

**Für eine neue Aufgaben-
verteilung zwischen Bund,
Ländern und Gemeinden:**

Subsidiarität ohne Wenn und Aber!

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

Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund,

Ländern und Gemeinden:

Subsidiarität ohne Wenn und Aber!

Der deutsche Föderalismus ist reformbedürftig. In unseren Manifesten "*Wider die Erstarrung in unserem Staat*" (Februar 1998) und "*Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern*" (August 1998) sind wir für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und für das Konzept eines Wettbewerbsföderalismus eingetreten. Dieses Konzept sieht eine klare Trennung der Steuerverantwortung zwischen den Gebietskörperschaften vor und eine Beschränkung der Umverteilung über den Finanzausgleich auf das notwendige Minimum. Es geht uns darum, die Eigenverantwortung der Länder und Gemeinden zu stärken, die Politik effizienter zu machen und den Trend zur Zentralisierung und Bürgerferne zu stoppen. Tragendes Prinzip muß dabei sein, daß politische Entscheidungskompetenz stets mit politischer Verantwortlichkeit, insbesondere gegenüber dem Bürger, einhergehen muß.

Ein echter Wettbewerbsföderalismus kann nur dann Bestand haben, wenn auch bei der Aufgabenzuweisung an die verschiedenen Staatsebenen die beiden Grundentscheidungen gelten:

- klare Trennung der Zuständigkeiten und
- konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Transparenz und Zurechenbarkeit von politischen Entscheidungen können nur dann gewährleistet werden, wenn eine Vermischung von Zuständigkeiten vermieden wird.

Subsidiarität bedeutet nichts anderes, als daß die Verantwortung möglichst bei den Bürgern oder doch so nahe wie möglich bei ihnen bleiben muß. Das heißt, der Staat trägt die Beweislast für die Notwendigkeit jeder Übertragung von Entscheidungskompetenzen vom privaten Bereich auf staatliche (oder andere) Instanzen, aber auch von einer niedrigeren hoheitlichen

Ebene auf eine höhere. Auch die bestehende Kompetenzverteilung muß unter dem Aspekt der Subsidiarität durchleuchtet werden. Das schließt den Nachweis ein, daß die Aufgabenwahrnehmung durch Staat oder Kommune effizienter ist.

Steuer- und Ausgabenautonomie sind mit Haushalts-Selbstverantwortung gepaart. Dies bedeutet in letzter Analyse, daß eine Gebietskörperschaft zahlungsunfähig werden kann. Damit verbinden sich heilsame Anreize zu vorsichtiger Haushaltsführung. Man sollte Art 109 GG ergänzen: "Bund, Länder *und Kommunen* sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig, *selbstverantwortlich* und voneinander unabhängig."

Es gilt, Abschied zu nehmen von der Vorstellung, Einheitlichkeit sei etwas an sich Gutes. Das Gegenteil ist meist der Fall: Nur wenn Raum ist für unterschiedliche Lösungen - unterschiedlich von Land zu Land oder von Gemeinde zu Gemeinde -, wird die im Interesse der Bürger beste Lösung eine Chance haben, gefunden zu werden und sich am Ende durchzusetzen. Ganz abgesehen von der eigentlich selbstverständlichen, aber immer wieder verdrängten Einsicht, daß die im Interesse der Bürger beste Lösung keineswegs überall dieselbe sein muß. Deshalb schlagen wir eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vor.

Gemeinschaftsaufgaben abschaffen!

Die 1969 in das Grundgesetz eingeführten "Gemeinschaftsaufgaben" haben die Zunahme der Staatsausgaben durch 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 erleichtern. Die Eigenverantwortung der Länder für ihre fehlgeleitete Strukturpolitik wurde so bis zur Unkenntlichkeit verwässert.

Wir wiederholen daher unsere Forderung, die Artikel 91a und 91b ersatzlos aus dem Grundgesetz zu streichen, d.h. diese Aufgaben vollständig an die Länder zurückzugeben. Ebenso müssen die Bundesfinanzhilfen an die Länder (Art. 104 a Abs. 4 GG) entfallen. Sie bieten einen höchst ungesunden Anreiz dafür, daß sich der Bund Zuständigkeiten von den Ländern "kauft".

Soweit den neuen Bundesländern durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben finanzielle Nachteile entstehen, müssen diese durch angemessene Übergangslösungen abgefangen werden.

Konkurrierende und Rahmengesetzgebung auf das Nötigste beschränken

Die schleichende Zentralisierung unseres Gemeinwesens ist nicht nur eine Folge zunehmender Kompetenzvermischung und überbordender Finanzausgleiche, sondern auch der enormen Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung durch zahlreiche Änderungen des Grundgesetzes einerseits und eine exzessive Inanspruchnahme dieser Zuständigkeit durch den Bund andererseits.

