



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.)

Deutschland vor der Föderalismus-Reform

Eine Dokumentation

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung

Anschrift: Nauklerstraße 37 a
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368
Fax: +49 (0)7071-92 28 76
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Förster
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal) und
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Matthias Chardon, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung,
November 2003

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart

ISBN-Nr.: 3-9806978-7-8

Schutzgebühr: 3,- €

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Der deutsche Föderalismus im Herbst 2003: Mängeldiagnose und Reformkonzepte – zur Einführung <i>Rudolf Hrbek</i>	7
Dokument 1: Ministerpräsidentenkonferenz: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“ (27.03.2003)	26
Dokument 2: Bundesregierung „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes“ (09.04.2003)	32
Dokument 3: Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente: „Bekennnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken!“ (31.03.2003)	36
Dokument 4: Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags: „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ (20.03.2002)	41
Dokument 5: Deutscher Landkreistag: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (07.06.2001)	54
Dokument 6: Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ): „Berliner Programm zur Reform des Föderalismus. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung politischer Gestaltungskraft“ (13.06.2003)	65
Dokument 7: Bertelsmann-Stiftung, Kommission <i>Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit</i> : „Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus“ (Gütersloh 2000)	86

-
- Dokument 8: Föderalismus-Kommission des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung: 108
8/1: „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“ (21.08.1998)
8/2: „Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Subsidiarität ohne Wenn und Aber!“ (29.10.1999)
8/3: „Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern“ (15.01.2002)
- Dokument 9: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Jürgen Papier: „Föderalismus auf dem Prüfstand“, Vortrag auf der Assessorenwoche in Karlsruhe-Rüppurr (07.09.2003) 123
- Dokument 10: Prof. Dr. Fritz Scharpf: „Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb“ (FAZ vom 17.04.2001) 132
- Dokument 11: Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner: „Reformstau durch ein Zuwenig an Föderalismus“ (Wirtschaftsdienst H. 4/2002) 139
- Dokument 12: Stiftungsallianz *Bürgerlicher Bundesstaat*: „Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“, Presseerklärung (15.10.2003) 143
- Dokument 13: Bundesrat: „Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung“, Drucksache 750/03 (17.10.2003) 147

Vorwort

Der deutsche Föderalismus ist reformbedürftig. Darin stimmen Politiker von Bund und Ländern überein und dieser Befund wird auch von Wissenschaftlern, die sich mit der Bundesstaatlichkeit in Deutschland befassen, geteilt. Übereinstimmung scheint es auch bei der Beantwortung der Frage nach den Gründen für die Reformbedürftigkeit zu geben; genannt werden Strukturen, die die Leistungsfähigkeit der Politik von Bund und Ländern beeinträchtigen, die zu Entscheidungsblockaden führen und als dringend bezeichnete Reformvorhaben auf wichtigen Politikfeldern verhindern und die hinsichtlich ihrer demokratischen Qualität als mangelhaft gelten; verwiesen wird auf ein Übermaß an Unitarisierung und das Fehlen von Möglichkeiten zu eigenständiger Politikgestaltung sowohl des Bundes als auch einzelner Länder als Folge des Verbund-Föderalismus. Nicht anders ist das Bild, wenn man sich die Vorschläge ansieht, die zur Behebung oder mindestens Minderung der Mängel des gegenwärtigen Föderalismus gemacht werden: auf den Prüfstand gehörten die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die Finanzverfassung und die Rolle des Bundesrates.

Zu so viel Übereinstimmung passt dann allerdings nicht der Umstand, dass konkrete Reformen des deutschen Föderalismus in den letzten drei Jahrzehnten weitgehend ausgeblieben sind. Die Enquête-Kommission Verfassungsreform hat sich Mitte der 70er Jahre eingehend mit verschiedenen Aspekten des deutschen Föderalismus befasst; ihr Schlussbericht enthielt eine Reihe von Empfehlungen, denen allerdings zum Teil auch anders lautende Sondervoten an die Seiten gestellt wurden. Substantielle Verfassungsänderungen blieben jedoch aus. Das gilt auch für die gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, die Anfang der 90er Jahre im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung Reformüberlegungen – auch zu Aspekten der bundesstaatlichen Ordnung – anstellte, ohne zu wichtigen Einzelfragen mehrheitsfähige Vorschläge präsentieren zu können, sodass es bei marginalen Korrekturen des Grundgesetzes blieb.

