

Der deutsche Föderalismus im Reformprozess

Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble anlässlich der Konferenz „Wettbewerb versus Kooperation“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 19. Oktober 2006 in Berlin

Als Sie gerade auf das Jahr 1990 zu sprechen kamen, fiel mir ein, dass ich damals leichtsinniger Weise geglaubt habe, das könnte eine günstige Gelegenheit für eine Länderneugliederung sein. Man hat mir dann schnell gesagt, ich solle ja nicht etwa auf die Idee kommen, im Einigungsvertrag etwas Derartiges auch nur anzudeuten; es würde keine Chance für entsprechende Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat geben. Aber viel spannender war, dass mir auch Lothar de Maizière damals gesagt hat: Um Gottes willen, Sie haben zwar Recht – damals haben wir uns noch gesiezt -, aber die Leute entdecken nun gerade ihre alten Länder wieder, die sie seit 1933 nicht mehr hatten, und das können wir jetzt nicht zur Disposition stellen.

Deswegen haben wir es durch eine Föderalismusreform versucht, die jetzt ja auch zustande gekommen ist. Wir haben dazu eine umfangreiche Anhörung gehabt in Bundestag und Bundesrat – eine ganze Woche lang im Plenarsaal des Bundestags. 105 Sachverständige hatten wir, und nur zwei waren nicht aus der Bundesrepublik Deutschland. Die beiden kamen aus der Schweiz.

Ich lebe in der Nachbarschaft der Schweiz. Ich habe nicht nur eine gewisse Vorstellung von der Schweiz, sondern einen großen Respekt vor der Ordnung der Schweiz, vor der Weisheit ihrer manchmal schwerfällig erscheinenden institutionellen Erfah-

rungen und noch mehr Respekt vor der großartigen Leistung von Altbundesrat Professor Koller.

Es ist gut, dass wir einen stärkeren internationalen Austausch haben. Es gibt gar nicht so viele rechtsvergleichende Arbeiten und Institutionen. Dabei sind die grundlegenden Fragen der Kompetenzverteilung zwischen nationaler und regionaler Ebene, Finanzausstattung, Stellung der Zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren in allen föderalen Staaten aktuell. Je mehr wir uns wieder einer Verfassungsdebatte in Europa nähern, werden sie auch in der Europäischen Union wichtig sein.

Deswegen ist es gut, dass wir das Forum of Federations haben, und deswegen ist es auch gut, dass Arnold Koller es geschafft hat, die Bundesrepublik Deutschland von der Mitgliedschaft in diesem Forum zu überzeugen. Denn ich finde in der Tat: Wenn man überzeugt ist von der grundsätzlichen Überlegenheit oder Richtigkeit föderaler Modelle, muss man den internationalen Austausch stärken und fördern, und da muss auch Deutschland seinen Beitrag leisten. Deswegen habe ich mich dafür eingesetzt, dass wir dem Forum of Federations beitreten.

Wenn man sich die föderalen Staaten in unserer Welt anschaut, stellt man fest, dass ihre föderale Ordnung meistens in den Besonderheiten ihrer Geschichte, ihrer Kultur oder ihrer Geographie begründet liegt. In der Schweiz, in Kanada oder in Indien ist es wohl auch die ethnisch-kulturelle Vielfalt, die sich in verschiedenen Landessprachen ausdrückt und die für ein föderatives System spricht. Andere föderale Länder sind aus zuvor mehr oder minder selbständigen Einzelgebilden entstanden – so wie die Vereinigten Staaten von Amerika oder auch das Heilige Römische Reich Deutscher Nation. Bei uns liegt der Ursprung des Föderalismus eben in der Geschichte der vielen deutschen Kleinstaaten, vor allem der Fürstentümer. Und der Bundesrat, die föderale Ordnung war der Weg, um schrittweise eine gemeinsame staatliche Einheit herzustellen.

