

Deutscher Föderalismus: von Hans-Dieter Bottke

Ich habe zu diesem Thema bereits vor mehr als 25 Jahren – sprich über einem Vierteljahrhundert – einiges geschrieben und gebe nachfolgend einen der damaligen Texte fast wortgleich wieder. In der alten Originalversion habe ich noch alles in der damals gültigen Rechtschreibung verfasst, während ich in dieser hier die aktuelle β -Regelung verwende, abgesehen von Passagen, in denen ich aus anderen, aus der jeweiligen Zeit stammenden Texten zitiere. In diesen Fällen übernehme ich auch in der hier vorliegenden Fassung die damalige Originalschreibweise. Zudem habe ich an einigen, ganz wenigen Stellen kleinere Formulierungsänderungen vorgenommen. Die inhaltlichen Kernaussagen von damals sind auch heute – zu meinem großen Bedauern – immer noch gültig.

Nun folgt mein leicht abgewandelter Text von vor mehr als 25 Jahren:
Der Föderalismus fördert effizientes Handeln durch den **Wettbewerb** der einzelnen Gliedstaaten untereinander, wenn er richtig organisiert wird.

Leider müssen wir hier in Deutschland bei der Umsetzung einer an sich guten Idee sehr viele Schwächen konstatieren, die durch Verkrustungen, Ineffizienzen oder häufig nicht klar abgegrenzter Kompetenz- und Verantwortungsbereiche zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verursacht werden, sodass dringend durchgreifende Reformen erfolgen müssten. Es werden nachfolgend einige Verbesserungsvorschläge unterbreitet, welche so oder zumindest in ähnlicher Form schon seit langem sowohl in der politikwissenschaftlichen Fachwelt als auch in zahlreichen öffentlichen Medien diskutiert worden sind.

Um einen sinnvollen Wettbewerb zwischen den Ländern zu ermöglichen, müssen zumindest folgende zwei Bedingungen erfüllt sein:

1. aus sich heraus lebensfähige Gliedstaaten,
2. klare Kompetenz- und damit Verantwortungszuweisungen.

Die Schaffung aus sich heraus lebensfähiger Länder erfordert eine Neugliederung des Bundesgebietes. Ich schlage hierfür folgende Neustrukturierung vor:

1. Nordrheinwestfalen (wie bisher),
2. Bayern (wie bisher),
3. Baden-Württemberg (wie bisher),
4. Rheinland-Hessen (Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen),
5. Sachsen-Thüringen (Sachsen, Thüringen und die südlichen Teile Sachsen-Anhalts),
6. Niedersachsen (Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein),
7. Brandenburg (Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und die nördlichen Teile von Sachsen-Anhalt).

Es sind durchaus noch andere, sinnvolle Varianten denkbar, solange sie wirklich lebensfähige Gemeinwesen konstituieren, wobei dieser Vorschlag zur besseren Durchsetzung teilweise gewachsene Strukturen berücksichtigt. Zur Legitimation der Durchführung bedarf es einer **bundesweiten Volksabstimmung**, weil das gesamte Bundesgebiet in Länder aufgeteilt wird und der oberste Souverän das Bundesvolk in seiner Gesamtheit ist. Zum deutschen Staatsvolk zählen alle Menschen mit deutschem Pass, sodass als oberster Souverän nur das gesamte Volk gelten kann und nicht etwa ein Landesvolk. Wenn man allerdings eine andere Voraussetzung wählt, so dass erst in Abstimmungen der einzelnen Bundesländer oder gar Regionen ermittelt werden sollte, ob man sich zum Gesamtgemeinwesen ‚Deutschland‘ als einem nicht eigenständigen Teil verstehen mag oder lieber seinen ‚Kleinstaat‘ als obersten Souverän ansieht und nur einen lockeren Verbund anstrebt, dann ergeben sich natürlich auch andere Legitimationsgrundlagen einschließlich eines zu erfolgenden Abstimmungsprozederes. Man müsste sich dann aber fragen, ob in einem solchen Fall Deutschland als Ganzes vom Volk in seiner überwiegenden Mehrheit überhaupt noch gewollt werden würde sowie dass durch eine Kleinstaaterei höchstwahrscheinlich alle erheblich zu leiden hätten und zwar sowohl aus ökonomischen als auch außenpolitischen Gründen, da man dann viel eher nur Objekt fremder Akteure zu werden drohte! Ich schlage daher in diesem Zusammenhang vor, das jetzige Staatsvolk von Deutschland als obersten Souverän anzuerkennen, soweit nicht erhebliche Proteste dagegen, wie beispielsweise im ehemaligen Jugoslawien, aufkommen sollten.