Seit Mitte/Ende der 90er Jahre werden Forderungen nach durchgreifenden Reformen des deutschen Föderalismus wieder mit mehr Nachdruck und in wachsender Zahl erhoben, wobei der Blick auf die in der Diskussion vertretenen Positionen und Vorschläge ein recht breites Spektrum von z.T. noch weit auseinander liegenden Auffassungen zeigt. Je mehr man sich auf die Diskussion von Detailaspekten einlässt, desto schwieriger scheint es zu sein, einvernehmliche Lösungen zu finden. Die Übereinstimmung beschränkt sich auf Überschriften und eher allgemeine Schlagworte, nicht – oder noch nicht – auf klärungsbedürftige Details.

Mit der Entscheidung der politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern, eine Kommission von Bundestag und Bundesrat einzusetzen, die Vorschläge zu einer Modernisierung der Bundesstaatlichkeit ausarbeiten und entsprechende Verfassungsänderungen vorbereiten soll, ist insofern eine neue Situation eingetreten, als die Verantwortlichen damit Erwartungen auf die Realisierung wirklich substantieller Reformen geweckt und sich so selbst unter Zugzwang gesetzt haben.

In der Diskussion der letzten Jahre um eine Föderalismus-Reform sind viele Vorschläge unterbreitet worden, sodass die neu eingesetzte Kommission reichhaltiges Material zur Verfügung hat. Die Vorschläge unterscheiden sich jedoch, zusammen genommen, so sehr, dass nicht absehbar ist, welche Lösungen zu wichtigen Fragen die Kommission wird formulieren können, die zugleich Chancen haben, die Unterstützung einer für Verfassungsänderungen nötigen Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zu finden.

Mit der hier vorgelegten Dokumentation soll die Orientierung bei der Begleitung der Arbeiten der Föderalismus-Kommission erleichtert werden. Es konnte bei der großen Zahl von Meinungsäußerungen und konkreten Vorschlägen, die in der Debatte um die Zukunft des deutschen Föderalismus in den vergangenen Jahren vorgelegt wurden, nicht um Vollständigkeit gehen. Die Dokumentation enthält vielmehr eine Auswahl von Positionspapieren und Vorschlägen, die zusammen genommen das breite Spektrum maßgeblicher Vorstellungen spiegeln und die deshalb auch den Mitgliedern der Kommission als Orientierungspunkt und Berufungsgrundlage dienen werden. Die Kenntnis der hier versammelten Positionen soll dem aufmerksamen Beobachter der Kommissions-Beratungen helfen, die Reichweite einzelner Reforminitiativen zu beurteilen und die Chancen, dass die Kommission zu einem überzeugenden Reformvorschlag kommt, besser einzuschätzen.

Unser besonderer Dank gilt denjenigen, die uns die erbetenen Beiträge für den Abdruck in dieser Dokumentation zur Verfügung gestellt und eine Reihe ergänzender Informationen gegeben haben, die wir den Lesern in den kurzen Erläuterungen und Hinweisen zu den einzelnen Dokumenten weitergeben. Um die Beschaffung der Beiträge und der ergänzenden Informationen hat sich Annegret Eppler bemüht; sie hat auch die einleitenden Erläuterungen zu den einzelnen Dokumenten verfasst. Petra Reiter-Mayer hat in bewährter Sorgfalt die Druckvorlage erstellt. Matthias Chardon und Martin Große Hüttmann waren, einmal mehr, gute Gesprächspartner bei der Konzipierung und Realisierung dieser Publikation.

Der deutsche Föderalismus im Herbst 2003: Mängeldiagnose und Reformkonzepte – zur Einführung.