Es soll in Deutschland auch Stimmen geben – allzu laut sind sie glücklicherweise nicht –, die im Zusammenhang mit der europäischen Einigung die Abschaffung des Föderalismus fordern und die Schaffung eines Zentralstaats befürworten. Ich halte davon nichts. Ich halte auch die eher grundsätzliche Kritik am föderalen System, dass es ein bisschen schwerfälliger sei, nicht für begründet. Ich bin mir aber wohl

bewusst, dass die öffentliche Meinung, wenn es konkret wird, gar nicht so sehr föderalismusfreundlich ist. Denn immer, wenn Probleme als groß erkannt werden, gibt es in der öffentlichen Meinung schnell Mehrheiten für zentrale Regelungen. Das haben wir auch in der Föderalismusreformdebatte gesehen. Ich habe dann gelegentlich gesagt: Na gut, wenn das Argument gilt, dass die Kinder – wenn die Eltern umziehen – überall die gleichen Schulverhältnisse vorfinden müssen und wir deswegen alle eine Bundeszuständigkeit für die Schule brauchen, dann nützt uns das nicht viel. Denn die Eltern ziehen auch innerhalb Europas um, also müssten wir die Zuständigkeit an die Europäische Union abgeben. Aber auch das nützt nichts, denn die Eltern ziehen mitunter auch nach China, also muss es die UNO regeln. Dieses Argument funktioniert letzten Endes nicht, und deswegen ist es falsch.

James Madison hat in einem der berühmten „Federalist Papers“ gesagt, dass der Sinn und Vorteil eines föderalen Staatsaufbaus schlicht und einfach in der „public happiness“, also im Glück der Gemeinschaft, liege. Das ist kurz und knapp. Man kann es auch ein bisschen ausführlicher sagen, und wir neigen ja dazu, die Dinge nicht mehr so knapp zu formulieren wie diejenigen, die Amerika einmal schufen.

Der Föderalismus – und das ist, glaube ich, schon wichtig – stärkt das Gefühl von Orientierung und Zugehörigkeit bei den Menschen. Und so trägt er zu einer höheren Funktionsfähigkeit und Stabilität politischer Systeme bei. Gerade in Zeiten, in denen wir nicht nur vielfältige Herausforderungen und Probleme haben, sondern in denen sich alles viel schneller ändert und wir die Grenzenlosigkeit der Globalisierung in vielerlei Hinsicht vom Arbeitsmarkt über die Terrorismusgefahr bis hin zur Migration erleben, wächst das Bedürfnis nach Nähe und Vertrautheit. Das richtig zu balancieren, das geht besser mit Dezentralisierung und Subsidiarität, also Föderalismus.

Föderalismus fördert die politische Partizipation: Die Bürger haben durch die verschiedenen Wahlen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mehr Möglichkeiten, sich politisch zu beteiligen und ihre Interessen durchzusetzen. Sie können sich auch besser mit dem politischen System identifizieren. Die Menschen bringen sich auch dort eher ein, wo sie sich unmittelbar angesprochen und betroffen fühlen.

Der Bundesstaat trägt regionalen Unterschieden Rechnung. Damit ist er effizienter als der Einheitsstaat, der mit gleichförmigen Regelungen nach dem Rasenmäher- oder Gießkannenprinzip interveniert.

Föderalismus stärkt den Wettbewerb. Davor haben manche Angst – auch in der deutschen Debatte –, aber das ist natürlich eine schlechte Grundausstattung in der Welt der Globalisierung. Der Wettbewerb identifiziert die bessere Lösung, in modernem Deutsch heißt das Benchmarking. Deswegen muss man sich im Wettbewerb behaupten, sonst wird es schwierig.

Ein föderales System wirkt der Machtkonzentration entgegen. Und um an die Entstehungsgründe unseres Grundgesetzes zu erinnern: Ein ausgewogenes System von *checks and balances* war eine der Lehren aus den Erfahrungen der Nazi-Diktatur. Der Föderalismus ist also auf das Engste mit unserem Rechts- und Verfassungsstaat verwoben.

Lassen Sie mich an dieser Stelle gleich eine unziemliche Bemerkung hinzufügen: Es wird oft geklagt, dass alles so schwerfällig sei mit unserem politischen System. Die Kritiker verkennen, dass das gewollt ist. Denn die Verfassungsgeschichte des Abendlandes, der europäischen Tradition ist eher auf Machtbegrenzung als auf die Stärkung von Machteffizienz ausgerichtet. Mit der Übertreibung von Machteffizienz haben wir nicht die besten Erfahrungen gemacht. Die Ergebnisse bei politisch entscheidungsfähigeren Systemen in Deutschland waren desaströs – in der DDR, aber noch schlimmer zu Zeiten der Nazi-Diktatur.

