

Für einen reformfähigen
Bundesstaat:
Landtage stärken,
Bundesrat erneuern

Vorschläge einer Experten-Kommission
unter Vorsitz von Dr. Otto Graf Lambsdorff

Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern

Der deutsche Bundesstaat muß gestaltungsfähiger werden. Tiefgreifende soziale Veränderungen vor allem in der Arbeitswelt, das Zusammenwachsen Europas und der beschleunigte globale Wandel fordern mehr denn je Kraft zur Erneuerung und politische Handlungsfähigkeit für nachhaltig wirksame Reformen. In seiner Grundkonzeption stellt der deutsche Föderalismus Vielfalt und Wettbewerb um die bessere politische Lösung in den Dienst von Erneuerungskraft und bundesstaatlicher Einheit. Die Praxis hat jedoch zunehmend zu dem geführt, was heute als „Reformstau“ bezeichnet wird: Reformen kommen zu spät, bleiben halbherzig und kurzsichtig; ständiger, verunsichernder Reparaturbedarf ist vorprogrammiert.

In den drei Manifesten „Wider die Erstarrung in unserem Staat“, „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“ und „Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ haben wir Wege aufgezeigt, wie konsequente Subsidiarität dem deutschen Bundesstaat wieder zu Gestaltungskraft und Erneuerungsfähigkeit verhilft: durch Dezentralisierung und Transparenz politischer Verantwortung, durch Vorrang des Privaten und rigorose Beweislast-Regeln für jede Kompetenzübertragung von "unten" nach "oben".

1. Einheit im Bundesstaat durch Vielfalt und Subsidiarität

Die nötige Einheit im Bundesstaat erfordert im Interesse aller Bürger politische Gestaltungskraft und bundesstaatliche Solidarität, nicht aber Vereinheitlichung und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ - schon gar nicht durch Auszehrung von Länderkompetenzen im Wege des Tausches von Zuständigkeiten gegen Mitspracherechte oder fast vollständiger Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund. Deshalb darf Einheit bzw. Integration im Bundesstaat nicht mit Uniformierung durch den Bundesgesetzgeber verwechselt werden.

2. Stärkung der Landtage macht den Bundesstaat reformfähiger

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird ein größerer Teil der tatsächlich unverzichtbaren Staatsaufgaben vom Bund auf die Länderebene übertragen. Die Länder müssen ihre im Grundgesetz unwiderruflich verankerten Mitwirkungsrechte (Art. 79 Abs. 3) wieder über mehr Kompetenz der Landtage wahrnehmen und nicht primär durch Mitwirkung auf der Bundesebene. Entsprechend muß der Bundesrat seine Rolle auf die Mitwirkung bei der Rahmengesetzgebung für die Länder und den Bundesstaat beschränken. Bei klarer und transparenter Zuordnung der politischen Verantwortung müssen sich die Gemeinden, die Länder und der Bund dort dem Urteil der Bürger stellen, wo sie auf ihrer Ebene Folge-Nutzen und Folge-Kosten ihrer Entscheidungen verantworten.

Für die Gesetzgebungsrechte der Landtage haben wir in unseren Manifesten vorgeschlagen,

- _ die konkurrierende Gesetzgebung auf das Nötigste zu beschränken,
- _ Mischfinanzierung durch Gemeinschaftsaufgaben und durch Bundesfinanzhilfen abzuschaffen,
- _ Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern zu entflechten,
- _ den Finanzausgleich auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Länder zu begrenzen,
- _ Aufgaben- und Ausgaben-Kompetenz zusammen mit der dazugehörigen Steuererhoheit jeweils ausschließlich einer Ebene zuzuordnen, so dass die Länder die alleinige Ertrags- und Gesetzgebungshoheit vor allem bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten (Trennsystem).¹

Diese Stärkung der Kompetenz der Landtage bedeutet zugleich zweifach größere Gestaltungsfähigkeit im Bundesstaat:

- _ Die Länder gewinnen Spielräume für Gestaltung und Effizienz im Wettbewerb um die besten Lösungen;
- _ die Gefahr von Reform-Blockaden im Bundesrat sinkt, weil der Anteil der Zustimmungsgesetze deutlich zurückgeht.

