

**Reformpolitik in Deutschland –
Die Föderalismusreform (März 2006)**

Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
für das „Merkelmeter“ im Auftrag
der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
und der WirtschaftsWoche

Bearbeiter:
Dr. Benjamin Scharnagel

Projektverantwortlich für die INSM:
Carsten Seim

Köln, 20. März 2006

Inhalt

1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2.	Governance	4
2.1	Vorbemerkung	4
2.2	Vorschläge zum Bürokratieabbau und zur Reform des Föderalismus	5
2.2.1	Bürokratieabbau	5
2.2.2	Reform des Föderalismus	6
3.	Die Föderalismusreform der Großen Koalition	8
3.1	Allgemeine Gesetzgebung	9
3.1.1	Gesetzgeberische Mitwirkung des Bundesrates	9
3.1.2	Rahmengesetzgebung	10
3.1.3	Abweichungsgesetzgebung	10
3.1.4	Alleinzuständigkeit der Länder	11
3.1.5	Alleinzuständigkeit des Bundes	12
3.2	Steuern und Finanzen	12
3.2.1	Nationaler Stabilitätspakt	12
3.2.2	Internationale Haftungsregeln / EU-Haftung	13
3.2.3	Gemeinschaftsaufgabe / Mischfinanzierung / Finanzhilfen	13
3.2.4	Regionale Steuerautonomie	14
3.3	Bildungs- und Forschungspolitik	14
3.4	Umweltpolitik	15
4.	Bewertung	16
4.1	Eindeutige Kompetenzzuweisung an die Länder bzw. den Bund	16
4.2	Bildungspolitik / Abweichungsgesetzgebung im Hochschulwesen	17
4.3	Abweichungsgesetzgebung im Umweltrecht	18
4.4	Nationaler Stabilitätspakt	19
4.5	Internationale Haftungsregeln / EU-Haftung	20
4.6	Fazit	20

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Gesamtwert des aktuellen Merkmeters ergibt sich als arithmetisches Mittel der vier Einzelbewertungen (Zielerreichungsgrade):

Arbeitsmarkt	7,8 Prozent
Soziale Sicherung	8,8 Prozent
Steuern und Finanzen	-12,3 Prozent
Governance	6,7 Prozent
Merkelmeter	2,8 Prozent

Übersicht

Datum ¹	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Merkelmeter
	Werte in Prozent ²				
12.1.2006	-1,0	0,7	4,7	0	1,1
6.3.2006	7,8	8,8	-15,3	0	0,3
27.3.2006	7,8	8,8	-12,3	6,7	2,8

¹ Erscheinungsdatum der WirtschaftsWoche

² der erforderlichen Reformen (Referenz: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005)

Ausgangswert (18. September 2005) = 0 Prozent

Werte unter 0: Verschlechterung

Werte über 0: Verbesserung

2. Governance

2.1 Vorbemerkung

Der englische Begriff „Governance“ steht für das Steuerungs- und Regelungssystem eines Staates. Für ihn hat sich noch keine deutschsprachige Bezeichnung durchgesetzt. Während die Teilindikatoren „Arbeitsmarkt“, „Soziale Sicherung“ sowie „Steuern und Finanzen“ erfassen, wie der Staat die Anreize für mehr Beschäftigung und Wachstum setzt, bewertet der Teilindikator Governance die Effizienz und die Ordnung staatlichen Handelns sowie die Verteilung staatlicher Aufgaben und die Entscheidungsmechanismen. Entsprechend den getroffenen Regeln kann sich dies wiederum positiv oder negativ auf Beschäftigung und Wachstum auswirken.

Betrachtet werden die Regelungsdichte (Bürokratie) und die Verteilung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzmitteln zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen (Föderalismus). Im Vergleich zu den anderen Teilindikatoren ist die Bewertung eher qualitativer Natur. Insgesamt geht es um die Frage nach der besseren Regulierung.

Mit Blick auf den **Bürokratieabbau** orientiert sich die Bewertung an den folgenden Fragen bzw. Kriterien:

- Sinkt die Bürokratieintensität durch effizientere Verfahren und mehr Pauschalierungen?
- Nimmt sich der Staat selbst mehr in die Pflicht (etwa durch eine institutionalisierte Gesetzesfolgenabschätzung, durch die Befristung von Gesetzes- und Verwaltungsakten oder die Einführung fester Fristen für Genehmigungsverfahren)?
- Wird das Verwaltungshandeln modernisiert und entschlackt (Abbau von Doppelbürokratie, E-Administration, leistungsorientierte Vergütung, Privatisierung nicht hoheitlicher Aufgaben)?

Bei der **Organisation des staatlichen Handelns** geht es um die Entflechtung der politischen Willensbildung im föderalen System. Beurteilt wird hier, inwiefern es gelingt, den korporativen Föderalismus zugunsten von mehr Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften und effizienterer Entscheidungsmechanismen zu reformieren. Dazu werden die folgenden Kriterien herangezogen:

Föderalismus i. e. S. (Aufgabenerfüllung)

- Entscheidungsmechanismen werden gestärkt
- Kompetenzen werden eindeutig zugeordnet
- Konnexität wird gestärkt

Fiskalföderalismus (Einnahmen und Ausgaben)

- Steuerautonomie wird gestärkt
- Einnahmen-/Ausgabenhaftung wird gestärkt
- Grenzabschöpfungen werden reduziert

2.2 Vorschläge zum Bürokratieabbau und zur Reform des Föderalismus

2.2.1 Bürokratieabbau

Bürokratie erzeugt vermeidbare einzel- und gesamtwirtschaftliche Kosten:

- einzelwirtschaftlich: Im Unternehmen werden Ressourcen gebunden, die an anderer Stelle eine produktive Leistung für den Betrieb erbringen könnten (Folge: Rendite ist geringer);
- gesamtwirtschaftlich: Bürokratie behindert den Strukturwandel, stellt eine Innovations- und Investitionsbremse dar (Folge: wirtschaftliches Wachstum ist geringer).