Der Bundesstaat ist auch eine gute Grundlage für Heimatverbundenheit und kulturelles Bewusstsein. Denken Sie zum Beispiel an die kulturelle Vielfalt in Deutschland, auch an die regionale Vielfalt. Ich glaube, das ist eine Stärke unseres Landes, es ist ein Beweis für die Überlegenheit föderaler Strukturen. Gerade in der Grenzenlosigkeit der modernen Welt ist das wichtig. Und deswegen bleibe ich dabei: Der Föderalismus hat sich bewährt. Er garantiert Bürgernähe, lässt Wettbewerb um bessere Lösungen zu und macht dennoch gemeinsame, nationale Kraftanstrengungen möglich. Das müssen wir bewahren.

Wir hatten im Ausgangspunkt der Debatte um die Föderalismusreform – das ist vielleicht ein Stück unseres Problems – eine sehr enge Verflechtung der Entschei-

derungsebenen von Bund und Ländern. Roman Herzog, früherer Bundespräsident und zuvor Präsident des Bundesverfassungsgerichts, hat beim vierzigjährigen Jubiläum der einzig geglückten Länderneugliederung, nämlich des Landes Baden-Württemberg, gesagt, dass die exzessive Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bundesgesetzgeber den Föderalismus in Schwierigkeiten gebracht habe. Denn der geringer gewordene Raum für ländereigene Regelungen sei kompensiert worden durch immer stärkere Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Genau dies war – in Kurzform – die Ausgangslage bei der Föderalismusreform.

Konrad Hesse, früherer Freiburger Rechtslehrer und Verfassungsrichter, hat in seiner Schrift vom „Unitarischen Bundesstaat“ die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung bereits ein Stück weit beschrieben, und Fritz Scharpf – die Baden-Württemberger spielen schon eine ziemlich wichtige Rolle in diesen Debatten – suchte schon in den siebziger Jahren nach Auswegen aus dieser, wie er es nannte, Politikverflechtungsfalle.

Wir hatten also eine Entwicklung mehr hin zur Beteiligung als zur Gestaltung. Die Große Koalition der sechziger Jahre – Kurt Georg Kiesinger war auch Baden-Württemberger, das ist nun mal so, man soll ja sein Licht nicht zu sehr unter den Scheffel stellen – hat dann mit den Gemeinschaftsaufgaben auch noch das Schlagwort vom kooperativen Föderalismus geprägt. Das klingt gut, aber natürlich steckt darin auch immer die Gefahr, über immer mehr Einfallstore von einem „goldenen Zügel“ Gebrauch zu machen. Die erste Stufe der Föderalismusreform will genau dieser Entwicklung gegensteuern – und gleichzeitig die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung wieder etwas zurückführen.

Manche Verzahnungen sind dem deutschen Föderalismus immanent und haben sich bewährt – etwa das Prinzip, dass Länder die Bundesgesetze ausführen, was ja auch eine der Grundentscheidungen des Grundgesetzes gewesen ist und was natürlich auch bedeutet, dass die Länder an der Gesetzgebung mitwirken müssen. Denn diejenigen, die die Gesetze ausführen, müssen bei der Formulierung der Gesetze beteiligt sein.

Die Finanzverfassung sind wir in der ersten Stufe der Föderalismusreform kaum angegangen. Es war ohnedies mühsam genug. Wenn man die Finanzverfassung nicht ausgeklammert hätte, dann hätten die Ministerpräsidenten überhaupt keine Erfolgchance gesehen. Man braucht ja für jede Verfassungsreform Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und im Bundesrat.

Immerhin haben wir bestimmte Gemeinschaftsaufgaben abgeschafft und Gegenstände der ausschließlichen Ländergesetzgebung von Finanzhilfen des Bundes ausgenommen. In der zweiten Reformstufe werden wir hoffentlich weiterkommen. Wir sind ja auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Berlin weiter aufgefordert, mehr zu tun.

Lassen Sie mich unsere Föderalismusreform ein bisschen genauer beschreiben. Im Kern ging es darum, die staatlichen Aufgaben klarer zuzuordnen und gleichzeitig die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes etwas zurückzuführen, also die zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren.

