

Vortrag  
des  
hessischen Ministers der Justiz, für In-  
tegration und Europa  
Jörg-Uwe Hahn

im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung der Wirtschaftspoliti-  
schen Gesellschaft Bad Homburg sowie des Hochtaunuskreises

„Die Bedeutung der Föderalismusreform für die Bundesländer“

am 15. Juli 2009

in Bad Homburg

**Es gilt das gesprochene Wort!**

Das Thema des Vortrags lautet

„Die Bedeutung der Föderalismusreform für die Bundesländer“

Sehr geehrte Damen und Herren,

lassen Sie mich, bevor ich die Ergebnisse der Föderalismuskommissionen I und II darstelle und dann die vor allem interessierende Frage beantworten möchte, nämlich ob der Bundesstaat in der derzeitigen Form noch handlungs- und damit zukunftsfähig ist oder ob hier ein dringender Reformbedarf besteht, zunächst ein paar Worte zum Bundesstaat allgemein verlieren.

I. Die bundesstaatliche Ordnung:

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist in dem der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes unterfallenden Art. 20 Abs. 1 GG angelegt. Dort heißt es, *die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokrati-*

*scher und sozialer Bundesstaat.* Dieses Bundesstaatprinzip wird in vielen weiteren Bestimmungen des Grundgesetzes konkretisiert, so in der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1, in der Kompetenzklausel des Art. 30 und in der Kollisionsklausel des Art. 31 GG sowie generell in der Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes durch den Bundesrat und die Finanzverfassung.

Dieser kooperative Föderalismus hat sich in den sechzig Jahren Bundesrepublik zwar bewehrt, er birgt aber immer auch Probleme und verlangsamt Entscheidungsprozesse ungemein, sodass nach der Wiedervereinigung 1990 erste Reformbemühungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen begonnen haben.

## II. Eine kurze historische Einordnung:

### 1. Unabhängige Föderalismuskommission 1991/1992:

Die sogenannte „Unabhängige Föderalismuskommission“ wurde nach einem Beschluss des Bundestages im Juni 1991 eingesetzt. Diese Kommission sollte Vorschläge machen, welche Bundeseinrichtungen in die östlichen Bundes-

länder verlagert werden sollten. Eine strukturelle Reform des Föderalismus war zu diesem Zeitpunkt also noch nicht Gegenstand der Beratungen.

Im Mai 1992 gab die Kommission ihre Empfehlungen ab, insgesamt 16 Behörden in die neuen Bundesländer zu verlegen, was – das ist aus unserer Sicht von besonderem Interesse und dürfte speziell aus Kassler Sicht nicht auf ungeteilte Zustimmung gestoßen sein, – auch zwei Bundesgerichte betraf, u.a. die Verlagerung des Bundesarbeitsgerichts von Kassel nach Erfurt.

## 2. Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (2003-2004)

Die im Oktober 2003 eingesetzte gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hatte nun eine Analyse der Bundesländer-Beziehungen zum Ziel und speziell die Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland zu erarbeiten, um die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten

deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.

Anlass für die Einsetzung der Kommission waren verschiedene Faktoren, die sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hatten und letztlich zu der Frage führten, ob die Ordnung dieses Bundesstaates in vollem Umfang noch zeitgemäß war.

Im Laufe der Zeit wurden nämlich in erheblichem Umfang Zuständigkeiten, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, von den Ländern auf den Bund verlagert. Als Ausgleich dafür sind zwar die Rechte der Länder bei der Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes ausgebaut worden, was aber der Effizienz der Aufgabenerfüllung abträglich war. So enthielten im Jahre 1949 nur 12 GG-Artikel die Anordnung der Zustimmungspflichtigkeit; vor Beginn der Reformbemühungen waren es aber 35 Artikel mit insgesamt 49 Zustimmungstatbeständen. Hinzu kam eine sehr länderfreundliche Auslegung des Art. 84 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht.

Eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden und der Rahmengesetz-

gebung im Jahr 1994 hatte auch nicht den erwünschten Erfolg, sodass ein Reformbedürfnis evident war.

Entgegen der ursprünglichen Intention des Grundgesetzgebers konnte nämlich der Bundesrat, also Verfassungsorgan der Bundesrepublik, durch das die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken, mit seiner jeweiligen Mehrheit wesentliche politische Initiativen des Bundestages blockieren und so maßgeblich Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes ausüben. Der Bundesrat hatte dadurch faktisch die Funktion eines permanenten Vetoorgans. Mit dieser Entwicklung war die Bedeutung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 GG) gestiegen, der damit in die Nähe eines Ersatzparlaments geriet, in welchem unter Ausschluss der Öffentlichkeit weitreichende Entscheidungen getroffen wurden. Diese Verflechtung und Unübersichtlichkeit hatte einen gefährlichen Nebeneffekt, nämlich dass es für die Bürgerinnen und Bürger inzwischen fast unmöglich war zu erkennen, wer für was zuständig und verantwortlich ist. Hierin wurde eine der Ursachen für die wachsende Entfremdung zwischen Bevölkerung und der handelnden Politik gesehen

Dem sollte nun dadurch begegnet werden, dass wieder klarer geregelt wird, wofür der Bund und wofür das jeweilige

Land zuständig ist. Das ist aus meiner Sicht ein ganz wichtiger Punkt gewesen.