Nach der Klärung dieser grundsätzlichen Frage soll nun noch auf einige wesentliche Vorteile einer wie oben vorgeschlagenen Neugliederung eingegangen werden. Nachfolgend verwende ich Zahlenwerte aus der vom Bund der Steuerzahler herausgegebenen Monatsschrift ‚Der Steuerzahler‘ aus dem **Juli 2003**, wo auf Seite 134 dieses Thema aufgegriffen und mit guten Argumenten, die ich in weiten Teilen ebenfalls schon immer vertreten habe, abgehandelt wird:

- wir haben derzeit 16 Länder mit 16 Regierungschefs und ca. 150 Ministern,
- in den Landtagen sitzen 1.628 Abgeordnete zuzüglich des gesamten untergeordneten Personals, welches diese Zahl um ein Vielfaches übertrifft einschließlich aller damit verbundenen Versorgungsansprüche,
- allein für diese politische Führung gaben die Bundesländer insgesamt im Jahr 2002 16,68 Milliarden Euro aus; diese Summe ließe sich bei einer Neugliederung mindestens halbieren, sodass hier ein Einsparpotential in Höhe von über **8 Milliarden Euro pro Jahr** zu erzielen wäre,
- im oben erwähnten Heft ‚Der Steuerzahler‘ wird zurecht folgendes vermerkt: „Absurd ist, daß es sogar Bundesergänzungszuweisungen für überproportional hohe Kosten der politischen Führung¹ gibt, diese betrugen im Jahr 2002 immerhin 800 Millionen Euro.“; dem ist nichts hinzuzufügen,
- das System des Länderfinanzausgleiches, nach welchem ärmere Länder von reicheren Ländern sowie dem Bund unterstützt werden, erreichte im Jahre 2001 eine Höhe von 7,6 Milliarden Euro.

Diese Zahlen allein schon verdeutlichen die Notwendigkeit einer Neugliederung und sollten auch bei einer Volksabstimmung entsprechend in ganz Deutschland publik gemacht werden, damit niemand an der Sinnhaftigkeit der hier unterbreiteten Vorschläge zweifeln kann. Darüber hinaus müssen aber viele Verwaltungsvereinfachungen, die infolge einer solchen Neugliederung zu erwarten sind, in Rechnung

¹ Gemeint sind hier die Kosten, die bei kleinen Bundesländern naturgemäß überproportional hoch sind.

gestellt werden, deren Einsparpotential ebenfalls im Milliardenbereich liegen dürfte!

Desweiteren ist eine Beendigung der bisherigen Kompetenzvermischungen herbeizuführen. Im Laufe der Zeit sind immer mehr **Mischfinanzierungen** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geschaffen worden, welche aber letztlich eine Beschneidung der Landes- bzw. Gemeindeverantwortlichkeiten notwendig zur Folge hatten, weil der Bund Mitspracherechte im Gegenzug für sein finanzielles Engagement forderte. Die Länder sollten durch ihre Mitwirkung im Bundesrat entschädigt werden. Allerdings muss man sich hierbei klar machen, dass es sich beim Bundesrat um ein Bundesorgan handelt, wo Regierungsvertreter der Länder an der Bundesgesetzgebung mitwirken und somit von einer wirklichen Kompensation für die genuine Landesgesetzgebung nicht gesprochen werden kann! Die daraus resultierende Kompetenzverflechtung mit den vielfältigen Einspruchsmöglichkeiten der Ländervertreter hinsichtlich der Bundesgesetzgebung trägt ganz erheblich zu den vielfach zu Recht beklagten Politikblockaden bei.