Die bisherige Vorgehensweise beim Bürokratieabbau – das Sammeln von Einzelvorschlägen – hat sich nicht bewährt. Notwendig ist stattdessen ein systematisches Vorgehen, das konsequent bestehende Regulierungen abbaut und neue Bürokratie im laufenden Gesetzgebungsprozess verhindert:

- **Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren und Generalisierungen**

- **Befristungen (Sunset Clauses):** Verordnungen prinzipiell befristen (Umkehr der Beweislast).
- **Feste Fristen bei Genehmigungsverfahren:** Zweistufiges Verfahren (z. B. Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen innerhalb einer ersten festen Frist; Bescheid muss dann innerhalb einer zweiten Frist erfolgen, sonst automatisch genehmigt).
- **Gesetzesfolgenabschätzung:** Einrichtung eines Bürokratie-Tüvs mit den folgenden drei Aufgaben: 1. Bürokratie-Schnelltest mit einer ersten groben Kostenschätzung darüber, welche Kosten ein neues Gesetz oder eine neue Verordnung verursacht, 2. detaillierte Gesetzesfolgenabschätzung und 3. Revision bereits bestehender Gesetze. Außerdem bedarf es eines neutralen Expertengremiums als unabhängiger Instanz, die beispielsweise wie in den Niederlanden Bewertungen mit dem Standardkostenmodell vornimmt.
- **Vereinheitlichungen:** Einführung des Zuflussprinzips anstelle des Entstehungsprinzips im Sozialversicherungsrecht (Abgaben sollen dann erhoben werden, wenn die Einkommen tatsächlich gezahlt werden – wie im Steuerrecht –, und nicht schon, wenn der Einkommensanspruch entsteht).
- **Abbau von Doppelbürokratie:** Mehrfachzuständigkeiten abschaffen (z. B. Prüfungen von Anlagen in Betrieben erfolgen von der Gewerbeaufsicht, dem Umweltamt, dem Landratsamt, dem Wasserwirtschaftsamt, der Berufsgenossenschaft, dem TÜV und Versicherungen).
- **Vergaberecht vereinfachen:** Konsequenterweise von vergabefremden Kriterien befreien (z. B. keine Koppelung der Vergabe an Gleichstellungsaufgaben, Tariftreue, Teilzeit, Frauenerwerbsbeteiligung etc.).
- **Pauschalierungen:** Wo immer dies sinnvoll ist (z. B. im Steuerrecht, bei Fahrtkosten für Dienstreisen, Deputate, Dienstwagenregelungen, Besteuerung von Kapitalerträgen (Abgeltungssteuer); konsequente Durchforstung des gesamten Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrechts nach Pauschalierungsmöglichkeiten.

- **Umverteilung:** Streichung aller sozialen Kriterien in Gesetzen und Verordnungen, die nicht primär der Einkommensumverteilung dienen und Organisation der sozialen Umverteilung über das Steuer-Transfer-System.
- **Bürokratieabbau durch Schaffung von Anreizen und Wettbewerb**
 - **Privatisierung:** Entstaatlichung durch Privatisierung vorantreiben; auch Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten, die heute noch hoheitlich durchgeführt werden; Begriff der Daseinsvorsorge im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eng auslegen (private Lösungen haben Vorrang, wenn nicht eindeutig nachgewiesen wird, dass der Staat es besser kann).
 - **Leistungsorientierte Entlohnung und Beförderungssystem im öffentlichen Dienst:** ersetzt teilweise aufwendige Kontrollverfahren und fördert Leistungsorientierung.
- **Öffentliches Dienstrecht/Rechnungswesen reformieren**
 - Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechts: Auflösung des Tarifverbundes der Länder; Reduzierung des Berufsbeamtentums auf eindeutig hoheitliche Bereiche (z. B. Polizei und Justiz).
 - Öffentliches Rechnungswesen: Konsequenz von der Kameralistik auf eine aussagefähige Kosten-Leistungs-Rechnung umstellen.

Finanzielle/ökonomische Auswirkungen

- Die Staatsausgaben sinken, weil die Effizienz der öffentlichen Verwaltung steigt.
- Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln könnte ein durchgreifender Bürokratieabbau in dieser Legislaturperiode die Wirtschaftsleistung um mehr als 30 Milliarden Euro oder 1,5 Prozent steigern.
- Bürokratieabbau gehört zu jenen Maßnahmen, die den Staat kein Geld kosten, aber sehr schnell Wachstumseffekte erzeugen, weil sie insbesondere mittelständische Unternehmen entlasten.
- Eine Reform des öffentlichen Dienstrechts und des öffentlichen Rechnungswesens erschließt Effizienzspielräume. Die öffentliche Verwaltung wird schlanker und/oder leistungsfähiger. Ausgaben werden stärker nach wirtschaftlichen Kriterien getätigt. Quantifizieren lässt sich das dadurch erreichbare Einsparvolumen kaum.

2.2.2 Reform des Föderalismus

Der deutsche Weg des kooperativen Föderalismus stößt an seine Grenzen. Insbesondere in der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern, den Gemeinschaftsaufgaben und in der konkurrierenden Gesetzgebung gibt es falsche Weichenstellungen. Dahinter stehen historisch gewachsene Tatbestände, beispielsweise die grundgesetzliche Verpflichtung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und die mit der Finanzreform 1969 neu geregelte Mischfinanzierung. Beides gehört sowohl im Grundsatz wie in der politischen Um-

setzung auf den Prüfstand. Die Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung sollte sich an den folgenden Leitlinien orientieren:¹

- Gemeinsame Kompetenzen und Finanzen des Bundes und der Länder sollten im Interesse der eindeutigen Zuordnung entflochten werden. Die Entscheidung, ob eine Aufgabe zentral oder dezentral zu erfüllen ist, sollte sich streng nach dem Subsidiaritätsprinzip richten.
- Der Bund sollte Kompetenzen des Bundes an die Länder zurückgeben. Für eine Stärkung der Eigenständigkeit aller Länder (sowohl der großen wie der kleinen) genügen aber Kompetenzen allein nicht, denn die mit den Kompetenzen verbundenen Ausgaben müssen auch aus eigener Kraft, das heißt ohne finanzielle Hilfe des Bundes oder der anderen Länder, zu erfüllen sein.
- Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sollte das Konnexitätsprinzip bei der Lastenverteilung wahren. Nach der Finanzverfassung folgt die Ausgabenlast meistens der Aufgabenlast im Verwaltungsvollzug. Dafür verantwortlich sind zum überwiegenden Teil die Länder. Wenn durch die Finanzierung bundesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben die Haushalte der Länder (und Kommunen) übermäßig belastet werden, dann sind die Eigenstaatlichkeit der Länder und damit das föderale System ernsthaft gefährdet.
- Nötig ist eine Trennung der vergemeinschafteten Kompetenzen einschließlich der Gemeinschaftssteuern. Bei den Gemeinschaftssteuern gab es bisher eine Aufteilung der Zuständigkeit für die Steuergesetzgebung auf Bund und Länder, d. h. der Bund regelt die Bundessteuern gesetzlich, die Länder die Landessteuern.
- Erforderlich ist eine Durchforstung der Mischfinanzierungen nach Art. 104a Abs. 4 GG und der Finanzhilfen des Bundes an die Länder. Das bisherige Aufkommen des Bundes für die Zuweisungen sollte den Ländern für eine bessere Finanzausstattung zur Verfügung gestellt werden.
- Schließlich muss es zu einer Neuordnung der Zuständigkeiten des Bundesrates kommen. Die weit reichenden Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung müssen eingeschränkt werden, um das notwendige institutionelle Gleichgewicht nicht zu Lasten des Bundes zu verschieben.

