

Föderalismusreform

Nach der Reform ist vor der Reform

Mit der Föderalismusreform droht in der deutschen Bildungspolitik lähmende Kleinstaaterei. Diese Ansicht vertrat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln anlässlich einer Tagung in Berlin. Künftig sollen die Bundesländer beim Hochschulzugang und den Hochschulabschlüssen von den Vorgaben des Bundes abweichen dürfen. Es wäre dann möglich, dass ein Land das Abitur eines anderen Bundeslandes nicht mehr anerkennt, was die Mobilität der Abiturienten stark einschränkt. Dadurch wird auch die Möglichkeit verbaut, dass die Hochschulen in Zukunft um die bundesweit besten Köpfe konkurrieren können.

In der Finanzpolitik zeigen sich dagegen Licht und Schatten. Positiv ist, dass sich die Architekten der Föderalismusreform auf einen nationalen Stabilitätspakt einigen konnten. Verhängt die EU-Kommission künftig Sanktionen, weil Deutschlands Neuverschuldung über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegt, dann zahlt der Bund 65 Prozent der Strafe und die Länder zahlen 35 Prozent. Allerdings unternimmt die große Koalition mit der Vereinbarung den zweiten vor dem ersten Schritt. Denn eigentlich benötigen die Bundesländer zunächst Anreize, um Schulden von vorneherein zu vermeiden. Dafür wäre unter anderem eine Reform des Länderfinanzausgleichs nötig, die eine Mithaftung der anderen Bundesländer für finanzpolitisches Fehlverhalten eines Landes vermindert.

Gesprächspartner im IW: **Dr. Benjamin Scharnagel, Telefon: 0221 4981-787**

Dr. Oliver Stettes, Telefon: 0221 4981-697

Föderalismusreform

Zwischen Transparenz und Kleinstaaterei

Die Ziele sind hoch gesteckt: Schnellere Gesetzgebungsverfahren, größere Bürgernähe und mehr Transparenz soll die Föderalismusreform bringen. Stellenweise gelingt das. So werden einzelne Kompetenzen, die sich Bund und Länder bislang teilen, klar zugeordnet. Gerade in der Bildungspolitik droht jedoch eine lähmende Kleinstaaterei.

Wegen der verschlungenen Gesetzgebungskompetenzen kann Otto-Normalwähler kaum noch nachvollziehen, wer für einzelne Regelungen verantwortlich ist. Bei unterschiedlichen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat drohen zudem gegenseitige Blockaden. Mit der Föderalismusreform möchten die Volksparteien nun den Wildwuchs zurückschneiden. In Kraft treten soll sie am 1. Januar 2007. Die Vorschläge im Einzelnen:

• **Klare Verteilung der Kompetenzen.** Schwarz-Rot will die Verantwortlichkeiten eindeutiger zuordnen. Die Reformer setzen dazu an zwei Punkten an:

1. Rahmengesetzgebung. Bislang erlässt der Bund in bestimmten Bereichen Rahmenvorschriften. Die Länder können dann innerhalb dieser Vorgaben das Eingemachte selbst regeln. Diese so genannte Rahmengesetzgebung soll abgeschafft und die Kompetenzen sollen neu verteilt werden. Künftig ist der Bund zum Beispiel allein für das Melde- und Ausweiswesen zuständig, die Länder hingegen für das Presserecht (Tableau).

Auch die Besoldung ihrer Beamten und Richter können die Länder im Alleingang bestimmen. Derzeit sind sie an die Vorgaben aus Berlin gebunden. Durch die Neuregelung erhalten die Länder einen stärkeren Einfluss auf die eigenen Ausgaben. Denn die Personalkosten bilden den größten Haushaltsposten:

Im Durchschnitt machen die Personalausgaben 43 Prozent der Länderetats aus.

Damit müssen die Finanzminister rund 60 Prozent ihrer Steuereinnahmen für ihre Bediensteten ausgeben.

2. Konkurrierende Gesetzgebung. In einigen Bereichen dürfen sowohl Bund als auch Länder Gesetze erlassen. Sobald Berlin ein Sachgebiet geregelt hat, sind die Länder allerdings nicht mehr zuständig. Zahlreiche Themen, die bislang in diese so genannte konkurrierende Gesetzgebung fallen, werden künftig ausschließlich vom Bund oder von den Ländern bearbeitet (Tableau Seite 5).

Der neue Zuschnitt orientiert sich weitgehend am Subsidiaritätsprinzip.

Nach dieser Regel soll immer die unterste staatliche Ebene entscheiden, es sei denn, die nächsthöhere kann die Aufgabe besser erfüllen. So gesehen erscheint es plausibel, dass der Bund für das Arbeitsrecht, das Kartellrecht oder die Sozialversicherungen die Verantwortung übernimmt. Auf diese Weise wird garantiert, dass im gesamten Bundesgebiet gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen.