Die im Jahr 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission gelangte zwar in wesentlichen Einzelfragen zu übereinstimmenden Ergebnissen, sie vermochte sich jedoch bis zur abschließenden Sitzung nicht auf ein gemeinsames Reformkonzept zu einigen, da sich die Beteiligten nicht über Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich verständigen konnten. Obwohl die Föderalismuskommission somit am 17. Dezember 2004 an der Neuordnung der Kompetenzen in der Bildungspolitik scheiterte, bildete ihr bis dahin erreichter Verhandlungsstand gleichwohl die Grundlage für die weitere Entwicklung. Auf der Grundlage dieser Beratungen nämlich sowie der zunächst im Frühjahr 2005 und dann nach der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag wieder aufgenommenen politischen Gespräche meiner Partei mit den anderen großen Parteien wurde schließlich eine grundsätzliche Einigung über die nunmehr umzusetzende Föderalismusreform erzielt, die dann im Endeffekt auch Gesetz wurde.

### III. Föderalismusreform I:

Mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen ersten Stufe der Föderalismusreform wurden nun die oben genannten Probleme in einem ersten Schritt angegangen. Die Ergebnisse sind kurz wie folgt zusammen zu fassen:

Die Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates durch Abbau der Zustimmungsrechte nach Art. 84 Abs. 1 verbunden mit der Einführung neuer Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit erheblichen Kostenfolgen für die Länder (Art. 104a Abs. 4 neu) dient der Entflechtung von Bundes- und Landespolitik mit dem Ziel effizienterer Entscheidungsabläufe ohne das „Ersatzparlament“ Vermittlungsausschuss.

Herzstück der Reform ist aber die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch Abschaffung der Rahmengesetzgebung und Neukonzeption des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, verbunden mit einer Reduzierung des Anwendungsbereichs der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 und der Einführung einer Abweichungsgesetzgebung in bestimmten Gesetzgebungsbereichen.

Ich will nicht im Einzelnen auf alle Verschiebungen der Zuständigkeiten eingehen, aber zu zwei Punkten mit Justizbezug möchte ich doch noch einige Bemerkungen machen:

Einerseits werden die Länder in ihrer Organisations- und Personalhoheit gestärkt. Der bisher in der Rahmengesetzgebung enthaltene Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten wird einschließlich des Laufbahnrechts auf die Länder übertragen. Es ist jetzt also Ländersache, Besoldung, Versorgung und Laufbahnfragen der Landesbeamten und Richter zu regeln. Der Bund hat dagegen die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten erhalten. Dies ist einerseits sinnvoll, um die bundesweite Mobilität von Beamten und Richtern zu gewährleisten. Andererseits haben die Länder durch das kürzlich in Kraft getretene Beamtenstatusgesetz einigen Gestaltungsspielraum verloren, den ihnen das alte Beamtenrechtsrahmengesetz gewährt hat.

Eine enorme Gestaltungsmöglichkeit ist den Ländern indes dadurch erwachsen, dass die Gesetzgebungskompetenz

für den Strafvollzug, einschließlich des Jugendstrafvollzuges und des Untersuchungshaftvollzugs, auf sie übergegangen ist.

Hessen und die Landtagsbank haben im Rahmen der Föderalismusreform für die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Justizvollzugs auf die Länder gekämpft, weil wir die Auffassung vertreten, dass die Länder das besser und innovativer regeln können, was sie selbst ausführen und bezahlen müssen.

Den vielfach geäußerten Befürchtungen eines „Schäbigkeitswettbewerbs nach unten“ zum Trotz haben die Länder bei der Schaffung der Jugendstrafvollzugsgesetze ausgezeichnete Arbeit geleistet, die geeignet ist, die Qualität des Vollzugs deutlich zu steigern. Auf ein Bundesgesetz war jedenfalls über Jahrzehnte vergeblich gewartet worden.

Gerade das Hessische Jugendstrafvollzugsgesetz ist eines, auf das wir stolz sein können. Es stellt ein sorgsam ausgewogenes Konzept aus konsequenter Erziehung und Berücksichtigung der berechtigten Schutzbedürfnisse der Allgemeinheit dar, das sehr positive Bewertungen durch die Praxis und die beteiligte Fachwelt erfahren hat.

