



## **Beschluss**

**„Den Föderalismus neu entfesseln:  
Baden-Württemberg stärken – Deutschland beweglicher  
machen.“**

**47. Landesparteitag  
der  
CDU Baden-Württemberg**

**CongressCentrum  
Böblingen**

**5./6. Dezember 2003**

**Den Föderalismus neu entfesseln:  
Baden-Württemberg stärken - Deutschland beweglicher machen.**

Deutschland ist ein Bundesstaat. Nach dem Grundgesetz stehen Bund und Länder gleichberechtigt nebeneinander. Die Länder haben eigene, nicht vom Bund abgeleitete Staatsqualität. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist grundsätzlich Sache der Länder. Dieser Eigenständigkeit der Länder wird die gegenwärtige Verfassungswirklichkeit nicht mehr gerecht.

Nach über 50 Jahren haben sich die anfangs klaren Konturen des Föderalismus verwischt. Das ursprünglich ausgewogene Verhältnis zwischen Bund und Ländern hat sich immer stärker zu Gunsten des Bundes verschoben. Immer neue Ausgleichsmechanismen verhindern den sinnvollen Gestaltungswettbewerb um bessere Lösungen für ganz Deutschland. Die staatliche Ordnung Deutschlands bleibt hinter ihren Möglichkeiten zurück.

Die Potenziale des Föderalismus müssen deshalb neu entfesselt werden. Die Chancen des Föderalismus liegen in der Vielfalt und in der Offenheit für neue Ideen. Dies gilt ganz besonders für die Bildungspolitik. Die große Chance der Bildungsplanung in Deutschland ist die Vielfalt. Gerade hier wollen wir wieder mehr Wettbewerb unter den Ländern. Einen verpflichtenden Verfassungsauftrag zur gemeinsamen Bildungsplanung lehnen wir ab. Er führt im Ergebnis zur Nivellierung auf niedrigem Niveau.

Die Diskussion um den Entwurf einer Europäischen Verfassung zeigt den Weg. Im Geflecht zwischen Bund und Ländern müssen die Stärken der Länder wieder betont werden. Mehr Gestaltungsspielräume für die Länder bedeuten mehr Europafähigkeit: Im zusammenwachsenden Europa wird der Wettbewerb immer mehr zwischen den Regionen ausgetragen.

## **Den Föderalismus am Maßstab der Subsidiarität erneuern:**

Nach dem Subsidiaritätsprinzip greift eine Gemeinschaft nur dort fördernd und unterstützend ein, wo Einzelne oder kleinere Einheiten ohne ein Eingreifen und ohne Hilfestellungen Wesentliches nicht leisten könnten, weil sie überfordert sind. Dabei gibt die Gemeinschaft immer nur Hilfe zur Selbsthilfe, auf keinen Fall übt sie Dauerbetreuung oder Bevormundung gegenüber dem Einzelnen oder einer kleineren Gemeinschaft aus.

Wo eine so verstandene Hilfestellung notwendig ist, sind die Gemeinschaftsmitglieder zu solidarischem Handeln verpflichtet.

Was für das Verhältnis des einzelnen zur Gemeinschaft gilt, gilt nicht anders für das Verhältnis der staatlichen Ebenen zueinander. In der föderalistischen Staatsordnung des Grundgesetzes gilt deshalb eine prinzipielle Vermutung für die Zuständigkeit der Länder. Der Bund ist erst gefordert, wenn die Länder nachweislich nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Dieser Nachweis ist erst geführt, wenn die Wahrnehmung einer Aufgabe durch die Länder bei einer Gesamtbetrachtung zu deutlich schlechteren Ergebnissen führt.

Das so austarierte System der solidarischen Hilfe zur Selbsthilfe ist verankert im grundgesetzlichen Prinzip der Bundesstaatlichkeit. Er verlangt die Herstellung von Chancengleichheit als Voraussetzung eines Gestaltungswettbewerbs. Gleichheit der Chancen bedeutet allerdings nicht Gleichheit der Ergebnisse. Ziel ist ein Wettbewerb um die besten Lösungen.