Die Landesregierungen werden im Gegenzug den Ladenschluss, das Gaststättenrecht und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus unter ihren Fittichen haben. Auch das ergibt Sinn. Denn bei diesen Themen müssen die Interessen vor Ort berücksichtigt werden.

Die alleinige Verantwortung erhalten die Länder darüber hinaus für den Hochschulbau und die Bildungsplanung. Der Bund gibt hier seine Mitspracherechte auf – versprochene Gelder wird er aber weiterhin überweisen. Gleiches gilt für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden sowie für die Förderung des Wohnungsbaus.

Im Rahmen bestehender Finanzverpflichtungen muss der Bund von 2007 bis 2013 jährlich gut 2,5 Milliarden Euro an die Länder überweisen.

Danach können die Posten zumindest gekürzt werden.

• **Weniger zustimmungsbedürftige Gesetze.** Das Okay des Bundesrates benötigen in Zukunft nur noch Bundesgesetze, die für die Länder finanzielle Konsequenzen haben – sofern das Grundgesetz nicht ausdrücklich die Beteiligung der Länderkammer vorschreibt. Führen die Länder Bundesgesetze lediglich aus, können sie dasungsverfahren selbst bestimmen, außer der Bund fordert ein einheitliches Vorgehen. Dann muss aber der Bundesrat das Gesetz abnicken.

Trotz aller Wenn und Aber: Unterm Strich sollen die Neuregelungen dem Bundesrat weniger Gelegenheit geben, Projekte aus politischen bzw. parteitaktischen Gründen zu blockieren. Ob dieses Ziel tatsächlich erfüllt wird, muss sich in der Praxis zeigen.


Föderalismusreform: Der Bund setzt keinen Rahmen mehr

Der Bund kann bislang für bestimmte Bereiche Rahmenvorschriften erlassen; innerhalb dieser Vorgaben regeln die Länder substantielle Inhalte selbst. Diese so genannte Rahmengesetzgebung des Bundes soll abgeschafft und die Kompetenzen sollen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden.

Dafür ist künftig allein der Bund zuständig:	Dafür sind künftig ausschließlich die Länder zuständig:	Auf diesen Gebieten können die Länder künftig von den Vorgaben des Bundes abweichen:
<ul style="list-style-type: none"> • Melde- und Ausweiswesen • Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland • Statusrechte und -pflichten der Beamten von Ländern und Gemeinden sowie von Landesrichtern 	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeines Presserecht • Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht der Beamten von Ländern und Gemeinden sowie der Landesrichter 	<p>Umweltrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jagdwesen (außer: Jagdscheine) • Naturschutz und Landschaftspflege (außer: Grundsätze des Naturschutzes, Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes) • Bodenverteilung • Raumordnung • Wasserhaushalt (außer: stoff- und anlagenbezogene Regelungen) <p>Hochschulwesen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse

© 13/2006 Deutscher Institut-Verlag

Ursprungsdaten: Bundesregierung

 Institut der deutschen Wirtschaft Köln

• **Reform der Finanzverfassung ver- tagt.** Bund und Länder konnten sich bis- her nur auf einen nationalen Stabilitäts- pakt einigen. Danach werden beide dafür geradestehen, wenn das gesamtstaatliche Defizit die Maastricht-Latte in Höhe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts reißt. Macht die EU-Kommission dann von ihren Sanktionsmöglichkeiten Ge- brauch, zahlen der Bund 65 Prozent und die Länder 35 Prozent der Strafe.

• **Abweichungen erlaubt.** Im Umwelt- recht und der Hochschulbildung kön- nen die Länder von den Vorgaben des Bundes abweichen. Damit droht in die- sen Bereichen eine Kleinstaaterei – mit negativen Folgen, wie das Beispiel der Hochschulpolitik zeigt:

Eingeschränkter Wettbewerb: Jedes Bundesland darf in Eigenregie festlegen, welche formalen und inhaltlichen An- forderungen ein Abiturient für ein Stu- dium mitbringen muss. Diesen Freiraum könnten Landesregierungen nutzen, um dem Nachwuchs aus anderen Regionen die Immatrikulation zu erschweren oder ganz zu verweigern – etwa mit Verweis auf die unterschiedlichen Bildungsniveaus:

Die Pisa-Studien haben gezeigt, dass die Durchschnittsleistungen der 15- jährigen Gymnasiasten zwischen den Ländern um bis zu einem Schuljahr auseinander liegen.

Höhere Hürden für Studenten aus anderen Ecken der Republik mögen im Wahlkampf populär klingen, sie richten in der Bildungslandschaft jedoch er- heblichen Flurschaden an. Denn damit die Qualität der Lehre steigt, sollten die Hochschulen in Zukunft um die besten Köpfe konkurrieren. Die Föderalismus- reform droht, diesen Wettbewerb von vorneherein auf die Landeskinder zu beschränken.