Die damit verbundenen Aufgaben haben uns mehrere Jahre beschäftigt: Zunächst haben wir in den Jahren 2001 und 2002 eine Bestandsaufnahme und Problembeschreibung erarbeitet. Anschließend tagte eine Kommission mit jeweils 16 Vertretern des Bundesrats – ein Vertreter aus jedem Bundesland – und 16 Vertretern des Bundestages. Es ging gut voran, aber es kam in der damaligen Legislaturperiode trotzdem nicht mehr zu einer Einigung.

Und dann hat diese Große Koalition – zwei Parteivorsitzende von dreien, die die Große Koalition gebildet haben –, entschieden, die Reform doch zu machen, damit die Arbeit nicht umsonst war. Wir haben im Koalitionsvertrag eine grundsätzliche Einigung erzielt und das Gesetzgebungsverfahren umgesetzt. Seit dem 1. September ist diese Verfassungsreform in Kraft. Die Dauer laufender Verhandlungen und Diskussionen sagen ja nicht immer etwas über die Schwierigkeit und Komplexität eines Themas aus. Im Falle der Föderalismusreform hat sie aber in der Tat eine gewisse Aussagekraft.

Die Ergebnisse der Föderalismusreform sind trotz vielfacher Kritik aus ganz unterschiedlichen und teilweise auch entgegengesetzten Richtungen gar nicht so schlecht. Immerhin haben wir es ja geschafft, dass die Sache die notwendigen

Mehrheiten gefunden hat. Es handelt sich um Kompromisse, anders geht es nicht angesichts unterschiedlicher Interessen und der Vorgeschichte. Im Übrigen ist das in der Demokratie immer so. Aber immerhin haben wir mit dieser Reform einen wichtigen Schritt getan. Und vielleicht ist auch wahr, was Kurt Biedenkopf einmal gesagt hat: Es könne nicht sein, dass bei uns für die Reformen die Rhetorik und für die Wirklichkeit die beharrenden Kräfte zuständig sind.

Die Stärkung der föderalen Strukturen hat nichts mit Kleinstaaterei zu tun. Der Bund soll in seinen Handlungsfeldern gestärkt werden – auch in Bezug auf die stärkere Verflechtung in der Europäischen Union – und die Länder in ihren. Deswegen ist natürlich die Kompetenzverteilung eine der schwierigsten und wichtigsten Fragen für jedes föderale Projekt.

Wir haben die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen neu geregelt. Bisher unterlagen alle Bundesgesetze, die die Einrichtung von Behörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder regelten, insgesamt der Zustimmung des Bundesrats. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Rechtsprechung übrigens viel dazu beigetragen, die Zustimmungspflicht immer weiter zu stärken. So waren am Ende 60 Prozent aller Bundesgesetze zustimmungsbedürftig. Zahlreiche Vorhaben sind im Bundesrat aufgehalten worden und konnten, wenn überhaupt, nur über den Vermittlungsausschuss abgeschlossen werden. Das ist aber ein Gesetzgebungsverfahren, das für die Öffentlichkeit alles andere als transparent ist. Denn der Vermittlungsausschuss führt seine Verhandlungen aus guten Gründen gerade nicht transparent.

Die Reform sieht nun vor, dass der Bund die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder zustimmungsfrei regeln kann. Zum Ausgleich können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. In Ausnahmefällen bleibt es bei der alten Regelung, dass der Bund das Verwaltungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrates verbindlich regeln kann.

Es sollen andererseits die berechtigten finanziellen Interessen der Länder gewahrt werden. Deswegen haben wir einen neuen Zustimmungstatbestand eingeführt, wonach Bundesgesetze dann der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleis-

tungen gegenüber Dritten begründen. Denn die Länder können mit guten Gründen sagen: Wenn wir bezahlen müssen, dann wollen wir auch zustimmen.