Die Intention unseres Gesetzes ist, dass der Vollzug schnell, intensiv und konsequent erfolgt, um den kurzen zur Verfügung stehenden Zeitraum zur Erreichung des Erziehungsziels soweit wie möglich sinnvoll zu nutzen, und um – und das ist mir ganz wichtig – das Ziel zu erreichen, die Besorgnis erregend hohe Rückfallquote nach dem Jugendstrafvollzug zu reduzieren. Der geschlossene Vollzug als Regelvollzug sowie das Prinzip des „Förderns und Forderns“ sind daher wichtige Elemente dieses Gesetzes

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines eigenen Jugendstrafvollzugsgesetzes war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der völlig zu Recht darauf hingewiesen wurde, dass eine gesetzgeberische Regelung in diesem Bereich zu schaffen ist, die auf die besonderen Anforderungen des Vollzugs von Strafen an Jugendlichen und ihnen gleichstehenden Heranwachsenden zugeschnitten ist. Das haben wir mit Erfolg umgesetzt.

An dieses erfolgreiche Jugendstrafvollzugsgesetz wollen wir nun anknüpfen und für die übrigen Vollzugsbereiche, die Untersuchungshaft und den Erwachsenenstrafvollzug, ebenfalls moderne Landesgesetze schaffen. Dies ist als

Handlungsschwerpunkt in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP auch so festgeschrieben worden.

Der Entwurf eines Artikelgesetzes, das beide neuen Gesetze und notwendige Folgeänderungen beinhaltet, befindet sich zur Zeit in der internen Praxisanhörung. Ich gehe davon, dass es in der 2. Jahreshälfte in den Landtag eingebracht werden wird.

Schwerpunkt des Hessischen Untersuchungshaftvollzugsgesetzes wird es sein, endlich eine vollständige gesetzliche Grundlage für die Untersuchungshaft zu schaffen, die insbesondere in Abstimmung mit der vom Bund vorgesehenen Neuregelung des U-Haftrechts, die durch die Föderalismusreform vorgenommene Zuständigkeitsverteilung (Verfahrenssicherung wird in der StPO, vollzugliche Ausgestaltung im UHVollzG geregelt) umsetzt und die Grundlagen für einen modernen und sicheren U-Haftvollzug schafft.

Wesentliches Anliegen des Hessischen Strafvollzugsgesetzes wird es einerseits sein, die Aspekte der Sicherheit der Bevölkerung und des Opferschutzes durch den geschlossenen Vollzug als Regelvollzug und eine sorgfältige Prüfung vollzugsöffnender Maßnahmen zu stärken. Auf der an-

deren Seite werden jedoch die Eingliederungsmaßnahmen in der Anstalt und insbesondere die Entlassungsvorbereitung verstärkt werden. Jeder einzelne Gefangene soll individuell auf den Übergang von der Haft in die Freiheit vorbereitet werden, um seine Eingliederungschancen zu verbessern.

Weiterer wichtiger Aspekt der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen ist die Gewährleistung größerer Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen den Ländern, insbesondere im Umwelt und Hochschulbereich. Dafür sorgt in erster Linie das systematisch neue Institut der Abweichungsgesetzgebung. So ist die Gesetzgebungskompetenz für umweltrechtliche Fragen nunmehr zwar als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausgestaltet, wodurch beispielsweise dem Bund die Möglichkeit eröffnet ist, ein nationales Umweltgesetzbuch zu erlassen, was aber – wie Sie wissen – auf Bundesebene gerade gescheitert ist. Systematisch neu gibt es nun aber im Gegenzug gemäß Art. 72 Abs. 3 GG eine Abweichungsgesetzgebung der Länder, also auch für den Fall, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gebraucht gemacht hat. Die Bundesländer sollen demnach zukünftig u.a. im Umweltbereich die Möglichkeit bekommen, auf den Feldern

des Jagdwesens, des Naturschutzes, der Bodenverteilung, der Raumordnung und des Wasserhaushaltes von nationalen Regeln abzuweichen. Dies erlaubt es den Ländern, auf die spezifischen Gegebenheiten ihres Landes besser einzugehen und durch eigene Schwerpunkte in einen Standortwettbewerb mit anderen Bundesländern zu treten.

Dasselbe gilt auch für den Hochschulbereich. In Art. 72 Abs. 3 GG wurde auch für die Bereiche Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse die Möglichkeit der Abweichgesetzgebung geschaffen. Dies eröffnet den einzelnen Ländern die Chance, durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung in einen Hochschulwettbewerb miteinander zu treten. Diese weitgehende Freigabe aller Kompetenzen im Hochschulbereich zugunsten der Länder wird zu einer größeren Vielfalt und Konkurrenz zwischen diesen führen, was sich nur positiv auf die Qualität von Forschung und Lehre auswirken kann.

Ein Punkt ist mir als dem für Europaangelegenheiten zuständigen Minister noch wichtig: Es ist vielfach die Kritik geäußert worden, das Grundgesetz sei auch nach der Fö-

deralismusreform I nicht europatauglich und habe damit ein Reformziel verfehlt. Dem möchte ich entgegen treten.