3. Jedem das Seine: Eine neue Rolle für den Bundesrat

Der neue Bundesrat muß zu dieser Stärkung der Landtage und zu einem reformfähigen Bundesstaat passen. Das erfordert Veränderungen in den Kompetenzen und Strukturen des Bundesrates, verurteilt ihn aber nicht zu einem Schattendasein. Der Bundesrat wird sich vielmehr besser auf die Funktionen in der Bundesgesetzgebung konzentrieren können, die er bei der Kontrolle politischer Macht als Zweite Kammer und bei der Wahrung von Länderinteressen hat. Im weiteren Fortschreiten einer subsidiär verfaßten Europäischen Union muß auch die Rolle des Bundesrates bei der strikten Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips an Gewicht gewinnen.

Insgesamt stehen folgende Funktionen für den Bundesrat im Vordergrund:

- _ Mitwirkung in der Bundesgesetzgebung (a) bei Betroffenheit der Länder und (b) zur Einbringung der Vollzugserfahrung in den Gesetzgebungsprozess ("Scharnier-Funktion"),
- _ "Essential Player" im System der "Checks and Balances" der Bundesrepublik.

¹ In unserem 2. Manifest wurde - nur für die Einkommen- und Körperschaftsteuer - ein ungebundenes Trennsystem vorgeschlagen, das eine Erhebung dieser Steuern sowohl durch den Bund als auch die Länder zuläßt. Nach erneuter Diskussion gibt die Kommission nunmehr einem gebundenen Trennsystem mit alleiniger Gesetzgebungs- und Ertragshoheit der Länder, jedoch bundeseinheitlich festgelegter Bemessungsgrundlage, den Vorzug.

- Wächteramt über die strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Bund und in der Europäischen Union.

Von diesen Funktionen verliert nur die erste – und von ihr nur der erste Teil (a) - als Folge unserer Entflechtungsvorschläge deutlich an Gewicht. Dieser Verlust wird durch Kompetenzgewinne auf Landesebene mehr als aufgewogen. Das Trennsystem in der Gesetzgebung und die Entflechtung von Kompetenzen in der Verwaltung wird die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetzesmaterien dramatisch verringern (s. Anhang). Dies ist gewollt.

Die Vollzugserfahrung der Länder wird wichtig bleiben, da der Gesetzesvollzug verstärkt Ländersache sein soll. Ihre Einbringung bleibt nicht nur weiterhin möglich, denn sie hängt nicht von der Zustimmungspflicht ab und kann ebensogut im Einspruchsverfahren und beim ersten Bundesratsdurchgang von Regierungsvorlagen wahrgenommen werden. Sie wird sogar, von den Missbrauchsmöglichkeiten im parteipolitischen Machtpoker weitgehend befreit, eine größere Chance haben, sich ausschließlich an sachlichen Kriterien zu orientieren.

Während wir eine erhebliche Reduzierung des Gesamtvolumens zustimmungspflichtiger Gesetzesmaterien für richtig und erstrebenswert halten, bedingt unsere Vorstellung von der künftigen Rolle des Bundesrates in zwei Fällen auch neu zu schaffende Zustimmungspflichten:

Zum einen sollte die Rolle des Bundesrates gestärkt werden, um einen besseren Schutz der Bürger gegen zu hohe Abgabenbelastung und Staatsverschuldung zu erreichen. Die Verfassungsschranke eines grundsätzlichen Verschuldungsverbots muss daher mit einer Zustimmungspflicht für jede Netto-Neuverschuldung des Bundes – als äußerst restriktiv zu handhabende Ausnahme - bewehrt werden. Art. 109 und 115 GG sowie entsprechende Artikel in den Landesverfassungen müssen entsprechend gehärtet werden.

Die zweite neu einzuführende Zustimmungspflicht ergibt sich aus unseren früheren Manifesten bei der Festlegung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung bei ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung der Länder in Art. 105 Abs. 3 GG.² Der Bundesrat muß dabei insbesondere verhindern, daß die Bundesgesetzgebung durch Steuersubventionen und Überfrachtung der Einkommensbesteuerung mit Lenkungselementen die Bemessungsgrundlage für die Länder aushöhlt. Denn damit würde der Bund faktisch Aufgaben an sich ziehen und so den Spielraum für dezentrale Aufgabenverantwortung und Ausgabenautonomie beschränken.