Am Beispiel der Problematik von Mischfinanzierungen sollen negative Folgen von nicht klar abgegrenzten Verantwortungsbereichen verdeutlicht werden. Hierbei stütze ich mich im wesentlichen auf eine äußerst verdienstvolle Stellungnahme vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.² Zunächst sollen wichtige Mischfinanzierungsbereiche mit ihren ungefähren Finanzvolumina aus dem **Jahre 2000** aufgeführt werden:

1. Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern nach den Grundgesetzartikeln 91a und 91b, Investitionshilfen des Bundes nach Grundgesetzartikel 104a Absatz a sowie sog. ungeschriebene Zuständigkeiten wie z.B. die Ergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Politik- und Verwaltungskosten kleinerer Länder (s.o.); gesamtes Finanzvolumen einschließlich der Finanzierungsanteile der Länder: ca. 45 Milliarden Euro,
2. Mischfinanzierungen in Form von Zuweisungen für bestimmte Zwecke in Höhe von mindestens 20 Milliarden Euro,

² Stellungnahme Nr. 28: Abbau von Mischfinanzierungen. Wichtiger Beitrag zu rationaler Finanzpolitik, zu Einsparungen und Entlastungen. Wiesbaden 2001. Ich selbst bin Mitglied im Bund der Steuerzahler und fördere durch meinen Mitgliedsbeitrag sowie Spenden sehr gerne derart für unser Gemeinwesen wichtige Arbeiten.

3. eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, worunter seit 1996 auch das Kindergeld gezählt wird und zwar als Steuervergünstigung zu Lasten der Einkommensteuer; Finanzvolumen: ca. 50 Milliarden Euro,
4. Mischfinanzierungen zwischen Deutschland und der EU: ca. 5 Milliarden Euro.

Insgesamt belief sich also das Volumen im Jahre 2000 auf ungefähr 120 Milliarden Euro, wodurch die erhebliche Größenordnung verdeutlicht werden soll. Es geht hier zunächst nicht darum, die Sinnhaftigkeit der verausgabten Mittel zu diskutieren, auch wenn dies in einigen Fällen sicherlich überlegenswert wäre³, sondern um die allen Mischfinanzierungen innewohnende erhebliche *Effizienzproblematik* hinsichtlich des Mitteleinsatzes zur Erreichung eines vorgegebenen Zieles einschließlich des Einsparpotentials bei einer rationaleren Verwendung der Gelder infolge einer radikalen Entwirrung des hochkomplexen Finanzierungsgeflechtes zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften. Folgende Mängel der Mischfinanzierung sollen nachfolgend kurz aufgezählt und begründet werden:

1. durch eine gespaltene Kosten-Nutzen-Betrachtung kalkuliert die mittelempfangende Stelle nur den eigenen Betrag zur Realisierung eines Projektes und vernachlässigt in der Regel die Gesamtkosten, weil sie dafür auch nicht aufzukommen hat, sodass systemimmanente Überforderungen der öffentlichen Haushalte in solchen Finanzierungen zwingend angelegt sind; dies erläutert Wolfram Engels treffend mit folgendem Beispiel: „Wenn eine Gemeinde zum Bau einer Straße öffentliche Zuschüsse des Landes und des Bundes erhält, sagen wir 70 Prozent, und die Straße 10 Millionen DM kostet, dann heißt das vom Standpunkt der Gemeinde, daß die Gemeinde nur 3 Millionen DM aufbringen muß, um eine Straße von 10 Millionen zu bauen. Wenn die Straße der Gemeinde keine 10 Millionen DM, sondern sagen wir nur 5 Millionen DM wert ist, dann wird diese Straße gebaut. Denn vom Standpunkt der Gemeindeväter ist der Bau dieser Straße rentabel. Die Kosten für die Gemeinde betragen 3 Millionen DM. Und der Wert für die Gemeinde ist 5 Millionen

³ Zu dieser Problematik vgl. weiter unten Abschnitt 7.2.: Steuern, Subventionen und Investitionen.