Nicht nur die Aufgabenverteilung, sondern auch die Finanzverfassung muss reformiert werden:

- Erforderlich ist ein Steuergesetzgebungsrecht der Länder. Damit ist nicht unbedingt ein Steuerfindungsrecht gemeint; ausreichend wäre ein Hebesatzrecht der Länder zu einer der flexiblen und ertragreichen Steuerarten, zum Beispiel der Einkommensteuer. Dies würde den Ländern nicht nur die Möglichkeit eröffnen, den Landeshaushalt auch auf der Einnahmenseite bestimmen zu können; variable Steuersätze wären überdies ein Instrument der Standortpolitik. Zugleich würde die Verantwortung der Regierungsmehrheit für ihre Politik gegenüber der Wählerschaft gestärkt, die Regierung könnte nicht mehr wie bisher die Verantwortung für negative Folgen ihrer Politik der anderen Ebene (also zum Beispiel dem Bund) zuschieben.
- Außerdem bedarf es eines nationalen Stabilitätspaktes. Dieser erfordert zum einen, dass die Haushalte von Bund und Ländern wieder verfassungskonform werden. Gleich-

¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Der Wohlstand hat Zukunft, Köln, 2005, S. 109 f.

zeitig muss das gesamtstaatliche Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungshaushalten wieder die 3-Prozent-Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten. Entsprechendes gilt für den gesamtstaatlichen Schuldenstand, der bei maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegen darf. Dies erfordert zum einen die Festlegung konkreter Konsolidierungsziele für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen und zum anderen die Aufteilung möglicher Strafen durch die EU bei Überschreiten der Maastricht-Kriterien, verbunden mit einem nationalen Sanktionsmechanismus.

- Eine Reform des Finanzausgleichs sollten den folgenden Kriterien genügen:
 - **Bail-out reduzieren.** Ungeachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und (formalen) finanziellen Selbständigkeit sind Bund und Länder unter bestimmten Bedingungen verpflichtet, finanzschwache Länder oder Länder in einer Haushaltsnotlage zu unterstützen.² Ein einzelnes Bundesland kann also nicht „Konkurs“ anmelden. Vielmehr müssen der Bund oder die anderen Länder für die Verbindlichkeiten einstehen (Haftungsschuldnerschaft oder bail-out). Dies wirkt sich negativ auf die Haushaltsdisziplin der Länder aus (Neuverschuldung, Schuldenstand).
 - **Grenzbelastungen senken.** Aus allokativer Sicht muss es für die einzelnen Länder genügend Anreize geben, ihre Finanzkraft aus eigener Anstrengung zu verbessern. Dazu bedarf es auch einer eigenen Steuerhoheit. Das bestehende System schafft massive Fehlanreize. Denn bei den finanzkräftigen Bundesländern wird von zusätzlichen Steuereinnahmen ein konfiskatorisch hoher Anteil wieder abgeschöpft. Daher haben die Bundesländer kaum Anreize, das heimische Wirtschaftswachstum zu fördern und die eigenen Steuerquellen zu pflegen.

3. Die Föderalismusreform der Großen Koalition

Bundestag und Bundesrat haben am 10.3.2006 jeweils zwei gleichlautende Gesetzentwürfe zur Reform des Föderalismus in 1. Lesung beraten. Dabei handelt es sich um den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“³ und den „Entwurf eines Föderalismus-Begleitgesetzes“.⁴

Das Gesetzesvorhaben geht auf die Vorarbeiten der „gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ zurück. Diese war bei ihrem ersten Anlauf im Dezember 2004 gescheitert.⁵ Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005 hat die wesentlichen Bestandteile der damaligen Einigung wieder aufgegriffen.

Die Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung soll zum 1.1.2007 in Kraft treten. Bislang sieht der Zeitplan vor, dass das Gesetzgebungsverfahren noch vor der parlamentarischen Sommerpause abgeschlossen sein soll.

² Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/2005, Ziffer 804.

³ BT-Drs. 16/813, BR-Drs. 178/06.

⁴ BT-Drs. 16/814, BR-Drs. 179/06.

⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Reformbarometer Dezember 2004, S. 8 ff.

Allgemein werden die folgenden Reformziele formuliert:

- Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern
 - durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz und
 - Abschaffung der Rahmengesetzgebung,
- Abbau gegenseitiger Blockaden
 - durch Neubestimmung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen im Bundesrat,
- Abbau von Mischfinanzierungen,
- Neufassung der Möglichkeiten der Finanzhilfen des Bundes und Bekräftigung der Zusagen aus dem Solidarpakt II für die neuen Länder,
- Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes
 - durch Neuregelung der Außenvertretung,
 - Regelungen zu einem nationalen Stabilitätspakt und über die
 - Verantwortlichkeit für die Einhaltung von supranationalem Recht.

Auf diese Weise sollen die Entscheidungsabläufe transparenter gemacht und die Verantwortlichkeiten klarer als bisher zugeordnet werden. Zudem wollen Bundestag und Bundesrat eine neue Balance finden zwischen den „föderalen Elementen der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits“. ⁶ Insgesamt sollen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern (einschließlich der Gemeinden) „nachhaltig“ gestärkt werden. Im Einzelnen sind die folgenden Änderungen geplant:

3.1 Allgemeine Gesetzgebung

3.1.1 Gesetzgeberische Mitwirkung des Bundesrates

Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen soll von derzeit ca. 60 Prozent auf 35 bis 40 Prozent gesenkt werden. Dazu sollen die folgenden Änderungen dienen:

- a. Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durch, so können sie die Organisation und die Verfahren der Verwaltung selbst bestimmen. Solche Gesetze sind nicht zustimmungsbefähigt – außer der Bund schreibt ein einheitliches Verwaltungsverfahren vor (Art. 84 Abs. 1 GG neu).