4. Zusammensetzung und Rekrutierung eines neuen Bundesrats

Diese neue Gewichtung der Kompetenzen des Bundesrates im Verhältnis zu den Landtagen wird zu einer erheblichen Aufwertung und Politisierung der Landtage führen, aber auch zu einem politischeren Bundesrat: Landtage und Bundesrat werden

² Eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage ist zwar weder im gebundenen noch im ungebundenen Trennsystem zwingend. Sie erhöht aber im Standortwettbewerb der Steuersysteme den Informationswert des Steuersatzes (wenngleich auf Kosten der Vielfalt von Lösungsversuchen bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlage). Daher wurde eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage in unserem zweiten Manifest befürwortet.

politischer in dem Sinne, daß es weniger Kompetenzgerangel und Taktieren um die Zustimmungsbedürftigkeit und dadurch mehr Raum für politische Debatten und Richtungsentscheidungen gibt. Dieser Chance müssen Zusammensetzung, Rekrutierungsverfahren und Spielregeln der neuen Zweiten Kammer entsprechen.

Dass dabei die wichtige Scharnier-Funktion des Bundesrats nicht verlorengeht, wurde schon betont. Es muss dazu allerdings gesichert sein, daß auch die Mitglieder des "neuen" Bundesrates im vollen Sinne Vertreter ihrer Länder sind. Dies erfordert aber weder eine Delegation durch die Landesregierungen noch eine Wahl der Mitglieder nur aus der Mitte der Landtage – und schon gar nicht eine geschlossene Stimmabgabe solcher Länder-Delegationen im Bundesrat.

Wenn der Bundesrat ein im obigen Sinne *politisches* Forum der Länder sein soll, muß seine Zusammensetzung die politischen Kräfteverhältnisse in den Ländern besser repräsentieren, d. h. auch die jeweilige parlamentarische Opposition einschließen. Weder eine bloße Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag noch eine Abbildung der Länderregierungen repräsentieren das ganze politische Spektrum der Länder; sie begünstigen auch nicht die so wichtige Unabhängigkeit einer Zweiten Kammer als politisches Widerlager zum Bundestag: Mitglieder des Bundesrats sollen sich nicht systematisch an denselben Anreizen wie Bundestagsabgeordnete orientieren. Auch deswegen muß darauf verzichtet werden, daß die Länder-Delegationen nur geschlossen abstimmen dürfen.

Deshalb schlagen wir vor:

1. Die Mitglieder des Bundesrates sollen künftig von den Landtagen gewählt werden.
2. Die Mitglieder des Bundesrates sollen künftig bei ihrer Stimmabgabe frei sein.

Im übrigen sollte es bei der bisherigen Spreizung der Delegationsstärken nach Einwohnerzahlen bleiben, bei allenfalls maßvoller Vergrößerung der Gesamt-Mitgliederzahl (um der Proportionalität in den Landtagen eine bessere Chance zu geben). Vor allem aber sollen die Delegationen der Länder auch weiterhin jeweils nach den Landeswahlen erneuert werden, so dass die Kontinuität des Bundesrates als "ewiges" Verfassungsorgan gewahrt und eine "zweite Bundeswahl" (neben der Bundestagswahl) vermieden wird.³

Die vorgeschlagene Befassung der Landtage mit mehr eigenständiger Gesetzgebung, zusammen mit der größeren Eigenständigkeit in der Umsetzung von Gesetzen und in der Verwaltung, impliziert für die Landtage auch Lernprozesse. Das qualifiziert die Mitglieder der Landtage zunehmend auch als Mitglieder eines künftigen Bundesrates. Daher muß nicht die Änderung des Rekrutierungsverfahrens und der Block-Stimmabgabe am Anfang des Reformprozesses stehen, sondern die Stärkung der Kompetenzen der Landtage, vor allem in Gesetzesmaterien der Finanz- und Bildungspolitik.

³ Das Ziel einer besseren Repräsentation der politischen Kräfteverhältnisse in den Bundesratsdelegationen bedingt ein Proporzverfahren bei deren Wahl. Da das Wahlverfahren in jedem Fall durch Landes-Verfassungsrecht geregelt werden muss und in keinem Bundesland die Gefahr besteht, dass dieses von einer Partei allein bestimmt wird, halten wir bundesrechtliche Vorgaben für entbehrlich.