Die Neuregelung des Art. 23 Abs. 6 GG sieht nun zwingend vor, dass die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Rat der Europäischen Union, auf den Gebieten schulische Bildung, Kultur und Rundfunk durch die Länder erfolgt. Die Soll-Bestimmung der alten Fassung ist somit durch eine klarere Regelung ersetzt worden, was die Europatauglichkeit schon per se erhöht. Aus meiner Sicht ist es darüber hinaus nun durchaus sinnvoll und richtig, im Rat der Europäischen Union einen Ländervertreter auftreten zu lassen, da nun mal die Bereiche Bildung, Kultur und Rundfunk die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder und damit ihre originären Interessen betreffen und somit auch die Länder die Vertretung in der EU besser wahrnehmen können.

Für eine abschließende Beurteilung der Föderalismusreform I ist es noch zu früh. Man kann aber jetzt schon feststellen, dass die Länder von ihren neuen Gesetzgebungskompetenzen rege Gebrauch gemacht haben. So haben beispielsweise alle Länder außer Bayern den Ladenschluss in eigenen Gesetzen geregelt und auch auf den Gebieten

Strafvollzug, Versammlung und Heimwesen sind schon neue Gesetze entstanden.

Die Anzahl der Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedurften, sind auch deutlich gesunken, wobei das angestrebte Ziel von 35 bis 40 % noch nicht ganz erreicht worden ist. Von den im ersten Jahr nach der Reform erlassenen Gesetzen bedurften 44,2 % der Zustimmung des Bundesrates; nach dem alten Recht wären es 59,2 % gewesen. Diesbezüglich sind wir also auf einem guten Weg.

Einen letzten Punkt will ich zu dem Komplex Föderalismusreform I noch erwähnen und vor allem kritisch anmerken: Zum Ziel der ersten Stufe der Föderalismusreform gehörte zu Recht auch der Abbau der Mischfinanzierung. Die nun erreichte Entflechtung der Mischfinanzierung hält sich aber sehr in Grenzen. Zwar wurden die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und 91b GG moderat geändert und die bisherige Vorschrift des Art. 104a Abs. 4 GG modifiziert und in den neuen Art. 104b GG ausgelagert. An dem Grundinstitut der Mischfinanzierung mit all seinen Schwächen wurde aber festgehalten. Das Institut der Mischfinanzierung führt nun aber dazu, dass der Bund durch die Finanzierung Einfluss auf die Aufgabenerfüllung durch die Länder nimmt, also

Geld anbietet und dann mit diesem „goldenen Zügel“ in die Länder hineinregiert. Ein schlechtes Beispiel dafür ist das Ganztagschulprogramm des Bundes aus dem Jahr 2003, durch das der Bund massiv Einfluss auf die Schulpolitik der Länder genommen hat. Die Länder könnten dagegen mit den entsprechenden Mitteln in Eigenverantwortung selbst sehr viel besser die notwendigen Prioritäten setzen, weil sie für diese eigenverantwortlichen Entscheidungen auch gegenüber den Bürgern des Landes rechenschaftspflichtig wären.

Dass ein wirklicher Wille zu einer konsequenten Abkehr von diesem Institut nicht besteht, zeigt schon die Tatsache, dass der Bundesarbeitsminister gerade wieder, nachdem das Bundesverfassungsgericht richtigerweise das System der Jobcenter als unzulässige Mischfinanzierung verworfen hat, nicht etwa eine verfassungskonforme Lösung sucht, sondern im Gegenteil eine neue Variante der Mischfinanzierung in das Grundgesetz schreiben will. Die Union im Bundestag hat diesem Versuch zunächst ein vorläufiges Ende gesetzt.

#### IV. Föderalismuskommission II:

Bundestag und Bundesrat haben im Dezember 2006 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einzusetzen.

Diese Föderalismuskommission II hatte den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Den Einsetzungsbeschlüssen war als Anlage eine offene Themensammlung beigefügt. Darin werden u.a. genannt:

- Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen,
- Aufgabenkritik und Setzung von Standards,
- Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung unter anderem durch die Entflechtung von Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung,
- Stärkung der den Aufgaben entsprechenden Finanzausstattung und der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften,

- verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten eines erleichterten freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sowie schließlich
- die Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Die Kommission hat sich Anfang des Jahres 2009 geeinigt und inzwischen sind sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat entsprechende Gesetzentwürfe eingebracht worden. Eine Sachverständigenanhörung hat stattgefunden und am 29. Mai hat der Bundestag schließlich mit den Stimmen der Koalition und bei Enthaltung der FDP die Schuldenbremse bzw. eine entsprechende Verfassungsänderung beschlossen.

Gemessen an den ausgegebenen Zielen hat die Föderalismuskommission II aber nur einen ersten Schritt in die richtige Richtung gemacht. Der Kern der Einigung, nämlich die in Art. 109 GG zu verankernde Schuldenbegrenzungsregelung für Bund und Länder ist nichtsdestotrotz ein wichtiges Signal. Die Höhe und die Entwicklung des in den vergangenen Jahrzehnten aufgelaufenen Schuldenstandes (derzeit rund 1.500 Mrd. Euro bzw. 1,5 Bio Euro) zeigen nämlich, dass die bisherigen Regeln nicht in der Lage waren, das

Ausufern der Verschuldung wirksam einzudämmen. Insbesondere die in Art. 115 Abs. 1 GG vorgesehene Begrenzung der Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen konnte ein Anwachsen der Schuldenberge nicht verhindern. Dies soll nun aber durch die neue Schuldenbremse geschehen.