Die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags haben in einem Gutachten prognostiziert, dass mit dieser Reform die zustimmungspflichtigen Gesetze auf etwa 25 Prozent zurückgeführt werden können. Eine amtliche Auskunft des Bundesministeriums des Innern gibt es zu dieser Frage nicht. Ich persönlich bin eher ein bisschen skeptisch, ob die Aussage nicht ein wenig zu optimistisch ist. Aber wir wollen hoffen, dass der wissenschaftliche Dienst des Bundestages Recht behält.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass wir die Rahmengesetzgebung abgeschafft haben. Die Rahmengesetzgebung führte bisher zu einem zweistufigen Rechtsetzungsverfahren, bei dem zunächst der Bundesgesetzgeber und anschließend noch die Landesgesetzgeber tätig werden mussten. Das hat unter anderem die zeitgerechte Umsetzung von europäischem Recht erheblich behindert, insbesondere im Umweltbereich. Wir behaupten ja immer, wir seien die Engagiertesten bei der Europäischen Integration. Dabei sind wir in vielen Dingen mehr im Rückstand als die meisten anderen Mitgliedstaaten. Unter den 15 alten Mitgliedstaaten waren wir in der Umsetzungsstatistik der Kommission nur auf Platz 13. Vielleicht wird das durch diese Reform besser.

Die Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung – ein Teil des Umweltrechts, das Hochschulrecht und die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten – sind auf Bund und Länder neu verteilt worden. Genau hierauf hat sich ein Großteil der Kritik an der Föderalismusreform bezogen. Deswegen will ich diese Neuverteilung kurz beleuchten.

Im Dienstrecht gilt: Die bisherige Zuständigkeit des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten einschließlich des Laufbahnrechts wird auf die Länder übertragen. Es ist das Ziel, die Organisations- und Personalhoheit der Länder zu stärken. Im Hinblick auf den Personalkostenanteil der Landeshaushalte ist es legitim, dass die Länder das selbst entscheiden können. Im Übrigen war das bis in die siebziger Jahre Ländersache, und damals ist die Bundesrepublik Deutschland auch nicht zu Grabe getragen worden. Als das auf den Bund übertragen wurde, haben manche von denjenigen, die jetzt heftig gegen die Rückübertragung auf die Länder protestiert haben, gegen die Übertragung auf den Bund protestiert.

Um die bundesweite Mobilität von Beamten und Richtern zu wahren, hat der Bund aber weiterhin eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und Landesrichter. So kann der Bund weiterhin einheitlich das Wesen, die Voraussetzungen, die Rechtsform und die Arten des Beamtenverhältnisses sowie Abordnungen und Versetzungen zwischen den Ländern regeln, allerdings mit Zustimmung des Bundesrates.

Im Umweltrecht war die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bisher auf die konkurrierende Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung verteilt. Das verhinderte unter anderem eine umfassende bundesgesetzliche Regelung, die die Koalition mit einem Bundesumweltgesetzbuch anstrebt.

Die Zuständigkeiten für Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserhaushalt sind nun von der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt worden, den Ländern wurden zum Ausgleich Abweichungsrechte in bestimmten Bereichen zugestanden. So hat der Bund jetzt die Möglichkeit, ein einheitliches Umweltgesetzbuch zu schaffen. Es ist wahr, dass sich manche Umweltpolitiker mehr Bundeskompetenzen gewünscht hätten, aber der vereinbarte Kompromiss ist eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand. Mehr war zwischen Bund und Ländern bei der notwendigen Mehrheitsbildung nicht konsensfähig.

Im Hochschulrecht haben die Länder einen Großteil der bisherigen Bundeskompetenzen erhalten. Die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes zur Regelung der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ wurde durch eine konkurrierende Bundeskompetenz abgelöst, die nur noch Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse umfasst. Auch diese Kompetenz ist mit einer Abweichungsbefugnis der Länder versehen. Außerdem haben wir die bisherige Gemeinschaftsaufgabe des Hochschulbaus abgeschafft.

Die Änderungen sollen den Ländern einen größeren Handlungsspielraum im Bildungs- und Hochschulbereich ermöglichen. Wir wollen größere Freiräume für individuelle Lösungen, was auch den Wettbewerb zwischen den Ländern fördert. Ich glaube, dass der Wettbewerb die größte innovative Kraft ist. Natürlich schließt die Neuregelung eine Kooperation von Bund und Ländern im Bildungs- und Forschungsbereich

nicht aus. Bund und Länder können gemäß dem neuen Artikel 91 b Grundgesetz vereinbaren, im Hochschulbereich zusammenzuarbeiten.