Wer Zutrauen in die Gestaltungskraft der Länder und ihrer Kommunen hat, wer Sachnähe will und wer bereit ist, politische Entscheidungen näher an die Menschen zu bringen, muss das Prinzip der Subsidiarität zum Maßstab der Erneuerung machen. Wer so handelt, erneuert Staat und Gesellschaft, damit sich die Bürger wieder mit ihnen identifizieren können.

Deshalb fordert die CDU Baden-Württemberg:

- Um der staatlichen Ordnung in Deutschland mehr Kraft zur politischen Gestaltung zurückzugeben, muss eine Erneuerung der Bundesstaatlichkeit auf der bewährten staatlichen Ordnung des Grundgesetzes vollzogen werden.
- Die Entscheidungsfähigkeit aller staatlichen Ebenen ist so zu verbessern, dass eine Vielfalt politischer Ideen und Lösungen ermöglicht wird und politische Verantwortung klarer und transparenter zuzuordnen ist.
- Die Zentralisierungstendenzen des Bundes haben einen fortgesetzten Bedeutungsverlust der Länder und insbesondere ihrer Parlamente zur Folge. Dieser Entwicklung ist durch eine Entflechtung sowie eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Kompetenzen ein Riegel vorzuschieben.
- Mit einer Stärkung der Länderparlamente durch die Rückgabe von gesetzgeberischer Verantwortung durch den Bund muss die Demokratie lebendig gehalten und eine neue Bürgergesellschaft geschaffen werden. Die Zentralisierung föderaler Strukturen in Deutschland hat schon zu lange das Verständnis für Demokratie und Parlamentarismus beeinträchtigt.
- Durch eine volle finanzielle Kompensation bei der Übertragung von Aufgaben muss die Balance zwischen Bund und Ländern wieder hergestellt werden.

### **Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten - Neue Freiheiten für die Länder**

Die Länder haben das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Diese Grundregel wurde durch die Ausweitung der Gesetzgebung des Bundes vor allem bei der konkurrierenden und bei der Rahmengesetzgebung mehr und mehr ausgehöhlt.

Um die Gewichte von Bund und Ländern entsprechend dem ursprünglichen Ansatz des Grundgesetzes (Art. 30, 70 Abs. 1, 83 GG) wieder in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, brauchen die Länder eigene gesetzgeberische Verantwortung. Nach Art. 90 des Grundgesetzes ist der Bund Aufgabenträger für Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Sie werden im Auftrag des Bundes von den Ländern verwaltet. Die CDU Baden-Württemberg fordert in diesem Zusammenhang die Übertragung der

Verantwortung für die Bundesfernstraßen vom Bund auf die Länder bei gleichzeitiger Übertragung der adäquaten Finanzmittel.

Eine Ausweitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes um weitere ausufernde Regelungsbereiche (z.B. Verbraucherschutz) lehnen wir ab.

### Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Die konkurrierende Gesetzgebung in der derzeitigen Ausgestaltung ist Teil des Problems, dass keine klare Zuteilung der Verantwortlichkeiten erfolgen kann. Der Bund kann, ohne dass er die Notwendigkeit der Herstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse begründen muss, Gesetzesinitiativ werden. Würde Art. 72 GG entsprechend angewandt, müsste eine Begründung erfolgen.

Daher bedarf es im Bereich der konkurrierende Gesetzgebung einer klareren Zuteilung der Kompetenzen. In der weiteren Diskussion ist ein dreistufiges Verfahren anzuwenden:

Zunächst sollten soviel als möglich Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt werden. So können z.B. die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, das Versammlungsrecht, das Notariatswesen sowie die außerschulische berufliche Bildung in die Länderkompetenz übertragen werden. Jede einzelne Gesetzesmaterie soll darauf überprüft werden, ob eine klare Zuteilung erfolgen kann.

In einem zweiten Schritt ist zu überprüfen, ob die Einräumung eines Zugriffsrechts verfassungsrechtlich machbar und im Interesse der Länder ist.

In einem dritten Schritt wäre als geringste Möglichkeit die Einführung von Öffnungsklauseln zugunsten der Länder vorzusehen, um darüber die Gestaltungsrechte der Länder zu stärken.