Nach dem Gesetzentwurf sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wobei für die Länder ein strukturelles Neuverschuldungsverbot und für den Bund ein nahezu strukturelles Neuverschuldungsverbot von max. 0,35 % der Wirtschaftsleistung (BIP) gelten soll. In Art. 115 GG werden dabei die Grundsätze des Art. 109 GG für den Bund konkretisiert. Ausnahmen von dem Verbot der Ausgleichung durch Kredite sind nur eingeschränkt zugelassen. Als Hilfe zur Einhaltung dieser Schuldenregel erhalten fünf besonders finanzschwache Länder aber Konsolidierungshilfen. Ein neu zu gründender Stabilitätsrat soll die Haushaltsführung von Bund und Ländern, insbesondere auch die Konsolidierungsschritte der fünf Empfängerländer überwachen.

Da diese grundsätzliche Systemänderung nicht von jetzt auf gleich möglich ist, sieht eine Übergangsregelung in Art.

143d Abs. 1 GG die erstmalige Anwendung der Neuregelungen in Art. 109 und 115 GG für das Haushaltsjahr 2011 vor, die Einhaltung der Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts ist für den Bund ab dem Jahr 2016 zwingend vorgesehen, für die Länder ab dem Jahr 2020. Auch vor dem Hintergrund der derzeit schwierigen Finanzsituation der Haushalte muss es unser Ziel sein, innerhalb dieser Fristen, die Schuldenregelungen umzusetzen. Eine Aufweichung dieser Regelungen darf es nicht geben.

Lassen Sie mich noch ein paar Worte zu der geäußerten Kritik sagen, dass das Haushaltsrecht der Landtage durch diese Schuldenregelung unzulässig ausgehöhlt würde. Diese Bedenken müssen wir ernst nehmen, aber aus meiner Sicht wurde ein noch vertretbarer Kompromiss gefunden. Zum einen gewährleistet das Grundgesetz die Haushaltsautonomie nicht uneingeschränkt. Das Grundgesetz regelt das Finanzwesen im Bundesstaat als Gesamtgefüge unter Berücksichtigung des Kerngehaltes der haushaltswirtschaftlichen Autonomie der Länder. Im Grundgesetz ist jetzt schon geregelt, dass der Vertrag von Maastricht umzusetzen ist und das gilt nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch die Länderhaushalte sowie die Haushalte der Gemeinden und der Sozialversicherungen.

Auf der anderen Seite ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 des Gesetzentwurfs auch ausdrücklich vorgesehen, dass die Länder die nähere Ausgestaltung der Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln. Die Vorgaben des Abs. 3 geben den Ländern für den Teilausschnitt der Haushaltswirtschaft einen Rahmen vor, innerhalb dessen sie ihre Haushalte selbstständig und unabhängig gestalten können. Die Landesparlamente bestimmen also autonom, wie sie ihre Haushalte ohne strukturelle Neuverschuldung ausgleichen. Abs. 3 beinhaltet nämlich kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme, sondern lediglich den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Aus meiner Sicht ist damit ein akzeptabler Kompromiss gerade so gelungen, nämlich zunächst das Festschreiben der gemeinsamen Verantwortung für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, der nur durch die Bundesorgane Bundestag und Bundesrat vorgenommen werden kann, und auf der anderen Seite die ausdrückliche Feststellung, dass die Landesparlamente über das „Wie“ zu befinden haben.

In dem letzten Teil meiner Rede werde ich aber noch darauf eingehen, dass diese Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder mit der Möglichkeit der Länder auf eigene

Einnahmengenerierung einher gehen müsste. Dazu später mehr.

Noch eine abschließende Bemerkung zu diesem Thema. Wir in Hessen wollen noch einen Schritt weiter gehen und auch in die Hessische Verfassung ein Verbot von Schulden aufnehmen. Die Vorschriften der Hessischen Verfassung sind zu diesem Thema teilweise unpräzise und wir halten eine derartige Regelung auch aus grundsätzlichen Erwägungen für wünschenswert. Dafür werden wir als Koalition werben und werden versuchen, für diese Idee eine breite Mehrheit im Landtag und in der Bevölkerung zu gewinnen. Gerade bei diesem Thema ist es mir nämlich wichtig, die Bevölkerung mitzunehmen; das ist natürlich schon deswegen nötig, weil nach Art. 123 Abs. 2 der Hessischen Verfassung diese nur geändert werden kann, wenn das Volk mit einer Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Aber grundsätzlich sollte sich ein gesellschaftlicher Konsens herausbilden, dass die Zukunft nur mit konsolidierten Haushalten positiv gestaltet werden kann.