Rudolf Hrbek

Die Bundesstaatlichkeit zählt zusammen mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaats-Prinzip zu den Fundamentalnormen des 1948/49 geschaffenen (damals west-)deutschen Staates.¹ Sie geht auf eine ausdrückliche Vorgabe der alliierten Besatzungsmächte zurück, als diese die deutschen Ministerpräsidenten autorisiert hatten, die drei westlichen Besatzungszonen in eine staatliche Organisation zu überführen; die Vorgabe stimmte indessen auch mit den Leitbildern und Ordnungsvorstellungen der großen Mehrheit der deutschen politischen Akteure überein. Das Grundgesetz hat in Art. 79, Abs. 3 die Bundesstaatlichkeit „verfassungsfest“ gemacht: Diese „Ewigkeitsgarantie“ verbietet die Umwandlung der Bundesrepublik in ein zentralistisches System ohne Länder mit der Qualität von Staaten; sie schließt indessen nicht Änderungen in der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung aus: eine ganze Reihe von teilweise substantiellen Verfassungsänderungen bezogen sich auf die föderale Ordnung, die so an neue Bedingungen angepasst werden sollte. Auf der anderen Seite unterblieb eine mit dem ursprünglichen Neugliederungsgebot des Art. 29 GG ausdrücklich vorgesehene Anpassung der bundesstaatlichen Ordnung; der explizite Neugliederungsauftrag wurde 1976 in eine bloße Kann-Bestimmung umgewandelt.²

Die sicherlich weittragendste und folgenreichste Änderung der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgte mit den Verfassungsänderungen des Jahres 1969. Mit den Bestimmungen über die sogenannte große Finanzreform, zu denen auch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b) gehörte, wurde der bislang schon recht enge Verbund, der bereits in der Grundausstattung der bundesstaatlichen Ordnung angelegt war und der

1 Die Monographie von Heinz Laufer/Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1998, gilt als bewährte Gesamtdarstellung des deutschen Föderalismus. Eine kürzere und neuere Darstellung stammt von Roland Sturm, *Föderalismus in Deutschland*, München 2003 (Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit); ein Kapitel behandelt Strukturprobleme des Föderalismus und die Reformdebatte (S. 91-116).

2 Vgl. dazu Rudolf Hrbek, *Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B46/1971; sowie Almuth Hennings, *Der unerfüllte Verfassungsauftrag. Die Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld politischer Interessengegensätze*, Heidelberg/Hamburg 1983.

sich in der etwa zwanzigjährigen Entwicklung faktisch verstärkt hatte³, nun auch verfassungsrechtlich festgeschrieben und zur „Politikverflechtung“ weiter entwickelt. Der bereits vor der Verfassungsänderung des Jahres 1969 bestehende Verbund im Rahmen des kooperativen Föderalismus war mit dem schrittweisen Autonomieverlust der Länder verbunden, den diese allerdings durch einen Zuwachs an Beteiligungsrechten kompensierten. Diese wurden, ganz im Sinn der deutschen Tradition des Exekutiv-Föderalismus⁴, von den Landesregierungen und ihren Verwaltungen wahrgenommen, während die Landesparlamente immer weiter an den Rand gedrängt wurden.

Die Auswirkungen dieses nach der Grundgesetz-Änderung 1969 „Politikverflechtung“⁵ genannten immer enger gewordenen Verbundsystems wurden überwiegend, und je länger je mehr, negativ gesehen.⁶ Kritisiert wurde, dass bei der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben die Bürokratien von Bund und Ländern dominierten; dass sich dabei ein immer deutlicherer Ressort-Egoismus zeigte, der nicht zuletzt übergeordnete Koordinationsmaßnahmen erheblich erschwerte, wenn nicht ganz verhinderte; dass die Parlamente von Bund und Ländern praktisch ausgeschaltet waren; dass das ganze Verfahren der Gemeinschaftsaufgaben intransparent war und schließlich getroffene Entscheidungen nicht bestimmten Akteuren zugerechnet werden konnten, mit allen negativen Folgen für die Legitimation solcher Entscheidungen. Kritisiert wurde sodann die Ineffizienz, nicht zuletzt eine Folge des Einstimmigkeits-Erfordernisses. Finanzmittel des Bundes wurden im Zuge der Mischfinanzierung nach dem Gießkannenprinzip verteilt und praktisch alle Länder hatten das Bestreben, dabei anteilig und „fair“ bedient zu werden. Der dominierende Politikstil unter den Bedingungen der Politikverflechtung waren Verhandlungen und das Ergebnis solcher Aushandlungsprozesse waren vielfach Paketlösungen, die ganz einfach deshalb allenfalls suboptimal waren, weil sie die Konzentration auf bestimmte