Zustimmungsbefähigt sind (bleiben) solche Bundesgesetze, welche die Länder dazu verpflichten, Geldleistungen oder geldwerte Sachleistungen zu erbringen (Art. 104 a Abs. 4 GG neu).

Die Mitwirkung des Bundesrates an Bundesgesetzen hängt künftig nur noch von den **finanziellen Folgen für die Länder** ab (sofern das Grundgesetz wie bisher nicht ausdrücklich regelt, dass ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf). Derzeit sind auch solche Bundesgesetze zustimmungsbefähigt, welche die Länder lediglich ausführen. Anstelle des Zustimmungsrechts erhalten die Länder die

⁶ Bundesrat: „Föderalismusreform im Bundesrat“, Pressemitteilung 43/2006 vom 10.3.2006.

Möglichkeit, im **Verwaltungsverfahren** von Bundesregelungen **abzuweichen** (Abweichung im Vollzug).

- b. Abschaffung der Rahmengesetzgebung (vgl. Abschnitt 3.1.2)
- c. Einführung der Abweichungsgesetzgebung (vgl. Abschnitt 3.1.3)
- d. Eindeutige Zuweisung der Kompetenz an die Länder (vgl. Abschnitt 3.1.4) oder den Bund (vgl. Abschnitt 3.1.5)

3.1.2 Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG wird abgeschafft.

Die dort aufgelisteten Sachverhalte werden Bestandteil

- a. der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes:
 - o Melde- und Ausweiswesen (Art. 75 Nr. 5 GG),
 - o Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 75 Nr. 6 GG);
- b. der konkurrierenden Gesetzgebung⁷ bzw. der (neuen) Abweichungsgesetzgebung (vgl. Abschnitt 3.1.3):
 - o Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3 GG),
 - o Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt (Art. 75 Nr. 4 GG),
 - o allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (hier: Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) (Art. 75 Nr. 1a GG),
 - o die Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung.

Die Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten (einschließlich Laufbahnrecht) gehen auf die Länder über. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter geht auf die Länder über.
- c. oder der Alleinzuständigkeit der Länder (vgl. Abschnitt 3.1.4):
 - o allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Nr. 2 GG).

3.1.3 Abweichungsgesetzgebung

Die Bundesländer erhalten für bestimmte Regelungsbereiche das Recht, vom bundesgesetzlichen Rahmen abzuweichen. Diese so genannte **Abweichungsgesetzgebung** kannte das Grundgesetz bislang nicht.

Neben der grundsätzlichen Kompetenzvermutung zugunsten der Länder (Art. 70 Abs. 1) gab es bislang die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG) und die konkur-

⁷ Das Grundgesetz billigt sowohl dem Bund als auch den Ländern das Recht zu, bestimmte Materien zu regeln. Hat der Bund ein Sachgebiet (bereits) geregelt, so schließt dies automatisch die Zuständigkeit der Länder dafür aus.

rierende Gesetzgebung (Art. 72, 74, 74a GG) sowie die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG). Während die Rahmengesetzgebung abgeschafft werden soll und deren Kompetenztitel in den anderen Gesetzgebungsarten aufgehen sollen, wird die Abweichungsgesetzgebung neu eingeführt.

Die Abweichungsgesetzgebung umfasst

- das Hochschulwesen (vgl. Abschnitt 3.3) und
- die Umweltgesetzgebung (vgl. Abschnitt 3.4).

3.1.4 Alleinzuständigkeit der Länder

Aus der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung werden 14 Materien **vollständig** auf die Länder verlagert:

1. Versammlungsrecht
2. Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft)
3. Notariat (einschl. Gebührenrecht, aber ohne Beurkundungsrecht)
4. Heimrecht
5. Ladenschlussrecht
6. Gaststättenrecht
7. Spielhallen/Schaustellung von Personen
8. Messen, Ausstellungen und Märkte
9. Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
10. Landwirtschaftliches Pachtwesen
11. Flurbereinigung
12. Siedlungs- und Heimstättenwesen
13. Sport-, Freizeit- und sog. sozialer Lärm (Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung)
14. allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse.

Außerdem werden weitere (Teil-)Aufgaben den Ländern überantwortet, die bisher in der konkurrierenden oder der Rahmengesetzgebung angesiedelt waren:

- Bestimmte Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug aus dem **Wohnungswesen**, das bislang vollständig der konkurrierenden Gesetzgebung unterlag (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), werden den Ländern übertragen. Dabei handelt es sich um
 - soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfe,
 - Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen,
 - Wohnungsbindungsrecht,
 - Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen und das
 - Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht.
- **Öffentlicher Dienst:** Die Länder können das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht selbst regeln (vgl. Abschnitt 3.1.2).

- **Hochschulwesen** (vgl. Abschnitt 3.3)
- **Umweltgesetzgebung** (vgl. Abschnitt 3.4)

3.1.5 Alleinzuständigkeit des Bundes

Aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes wechseln:

- das Waffen- und Sprengstoffrecht
- die Versorgung der Kriegsbeschädigten (...) und
- die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie für friedliche Zwecke (...).

Neu hinzu kommt außerdem die BKA-Kompetenz zur **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus**.

Zudem werden eine Reihe von Kompetenztiteln aus der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) vom **Erforderlichkeitskriterium** nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen.⁸

Dadurch wird de facto für viele, gerade auch aus **Sicht der Wirtschaft wichtige Regelungaspekte allein der Bund zuständig**, auch wenn sie formal nicht der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zugeordnet werden. Dazu gehören im Wesentlichen:

- das bürgerliche Recht,
- das Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Arbeitsvermittlung, Sozialversicherungen und
- das Kartellrecht.

3.2 Steuern und Finanzen

Bis auf den nationalen Stabilitätspakt und internationale Haftungsregeln, die Gemeinschaftsaufgaben (Mischfinanzierung) und eine Änderung bei der regionalen Steuerautonomie (Grunderwerbsteuer) beinhaltet die geplante Neuregelung keine Änderungen der Finanzverfassung.