In einer solchen Lernphase können auch etwaige Nachteile in der Verwaltungserfahrung, die vom Landtag – aus seiner Mitte oder von außerhalb - gewählte Delegierte gegenüber Regierungsmitgliedern zunächst haben mögen, verringert werden. Außerdem wird bei der Kandidatur und der Wahl durch die Landtage die Verwaltungskompetenz ein wichtiges Kriterium sein. Im übrigen würden etwaige Nachteile vom Landtag gewählter Mitglieder auch durch Vertretungsregelungen im Bundesrat verringert, wie sie schon immer bestanden. Insbesondere könnten den Ausschüssen des Bundesrates auch andere Mitglieder oder Beauftragte der Landtage angehören, ebenfalls analog zur heutigen Regelung der Ausschuss-Mitgliedschaft in Art. 52 Abs. 4.

Diese Vorschläge würden die Landtage und den Bundesrat lebendiger und in einem positiven Sinne politischer, für den Bürger interessanter machen: *Entpolitisiert* werden müssen die Bereiche des Marktes und der Verantwortung der Bürger. Zu einer lernenden, erneuerungs- und gestaltungsfähigen Gesellschaft gehört ein lernender, politischer Bundesrat.

Berlin, den 15. Januar 2002

Dr. Otto Graf Lambsdorff
Vorsitzender des Vorstandes der
Friedrich-Naumann-Stiftung

Prof. Dr. iur. Wernhard Möschel
Universität Tübingen

Dr. h. c. Rolf Berndt
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der
Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam

Prof. Dr. Hubertus Müller-Groeling
ehemaliger Vizepräsident des Institutes für
Weltwirtschaft, Kiel

Prof. Dr. Norbert Berthold
Universität Würzburg

Prof. Dr. Stefan Oeter
Geschäftsführender Direktor des Institutes für
internationale Angelegenheiten, Hamburg

Prof. Dr. Charles B. Blankart
Humboldt-Universität zu Berlin

Karl-Otto Pöhl
Präsident der Deutschen Bundesbank a. D.,
Frankfurt

Wolfram Dette
Oberbürgermeister der Stadt Wetzlar

Dr. Gerhart Raichle
Leiter des Liberalen Instituts
der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam

Dieter Fertsch-Röver
Ehrevorsitzender der Arbeitsgemeinschaft
Selbständiger Unternehmen, Köln

Dr. Klaus Reeh
Luxemburg

Prof. Dr. Stefan Homburg
Universität Hannover

Prof. Dr. Otto Schlecht
Staatssekretär a. D.,
Vorsitzender des Vorstandes der
Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn

Dr. Ing. E.h. Hans-Olaf Henkel
Präsident der Wissenschaftsgemeinschaft
Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.,
Präsident des Bundesverbandes der
Deutschen Industrie a.D.

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig MdB
Bundesminister der Justiz a. D., Kiel

Prof. Dr. iur. Dr. rer. pol. Christian Kirchner LL.
M.
Humboldt-Universität zu Berlin
Dr. Horst G. Krenzler
München

Prof. Dr. Friedrich Schneider
Universität Linz

Matthias Strohs
Ministerialrat, Stuttgart

Dr. Günter Kröber
Rechtsanwalt, Mitglied des Verfassungsge-
richtshofes des Freistaates Sachsen a. D., Leip-
zig

Prof. Dr. Roland Vaubel
Universität Mannheim

Heinz Lanferman
Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt, Berlin

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Universität zu Köln

Dr. Jürgen Morlok
Selbständiger Unternehmensberater

Prof. Dr. Horst Zimmermann
Philipps-Universität Marburg

Anhang: Wegfall der Zustimmungspflicht im Gesetzgebungsverfahren

Aufgrund der in unseren Manifesten entwickelten Vorschläge entfällt die Zustimmungspflicht durch den Bundesrat in folgenden Fällen:

- (1) Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst werden für Bundesbedienstete vom Bund, für Landesbedienstete von den Ländern geregelt. Entsprechendes gilt für die Richter (Art. 74a Abs. 1–4 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 8).
- (2) Bei der eigenständigen Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens im Falle der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder soll die Einschränkung eigenverantwortlicher Länder-Regelungen „soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen“ entfallen (Art. 84 Abs. 1).
- (3) Die Vermischung von Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Länder gemäß Art. 84 Abs. 2 und 3 wird aufgehoben, so daß die entsprechenden Zustimmungsbedürftigkeiten entfallen.
- (4) Die Einrichtung der Behörden bei Auftragsverwaltung der Länder soll *ohne* (zustimmungsbedürftige) Einschränkung Ländersache sein (Art. 85 Abs. 1).
- (5) Aus der klaren Trennung der Verwaltungskompetenzen folgt zwar nicht zwingend, daß damit auch der Erlass allgemeiner, zustimmungsbedürftiger Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung wegfallen müßte (Art. 85 Abs. 2, 1. Satz). Der Verzicht auf solche bundesweit einheitlichen Verwaltungsvorschriften und damit auf ein zustimmungsbedürftiges Gesetz ist aber gewollt. In diesem Zusammenhang sollte auch auf die nicht zustimmungspflichtige „einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten“ verzichtet werden (Art. 85 Abs. 2, 2. Satz).
- (6) Im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungsbefugnis des Bundes sollte bei neuen Aufgaben und dringendem Bedarf auf die Zustimmung des Bundesrates zur Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden verzichtet werden (Art. 87 Abs. 3).
- (7) Die Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 91a sollten abgeschafft werden. Damit entfällt auch die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesgesetzes, das die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt und Grundsätze für ihre Erfüllung enthält (Art. 91a Abs. 2– 4).
- (8) Klare Zuordnung von Aufgaben- und Ausgaben-Verantwortung auf Bund und Länder macht die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen überflüssig.

sig, bei denen die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen (Art. 104a Abs. 3).

- (9) Geldleistungen und Finanzhilfen des Bundes sind zu streichen. Damit entfällt die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesgesetzes, das das Nähere der Förderung bedeutsamer Investitionen der Länder und Gemeinden regelt (Art. 104a Abs. 4). Das gilt nicht für die wiedervereinigungsbedingten Ausgleichsregelungen zur gebotenen, den Finanzausgleich unter den Ländern ergänzenden Anhebung der extrem niedrigen Finanzkraft der neuen Bundesländer durch Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3; BVerfGE vom 19. 11. 1999, S. 99f. und 112f.).
- (10) Klare Zuordnung von Verwaltungskompetenz und –verantwortung des Bundes und der Länder macht die nähere Regelung von Verwaltungsausgaben und Haftung durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz entbehrlich (Art. 104a Abs. 5).
- (11) Im vorgeschlagenen Steuer-Trennsystem, in dem das Aufkommen aus der Umsatzsteuer dem Bund zusteht, entfällt die Zustimmungsbedürftigkeit zur Festsetzung von Anteilen des Bundes und der Länder am Aufkommen (Art. 104 Abs. 3, 4 und 5a).
- (12) Im vorgeschlagenen Steuer-Trennsystem sollen die Länder die ausschließliche Gesetzgebung für autonome Hebesatz-Rechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten; der Bundesgesetzgeber beschränkt sich auf die Festlegung einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage. Damit entfällt die Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 106 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 105 Abs. 2 und 3.
- (13) Auf die Gewerbesteuer-Umlage zugunsten von Bund und Ländern wird verzichtet. Damit entfällt die Zustimmungsbedürftigkeit für das Bundesgesetz, das das Nähere dazu regelt (Art. 106 Abs. 6).
- (14) Da im vorgeschlagenen Steuer-Trennsystem das Aufkommen aus der Umsatzsteuer dem Bund zufallen soll, entfallen auch die zustimmungsbedürftigen Ergänzungsanteile für Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen (Art. 107 Abs. 1, Satz 4).
- (15) Im vorgeschlagenen Steuer-Trennsystem und bei konsequenter Entflechtung der Verwaltung entfällt die Regelung des Aufbaus der Landesbehörden und die einheitliche Ausbildung der Beamten durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz (Art. 108 Abs. 2).
- (16) Die vorgeschlagene Entflechtung von Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Länder macht die zustimmungsbedürftige Bundesgesetzgebung zum Zusammenwirken, zu den anzuwendenden Verfahren und zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften entbehrlich (Art. 108 Abs. 4, 5 und 7).