DM. Die Kosten für die Gesamtheit aller sind aber 10 Millionen DM. Eigentlich dürfte sie nicht gebaut werden. Aber in diesem System muß sie gebaut werden, und zwar genau dann, wenn die Bürgermeister und Gemeindeväter die Interessen ihrer Bürger richtig vertreten ... Aber die Gesamtheit aller zahlt 10 Millionen DM. So finanzieren die Mainzer die Schwimmhalle in Kiel und die Kieler die Straßen in Mainz, und alle geben sie mehr Geld aus, als sie ausgeben würden, wenn sie diese öffentlichen Güter selber bezahlen müßten. Wir haben ein System der Ausbeutung aller durch alle geschaffen. Das heißt, jeder einzelne handelt richtig in seiner Situation und in seiner Interessenlage und für die Bürger, die er vertritt. Aber alle zusammen beuten sich gegenseitig aus. Nicht der Vorwurf gegen die Gemeindeväter, nicht der Vorwurf gegen die Bürgermeister, nicht der Vorwurf gegen die Landesminister, der Vorwurf ist gegen die Fehlkonstruktion des Systems zu richten.“⁴; allerdings möchte ich hier anmerken, dass für das System wiederum die Politiker auf Landes- und Bundesebene verantwortlich zu machen sind, denn sie haben es geschaffen und könnten, ja müssten, es ändern;

2. es entstehen erhebliche Prioritätsverzerrungen, weil die mittelpfangende Stelle eher denjenigen Projekten Vorrang einräumt, welche durch andere mitfinanziert werden, weil für sie dann nicht die ganzen Kosten anfallen, sodass eine rationale Aufgabenplanung zumindest beeinträchtigt wird und nicht unbedingt **die** Vorhaben zuerst verwirklicht werden, die ohne diese Verzerrungen Vorrang genössen; so bemängelte beispielsweise der Hessische Rechnungshof, dass Kommunen gebotene Instandhaltungsarbeiten an Straßenbrücken nicht vorgenommen hätten, sodass später sehr viel teurere Erneuerungsarbeiten anstanden, wobei das Verhalten der Gemeinden aus ihrer Sicht durchaus rational war, da Erneuerungsarbeiten im Gegensatz zu Instandhaltungsarbeiten vom Land bezuschusst werden⁵; es ließe sich problemlos eine lange Liste derartiger systembedingter Absurditäten erstellen,
3. infolge der Zusammenarbeit von Fachleuten der Exekutive unterschiedlicher Gebietskörperschaften werden tendenziell die

⁴ Wolfram Engels: Den Staat erneuern – den Markt retten, in: Bundesverband Junger Unternehmer (Hrsg.), Staatsreform statt Wirtschaftslenkung. Bonn 1981, S. 47

⁵ Vgl. Hessischer Rechnungshof: Bemerkungen. Wiesbaden 1999, S. 144 ff

aufwendigsten Lösungen favorisiert, da keiner der Beteiligten die Gesamtkosten, sondern nur den eigenen Finanzierungsanteil bei seinen Überlegungen berücksichtigt,