Der Koalitionsvertrag enthält den Passus, dass „die Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik, angepasst werden“ sollen. Dazu soll ab 2006 mit den Ländern ein Konzept entwickelt werden, demzufolge „die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden kann.“ Näher spezifiziert wird diese (unverbindliche) Absichtserklärung nicht.

3.2.1 Nationaler Stabilitätspakt

Bund und Länder müssen die im Rahmen der Europäischen Währungsunion eingegangenen Verpflichtungen Deutschlands zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin gemeinsam erfüllen. Bei Verstoß tragen sie die Sanktionen der EU nach dem folgenden Verteilungsschlüssel:

⁸ 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 erforderlich ist.

- Bund: 65 Prozent;
- Länder: 35 Prozent. Die Ländergemeinschaft trägt davon solidarisch 35 Prozent gemäß ihrer Einwohnerzahl; die übrigen 65 Prozent tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Länder, die kein übermäßiges Defizit haben, müssen sich lediglich an der Solidarhaftung beteiligen.

3.2.2 Internationale Haftungsregeln / EU-Haftung

Grundsätzlich soll das **Verursacherprinzip** bei der Haftungsverteilung zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander gemäß der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung untereinander gelten, wenn supranationale oder völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt werden. Es haftet also diejenige Gebietskörperschaft, die für legislatives, judikatives oder exekutives Fehlverhalten verantwortlich ist.

Verletzen mehrere Gebietskörperschaften internationale Verpflichtungen, so tragen sie im Allgemeinen die Konsequenzen nach ihrem relativen Verschulden. Im Falle „länderübergreifender Finanzkorrekturen“ der EU soll für die Gesamtlast folgender Verteilungsschlüssel gelten:

- 15 Prozent des Korrekturbetrags werden vom Bund getragen,
- 35 Prozent des Korrekturbetrags werden von den Ländern solidarisch getragen,
- 50 Prozent tragen die Länder nach dem Verursacherprinzip.

Verhängt der Europäische Gerichtshof (EuGH) Sanktionen wegen vertragswidrigen Verhaltens mehrerer Länder, so müssen diese die finanziellen Konsequenzen in einem Verhältnis tragen, das sich aus dem so genannten Königsteiner Schlüssel⁹ ergibt.

3.2.3 Gemeinschaftsaufgaben / Mischfinanzierung / Finanzhilfen

Die Gemeinschaftsaufgaben **Hochschulbau** (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) und **Bildungsplanung** (Art. 91 b 1. Halbsatz GG) werden **abgeschafft**; die entsprechende Mischfinanzierung soll langfristig entfallen. Bis Ende 2019 erhalten die Länder **Kompensationszahlungen**. Der Solidarpakt II bleibt von diesen Zuweisungen unberührt:

Der Bund kompensiert vom 1.1.2007 bis 31.12.2019 die Länder für den Wegfall der

- Förderung bei den bisherigen **Gemeinschaftsaufgaben** Hochschulbau und Bildungsplanung und der
- **Finanzhilfen** zur Verbesserung der Verkehrsmittel der Gemeinden und zur Förderung des Wohnungsbaus.

⁹ Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen und geht auf ein Länderabkommen aus dem Jahr 1949 zur Finanzierung von wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen zurück. Er wird jährlich neu berechnet. Darin wird zu zwei Dritteln der Anteil der Steuereinnahmen eines Landes an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder und zu einem Drittel der Anteil der Einwohnerzahl eines Landes an der Gesamtbevölkerung berücksichtigt.

Bis zum 31.12.2013 stehen den Ländern für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben jährliche Ausgleichszahlungen in Höhe des Finanzierungsanteils des Bundes zu.¹⁰ Bis Ende 2013 betragen die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Länder:

- Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau: 695,3 Mio. Euro,
- Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung: 19,9 Mio. Euro,
- Finanzhilfe zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden: 1.335,5 Mio. Euro,¹¹
- Finanzhilfe zur Förderung des Wohnungsbaus: 518,2 Mio. Euro.

Von 2007 bis Ende 2013 ergibt sich damit eine jährliche Zahlungsverpflichtung des Bundes in Höhe von gut 2,5 Mrd. Euro bzw. eine Gesamtverpflichtung für die sieben Jahre von knapp 18 Mrd. Euro. Aus materieller bzw. fiskalischer Sicht ergibt sich mittel- bis langfristig zunächst keine Änderung am Status quo.

Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, inwiefern die Höhe der Finanzierungsmittel für den verbleibenden Zeitraum (2014 bis 2019) noch angemessen und erforderlich ist.¹²

Bis Ende 2013 bleibt die Zweckbindung an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierung bestehen. Danach bleibt nur noch die investive Zweckbindung.

Andere Finanzhilfen, die der Bund den Ländern und Gemeinden „für besonders bedeutende Investitionen“ bereitstellen kann, sind befristet und mit fallenden Jahresbeträgen (d. h. degressiv) zu gewähren sowie „in regelmäßigen Zeitabständen“ hinsichtlich ihrer Verwendung zu überprüfen.

3.2.4 Regionale Steuerautonomie

Die Länder können den Steuersatz der **Grunderwerbsteuer** selbst bestimmen.

3.3 Bildungs- und Forschungspolitik

Für die **Hochschulpolitik** sind die Länder künftig weitgehend allein zuständig. Der **Bund** kann im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Hochschulzulassung und -abschlüsse regeln. Allerdings sollen die **Länder** das Recht bekommen, davon **abzuweichen** (Art. 74 GG neu Nr. 33 i. V. m. Art 72 Abs. 3 Nr. 6 GG neu). Der Bund behält seine Zuständigkeiten in der außerschulischen beruflichen Bildung und in der Weiterbildung.

¹⁰ Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert für den Zeitraum 2000 bis 2008; maßgeblich sind für 2000 bis 2003 die Ist-Ergebnisse, für 2004 bis 2008 die Ansätze im Finanzplan des Bundes für diesen Zeitraum. Die Werte für die Kompensationszahlungen finden sich in einem Verweis auf die Koalitionsvereinbarung im Besonderen Teil des Gesetzentwurfes zu den geplanten Grundgesetzänderungen; ursprünglich wollten die Bundesländer die Höhe der Ausgleichszahlungen in der Verfassung fixieren.