Noch ein letzter Punkt zu dem vorliegenden Gesetzentwurf. Art. 91c und Art. 91d GG sollen die Grundlage für eine Bund-Länder-Zusammenarbeit einmal im Bereich der Informationstechnik und bei Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung schaffen. Ich stehe dieser Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich kritisch gegenüber. Nach meiner Auffassung sollten Gemeinschaftsaufgaben durch ersatzloses Streichen der Art. 91a und 91b GG vollständig abgeschafft und nicht weiter ausgeweitet werden. Die Aufgaben aus diesem Bereich sind in die alleinige Zuständigkeit der Länder zurückzuführen.

Die Gemeinschaftsaufgaben wurden 1969 (also noch zu Zeiten der 1. Großen Koalition im Bund) in das Grundgesetz eingeführt und im Zuge der Föderalismusreform I nur leicht modifiziert. Sie beteiligen den Bund weiterhin in bestimmten Grenzen an der Wahrnehmung von Länderaufgaben. Die Regelungen haben falsche Ausgabenanreize gefördert. Sie haben der Aufblähung des Subventionsstaates in Deutschland auch dadurch Vorschub geleistet, dass sie die Bedienung von regionalen Sonderinteressen durch den Bund und die Konservierung veralteter Wirtschaftsstrukturen in den Ländern enorm erleichtert haben. Die Eigenverantwortung der Länder für ihre fehlgeleitete Strukturpolitik

wurde so bis zur Unkenntlichkeit verwässert. Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz sind eine Fehlkonstruktion und deswegen vollständig abzuschaffen.

V. Föderalismuskommission III, besteht weiterer Reformbedarf?

Auch wenn – wie ausgeführt – die Entflechtungen der Föderalismusreform I und die vorgeschlagene Schuldensbegrenzungsregelung erste wichtige Schritte sind, besteht aus meiner Sicht noch weiterer nicht unerheblicher Reformbedarf, um den Bundesstaat langfristig so auszugestalten, dass er zum Wohle aller effizient arbeitet und die finanziellen Ressourcen richtig genutzt werden. Meine kritische Haltung zu Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung habe ich schon dargelegt.

Über das bereits Erreichte hinaus muss es aber unser Ziel sein, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften weiter zu stärken, damit die Länder untereinander und auch die Länder im Verhältnis zum Bund in einen Wettbewerb über die besten Lösungen eintreten können. Für einen derartigen Wettbewerb fehlen aber noch wichtige Koordinaten

und diese Punkte müssen wir in den nächsten Jahren angehen.

Eine unabdingbare Grundvoraussetzung ist dabei, dass den Ländern eine aufgabenadäquate Finanzausstattung gewährt wird.

Eine möglichst umfassende Finanzautonomie der Länder ist dabei ein ganz wichtiger Punkt. Ich setze mich deshalb schon seit Jahren für eine möglichst weitgehende Steuerautonomie der Bundesländer ein (eigenes Steuerfindungsrecht der Länder). Bislang haben die Länder ja fast nur die Möglichkeit, über Kreditaufnahmen den finanziellen Spielraum des Haushalts zu erweitern und diese wird nun auch noch durch die geplante Schuldenbremse weiter eingeschränkt und die Haushaltsautonomie der Länder damit weiter verengt. Dazu habe ich schon ein paar Worte gesagt. Mit eigenen Steuererhebungs Kompetenzen würden die Länderparlamente dagegen wieder gestärkt, insbesondere das Haushaltsrecht als Königsrecht. Die bundesstaatliche Finanzverfassung muss den Ländern also künftig größere Spielräume gewähren. Die Landesparlamente, die derzeit von der Steuergesetzgebung praktisch ausgeschlossen

sind, sollten auch auf diesem Gebiet mehr Eigenverantwortung erhalten, um einerseits Mehreinnahmen zur Erhöhung des politischen Gestaltungsspielraums generieren zu können und andererseits durch den gezielten Verzicht auf eine Steuererhebung sich Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Ländern zu verschaffen.

Konsequent wäre es dann aber auch, wenn die Länder für diejenigen Steuerarten, deren Aufkommen ihnen zugute kommt, auch die Gesetzgebungskompetenz erhalten würden. Derzeit beträfe das nach Art. 106 Abs. 2 GG beispielsweise die Erbschafts- und die Kfz-Steuer, deren Aufkommen den Ländern zufällt. Steuerertrags- und Steuerfindungsrecht sollten demnach möglichst weitgehend auf der gleichen politischen Entscheidungsebene liegen.

Im Einzelnen halte ich Folgendes für notwendig:

1. Die Länder sollten zumindest berechtigt sein, die Höhe ihres Anteils an der Lohn- und Einkommen- sowie Körperschaftsteuer – ggf. innerhalb bundesrechtlich festgelegter Grenzen – selbst zu bestimmen.