Ich halte die Sorge, dass die verfassungsrechtlichen Änderungen nachteilige Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen haben könnten, für nicht berechtigt. Aber natürlich müssen die Länder darauf achten, dass im Hinblick auf die zunehmende Mobilität der Bürger im Bildungsbereich keine Nachteile entstehen. Das gilt auch im Schulbereich für Umzüge von Land zu Land. Aber ich habe großes Vertrauen, dass sie das können und dass das auch gewährleistet sein wird.

Wir haben auch im Bereich der Inneren Sicherheit Fortschritte gemacht – das berührt mich nun nicht nur als Verfassungsminister, sondern auch als denjenigen, der ressortmäßig für Innere Sicherheit auf Bundesebene verantwortlich ist. Das Bundeskriminalamt, das für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der länderübergreifenden Verbrechensbekämpfung zuständig ist, kann bisher nur tätig werden, wenn ein strafprozessualer Anfangsverdacht vorliegt. Anders als die Landespolizeien hat das Bundeskriminalamt keine Möglichkeit, selbst zu handeln, wenn in Deutschland ein terroristischer Anschlag droht, sondern es muss sich an die Länder wenden. Die Länder wiederum müssen die Sache dann an das Bundeskriminalamt abgeben, wenn das Stadium eines strafprozessualen Anfangsverdacht erreicht ist.

Diese Aufspaltung zwischen Bund und Ländern ist ein Nachteil bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Denn sie verlängert die Reaktionszeiten unnötig und sie erhöht die Gefahr von Informationsverlusten. Deswegen bin ich froh, dass die Föderalismusreform vorsieht, dass ausschließlich der Bund für die Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalamts zuständig ist, wenn es um die Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus geht. Das ist notwendig, um den internationalen Terrorismus effektiv bekämpfen zu können und weil Terroristen vermutlich keine Rücksicht nehmen auf die etwas komplizierte Aufteilung der Kompetenzen in unserem Land. Der Föderalismus war nach unseren Erkenntnissen nicht Lehrgegenstand in den Ausbildungslagern von Al Kaida.

Ich bin zuversichtlich, dass wir in einigen Jahren den Fortschritt spüren werden, den die Föderalismusreform gebracht hat. Wir werden zahlreiche Reformvorhaben, die notwendig sind und uns noch bevorstehen, auf Bundesebene vielleicht doch schnell-

ler und transparenter beschließen können. Zugleich warne ich vor überspannten Erwartungen, wir müssen realistisch bleiben. Aber ich hoffe, dass die Länder nun wieder mehr selbst über regionale Dinge entscheiden können und dass dies die Bindung der Menschen an die Länder und an die politische, demokratische und föderale Ordnung stärkt. Denn das ist das eigentlich Wichtige. So stärken wir insgesamt unseren freiheitlichen Verfassungsstaat.

Mit der ersten Stufe der Föderalismusreform sind natürlich nicht alle Probleme gelöst. Deswegen soll es auch eine zweite Reformstufe geben. Die zweite Stufe betrifft in erster Linie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, die den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Kritiker haben gesagt, dass die ganze Föderalismusreform, also auch die erste Stufe, ohne die Neuregelung der Finanzbeziehungen keinen Sinn macht. Ich habe zu denjenigen gehört, die sagten: Lasst uns einmal diese erste Stufe machen und mit der Hoffnung verbinden, dass – wenn sie gelingt – das Vertrauen aller Beteiligten wächst, auch noch eine zweite, schwierigere Stufe zu schaffen. Wenn aber die Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dem Prinzip unterliegen soll, dass kein Land weniger haben darf als zuvor und der Bund aber auch nicht mehr bezahlen kann, dann geht es nicht. Deswegen müssen wir überlegen, wie wir mit Synergieeffekten ganz neue Ansätze finden, um diese dringende Reformaufgabe zu meistern.

Bei uns sind die wichtigsten Steuern Gemeinschaftssteuern, die Bund und Länder gemeinsam zustehen. Wir haben einen horizontalen und einen vertikalen Finanzausgleich. Es gibt auch nur noch wenige, die alle Einzelheiten verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat ja zu Recht gesagt, dass es heute schon schwierig ist, Länderhaushalte überhaupt noch miteinander zu vergleichen. Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen geben. Und natürlich unterliegen nahezu alle Steuergesetze der Zustimmung des Bundesrates. Dazu kommt dann noch seit der Wiedervereinigung die Besonderheit des notwendigen Ausgleichs zur Überwindung der Folgen von 40 Jahren Teilung bis hin zum Solidarpakt. Und dann haben wir noch die Ergänzungszuweisungen.