¹¹ Sowohl der Koalitionsvertrag vom 18.11.2005 (Anlage 2, Randnummer 36) als auch die in den Bundestag und Bundesrat eingebrachten Gesetzentwürfe (BT-Drs. 16/813, S. 22 bzw. BR-Drs. 178/06, S. 54 vom 7.3.2006) sind an dieser Stelle fehlerhaft: Statt einen Euro-Millionenbetrag (Mio.) weisen sie einen Milliardenbetrag (Mrd.) aus.

¹² 2019 laufen die derzeitige Regelung des Länderfinanzausgleichs und der Solidarpakt II aus. Für die Zeit danach ist also eine Neuregelung erforderlich.

An die Stelle der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung tritt die gemeinsame **Evaluation** und **Bildungsberichterstattung** zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens (Art. 91 b Abs. 2 GG neu). Ziel ist es, Grundinformationen (einschließlich Finanz- und Strukturdaten) bereitzustellen. Diese neue Gemeinschaftsaufgabe besteht aus den drei Elementen:

- gemeinsame Feststellung,
- gemeinsame Berichterstattung (Veröffentlichung) und
- Möglichkeit zu gemeinsamen Empfehlungen.

Sofern die Empfehlungen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, steht es den Ländern frei zu entscheiden, ob und wie sie diese umsetzen.

Die gemeinsame Förderung überregional bedeutsamer wissenschaftlicher **Forschung** bleibt eine Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG neu) und erstreckt sich auf die:

- Förderung von Forschungseinrichtungen und Vorhaben außerhalb der Hochschulen und
- Förderung von Forschung an Hochschulen sowie Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

3.4 Umweltpolitik

Der Bund soll die Kompetenz erhalten, die Grundsätze des Naturschutzes zu regeln (insbesondere Erhalt der biologischen Vielfalt, Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes).

Die Länder haben die Möglichkeit, bei bestimmten umweltrelevanten Materien von bundeseinheitlichen Regelungen abzuweichen:

- im Jagdwesen (nicht: Recht der Jagdscheine),
- beim Naturschutz und der Landschaftspflege (nicht: Grundsätze des Naturschutzes, Recht des Artenschutzes oder des Meernaturschutzes),
- Bodenverteilung,
- Raumordnung und
- Wasserhaushalt (nicht stoff- und anlagebezogene Regelungen).

4. Bewertung

Die Ziele, die Bund und Länder mit der Föderalismusreform verfolgen (vgl. Abschnitt 3), sind zu unterstützen. Allerdings werden die Vorschläge der Politik den selbst gesteckten Ansprüchen nicht immer gerecht. Denn die Föderalismusreform stützt sich nicht auf ein in sich schlüssiges Konzept.

Zu diesem gehört zunächst die eindeutige Entscheidung, welche Aufgaben auf welcher staatlichen Ebene sinnvollerweise erfüllt wird (zentral oder dezentral?). Kriterien dafür sind zum einen das Ausmaß der Wirkungen, die von einem öffentlichen Gut ausgehen (so genannte positive oder negative externe Effekte bzw. spill overs) und zum anderen die Nähe zu den Wählern („Präferenznähe“).

Hat man einmal eine am Subsidiaritätsprinzip ausgerichtete Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) gefunden (Regelungskompetenz), gilt es in einem zweiten Schritt, Anreize für effizientes staatliches Handeln zu schaffen, Haftungsregeln zu etablieren, die den Verstoß sanktionieren, und zu bestimmen, wo die Durchführungs- und Finanzierungskompetenz angesiedelt ist.

Die nachfolgende Bewertung ist nicht als Bewertung der Föderalismusreform als Ganzes zu verstehen. Denn sie regelt viele, sehr unterschiedliche Materien neu, die jeweils für sich betrachtet werden. Dabei handelt es sich um:

- die eindeutige Kompetenzzuweisung an die Länder bzw. den Bund (Abschnitt 4.1),
- die Bildungspolitik und die Abweichungsgesetzgebung im Hochschulwesen (Abschnitt 4.2),
- die Abweichungsgesetzgebung im Umweltrecht (Abschnitt 4.3),
- den nationalen Stabilitätspakt (Abschnitt 4.4) und
- internationale Haftungsregeln / EU-Haftung (Abschnitt 4.5).

Die von der Bundesregierung geplante Föderalismusreform wirkt sich auf die Teilindikatoren **Governance** sowie **Steuern und Finanzen** aus.

4.1 Eindeutige Kompetenzzuweisung an die Länder bzw. den Bund

Grundsätzlich ist eine eindeutigere Zuweisung der Regelungskompetenz zu begrüßen. Maßstab dafür sollte das Subsidiaritätsprinzip sein, demzufolge immer die unterste Ebene für eine Aufgabe zuständig ist, sofern die Verlagerung auf die nächst höhere keinen Wohlfahrtsgewinn mit sich bringt.

In diesem Sinne ist die Verlagerung der in Abschnitt 3.1.4 aufgelisteten 14 Materien auf die Länder sachgerecht. Denn diese Rechtsthemen sind grundsätzlich regionaler Natur (keine länderübergreifenden spill overs), deren Regelung sich an den regionalen Präferenzen orientieren sollte. Das Gleiche gilt für jene Aufgaben, für die künftig der Bund alleine die Bestimmungen erlassen soll – z. B. das Melde- und Ausweiswesen, der Schutz des nationalen Kulturgutes (Abschnitt 3.1.2), der Bereich der Atomenergie oder die Abwehr von Terrorgefahren.

Zu begrüßen ist auch, dass die Länder künftig alleine über das Besoldungs- und Versorgungsrecht ihrer Beamten bestimmen sollen und in diesen Fragen nicht mehr an die Vorgaben des Bundes gebunden sein werden. Damit sind die Gehaltsvorgaben des Bundes nicht mehr automatisch von den Ländern zu übernehmen. Die Personalausgaben machen 43 Prozent der Landesetats aus und beanspruchen rund 60 Prozent der Steuereinnahmen der Länder. Damit sind die Personalausgaben der weitaus bedeutsamste Haushaltsposten. Die Neuregelung stärkt die Ausgabenautonomie der Länder und damit die Eigenverantwortlichkeit.