2. Die Länder sollten darüber hinaus aber auch weitere Steuern in eigener Verantwortung regeln und ggf. neu einführen dürfen; dies gilt insbesondere für die Besteuerung von Grundbesitz, für Aufwand- und Verbrauch, die Erbschafts- und Schenkungssteuer und – wenn sie das wollen – auch für eine etwaige Vermögensteuer.

Gerade die kürzlich reformierte Erbschaftssteuer ist ein gutes Beispiel. Wenn diese, deren Aufkommen an die Länder geht, auch in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen würde, könnten die Länder durch günstige Steuersätze und gar die vollständige Abschaffung in Wettbewerb mit anderen Ländern um den besten Wirtschaftsstandort treten, beispielsweise bei der Frage der Besteuerung von Unternehmensteilen im Erbfall. Ich würde das begrüßen.

Ein wirklicher Wettbewerb zwischen den Ländern ist aber nur bei einer Abkehr von unserer föderalen Nivellierungs-Ideologie möglich. Die zeigt sich gerade in dem bestehenden System des Länderfinanzausgleichs, das durch ein hohes Maß an Nivellierung gekennzeichnet ist, aber auch durch eine undurchschaubare Komplexität. Eine Reform der

bundesstaatlichen Ordnung bleibt unvollständig, wenn eine Neuausrichtung des Länderfinanzausgleichs ausgeklammert würde. Wir sind auch faktisch gezwungen, uns über den Länderfinanzausgleich bald Gedanken zu machen, da der derzeit geltende Schlüssel (Solidarpakt II) mit dem Jahr 2019 ausläuft und langwierige Verhandlungen zu erwarten sind.

Ohne eine wirkliche Reform des Länderfinanzausgleichs würde es für die Länder keinen Sinn machen, Steuersätze zu verändern oder Steuern ganz abzuschaffen, da Steuer- mehr- bzw. Mindereinnahmen bei der Berechnung der Ausgleichsbeträge berücksichtigt würden und damit die beabsichtigten Wirkungen der Maßnahmen leer laufen würden. In Hessen fließen ungefähr 10 % der Ausgaben in den Länderfinanzausgleich. Bei derartigen Rahmenbedingungen ist es fast unmöglich, einen strukturellen Ausgleich des Hessischen Haushalts vorzunehmen.

Um Ihnen dies einmal an ein paar Zahlen zu verdeutlichen:

Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich:

Jahr	Stand	Absolut in Mio. €	in € pro Einwohner
2005	endg. Abrechnung	1.606	264
2006	endg. Abrechnung	2.418	398
2007	endg. Abrechnung	2.885	475
2008	vorl. Abrechnung	2.489	410
2009	Schätzung	2.285	376

Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass sich Deutschland mit seinem ins Extrem gesteigerten Finanzausgleich deutlich von anderen föderal verfassten Demokratien unterscheidet: weder die Schweiz noch die USA leisten sich auch nur annähernd so perfektionistische Nivellierungsprogramme zwischen ihren Bundesstaaten bzw. Kantonen wie wir. Sie setzen auf Wettbewerb und fahren gut damit: In beiden Ländern liegt die Steuerlast- bzw. Staatsquote und die Arbeitslosenquote deutlich unter der unseren.

Ich trete deshalb dafür ein, den Länderfinanzausgleich als echten Hilfsfonds auszugestalten. Als erster Schritt wäre aber notwendig, alle Altschulden aus den Haushalten der Länder herauszunehmen und in einen Schuldenfonds zu überführen, dessen Tilgung auf einen langen Zeitraum an-

gelegt ist. Für dieses Hessische Modell zur Lösung des Verschuldensproblems tritt die Landesregierung ausdrücklich ein.

Ein Finanzausgleich zwischen den Ländern sollte nach Errichtung des Fonds nur noch stattfinden, wenn eine wirkliche Notlage vorliegt, die auf Umständen beruht, die für die Landespolitik nicht beeinflussbar sind. Der Finanzausgleich müsste sowohl für Nehmerländer als auch für Geberländer Anreize zur Steigerung der Einnahmen enthalten. Dies könnte beispielsweise durch die Veränderung der Selbstbehaltquoten, die Absenkung des Ausgleichsniveaus und die Orientierung am Bruttoinlandsprodukt und nicht wie bisher an der Finanzkraft der Länder erreicht werden. Ein derartiger anreizorientierter Finanzausgleich könnte durchaus Impulse für ein Wirtschaftswachstum setzen.

Ergänzend zur Reform des Länderfinanzausgleichs wäre es wünschenswert, ein echtes Konnexitätsprinzip in der Verfassung zu verankern. Bund und Länder sollten verpflichtet werden, die Ausgaben, die sie durch ihre politischen Entscheidungen veranlassen, jeweils auch selbst tragen zu müssen. Soweit also Bundesgesetze den Ländern – ein-

schließlich der Kommunen – Ausgaben für bestimmte Zwecke auferlegen, muss der Bund ihnen diese Ausgaben erstatten. Wir hatten beispielsweise erst im Mai im Vermittlungsausschuss über einen Gesetzesbeschluss des Bundestages zu entscheiden, in welchem es um Vergütungsfragen für die Tätigkeiten des Verfahrenspflegers in Kindersachssachen ging. Die hier vom Bund vorgeschlagene Regelung würde eine geschätzte Mehrbelastung der Länder von 6,0 Mio. Euro bedeuten ohne dass irgendein Ausgleich vorgesehen wäre!