3 Bereits 1982 hatte Konrad Hesse in einer stark beachteten Analyse vom „unitarischen Bundesstaat“ gesprochen (Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962). Vgl. dazu auch Rudolf Hrbek, *Die föderale Ordnung – Anspruch und Wirklichkeit*, in: Marie-Luise Recker/Burkhard Jellonek/Bernd Rauls (Hrsg.), *Bilanz: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, St. Ingbert 2001, S. 53-68.

4 Vgl. dazu Gerhard Lehmbuch, *Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen*. „History Matters“ in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Opladen 2000, S. 299-314.

5 Der Begriff „Politikverflechtung“ zur Charakterisierung der deutschen Bundesstaatlichkeit geht auf Fritz W. Scharpf zurück; vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976.

6 Vgl. dazu beispielsweise die Charakterisierung von Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

Schwerpunkte verhinderten. Die Tendenz zu einvernehmlichen Entscheidungen, und das heißt zu Kompromissen, wurde weiterhin dadurch gefördert, dass immer mehr Bundesgesetze zustimmungspflichtig waren, was bei parteipolitisch unterschiedlichen oder gar gegensätzlichen Konstellationen im Bundestag einerseits und im Bundesrat andererseits den Zwang zu faktischen „großen“ Koalitionen in vielen auch wichtigen Fragen notwendig machte.⁷

Es erstaunt daher nicht, dass immer wieder Überlegungen angestellt und auch ganz systematische Versuche unternommen wurden, die bundesstaatliche Ordnung erneut zu ändern und durch Reformen als Fehlentwicklungen perzipierte Folgen der Verfassungsänderung von 1969 und in ihrem Gefolge eingetretene Entwicklungen zu korrigieren. Am 22. Februar 1973 hatte der Deutsche Bundestag einstimmig die Einsetzung einer Enquête-Kommission Verfassungsreform beschlossen.⁸ Sie hatte den Auftrag, „zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen – unter Wahrung seiner Grundprinzipien – anzupassen.“ Ziel war nicht, eine Totalrevision des Grundgesetzes in Angriff zu nehmen; die Kommission konzentrierte sich vielmehr auf die beiden Fragenkomplexe „Bund und Länder“ sowie „Parlament und Regierung“. Was die bundesstaatliche Ordnung betrifft, kamen insbesondere die folgenden Punkte auf den Prüfstand: Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen; Fragen der Finanzverfassung, der Rahmenplanung und der Investitionsfinanzierung; die Stellung des Bundesrates und der kommunalen Ebene; schließlich die internationalen Beziehungen hinsichtlich der Kompetenzen von Ländern.

Die Enquête-Kommission befasste sich mit diesen sowie den Einzelfragen des anderen Hauptkomplexes über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren und legte im Dezember 1976 ihren Schlussbericht mit Empfehlungen zur Verfassungsreform vor.⁹ Der sehr ausführliche Schlussbericht zeugt von den überaus gründlichen und sachkundig geführten Überlegungen und Beratungen und ist deshalb auch heute noch ein sehr informatives und lesenswertes Dokument. Zu einer Reihe von Hauptpunkten, die im Schlussbericht nach Kapiteln geordnet waren,

7 Fritz Scharpf hat diese Situation, als Folge der Verfassungsänderungen des Jahres 1969, als „Politikverflechtungsfalle“ charakterisiert (Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), 1985, S. 323-356).