Ein ähnliches Problem tritt am Ende des Studiums zutage: Die Länder sollen auch bei der Anerkennung von Hoch- schulabschlüssen ihren eigenen Weg gehen können. Unter Umständen er- kennt dann beispielsweise Bayern die Lehramtsausbildung einer hessischen Universität nicht mehr an. Die Studenten wären in ihrer Mobilität eingeschränkt. Selbst ausgebildeten Lehrkräften stünde ein Ortswechsel kaum noch offen. Schon jetzt gelingt nur wenigen der Umzug:

Föderalismusreform: Geplante Änderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung billigt das Grundgesetz sowohl dem Bund als auch den Ländern das Recht zu, bestimmte Materien zu regeln. Hat der Bund ein Sachgebiet geregelt oder möchte es regeln, so schließt dies die Zuständigkeit der Länder aus.

Diese Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung wechseln in die ausschließliche Gesetzgebung ...

... des Bundes

- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen sowie Fürsorge für ehemalige Kriegsgefangene
- Friedliche Nutzung der Kernenergie

... der Länder

- Versammlungsrecht
- Heimrecht
- Ladenschlussrecht
- Gaststättenrecht
- Spielhallen/Schaustellung von Personen
- Messen, Ausstellungen und Märkte

Diese Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund ohne Erforderlich- keitsprüfung alleine ausüben

- Strafrecht
- Gerichtsverfassung
- gerichtliche Verfahren
- Rechtsanwaltschaft und Rechtsberatung

... außer in diesen Teilbereichen, für welche die Länder allein zuständig sind:

- Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft)

- städtebaulicher Grundstücksverkehr
- Bodenrecht (ohne Recht der Erschließungsbeiträge)

- Notariat (einschließlich Gebührenrecht, ohne Beurkundungsrecht)

- Teile des Wohnungswesens: Recht für
 - Wohngeld
 - Altschuldenhilfe
 - Wohnungsbauprämien
 - Bergarbeiterwohnungsbau
 - Bergarbeitersiedlung

- landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- landwirtschaftliches Pachtwesen
- Siedlungs- und Heimstättenwesen

- Förderung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugung

- Teile des Wohnungswesens mit besonderem Regionalbezug:
 - soziale Wohnraumförderung
 - Abbau der Fehlsubventionierung
 - Recht für Wohnungsbindung, Zweckentfrem- dung und Wohnungsgenossenschaftsvermögen

- Lärmbekämpfung

- Flurbereinigung

- Sport-, Freizeit- und „sozialer“ Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbindung

- Bürgerliches Recht
- Personenstandswesen
- Vereinsrecht

- Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen
- Kriegsschäden und Wiedergutmachung
- Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und von Gewaltherrschaft

- Arbeitsrecht (einschließlich Betriebsverfassung, Arbeitsschutz, Arbeitsvermittlung, Sozialversicherungen)
- Enteignungsrecht
- Kartellrecht
- Ernährungssicherung, Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenfischerei, Küstenschutz
- Schutz vor Seuchen/übertragbaren Krankheiten bei Mensch und Tier, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, Recht des Apothekenwesens, der Arzneien, der Medizin- produkte, der Heil- und Betäubungsmittel und der Gifte
- Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie Seezeichen, Binnenschifffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen
- Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen
- Luftreinhaltung

Erforderlichkeitsprüfung: 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 nötig ist
 Ursprungsdaten: Bundesregierung

Nicht einmal zwei von 1.000 Leh- rern traten im Schuljahr 2001/2002 in den Dienst eines anderen Bundes- landes über.

Künftig könnten es noch weniger sein. Damit wäre eine wichtige Bildungsre- form praktisch versperrt. Denn eigentlich wäre es wünschenswert, dass die Schulen um die fähigsten Lehrer in Wettstreit treten können.

Falsches Signal für Bildungsstan- dards: Weil die Länder nicht gezwungen sind, den Hochschulbereich bundesweit einheitlich zu regeln, dürften sie sich auch

in der Schulpolitik nur ungern an einen Tisch setzen. Dadurch könnte vor allem die Einführung nationaler Mindeststan- dards scheitern. Diese Vorgaben legen fest, welche Fähigkeiten und Kenntnisse Jugendliche auf den unterschiedlichen Schultypen in einem bestimmten Alter aufweisen müssen. Die Schulen stehen dann in der Pflicht, möglichst viele Schü- ller auf das vorgeschriebene Niveau zu bringen. Eine Reihe erfolgreicher PISA- Länder hat solche Standards bereits – die deutsche Kultusministerkonferenz dis- kutiert noch.