Gerade im Hinblick auf die Kommunen ist durch die Föderalismusreform I eine echte Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz versäumt worden. In Art. 84 GG ist lediglich ein Aufgabenübertragungsverbot aufgenommen worden. Dies führt aber nicht zu der gewünschten Entlastung der Städte, Gemeinden und Landkreise. Ich befürworte deshalb eine echte Konnexitätsregelung im Grundgesetz, die sicherstellt, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber Bestimmungen über die Kosten zu treffen hat, wenn die Länder oder die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände durch oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet werden.

Auf einen abschließenden Punkt möchte ich noch zu sprechen kommen. Eine wirksame Reform des Föderalismus hin zu einem fairen Wettbewerbsföderalismus verlangt im Grunde auch einen Neuzuschnitt der Bundesländer. Grundvoraussetzung funktionierender Bundesstaatlichkeit, insbesondere eines konsistenten, reibungslosen bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist nämlich, dass die beteiligten Bundesländer prinzipiell wirklich leistungs- und autonomiefähig sind. Die Länder müssen also in die Lage versetzt werden, ihre Finanzsituation selbständig zu verbessern und eine wirtschaftsfördernde und Arbeitsplatz schaffende Politik zu betreiben. Sollten einige Länder in der Weise dauerhaft nicht eigenständig lebensfähig sein, was ja in einigen Fällen nicht zu leugnen ist, ist eine Neugliederung der Bundesländer wünschenswert. Eine derartige Neugliederung mit der Folge der Bildung stärkerer Einheiten ist aber realistischerweise in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Wie schwierig ein derartiges Vorhaben ist, haben wir bei dem gescheiterten Versuch zwischen Berlin und Brandenburg gesehen.

Ziel muss es aber wenigstens sein, die Regelungen zur Neugliederung des Bundesgebiets unter Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der unmittelbar betroffenen Bür-

ger zu erleichtern. Es gibt nun Vorschläge, eine Neugliederung in der Weise zu vereinfachen, dass es allein den neugliederungswilligen Ländern überlassen werden soll, in ihren Verfassungen zu regeln, ob eine Volksbeteiligung vorzusehen ist. Dies erscheint mir sehr weitgehend. Alternativ könnte man aber durch eine Änderung des Art. 29 GG das Gewicht der unmittelbar Betroffenen gegenüber den nur mittelbar Betroffenen erhöhen.

Dies bedarf noch einer eingehenden Diskussion. Eine Hoffnung bleibt aber: Eine größere Steuerautonomie der Länder mit einem dadurch entfachten Wettbewerb zwischen den Ländern würde auch den Druck zu Neugliederungen erhöhen. Zudem agieren die Bundesländer künftig auch verstärkt als Regionen im System der Europäischen Union und sind damit ganz anderen Wettbewerbssituationen innerhalb der Europäischen Union ausgesetzt. Also auch unter diesem Aspekt wäre eine Neugliederung der Länder wünschenswert, um wettbewerbsfähigere Einheiten zu schaffen. In anderen Bereichen sind Fusionen schon geglückt oder werden derzeit ernsthaft diskutiert. Auch auf anderen Ebenen sind Fusionen erfolgreich durchgeführt worden; ich erwähne nur die Stichpunkte Genossenschaften und Kir-

chen. Vielleicht ist das ein gutes Omen, dass langfristig auch die Vernunft im Punkt der Länderneugliederung siegt.

Auch wenn ich – wie Sie gerade gehört habe – durchaus noch viele Reformwünsche zu den Bund-Länder-Beziehungen habe, möchte ich doch abschließend eine Lanze für das Grundgesetz in Zeiten brechen, wo aus meiner Sicht vorschnell von unterschiedlichen politischen Seiten eine neue Verfassung gefordert wird. Trotz aller über die Zeit sichtbaren Defizite hat sich doch das Grundgesetz in den vergangenen sechs Jahrzehnten in bester Verfassung gezeigt. Wenn wir auf die Realität des Verfassungsstaates blicken, sehen wir eine Selbstverständlichkeit des Rechts. Mehr kann man eigentlich nicht verlangen. Das Grundgesetz genießt in der Staatswissenschaft im In- und Ausland höchstes Ansehen, wird von den am Staatsleben Beteiligten verinnerlicht und es erfährt vor allem auch in der Bevölkerung eine ungemein hohe Akzeptanz. Wir können deshalb trotz allem mit Stolz auf unser Grundgesetz blicken und mit der sicheren Überzeugung, dass es auch in der Zukunft die richtige Leitidee für unseren Staat vermittelt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.