8 Bundestag-Drucksache 7/214.

9 Die Beratungen und Empfehlungen der Kommission sind sehr ausführlich dokumentiert in zwei Bänden der vom Bundestag herausgegebenen Reihe „Zur Sache. Themen parlamentarischer Beratung“: „Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Teil I: Parlament und Regierung“, Zur Sache 3/76; sowie „Teil II: Bund und Länder“, Zur Sache 2/77.

wurden von Mitgliedern der Kommission Sondervoten abgegeben; ein deutliches Zeichen dafür, dass es für die zahlreichen sehr komplizierten Einzelfragen keine einfachen Patentlösungen gab und dass auch sorgfältig und gut begründete Reformvorschläge ebenso qualifizierter Kritik begegneten. Die Ergebnisse der Kommissions-Arbeit, also ihre konkreten Empfehlungen für Verfassungsänderungen, blieben im Wesentlichen ohne Folgen; ganz offensichtlich gab es keine ausreichende (Zwei-Drittel-)Mehrheit für entsprechende Ergänzungen oder Änderungen des Grundgesetzes. Wahrscheinlich waren die Konsequenzen der „Politikverflechtung“ in der ersten Hälfte der 70er Jahre noch nicht deutlich genug geworden.

Das schien sich Anfang der 80er Jahre zu ändern, als auch in der Politik deutliches Unbehagen an der Politikverflechtung zu vernehmen war. Nach dem Amtsantritt der CDU/CSU/FDP-Koalition unter Bundeskanzler Kohl wurden Initiativen in Richtung auf Entflechtung ergriffen; diese blieben aber in den Ansätzen stecken, weil der Bund in der schwieriger gewordenen gesamtwirtschaftlichen Lage mit sehr viel geringeren Erträgen nicht im Stande und auch nicht bereit war, den Rückzug aus Gemeinschaftsaufgaben mit einer entsprechend besseren Finanzausstattung der Länder zu verbinden.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands kamen fünf neue Länder in das Verbundsystem, die allesamt mit ganz erheblichen Strukturproblemen zu kämpfen hatten. Disparitäten, die bereits zwischen den elf alten Ländern unverkennbar waren, vergrößerten sich noch und verhinderten so die Fortsetzung von Entflechtungsmaßnahmen. Mit größer werdenden Disparitäten zwischen den Ländern wuchsen auch ihre Interessengegensätze und da die schwächeren Länder stärker auf den Bund und seine Unterstützung angewiesen waren, wurde der Bund im föderativen Gesamtgefüge letztlich gestärkt.

Ab Mitte der 90er Jahre wuchs das Unbehagen über den Zustand des deutschen Föderalismus und damit setzte zugleich eine neue Diskussionsrunde über die Reform der Bundesstaatlichkeit ein.¹⁰ Ausgangspunkt für Reformforderungen

10 Beispielhaft wird dazu auf folgende Veröffentlichungen verwiesen: Ursula Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden 1998; Arthur Benz, Der deutsche Föderalismus, in: Thomas Ellwein/Everhardt Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 135-153; Ursula Münch, Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B13/1999, S. 3-11; Ursula Münch, Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschenken und politischer Machbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2001, S. 115-127; sowie Thomas Fischer/Martin Große Hüttmann, Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus. Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Ü-

und –Vorschläge war die immer pointierter vorgetragene Kritik an Merkmalen, Begleiterscheinungen und Folgen des bundesstaatlichen Systems, das mit den Schlagworten Unitarisierung, Politikverflechtung und Beteiligungs-Föderalismus (der Exekutiven) zusammenfassend gekennzeichnet wird. Kritisiert werden die Unbeweglichkeit und Erstarrung des auf Konsensfindung ausgerichteten Entscheidungsprozesses; die Instrumentalisierung des Bundesrates durch die miteinander konkurrierenden großen Parteien mit der – angesichts einer immer größer werdenden Zahl von zustimmungspflichtigen Gesetzen – Folge von gegenseitigen Blockaden, wodurch eine Reihe von übereinstimmend als wichtig angesehenen Politikprojekten unerledigt bleiben; die Intransparenz des von Regierungen und Verwaltung dominierten Entscheidungsprozesses mit der Folge unklarer Verantwortlichkeit und damit mangelnder demokratischer Qualität; die Dysfunktionalität des Finanzausgleichssystems, das allen Bundesländern 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzausstattung garantiert und damit keinerlei Anreize zu erhöhten eigenen Anstrengungen – also zu innovativen Schritten in Richtung auf einen moderaten Wettbewerb – gibt; schließlich die durch solche Nivellierung herbeigeführte Übersteigerung des im grundsätzlichen unbestrittenen Solidaritätsgebots. Mit Blick auf diese Mängel und die Diagnose einer Krise des deutschen Föderalismus sind in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine ganze Reihe von Reformforderungen und –Vorschläge vorgetragen worden: von Seiten der Wissenschaft, von politischen Akteuren (und hier insbesondere den eher starken und leistungsfähigen Ländern), aber auch aus Kreisen der deutschen Wirtschaft, deren Repräsentanten den von ihnen scharf kritisierten „Reformstau“ nicht zuletzt auch in den Strukturen des deutschen Bundesstaates begründet sehen.¹¹ Die Schlagworte der Reformforderungen lauteten: Entflechtung (der Kompetenzen und der finanziellen Verantwortlichkeit) und Wettbewerbsföderalismus als neues Leitbild, welches insbesondere den einzelnen Ländern mehr autonomen Gestaltungsspielraum geben würde.

bertragbarkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, S. 128-142; Udo Margedant, Die Föderalismus-Diskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B29-30/2003, S. 6-13.

- 11 In der Diskussion hat insbesondere auch die von BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel vorgetragene Kritik im Jahr 1997 Aufsehen erregt und ganz offensichtlich eine breitere, auch in den Printmedien ausgetragene Debatte ausgelöst. Nachweise dazu geben Wolfgang Luthardt, Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/1999, S. 12-23; sowie Martin Große Hüttmann, Die föderale Staatsform in der Krise? „Cheques and Balances“ im deutschen Föderalismus oder Die öffentliche Debatte um den Föderalismus in Deutschland, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen 2000, S. 277-297.

Reformen des deutschen Föderalismus setzen Verfassungsänderungen voraus, für die eine Zwei-Drittel-Mehrheit sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat erforderlich ist. Angesichts unterschiedlicher Interessen, einerseits von Bund und Ländern, andererseits auch der Länder untereinander, stellt dieses Quorum eine hohe Hürde dar. Mit ihrer Klage gegen das geltende Finanzausgleichssystem vor dem Bundesverfassungsgericht versuchten die Länder Baden-Württemberg und Bayern Reformen mit Hilfe der Verfassungsgerichtsbarkeit auf den Weg zu bringen oder gar durchzusetzen, nachdem Bemühungen um eine politische Lösung ohne Ergebnis geblieben waren. Mit dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, in einem sogenannten Maßstäbe-Gesetz Kriterien für den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu bestimmen, hat die Reformdebatte einen wichtigen zusätzlichen Impuls erhalten, ohne dass sich damit bereits eine Gesamtreform des deutschen Föderalismus oder auch nur eine substantielle Änderung des Finanzausgleichssystems abzeichnet.¹²

Die Diskussion um eine Modernisierung der Bundesstaatlichkeit in Deutschland ging weiter; von ganz unterschiedlicher Seite wurden immer wieder neue Reformvorschläge, teilweise sehr detailliert und sorgfältig begründet, vorgelegt. Die politisch Hauptverantwortlichen, die Länder einerseits und die Bundesregierung andererseits, bekundeten ihre Bereitschaft und Entschlossenheit, konkrete Reformmaßnahmen einzuleiten. Dazu vereinbarten sie, bis Frühjahr 2003 ihre jeweiligen Positionen für Verhandlungen in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu bestimmen. Ende März 2003 verabschiedeten die Ministerpräsidenten der deutschen Länder „Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“ mit dem Ziel einer „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ und Anfang April hatte die Bundesregierung ihre Position formuliert.¹³ Am 26. Juni 2003 begrüßten die Ministerpräsidenten auf ihrer Zusammenkunft, an der auch der Bundeskanzler teilnahm, den Fortgang der Verhandlungen mit dem Bund zu allen anstehenden Fragen und am 8. Juli 2003 wurde Einvernehmen zwischen den beiden großen Bundestagsfraktionen der SPD und der CDU/CSU erzielt, im Herbst eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat einzusetzen, die Vorschläge zur Reform der Bundesstaatlichkeit in Deutschland ausarbeiten soll. Am 16. und 17. Oktober 2003 beschlossen nacheinander der Bundestag und der Bundesrat die Einsetzung einer solchen gemeinsamen Kommission¹⁴, die mit

12 Vgl. dazu Ferdinand Kirchhof, Die Erfüllung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben durch das Maßstäbe-Gesetz vom September 2001, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Föderalismus Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2002, S. 224-231.