Dies alles fördert im Ergebnis nicht den Wettbewerb zwischen den Ländern. Wir haben gelegentlich sogar die Situation, dass kluge Länderfinanzminister ihren Mitarbeitern in den Finanzämtern sagen: Seid bei der Eintreibung der Steuern eher zurück-

haltend, denn wenn ihr mehr Steuern einnehmt, haben wir netto einen Verlust, weil wir 103 Prozent dessen, was wir an zusätzlichem Ertrag haben, in den Länderausgleich abgeben müssen. Das ist nicht motivierend, das muss man klar sehen.

Jüngst hat der frühere Hamburger Bürgermeister Voscherau das Thema der Länderneugliederung wieder aufgegriffen. Ich komme ja aus dem Land, das als einziges seine erfolgreiche Neugliederung hatte. In meinen Unterlagen für die heutige Veranstaltung hat mir jemand, der sich nicht auskennt, aufgeschrieben: Badener, Schwaben und Kurpfälzer kommen miteinander aus. Das stimmt, aber man muss es auch nicht übertreiben.

Ich bin ein geborener Nicht-Altbadener, um das bekennerisch zu sagen. Mein Vater war Abgeordneter des Badischen Landtags von Leo Wohleb und hat als einer von drei Abweichlern für den Südwest-Staat gestimmt. Die Länderneugliederung Baden-Württembergs kam ja zunächst verfassungswidrig zustande und wurde deswegen vom Verfassungsgericht aufgehoben. Erst in einer zweiten Abstimmung im Jahr 1970 haben es dann auch die Badener eingesehen und mit großer Mehrheit dafür gestimmt.

Bremer Politiker pflegen das so zu sagen: Wahrscheinlich gibt es in Deutschland eine Mehrheit von 90 Prozent für die Abschaffung des Landes Bremen, aber in Bremen sind eben 90 Prozent dagegen. Die Frage ist, ob man eine Länderneugliederung gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung durchführen kann. Das war das verfassungsrechtliche Problem.

Wer eine Länderneugliederung will, muss an diesen Punkt heran. Es steckt natürlich eine gewisse Weisheit in dem Gedanken, dass man das Land Bremen nur abschaffen kann, wenn die Bremer selber damit einverstanden sind, und dass die Bayern und Baden-Württemberger nicht darüber entscheiden können, ob die Bremer ihre Selbständigkeit verlieren. Wenn das so ist, dann werden wir große und kleine Länder ertragen müssen. Ich bin übrigens nicht ganz sicher, ob das Bundesverfassungsgericht mit dem heutigen Urteil nicht in der Tendenz ein bisschen seine eher neugliederungsfeindliche Rechtsprechung weiterentwickelt hat, um es vorsichtig zu sagen.

Bevor wir die Länderneugliederung schaffen, müssen wir versuchen, die zweite Stufe der Föderalismusreform, die Neugestaltung der Finanzbeziehungen, zu einem Er-

gebnis zu bringen. Denn so sehr der Föderalismus der Stabilität unserer freiheitlichen Verfassung und Lebensordnung dient, so sehr würde eine zu starke Verlangsamung von Entscheidungen angesichts des Veränderungstempos in der Welt der Globalisierung die Legitimität unserer politischen Ordnung auch wieder gefährden. Und zwischen diesen beiden Polen, zwischen Skylla und Charybdis, wird man die zweite Stufe der Föderalismusreform betreiben müssen, mit der notwendigen Bereitschaft zur Beweglichkeit, die nicht jeden Besitzstand für tabu erklärt.

Meine Hoffnung ist, dass das Vertrauen in weitergehende Reformen wächst, wenn sich die erste Stufe der Föderalismusreform – und sei es nur in begrenztem Umfang – als Erfolg erweist. Und ich glaube, dass wir diese Reformen brauchen – um der Akzeptanzfähigkeit unserer richtigen föderalen Ordnung willen.