

Die Mutter aller Reformen ist tot – es lebe die Mutter aller Reformen! Zum Scheitern der Föderalismuskommission

Von Andreas J. Schmidt

Mit ähnlichem medialem Getöse, mit dem 14 Monate zuvor die „Föderalismuskommission“ (offiziell: Bundesstaatskommission) eingesetzt wurde, fand sie am 17.12.2004 ein vorläufiges Ende. Einhellig beklagten Medien und Politiker ihr Scheitern. Die gegenseitigen Schuldzuweisungen aller an alle zeigen mit trauriger Deutlichkeit aber nicht die Schuldigen, sondern das Problem: Verantwortlich können nur dann alle sein, wenn alle mitentscheiden können. Wieder einmal hat die deutsche Veto-Spieler-Demokratie sich selbst die nötigen Reformen verweigert.

Und edel war das Ziel. Die Föderalismuskommission sollte gerade die Reformfähigkeit von Bund und Ländern verbessern. Sie sollte die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuordnen sowie die Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern. Im Mittelpunkt standen dabei die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Deshalb sprach auch Edmund Stoiber, einer der beiden Kommissionsvorsitzenden, von der „Mutter aller Reformen“.

Klare Zuständigkeiten und Entflechtung

Auf der Seite der Aufgabenzuweisung und Entflechtung der Kompetenzen war und ist die ausgerufene Leitlinie der Kommission ebenso richtig wie wichtig: den Bundestag und die Länderparlamente stärken und den Bundesrat und den Vermittlungsausschuss schwächen! Waren diese Verflechtungen einst als „checks and balances“ vertikaler Gewaltenteilung gedacht, scheinen sie mittlerweile zu einem Instrument der Blockade verkommen.

Sicherlich waren die mühsam nach einem Jahr ausgehandelten Kompromisse kein großer Wurf. Insgesamt kam man aber sowohl in der Entflechtung als auch in der Neuzuweisung von Kompetenzen ein gutes Stück weiter. Vor allem die Absenkung des Anteils an Bundesgesetzen, denen der Bundesrat zustimmen muss, von 60% auf 35-40% war ein bemerkenswerter Erfolg. Dar-

an hätte auch die ausgehandelte neue Zustimmungspflicht der Länder bei „zusätzlichen Ausgaben“ nichts geändert. Zwar hätte es dadurch zu ständigen Auseinandersetzungen um Zustimmungsnotwendigkeiten kommen können. Vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips, also der Verbindung von Aufgaben und deren Finanzierung auf einer Ebene, ist eine solche Zustimmung aber positiv zu beurteilen. Und vielleicht wäre es dadurch mittelfristig sogar zu Anreizen für einen Ausbau der Konnexität gekommen.

Auch in anderen Bereichen hatte man zuletzt akzeptable Einigungen erzielt. Bei der Einigung über die Aufteilung der möglichen Strafzahlungen für die Verletzung der Stabilitätskriterien war zumindest unter den Ländern die ökonomisch tragfähige Orientierung an Pro-Kopf-Größen und Defizitanteilen angedacht. Nur der Anteil des Bundes sollte politisch fixiert bleiben. Große Teile des Beamtenrechts, Presserechts, Strafvollzugsrechts und Versammlungsrechts sollten in Zukunft dezentral in den Ländern gestaltet werden. Auch beim Ladenschluss hatte man sich schon auf die Dezentralisierung und damit eine konsumentennähere Lösung geeinigt.

Schließlich wurden noch bis kurz vor Schluss Kompromisse bei vielen der bis zuletzt strittigen Fragen erzielt. So ist die Aufnahme des Solidarpaktes oder einer Hauptstadt Klausel in das Grundgesetz aufgrund des Sozialstaatsgebots und des Finanzausgleichs zwar vollkommen unnötig. Wenn deren materielle Ausgestaltung aber per Bundesgesetz geregelt worden wäre, wäre der Umfang der Umverteilung weiter der parlamentarischen Haushalthoheit unterworfen worden. Auch im Bereich eines einheitlichen Umweltschutzgesetzbuchs hätte ein Opting-Out für die Länder die Chance ergeben, abzuweichen. Das kann sinnvoll sein, wenn es sich um lokale Umweltschäden handelt, Umweltschutzpräferenzen differieren oder Uneinigkeit über geeignete Instrumente besteht.

Man muss einräumen: Einige dieser Kompromisse sind im Detail kritikfähig. Das erzielte Kompromisspaket ging aber in Umfang und Qualität weiter als alle anderen Reformansätze der letzten Jahre. Umso bedauerlicher ist sein Scheitern ausgerechnet an der Bildungspolitik.

Das Patt in der Bildungspolitik

Dass die Schulpolitik eine Kernkompetenz der Länder darstellt, ist bildungspolitischer Status Quo. Ein Streit um die richtige Schulpolitik kann eben dort am besten geführt werden. Und wenn es einer Finanzspritze bedarf, ist diese auf der niedrigeren föderalen Länderebene mit unterschiedlichen Konzepten im Wettbewerb nicht allemal besser eingesetzt als über den Bund?

