade bei neuen Aufgaben. Ein Beispiel: 2006 diskutierte man im Rahmen der Föderalismusreform I noch über Entflechtung, 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II wurden neue Bund-Länder-Institutionen wie der Stabilitätsrat oder die Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich Informationstechnischer Systeme geschaffen. Der Öffentlichkeit war diese Widersprüchlichkeit egal, wenn sie diese überhaupt bemerkte.

Einheitliche Gesetzgebung ist zunächst einmal das Gegenteil von Föderalismus. Die Verfassungsidentität des Föderalismus lässt sich, wie der internationale Vergleich zeigt, nicht mit einzelnen Politikfeldern, sieht man vom weitgehenden Ausschluss der Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik für die Länderebene ab, abgrenzend beschreiben. Einheitliche Aufgabenwahrnehmung versteckt sich meist hinter der „Sachlogik“, die von Fachpolitikern gerne betont wird.

Im Föderalismus ist die Aufgabenwahrnehmung von der Struktur der öffentlichen Finanzen nicht zu trennen. In einem territorial organisierten Föderalismus sollten eigene Finanzquellen der Gliedstaaten eine Selbstverständlichkeit sein. Wo diese existieren, wie beispielsweise in den USA, sind die Gliedstaaten dennoch auf zusätzliche Zuweisungen angewiesen. Diese können sich direkt an Aufgaben orientieren und entsprechend in ihrer Höhe variieren oder als ungebundene Haushaltsverstärkungen gewährt werden. Föderaler Autonomie kommt die ungebundene Zuweisung entgegen. Den Steuerungswünschen der Zentralregierung, zumal bei funktionaler Aufgabentrennung, kommt die zweckgebundene Zuweisung entgegen. Für den Bund hat diese allerdings den Nachteil, dass bei der Verteuerung einer Aufgabe auch der zu zahlende Betrag steigen muss, anders als der gedeckelte Betrag bei einer nicht zweckgebundenen Haushaltsverstärkung. Entsteht ein zu deutliches Finanzgefälle zwischen Bund und Ländern bei den Haushaltseinnahmen oder sind die Länder im Wesentlichen durch ein Verbundsystem oder fehlende eigene Steuerbefugnisse in die Finanzverfassung eingebunden, werden sie als ungleicher Partner des Bundes in ein Verhandlungssystem gezwungen. Dies stärkt die Rolle der politischen Exekutiven und schwächt die Rolle der Landtage. Ohne ausreichende Finanzautonomie ist jeder Grad von Aufga-

benautonomie nur oberflächlich eine Möglichkeit, Landesinteressen zu formulieren und durchzusetzen.

In Deutschland folgt die Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung von Kompetenzen der Logik der Politikverflechtung, d.h., einer faktischen „Zwangskooperation“, die einen permanenten Interessenausgleich erfordert. Dies kann effizient sein, wenn Kooperation auf Konsens beruht. Politikverflechtung kann aber auch zur Innovationsschwäche, zu politischer Erstarrung und erhöhten politischen Kosten führen. Fachbruderschaften in Bund und Ländern einigen sich leicht auf Kosten der Haushalte auf „sachlich“ notwendige Aufgabenwahrnehmung. Trotz eines Normenkontrollrates auf Bundesebene, der den Bürokratieabbau vorantreiben soll, fehlt es an wirksamer Aufgabenkritik in Bund und Ländern. Aus der Bevölkerung ist der Wunsch nach mehr Transparenz der Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus und einer Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern gering – im Gegenteil. Empirische Studien haben immer wieder gezeigt, dass von den Befragten dem Bund auf allen Politikfeldern die höchste Kompetenz zugesprochen wird.

Bisherige Reformen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern haben nur ansatzweise etwas verändert, wobei die Richtung der Veränderung alles andere als klar ist. Neben Schritte zur Aufgabentrennung und zur Verlagerung von eher marginalen Kompetenzen vom Bund auf die Länder, finden sich auch Schritte zu einer Vertiefung der Politikverflechtung und einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung. Insbesondere die faktische Aushöhlung der Länderhaushalte zwingt die meisten Länder, den Bund als Problemlöser zu sehen und eine Kompetenzteilung mit dem Bund als stärkerem Partner zu befürworten. Im Resultat führt dies nicht nur zu einer faktischen Verlagerung der Kompetenzwahrnehmung auf den Bund, sondern auch zu dessen Überforderung auf lange Frist. Die Länder selbst ziehen häufig vor, ihre verbliebenen eigenen Kompetenzen nicht ausschließlich in Eigenregie wahrzunehmen, sondern in Kooperation und Abstimmung mit den anderen Ländern (die sogenannte „Dritte Ebene“ des deutschen Föderalismus). Auch das befördert das Denken in Kategorien der Einheitlichkeit, das dem zentralistischen Handeln des Bundes ohnehin zugrunde liegt.