In einem funktionsfähigen System des Wettbewerbsföderalismus sollte jedoch eine jeweils ausschließliche Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern die Regel und eine konkurrierende Gesetzgebung die Ausnahme sein. Wo Einheitlichkeit wirklich unabdingbar ist, genügt in vielen Fällen eine Rahmengesetzgebung des Bundes, die sich auf die vereinheitlichungsbedürftigen Aspekte beschränkt und nicht alle Einzelheiten zentral regelt.

In folgenden Fällen kann das konkurrierende Gesetzgebungsrecht des Bundes ersatzlos entfallen, weil Bundeseinheitlichkeit nicht erforderlich und Wettbewerb zwischen den Ländern von Vorteil ist:

- Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 74a GG). Unterschiede können auch hier zu mehr Wettbewerb führen und die Effizienz und Flexibilität des öffentlichen Dienstes erhöhen, ganz abgesehen davon, daß die Vorstellungen der Bürger in den verschiedenen Gebietskörperschaften in Bezug auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes (höchst) unterschiedlich sein können. Die Möglichkeit, Besoldung und Versorgung den örtlichen Gegebenheiten anzupassen, führt zu mehr Gerechtigkeit und Sparsamkeit.
- Vereins- und Versammlungsrecht (Art. 74 Abs.1 Ziff. 3 GG).
- Das Recht der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs.1 Ziff. 7 GG).

- Das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs.1 Ziff. 11 GG) bedarf keineswegs in seiner Gesamtheit der bundeseinheitlichen Regelung; insbesondere sollte die Zuständigkeit für Handwerk und Gewerbe sowie für den Bergbau in die alleinige Verantwortung der Länder zurückgegeben werden.
- Aus der Gesamtheit des Arbeitsrechts (Art. 74 Abs.1 Ziff. 12 GG) bedürfen lediglich der Arbeitsschutz und die Sozialversicherung bundeseinheitlicher Regelung (und zwar eher in Form einer Rahmenkompetenz als einer allumfassenden konkurrierenden Zuständigkeit); die anderen an dieser Stelle genannten Teilbereiche (Betriebsverfassung und Arbeitsvermittlung) können vom Wettbewerb nur profitieren und gehören deshalb in die ausschließliche Länderzuständigkeit.
- Ausbildungsbeihilfen bedürfen keiner bundeseinheitlichen Regelung und sollten daher aus Art. 74 Abs.1 Ziff. 13 GG gestrichen werden.
- Die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln (Art. 74 Abs.1 Ziff. 15 GG) gehört nicht in das Instrumentarium eines modernen Gemeinwesens.
- Die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherung der Ernährung (Art. 74 Abs.1 Ziff. 17 GG) sind ebenfalls Aufgaben, die besser im Wettbewerb und unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten als in der Vereinheitlichung zu lösen sind und daher in Länderzuständigkeit gehören; die konkurrierende Zuständigkeit für die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse kann ersatzlos entfallen. Auch der Küstenschutz und die Hochsee- und Küstenfischerei sollten in der Zuständigkeit der Länder verbleiben.
- Das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (Art. 74 Abs.1 Ziff. 18 GG) bedürfen ebenfalls nicht der bundeseinheitlichen Regelung; aus dieser Ziffer sollten lediglich das Recht des Grundstücksverkehrs und das Bodenrecht für eine (Rahmen-)Gesetzgebung des Bundes offen bleiben.
- Die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze gehören eindeutig in Landeskompetenz, weshalb Art. 74 Abs.1 Ziff. 19a GG zu streichen ist.

- Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, brauchen auch nicht vom Bund gesetzgeberisch geregelt zu werden, daher ist die Ziff. 23 in Art. 74 Abs.1 GG ersatzlos zu streichen.

Die Rahmengesetzgebung des Bundes gemäß Art. 75 GG läßt Raum für eine gewisse Vielfalt länderspezifischer Lösungen, wenn sie sich wirklich darauf beschränkt, einen allgemeinen Rahmen zu setzen. Dennoch trägt sie dazu bei, den fruchtbaren Wettbewerb zwischen den Länderpolitiken zu be- oder gar verhindern.

- Zu diesen Fällen gehört vor allem die Rahmengesetzgebungskompetenz über die "allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" (Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1a), die gestrichen werden sollte. Gerade in einem so sensiblen Bereich wie der Bildung sollte so viel Pluralismus und Ideenvielfalt wie möglich herrschen.
- Dies gilt auch für die Rahmenkompetenz des Bundes in Bereichen wie Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege (Ziff. 3) und Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt (Ziff. 4), soweit sich keine stärkeren externen Effekte ergeben.