Gleichermaßen ist auch die Bündelung verschiedener Rechtsgebiete, die die Wirtschaft betreffen („Recht der Wirtschaft“) ausschließlich beim Bund sinnvoll. Eine bundesweit einheitliche Ausgestaltung erhöht die Rechtssicherheit und beugt der Zersplitterung vor.

Gegenüber der Europäischen Union wachsen die Rechte des Bundes. Die Länder können auf EU-Ebene nur bei Verhandlungen über schulische Bildung, Kultur und Rundfunk als Vertreter Deutschlands auftreten. Dazu entsenden sie einen gemeinsamen Repräsentanten.

Der Teilindikator „Governance“ steigt dadurch um 6,7 Prozentpunkte.

4.2 Bildungspolitik / Abweichungsgesetzgebung im Hochschulwesen

Nach den Plänen von Bund und Ländern sollen die Länder künftig von Regelungen über Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse abweichen können, die der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung trifft. Dadurch zieht sich der Bund zugunsten der Länder weitgehend aus der Bildungspolitik zurück. Denn auch die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ wird aufgegeben. Die finanziellen Verpflichtungen des Bundes laufen allerdings bis Ende 2019 weiter; einen finanziellen Vorteil aus dem Wegfall dieser Aufgabe hat er in den nächsten 13 Jahren also nicht.

Außerdem kann der Bund künftig nicht wie bisher Bildungsprojekte in den Ländern direkt fördern, so wie er es zuletzt mit dem Ganztagschulprogramm getan hat.¹³ Schließlich wird die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung durch die gemeinsame Evaluation und Bildungsberichterstattung ersetzt. Die Länder können selbst entscheiden, ob sie die im Rahmen dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe vom Bund ausgesprochenen Empfehlungen, sofern sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, umsetzen oder nicht. Da der Bund nur noch für die außerschulische berufliche Bildung und die Weiterbildung zuständig bleiben soll, die Schulbildung seit jeher und künftig auch die Hochschulbildung dem Bundeseinfluss entzogen wird, haben die Empfehlungen keinen verbindlichen Charakter.

De facto wird der Bund keine Möglichkeit mehr haben, auf die Schul- und Hochschulbildung Einfluss zu nehmen. Daraus resultiert die Gefahr der Kleinstaaterei im Bildungswesen. Diese Kritik ergibt sich im Wesentlichen aus den geplanten Änderungen zur Hochschulzulassung und zu den Hochschulabschlüssen. Gegen die Alleinzuständigkeit der Länder, die de facto durch die Möglichkeit zur Abweichung von Bundesgesetzen besteht, auch wenn diese Materie formal Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung bleibt, sprechen die folgenden Punkte:

¹³ Die Bundesregierung will dieses noch von der rot-grünen Vorgängerregierung initiierte Projekt bis 2009 fortführen. Ob dieses Vorhaben durch die Föderalismusreform gefährdet wird, ist derzeit unklar.

- Es gibt für die Länder formal keine Notwendigkeit mehr zur Koordination beim Hochschulzugang und bei den -abschlüssen. Damit ist unklar, ob beispielsweise ein Abiturient aus Thüringen künftig an einer Universität in Baden-Württemberg studieren kann. Denn Baden-Württemberg könnte andere inhaltliche oder formale Anforderungen an die Zugangsberechtigung zu seinen Hochschulen stellen als Thüringen. Die gegenseitige Anerkennung ist nicht mehr garantiert. Dadurch wird die Mobilität stark eingeschränkt.
- Der Qualitätswettbewerb der Hochschulen um die besten Studierenden wird stark eingeschränkt. Dieser erfordert, dass alle Studienanfänger grundsätzlich über dieselben Voraussetzungen verfügen, um formal Chancengleichheit beim Hochschulzugang zu gewähren. An die Stelle des Wettbewerbs unter den Hochschulen könnte ein politischer Wettbewerb der Landesregierungen treten. Dadurch können bisherige Spezialisierungsvorteile der Hochschulen verloren gehen bzw. künftige werden gar nicht mehr entstehen.
- Ohne einheitliche Regelung des Hochschulzugangs besteht die Gefahr, dass in vorgelagerten Bildungsstufen die Anforderungen an die jeweiligen Abschlüsse unterschiedlich ausfallen. Eine der wesentlichen Pisa-Lehren besteht gerade darin, dass nationale Mindeststandards nötig sind, um ein bestimmtes Bildungsniveau der Schüler zu garantieren. Bislang hat es die zuständige Kultusministerkonferenz der Länder nicht geschafft, sich auf solche zu einigen. Stattdessen gibt es lediglich Regelstandards, die vorgeben, welches Bildungsniveau die Schüler nach Abschluss einer bestimmten Schulform im Durchschnitt erfüllen sollten.

Die Regelungskompetenz für nationale Mindeststandards aber sollte beim Bund liegen. Denn die positiven externen Effekte durch die Schulbildung (Basiskompetenzen und Sozialisation) gelten bundesweit. Technisch gesprochen herrscht hier keine Rivalität, da niemand einen Vorteil daraus zieht, einem Schüler den Erwerb von Basiskompetenzen und Sozialisation vorzuenthalten. Die Frage der Umsetzung, wie diese Mindeststandards zu erreichen sind, kann den Ländern übertragen werden, sollte aber in den Entscheidungsbereich der einzelnen Schulen fallen. Dies garantiert, dass das schulische Angebot sich an den spezifischen Bedürfnissen der Schüler vor Ort orientiert und gleichzeitig die Mindeststandards eingehalten werden.

Der Teilindikator „Governance“ sinkt durch diese Maßnahme um 6,7 Prozentpunkte.

4.3 Abweichungsgesetzgebung im Umweltrecht

Die Bundesregierung ist angetreten, die bisherige Zersplitterung des Umweltrechts zu beenden und einen einheitlichen systematischen Rechtsrahmen festzulegen. Dazu sollen die bestehenden Regelungen in ein neues Umweltgesetzbuch überführt werden. Die Föderalismusreform sollte laut Koalitionsvertrag die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen.

Die jetzt unterbreiteten Vorschläge sind dazu jedoch nicht geeignet, da die Kompetenzen im Umweltrecht zwischen Bund und Ländern zersplittert bleiben. Die Reform sieht nämlich fünf verschiedene Kompetenzmodelle für den Umweltbereich vor. Als Folge könnten noch mehr Umweltvorschriften unsystematisch nebeneinander existieren als bisher. Mit Blick auf das Umweltrecht wird das angestrebte Ziel, transparente politische Verantwortlichkeiten zu erreichen, verfehlt.