13 Beide Dokumente sind in diesem Band im Wortlaut abgedruckt (Dokument 1 und 2).

14 Der Einsetzungsbeschluss ist in diesem Band im Wortlaut abgedruckt (Dokument 13).

ihrer konstituierenden Sitzung am 7. November 2003 ihre Arbeiten aufnimmt, deren Abschluss für das Ende des Jahres 2004 vorgesehen ist.

Wenn die Kommission von Bundestag und Bundesrat im November 2003 ihre Arbeit aufnimmt, kann sie auf zahlreiche Beiträge zurückgreifen, die im Verlauf der zuletzt immer intensiver geführten Reformdebatte entstanden sind. Bei den in diesen Band aufgenommenen Texten, die im Anschluss an diese Einführung abgedruckt werden, handelt es sich um Beiträge, die die Beratungen innerhalb und außerhalb der Kommission stark beeinflussen werden, weil sie zusammen genommen alle wesentlichen Aspekte enthalten, die zur Frage der Reform und Modernisierung des Föderalismus in Deutschland in der bisherigen Debatte angesprochen wurden. Im Folgenden sollen diese Beiträge kurz charakterisiert werden.

An den Anfang der Dokumentation werden die Ausgangspositionen von Bundesregierung und deutschen Ländern gestellt: Die *Leitlinien der deutschen Länder für die Verhandlungen mit dem Bund (Dokument 1)* und das kurz darauf entstandene *Positionspapier der Bundesregierung (Dokument 2)*. Beide Dokumente¹⁵ markieren die Ausgangspositionen von Bundesregierung und Ländern. Beide Seiten sprechen sich übereinstimmend für eine Entflechtung von Kompetenzen und finanzieller Verantwortung aus; die Vorstellungen und Forderungen im Einzelnen differieren aber zum Teil erheblich.

- Für die Neuordnung der Kompetenzen fordern die Länder eine Stärkung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse; zum einen durch Übertragung von Gesetzgebungsbereichen aus der Zuständigkeit des Bundes in die der Länder, zum anderen, indem den Ländern durch verfassungsrechtlich verankerte Zugriffsrechte und Öffnungsklauseln die Möglichkeit eröffnet wird, von vorhandenen bundesrechtlichen Regelungen durch Landesgesetze abzuweichen. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte die Entflechtung durch Rückübertragung von Befugnissen an die Länder und durch Öffnungsklauseln (gekoppelt an den Wegfall der Zustimmungspflichtigkeit), nicht aber durch viel weitergehende Zugriffsrechte herbeigeführt werden. Beide Seiten halten die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes für entbehrlich, ohne allerdings bereits in den Modalitäten einer Alternativkonstruktion überein zu stimmen.
- Ein zweites Reformfeld bezieht sich auf die Mitwirkung des Bundesrates. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze soll nach Auffassung der Länder reduziert werden; das würde allerdings voraussetzen, dass ihre eigenständigen

15 Die nachstehenden Ausführungen zu diesen beiden Dokumenten entsprechen den Ausführungen des Verfassers in seinem Beitrag "Föderalismus in Deutschland", in: *Revue d'Allemagne et des Pays de Langue Allemande*, 35(3), 2003.