Verantwortungen klar zuordnen

Das bundesstaatliche Gefüge nimmt Schaden, wo die Verantwortlichkeiten zwischen den Ebenen verwischt werden, sei es die Aufgaben-, Verwaltungs- oder Ausgabenverantwortung.

- Nicht nur im Bereich der Ausführung von Gesetzen verursacht der Bund direkt Aufgaben und Ausgaben für andere Ebenen, sondern auch im inhaltlichen Bereich. Das Beispiel des vom Bund beschlossenen Rechtes auf einen Kindergartenplatz hat kaum Kosten bei der Ebene verursacht, die dies beschlossen hat, aber die Kommunen mit neuen Aufgaben und Kosten belastet. Die Kostentragung bei gestufter Aufgabenerfüllung in Art. 104 a Abs. 2 GG sollte im Sinne eines Verantwortlichkeitsprinzips als durchgehende Lastenverteilungsregel der Verfassung formuliert werden: *"Der Ebene, welche die Aufgabenzuständigkeit hat, obliegt auch die Ausgabenlast; dies gilt zwischen Bund und Ländern ebenso wie seitens des Bundes oder der*

Länder gegenüber Gemeinden oder Gemeindeverbänden. Begründet oder erweitert der Bund Aufgaben, die von den Ländern auszuführen sind, ist er ihnen zur vollständigen Erstattung der notwendigen Ausgaben verpflichtet. Dies gilt insbesondere für solche Gesetze, die Geld- oder Sachleistungen gewähren oder die Errichtung, Unterhaltung und den Betrieb öffentlicher Einrichtungen vorsehen." Wer Aufgaben aufgreift und gestaltet, muß dafür auch die Kosten übernehmen.

- Folgerichtig muß unterbunden werden, daß sich der Bund über Angebote der zusätzlichen Übernahme von Leistungen in die Gestaltungshoheit von Ländern oder Kommunen hineindrängt. Deshalb sind Art. 104 a Abs. 3 und 4 GG (Geldleistungen und Finanzhilfen des Bundes) zu streichen.

Die Entflechtung der Aufgabenzuständigkeiten im Interesse klarer Verantwortungszuordnung verlangt außerdem, daß sich die niedrigere Ebene - hier die Länder - bei der höheren - hier dem Bund - nicht über Gebühr in die dortige Aufgabenwahrnehmung einmischen. Wer Zuständigkeiten hat, sollte diese unbeschadet des föderalen Solidaritätsprinzips ("gegenseitige Bundestreue") auch eigenverantwortlich ausüben können. Art. 23 GG sollte deshalb neu durchdacht werden.

- Der Bund darf nur Finanzierungszuständigkeiten in Anspruch nehmen, die ihm das Grundgesetz ausdrücklich zuweist.

Insbesondere: Verwaltungskompetenzen entflechten

Auch und besonders in der Verwaltung geht die Verflechtung und Vermischung von Bundes- und Landeszuständigkeiten viel weiter, als von der Sache her geboten ist. Dies hat besonders schwerwiegende Konsequenzen, da daraus unab- hängig von der Gesetzesmaterie in einer Vielzahl von Fällen die Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat abgeleitet worden ist. Hier liegt eine der wesentlichen Ursachen für die Gesetzgebungsblockade zwischen Bundestag und Bundesrat, die beseitigt werden muß.

- Generell müssen die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in Verwaltungsorganisation und -verfahren der Länder drastisch reduziert werden. Soweit sie nicht völlig gestrichen werden, sollte die daran ge-

knüpfte Folge die Übernahme der durch den Eingriff verursachten spezifischen Kosten durch den Bund sein.

- Bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Aufgaben der Länder können die Eingriffsrechte des Bundes gemäß Art. 84 Abs. 1, 2 und 5 GG ganz entfallen: was das Grundgesetz zur "eigenen Aufgabe" erklärt hat, eignet sich per definitionem nicht für Fremdbestimmung. Das gilt auch für die Finanzverwaltung, weshalb Art. 108 Abs. 5 und 7 gestrichen werden sollten.
- Soweit als Ausnahme von der Regel landeseigener Ausführung der Bundesgesetze Auftragsverwaltung stattfindet, muß sich der Bund entschiedener aus der landeshoheitlichen Organisation des Gesetzesvollzugs heraushalten. Deshalb sollten in Art. 85 GG der Nachsatz in Abs. 1 (Einmischung in die Behördeneinrichtung) und Satz 2 in Abs. 2 (Regelung einheitlicher Ausbildung der Landesbediensteten) gestrichen werden.
- Auch die Verquickung von Bundesverwaltung und Landesverwaltung bei der Ausführung von Steuergesetzen muß beseitigt werden. Bei diesem Paradefall einer Mischverwaltung ist die Vernebelung der Verantwortung mit Händen zu greifen.