4. es entstehen Verkrustungen durch multilaterale Planungen zwischen dem Bund und mehreren oder gar allen Ländern, da gemeinsame Positionen nur unter großem Aufwand zu finden sind und einmal erreichte Kompromisse, auch wenn sie erhebliche Ineffizienzen beinhalten, kaum abgeändert werden können, sodass Ausgabenkürzungen zumeist nicht oder nur mit großen zeitlichen Verzögerungen politisch durchzusetzen sind,
5. Mischfinanzierungen ziehen in der Regel Doppel- oder gar Mehrfacharbeiten mit all den damit verbundenen Kosten wie Personalaufwendungen oder zeitliche Verzögerungen, welche in ihren Auswirkungen nicht unterschätzt werden dürfen, nach sich, weil auf jeder der beteiligten Ebenen eigenständig geplant wird und daraufhin diese Planungen wieder untereinander zu koordinieren sind,
6. aufgrund der Vielzahl der Beteiligten treten erhebliche Mängel bei der Kontrolle infolge geteilter oder gar unklarer Verantwortlichkeiten auf,
7. schließlich sind die Gefahren politischer wie staatsrechtlicher Natur nicht zu vernachlässigen, weil klare Kompetenzzuweisungen kaum mehr möglich sind und daher eine demokratische Kontrolle der Exekutive durch die Legislative oder bei Wahlen durch das Volk erheblich beeinträchtigt wird und damit ein Kernbereich der demokratischen Grundordnung systematisch unterminiert wird!

Anstatt solcher, nicht zu rechtfertigender Finanzverflechtungen sollte die Verantwortung zur Durchführung von Projekten eindeutig einer Ebene einschließlich der notwendigen Mittel zugeordnet werden, sodass sie auch alleine die Verantwortung dafür zu tragen hat, z.B. indem die Länder die bisherigen Gelder für den Hochschulbau vom Bund bekommen und dann selbstverantwortlich damit zurechtkommen müssen. Das Prinzip der Subsidiarität, d.h. dass immer zunächst die untere und am Bürger nähere Ebene selbstverantwortlich Aufgaben so weit wie möglich erfüllt, bevor eine übergeordnete Ebene tätig wird, weil sie die Probleme vor Ort am besten kennt, wird von vielen deutschen Politikern zurecht in Bezug auf die EU gefordert, aber bei

der entsprechenden Umsetzung im eigenen Land versagen sie kläglich, nicht zuletzt aus egoistischen Machtkalkülen. Abschließend möchte ich aus dem vom Bund der Steuerzahler herausgegebenen Monatsheft ‚Der Steuerzahler‘ vom **Juni 2003** eine Passage, die auf Seite 115 nachzulesen ist, zitieren, welche selbst wiederum aus einem Untersuchungsbericht des Bundesrechnungshofes zu den ‚Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern‘ stammt, worin die Erkenntnisse hinsichtlich der negativen Folgen von Mischfinanzierungen zusammengefasst werden: „So fördern Mischfinanzierungen Verteilungs- und Subventionswettkämpfe zwischen den Ländern, verhindern klare Aufgabenteilungen zwischen Bund und Ländern und entsprechen nicht dem Subsidiaritätsprinzip. Mischfinanzierungen führen zur Teilung von Verantwortlichkeiten und damit zu insgesamt weniger Verantwortung. Die Finanzplanung bei den beteiligten Gebietskörperschaften wird vorab festgelegt, da zu erwartende Zuschüsse Prioritätsentscheidungen hinsichtlich der Ressourcenverwendung überlagern können. Mischfinanzierungen lösen Mitnahmeeffekte aus, bewirken gegenseitige Abhängigkeiten und können damit zu starren Strukturen und ineffizientem Mitteleinsatz führen, wobei das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht immer hinreichend beachtet wird. Die Parlamente und Finanzressorts werden bei der Haushaltsaufstellung faktisch eingeengt, insbesondere weil sie Komplementärmittel bereitstellen müssen, damit Leistungen von anderen Mittelgebern nicht unterbleiben.“ Und weiter heißt es: „Mischfinanzierungen verursachen durch die Befassung mehrerer Gebietskörperschaften mit demselben Sachverhalten erheblichen Verwaltungsaufwand. Dabei erweisen sich die Verfahren nicht als besonders sachgerecht, da die Mittelverteilung oft nach starren Verfahren erfolgt, die nur wenigen Änderungen unterliegen und gewandelten Bedarfslagen nur schwer angepaßt werden können.“ ... „Nach Auffassung des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sollte das Geflecht gegenseitiger inhaltlicher Abhängigkeiten, politischer Vorfestlegungen und ineinander greifender Kofinanzierungen als Folge des derzeit rechtlich vorbestimmten und praktisch geübten Systems der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern (...) grundsätzlich aufgegeben, jedenfalls aber entwirrt werden. Auch bei im Wesentlichen gleich bleibenden Mitteleinsätzen würde dies bei allen Beteiligten in Bund und Ländern direkt zu einem wirtschaftlichen