### Rahmengesetzgebungskompetenz

Nach Ansicht der CDU Baden-Württemberg hat sich die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nicht bewährt. Sie verwischt die Kompetenzbereiche von Bund und Ländern, verschleiern die politischen Verantwortlichkeiten und macht die Legislative wegen der Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens schwerfällig. Das gilt insbesondere bei der Umsetzung von rechtlichen Vorgaben der Europäischen

Union. Die Rahmengesetzgebungskompetenz muss deshalb entfallen: ihre Regelungsmaterien sind zwischen Bund und Ländern aufzuteilen und den übrigen Kompetenztiteln zuzuordnen.

Dabei gehört in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder der Erlass von Rechtsvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen (Art. 75 I Nr. 1 GG), die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 I Nr. 1a GG), die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 I Nr. 2 GG), das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 75 I Nr. 3 GG) sowie die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt (Art. 75 I Nr. 4 GG).

In die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehören das Melde- und Ausweiswesen (Art. 75 I Nr. 5 GG) und der Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 75 I Nr. 6 GG).

### **Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in der Bundesgesetzgebung:**

Bei der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen ist die Verflechtung von Bund und Ländern besonders augenfällig. Die Zustimmungsbedürftigkeit von rund 60 % der Bundesgesetze ist die Folge der Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes.

Eine beträchtliche Reduzierung der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze ist möglich mit Blick auf die Vorschriften des Bundes zum Verwaltungsverfahren. Hier hat der Bund immer stärker auch in das Verwaltungsverfahren der Länder eingegriffen, ohne dass dies in allen Fällen notwendig gewesen wäre. Das wollen wir dem Bund zukünftig verwehren und die Eigenständigkeit der Länder bei der Ausführung der Gesetze wieder stärken.

Vorschläge zu einer einseitigen Reduzierung der Zustimmungspflicht in diesem Zusammenhang greifen zu kurz. Es wäre nicht akzeptabel, wenn der Bund Festlegungen für die Zuständigkeit und Aufgaben von Landesbehörden und für das von diesen

anzuwendende Verwaltungsverfahren treffen könnte, ohne dass die Länder als Träger dieser Behörden hierauf Einfluss hätten.

Nicht jede Durchbrechung der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder durch den Bund muss die Zustimmungspflichtigkeit des ganzen Gesetzes auslösen. In jedem Fall muss aber sichergestellt bleiben, dass die Länder Einfluss behalten, wenn mit einem Gesetz des Bundes erhebliche Kosten für sie verbunden sind.

## **Reform des Bundesrats**

Die CDU fordert eine umfassende Reform des Bundesrates. Wichtig sind für uns folgende Punkte:

### Gerechtere Verteilung der Stimmen der Länder

Die Stimmenverteilung im Bundesrat ist neu zu gestalten. Die Tatsache, dass eine Zählstimme im Bundesrat in Bremen 230.000 Einwohner, in Nordrhein-Westfalen dagegen 3 Mio. Einwohner repräsentiert, zeigt den dringenden Handlungsbedarf.

### Kein Stimmensplitting

Die Einheitlichkeit der Stimmabgabe im Bundesrat muss erhalten bleiben. Sie entspricht der Unteilbarkeit des Landesinteresses und bildet damit auch eine Hürde gegen eine parteipolitische Überformung der Interessenwahrnehmung der Länder.

## **Gemeinschaftsaufgaben**

Bei den Gemeinschaftsaufgaben fallen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander. Sie bilden den klassischen Fall von Mischfinanzierungen mit hohem Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand. Die politischen Steuerungswirkungen sind kaum messbar. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der politischen Entscheidungen werden beeinträchtigt. Gemeinschaftsaufgaben begrenzen auch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. Sie bilden ein Einfallstor für die

politische Mitentscheidung des Bundes in Bereichen, die ursprünglich seinem Zugriff entzogen waren.

Nach Art. 91 a und 91 b GG sind der Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und das Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschungsförderung Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Diese sind ersatzlos zu streichen und vollständig an die Länder zurückzugeben. Verbleibende Koordinierungserfordernisse insbesondere bei EU-rechtlichen Vorgaben können auch im Wege der freiwilligen Selbstkoordination der Länder erfolgen. Hierbei kann der Bund einbezogen werden.