Neben der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes und der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder wird es die konkurrierende Gesetzgebung mit Erforderlichkeitsklausel, ohne Erforderlichkeitsklausel und mit Abweichungsbefugnissen der Länder geben. Insbesondere Letzteres kann künftig zu mehr Rechtsunsicherheit führen:

Die Länder können künftig beispielsweise bei der Raumordnung, dem Naturschutz und der Landschaftspflege sowie dem Wasserhaushalt von bestehenden Bundesgesetzen oder neuen Bundesregelungen abweichen. Auch wenn bestimmte grundsätzliche Regelungen nicht unter die Abweichungsbefugnis der Länder fallen (z. B. die Grundsätze des Naturschutzes, der Artenschutz, der Meeresnaturschutz oder stoff- und anlagebezogene Regelungen beim Wasserhaushalt), sind für viele umweltrechtliche Fragen regional divergierende Regelungen zu erwarten, auch wenn dort ein bundeseinheitliches Vorgehen sinnvoller wäre.

Bestehende Bundesgesetze können ebenfalls in den Grenzen der Abweichungsbefugnisse von den Bundesländern verändert werden.¹⁴ Auch die bundesweite Umsetzung europäischer Vorgaben, die im Umweltrecht eine große Rolle spielen, könnte erschwert werden, sofern sich die neuen EU-Haftungsregeln (siehe Abschnitt 4.5) nicht als wirkungsvoll erweisen werden. Die getroffene Kompetenzverteilung erscheint nicht europatauglich.

Der Teilindikator „Governance“ sinkt durch dieses Vorhaben um 4,4 Prozentpunkte.

4.4 Nationaler Stabilitätspakt

Bislang haftet lediglich der Bund für Verstöße gegen das EU-Recht, auch wenn er diese nicht zu verantworten hat. Dies gilt sowohl bei Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin (gesamtstaatliches Defizit) als auch bei nicht fristgerechter Umsetzung von EU-Richtlinien oder bei Sanktionen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (siehe Abschnitt 4.5).

Grundsätzlich ist es sinnvoll, die möglichen Sanktionen, die sich aus der mehrfachen Verletzung des Stabilitätspaktes ergeben, durch einen festen Haftungsschlüssel den Verursachern anzulasten. Damit erhält der Stabilitätspakt auf nationaler Ebene mehr Verbindlichkeit. Denn bislang war allein der Bund gegenüber der EU-Kommission für das gesamtstaatliche Defizit verantwortlich und wurde damit auch für das Fehlverhalten von Ländern und Gemeinden zur Verantwortung gezogen. Zwar gab der Finanzplanungsrat von Bund und Ländern den Gebietskörperschaften immer wieder Empfehlungen zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien und damit Hinweise zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Diese haben sich in der Vergangenheit als wirkungslos erwiesen, da sie nicht verbindlich waren und keinen Sanktionsmechanismus beinhalten.

Die Große Koalition vollzieht allerdings hier den zweiten vor dem ersten Schritt, weil immer noch kein Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des erlaubten gesamtstaatlichen Defizits auf Bund, Länder und Gemeinden vereinbart worden ist. Eine solche Vereinbarung ist aber erforderlich, um zunächst die Verantwortlichkeit für das Entstehen der Defizite zu klären, um anschließend verursachergerecht die Defizit-Verstöße zu sanktionieren. Denn die Intention des Stabilitätspakts besteht darin, Defizite zu vermeiden und damit als Frühwarnsystem rechtzeitig auf die notwendige Haushaltskonsolidierung hinzuweisen.

¹⁴ Die Länder können von Bundesrecht, das vor dem 15.11.1994 erlassen wurde, abweichen. Zu diesem Datum wurde das Erforderlichkeitskriterium (Art. 72 Abs. 2 GG), das in der jetzigen Form weiter gelten wird, infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts schärfer formuliert.

Der Teilindikator „Governance“ steigt durch die geplante Neuregelung um 6,7 Prozentpunkte.

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ steigt durch die geplante Neuregelung um 3,0 Prozentpunkte.

4.5 Internationale Haftungsregeln / EU-Haftung

Die Frage, welche Gebietskörperschaft mögliche finanzielle Lasten tragen muss, wenn ein Verstoß gegen EU-Recht, Völkerrecht oder anderes supranationales Recht vorliegt, war bislang zwischen Bund und Ländern strittig. Die vorgesehenen Regelungen sorgen für mehr Klarheit und sind sachgerecht, da sie die Sanktionen grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip verorten. Hinsichtlich des beanstandeten Verhaltens muss derjenige die Strafe tragen, der aufgrund der innerstaatlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung dafür verantwortlich ist.

Bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen durch die EU wird von diesem Prinzip abgewichen: Der Bund trägt 15 Prozent der finanziellen Lasten. Darüber hinaus steht die Ländergemeinschaft für 35 Prozent gemeinsam ein. Folglich werden nur 50 Prozent den Ländern nach dem Verursacherprinzip angelastet.

Die Neuregelung ist dazu geeignet, die Verantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken und ihr Handeln zu disziplinieren, da die Länder künftig nicht mehr oder nur noch einen geringen Teil möglicher finanzieller Sanktionen auf den Bund abwälzen können.

Der Teilindikator „Governance“ steigt durch diese Maßnahme um 4,4 Prozentpunkte.

4.6 Fazit

Governance

Per Saldo steigt der Teilindikator „Governance“ durch die verschiedenen geplanten Änderungen von bisher 0 auf 6,7 Prozent.

- Ohne die negativen Wertungen bei der Umwelt- und Bildungspolitik würde dieser Teilindikator jetzt bei 17,8 Prozent liegen.

Steuern und Finanzen

Der Teilindikator „Steuern und Finanzen“ erhöht sich durch den geplanten nationalen Stabilitätspakt um 3,0 Punkte von -15,3 auf -12,3 Prozent.

Merkelmeter

Das Merkelmeter klettert insgesamt um 2,5 Punkte von 0,3 auf 2,8 Prozent.

- Ohne die negativen Wertungen bei der Umwelt- und Hochschulpolitik im Rahmen der Föderalismusreform würde das Merkelmeter auf 5,5 Prozent steigen.