Subsidiarität heißt vor allem Vorrang des Privaten

Eine Reform des Föderalismus, die die Neuverteilung von Aufgaben zum Ziel hat, darf nicht bei einer Verlagerung der Kompetenzen auf möglichst niedere Hoheits-ebenen stehenbleiben. Vielmehr muß entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, das für Liberale ein elementarer Teil ihres Politikverständnisses ist, die Verankerung von Verantwortung beim Bürger absolute Priorität haben.

Deshalb fordern wir die Aufnahme eines Privatisierungsgebotes in das Grundgesetz. Der Staat muß aufgrund eines solchen Gebotes immer begründen, warum er sich überhaupt für eine Angelegenheit für regelungsberufen hält, und er muß zur Entstaatlichung gezwungen werden können. Der Vorrang des Privaten muß einklagbar werden. Die Einführung einer Konkurrentenklage ist ein Weg.

Ordnung des Staates nach dem Subsidiaritätsprinzip als liberale Zukunftsaufgabe

Unsere Vorschläge zur Kompetenzverteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip sind nur ein erster Schritt zur Beschränkung und Dezentralisierung des Staates. Dieselben Grundsätze sind auch auf unser System der sozialen Sicherung anzuwenden. Dezentralisierung, Selbstbestimmung und Wettbewerb sind immer gefährdet. Die auf diese Ziele gerichteten Anstrengungen müssen kontinuierlich fortgesetzt werden, denn viele Kräfte und Interessen wirken in Richtung auf Zentralisierung, Bürokratisierung und Kartellierung.

Diese Feststellung hat im Lichte der voranschreitenden europäischen Einigung besondere Bedeutung. Hier sind gleichfalls mächtige Zentralisierungstendenzen am Werk, deren kritische Überprüfung nicht mehr lange aufgeschoben werden darf.

Langfristig kann dieser Trend zur Zentralisierung nur dann gebremst und in ein Gleichgewicht gebracht werden, wenn bei der Ordnung des Staates das Subsidiaritätsprinzip sehr ernst genommen wird. Das heißt, die Beweislast derjenigen Instanz aufzubürden, die eine zentralisierend wirkende Maßnahme vorschlägt, so daß die Notwendigkeit jeder dieser Maßnahmen am Subsidiaritätsprinzip gemessen werden muß.

Darüber, was bürgernähere Entscheidungsebenen leisten können, sollte nicht vorrangig die bürgerfernere, "zentrale" Ebene entscheiden. Nach liberalem Verständnis findet die Delegation von Machtbefugnissen von "unten" nach "oben" statt. Eine Ausweitung plebiszitärer Elemente in Ländern und Gemeinden könnte sich dabei als hilfreich erweisen.

Berlin, 29. Oktober 1999

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

Prof. Charles B. Blankart, Berlin

Dr. Ing. E.h. Hans-Olaf Henkel, Köln
Päsident des BDI

Wolfram Dette, Wetzlar
Oberbürgermeister
schel,

Prof. Dr. Johann-Friedrich Henschel,

Prof. Dr. Stefan Homburg,

Karlsruhe, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.

Hannover

Dr. Max Frenkel, Zuchwil (Schweiz)

Dieter Fertsch-Röver, Köln,
Ehrenvorsitzender der ASU

Dr. Günter Kröber, Leipzig,
Mitglied des sächsischen Verfassungs-
gerichtshofs

Prof. Dres. Christian Kirchner LL.M.,
Berlin

Heinz Lanfermann, Berlin
Staatssekretär a.D.

Prof. Dr. Peter Graf Kielmannsegg,
Mannheim

Prof. Dr. Wernhard Möschel, Tübingen

Prof. Dr. Marcus Lutter, Bonn

Prof. Dr. Hubertus Müller-Groeling, Kiel

Dr. Jürgen Morlok, Karlsruhe,
Vorsitzender des Vortsandes der
Baden Airpark AG

Karl Otto Pöhl, Frankfurt

Dr. Tyll Necker, Bad Oldesloe,
Gesellschafter der HAKO Holding
GmbH & Co.

Dr. habil. Peter Röhlinger, Jena
Oberbürgermeister

Prof. Dr. Friedrich Schneider, Linz

Dr. Gerhart Raichle, Berlin
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung
Kiel

Prof. Dr. Roland Vaubel, Neustadt

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig MdB,

Matthias Strohs, Stuttgart
Köln

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker,

Prof. Dr. Horst Zimmermann, Marburg