Etwas anderes gilt für die gemeinsame Forschungsförderung. Die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern trägt der herausragenden Bedeutung der wissenschaftlichen Forschung für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands Rechnung. Dies gilt insbesondere für die großen überregionalen Selbstverwaltungsorganisationen der Wissenschaft. Mit dieser Aufgabe wären die Länder alleine überfordert.

### **Finanzbeziehungen / Finanzverfassung:**

Auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind neu zu ordnen.

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz im Steuerwesen, die Verteilung des Steueraufkommens und die Finanzverwaltung müssen neu geregelt werden. Ohne eine Neugestaltung dieser finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen bleibt eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auf halbem Wege stehen.

Deshalb fordert die CDU Baden-Württemberg:

- Die Entscheidung über eine Aufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung gehören zusammen. Wer über Wohltaten entscheidet, darf nicht darauf vertrauen, dass andere sie bezahlen. Auch in einer staatlichen Ordnung darf es keine Geschenke geben, die den Schenker nichts kosten. Deshalb ist auf Bundesebene das Konnexitätsprinzip im Verhältnis zu den Ländern ebenso in der Ver-

fassung zu verankern, wie dies in Baden-Württemberg gegenüber den Kommunen bereits der Fall ist. Das ist eine zentrale Voraussetzung für den verantwortungsvollen Umgang mit Steuergeldern.

Dringend notwendig ist auch eine größere Einnahmehoheit der Länder. Es müssen alle Möglichkeiten ausgelotet werden, das Verbundsystem zu durchbrechen und Steuerkompetenzen Bund und Ländern getrennt zuzuweisen.

- Die Regelung des Länderfinanzausgleichs muss im Hinblick auf seine Auswirkungen kritisch überprüft werden: Der entscheidende Schwachpunkt der deutschen Finanzverfassung bleibt nach unserer Auffassung die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs. Trotz der erreichten Verbesserungen überwiegen immer noch wettbewerbsfeindliche und anreizhemmende Elemente. In einem zweifellos langfristigen Prozess muss darauf hingewirkt werden, dass dem Gedanken eines fairen Wettbewerbsföderalismus wieder mehr Rechnung getragen wird.
- Ausschließliche Ertragshoheit bedeutet ausschließliche Zuständigkeit: Soweit den Ländern nach geltendem Recht die ausschließliche Ertragshoheit zusteht, sollte die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugunsten einer ausschließlichen Zuständigkeit der Länder abgeschafft werden. Dies gilt insbesondere für Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer.

### **Mehr Verantwortung bringt mehr Pflichten für die Länder**

Mit der Stärkung ihrer Gesetzgebungskompetenzen wächst die Verantwortung der Länder für die Umsetzung von rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union in innerstaatliches Recht. Die bislang alleinige Haftung des Bundes im Außenverhältnis kann dann zugunsten einer differenzierenden Regelung verändert werden. Der neuen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und der jeweiligen Verantwortung von Bund und Ländern bei der innerstaatlichen Rechtsetzung kann so Rechnung getragen werden.

## **Stärkere Länder - stärkeres Deutschland: Für eine Länderneugliederung**

Deutschland kann sich den Luxus von 16 Parlamenten und Regierungen auf Dauer nicht leisten, zumal immer mehr Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen werden.

Die Schaffung von schlagkräftigeren und leistungsfähigen Ländern ist allerdings Sache der betroffenen Länder selbst. Dies kann nicht unter Missachtung der gewachsenen regionalen Identität von oben herab verordnet werden. Vielmehr liegt es an den Bürgerinnen und Bürgern, in freier Selbstverantwortung einen solchen Schritt zu wagen.

Das baden-württembergische Beispiel der einzigen gelungenen Länderneugliederung zeigt jedoch, dass darin ein enormes Potential liegen kann. Starke Länder sind weit besser in der Lage die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger im Beziehungsgeflecht der Länder untereinander sowie im Bund und in Europa zu vertreten. Durch Effizienzgewinne lassen sich zudem Steuergelder in erheblichem Maße einsparen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir die Politik in der Pflicht, bei den Menschen für eine Länderneugliederung zu werben, wo dies sinnvoll ist. Zudem gilt es, einzelne Elemente des Länderfinanzausgleiches so zu ändern, dass sie in Bezug auf eine Länderneugliederung nicht mehr hemmend wirken.