Im Hochschulbereich hatte man sich schon geeinigt, die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ größtenteils auf die Länder zu übertragen. Der Größenvorteile wegen sollten hingegen die Forschungsförderung und Großforschungseinrichtungen beim Bund verbleiben. Außerdem war man sich einig, dass der Bund zur Erhöhung der Mobilität und Flexibilität die Kompetenz zur Standardisierung des Hochschulzugangs und der Abschlüsse erhalten sollte. Welche Bildungskompetenzen darüber hinaus auf der Bundesebene anzusiedeln seien und welche Gründe dafür sprechen, konnte die Bundesregierung aber bisher nicht erklären. Die Tatsache, dass sie hier andere Schwerpunkte setzen will, als die Mehrheit der Länder, kann ordnungspolitisch kaum zählen.

So wenig einsichtig es also ist, die Bildungspolitik auf der Bundesebene anzusiedeln, so unsinnig ist es, an dieser Frage seitens der Länder den gesamten Kompromiss wieder in Frage zu stellen. Und im Endeffekt haben die Länder selber durch ihr Junktim das Gegenteil erreicht. Die fehlende Zuständigkeit werden diese und künftige Bundesregierungen nun weiterhin durch eine Bildungspolitik mit der Finanzspritze kompensieren.

Im Weg standen wieder einmal die kurzfristigen Eigeninteressen der Akteure. Man hatte den Eindruck, die Ministerpräsidenten einerseits bangten in erster Linie um ihre Profilierungsbühne für die Bundespolitik. Die Vertreter der Bundesregierung andererseits agierten wie aus dem politökonomischen Lehrbuch als bürokratische Budgetmaximierer, denen eigene Zuständigkeiten oder Sachpositionen wichtiger sind als die ordnungspolitische Einsicht in die Betonung föderaler Subsidiarität. Und beide wiederum beherrschten die Rolle als kurzfristige Maximierer ihrer Wahlchancen perfekt. So war man bedacht, den möglichen Erfolg einer Reform bloß nicht den jeweils anderen Parteien oder innerparteilich den Kommissionsvorsitzenden zufallen zu lassen. Insgesamt scheint einmal mehr die politische Weisheit zu gelten: Wenn alle gleichmäßig gewinnen, hat keiner gewonnen.

Aufgaben und Finanzen gehören zusammen

Allerdings unterlief der Kommission von Anfang an ein Kardinalfehler: Die Ausklammerung der Verhandlungen über die Finanzierung. Eine föderale Autonomie bedarf klarer Abgrenzungen und Zuordnungen der Leistungsseite und der zugehörigen Finanzierungsseite. Nur so kann die Qualität unterschiedlicher Politiken und ihrer Kosten durch den Wähler „netto“ beurteilt werden. Für diese Finanzierungsseite wäre es nötig gewesen, den Finanzausgleich zu reformieren und länderspezifische Hebesätze und Steuern zu vereinbaren. Es hilft nur wenig, den Ländern Autonomien zuzuweisen, um den Wettbewerbsföderalismus zu stärken, im gleichen Zug aber auf die Möglichkeiten zu verzichten, für innovative Lösungen Mittel zu generieren oder die Bürger durch die Erfolge einer guten Politik zu entlasten.

Wie könnte es weitergehen?

Die einhellige Bestürzung über das Scheitern der Föderalismuskommission muss dringend in eine Wiederaufnahme der Verhandlungen münden, am besten in anderer institutioneller Zusammensetzung. Der vorgeschlagene Verfassungskonvent mit wissenschaftlichen Experten und Personen des öffentlichen Lebens wird hier jedoch kaum Abhilfe schaffen. Zwar mag diese Konstruktion eine Einigung auf das politisch Vernünftige erleichtern. Leider muss aber ein Kompromiss nicht einem neutralen Expertenkonvent genügen, sondern den äußerst konkreten 2/3-Mehrheiten von Bundesrat und Bundestag. Dass sich aus der beschworenen Rationalität der Sachargumente politische Durchsetzbarkeit entfalten könnten, scheint unwahrscheinlich.

Vielleicht bringt aber der angekündigte „Bildungsgipfel“ den entscheidenden Durchbruch im umstrittenen Politikfeld. Aber unabhängig davon ist auch eine Teilumsetzung wünschenswert. Im Gegensatz zu den Kompetenzen und ihrer Finanzierung gehören die einzelnen Politikfelder nämlich nicht zusammen. So gäbe es die Möglichkeit, die Effekte der Dezentralisierung auszuprobieren. Später könnten dann die strittigen Politikfelder den Erfahrungen nach neu geordnet werden.

Notwendig dafür scheint vor allem, dass der öffentliche Druck auf die Politik jetzt nicht abebbt. Das ist umso wichtiger, als die Zeit drängt. Die Wahlen in NRW im Mai 2005 rücken näher.

8805 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Volksw. Andreas J. Schmidt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Juergen B. Donges am Seminar für Wirtschaftspolitik - **Kontakt:** Tel. 0221-470 3537 oder email: andreas.schmidt@uni-koeln.de