Ressourceneinsatz und damit zu mittelbaren Einsparmöglichkeiten führen.“ Falls alle in diesem Abschnitt aufgeführten Reformvorschläge umgesetzt würden, hätte dies bei einer besseren Versorgung der Bürger durch effizientere Verfahren auch noch erhebliche Einsparungen mittelfristig zur Folge, wobei ich von einem jährlichen Einsparvolumen in Höhe von mindestens 20 Milliarden Euro ausgehe!⁶

Meiner Meinung nach könnte der derzeitige skandalöse Zustand am besten durch einen bundesweiten Volksentscheid grundlegend geändert werden, da man nur die schon vorhandenen wissenschaftlich untermauerten Vorschläge, wie z.B. die von mir oben erwähnte Stellungnahme des Karl-Bräuer-Institutes, zur Abstimmung stellen müsste: Es würde zumindest für eine grundlegende Entflechtung der Finanzbeziehungen eine überwältigende Mehrheit geben, denn nur einige Bürokraten und Machttaktierer aus den Parteien, die einen Teil ihrer Pfründe⁷ einbüßten, wären die Verlierer einer solchen Änderung. Ich habe daher wenig Hoffnung, dass allein gut begründete Vorschläge verbunden mit einem moralischen Appell an die verantwortlichen Landes- und Bundespolitiker etwas ändern würde, weil dieser Zustand mit all seiner Problematik nicht erst seit gestern bekannt ist, wie die oben zitierten Ausführungen von Wolfram Engels aus dem **Jahre 1981** beweisen. Ohne massiven Druck wird die Mehrheit der jetzt an der Macht sitzenden Subjekte sich wohl kaum zu notwendigen Reformschritten durchringen! Solcher Druck kann z.B. auch durch ökonomische Fakten erzeugt werden, indem einfach immer mehr Menschen diesem Staat ihre Gefolgschaft teilweise oder ganz aufkündigen, sie oder ihr Geld das Land verlassen, Investitionen nicht mehr getätigt werden, die Schwarzarbeit zunimmt etc., sodass einfach die Einnahmen der öffentlichen Kassen so drastisch einbrechen würden, dass dann auch die verantwortlichen Politiker zu durchgreifendem Handeln aus Eigeninteresse gezwungen wären, da bei einem völligen Kollaps des Systems auch ihre Besitzstände nicht mehr gewahrt werden könnten. Solange dieser Druck aber nicht in ausreichendem Maß vorhanden ist, bleibt leider alles im wesentlichen, wie es ist.

⁶ Diese Größenordnung ist eher vorsichtig angesetzt und addiert sich zum einen aus den direkten Einsparungen bei der politischen Führung in Höhe von ca. 8 Milliarden Euro infolge einer Neugliederung des Bundesgebietes und einem 10%igen Effizienzgewinn durch die Vermeidung von Mischfinanzierungen. Auf längere Sicht sind aber noch größere Einsparungen wahrscheinlich!

⁷ Diese Pfründe bestehen u.a. darin, dass man durch Mischfinanzierungen Macht auf andere ausüben sowie Posten in der Bürokratie für verdiente Parteigänger schaffen kann und damit seine eigene Machtposition sichert.