Befugnisse zunächst erweitert werden und dass ihnen der Zugriff auf bundesgesetzliche Organisations- und Verfahrensbestimmungen eingeräumt wird. Die Bundesregierung dagegen hat hier viel weitergehende Vorstellungen. Die Zustimmungspflicht dürfe sich nur auf diejenigen Teile eines Gesetzes beziehen, die Länderbelange unzweifelhaft betreffen, was im Einzelfall zu immer wieder unterschiedlichen Auffassungen führen könnte. Vor allem schlägt die Bundesregierung als neues Abstimmungsverfahren die relative Mehrheit vor, sodass die Stimmenthaltung (sie ist bei bestimmten Koalitions-Konstellationen auf Landesebene bei Meinungsverschiedenheiten der Koalitionspartner teilweise ausdrücklich vorgesehen) sich nicht als Nein-Stimme auswirkt. Es ist nicht erkennbar, dass eine solche Neuerung für die Länder akzeptabel und konsensfähig wäre.

- Im dritten wichtigen Reformbereich, der Finanzordnung, geht es um die Reduzierung der Mischfinanzierung. Hier verlangen die Länder mehr Eigenverantwortung und plädieren für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben. Der Bund fordert in diesem Zusammenhang die Zuständigkeit für die Hochschulförderung, einschließlich inhaltlicher Gestaltungsrechte; diese Forderung wird von Länderseite ebenso vehement abgelehnt wie eine Bundeskompetenz für die Setzung verbindlicher Standards im Bildungswesen. Die sehr unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder spiegelt sich in deren Zielsetzung, dass sich der Bund weiterhin an der Forschungsförderung beteiligt und dass auch weiterhin Finanzhilfen des Bundes gewährt werden, wobei sich diese nicht nur auf Investitionen selbst, sondern auch auf investitionsfördernde Maßnahmen – allerdings ausdrücklich nicht bezüglich der Personalkosten – beziehen sollen. Der Bund strebt hier eine stärkere Aufteilung der Verantwortung und eine Präzisierung der Voraussetzungen für solche Hilfen an. Ganz grundsätzlich geht es den Ländern um die strikte Einhaltung des Konnexitäts-Prinzips, wonach Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben in einer einzigen Hand legen müssten, was auch im Sinn demokratischer Verantwortlichkeit und Transparenz unerlässlich sei.
- Bezüglich des EU-Stabilitätspakts fordert die Bundesregierung, die Regelungen für die Finanzverantwortung von Bund und Ländern klarer zu fassen. Dazu würden konkrete Empfehlungen des Finanzplanungsrates an einzelne Länder, Sanktionen bei Nichteinhaltung der Empfehlungen und vor allem die Verpflichtung der Länder, sich an etwa fälligen Sanktionszahlungen an die EU zu beteiligen, gehören. Das wird von Seiten einzelner Länder mit dem Argument zurückgewiesen, dass es nicht angehe, sie für eine verfehlte Haushaltspolitik des Bundes mitverantwortlich zu machen.
- Auch eine weitere Forderung des Bundes, ihm allein die Umsetzung von Richtlinien der EU zu übertragen, wird von den Ländern nicht akzeptiert; sie sehen darin Tendenzen in Richtung auf weitergehende Zentralisierung.

- In beiden Positionspapieren wird ein ganz anderer Ansatz, den Föderalismus durch eine Neugliederung des Bundesgebietes (also vorrangig durch Zusammenlegung von Ländern) zu modernisieren, nicht thematisiert. Das ist wohl darauf zurückzuführen, dass nach den bisherigen Erfahrungen mit gescheiterten Neugliederungsanläufen und Äußerungen von Politikern aus Ländern, deren Bestand zur Disposition gestellt werden könnte, entsprechende Initiativen nach wie vor so gut wie keine Realisierungschancen haben dürften. Der Sonderfall einer möglichen Fusion von Berlin und Brandenburg gemäß Art. 118a GG bleibt davon unberührt.

Mit Blick auf die in vielen Einzelfragen deutlich auseinander liegenden Positionen von Bundesregierung einerseits, Landesregierungen andererseits, interessieren die Vorschläge, die in anderen Beiträgen gemacht wurden: zu welchen der eben genannten Positionen sie sich äußern und welche Argumente und konkreten Vorschläge bzw. Forderungen dabei vorgetragen werden; aber auch die Frage, ob zusätzliche Punkte eingebracht werden.

Die Landesparlamente waren an den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Landesregierungen zur Föderalismus-Reform nicht beteiligt; sie sahen sich ganz generell stark an den Rand gedrückt. Mit dem *Föderalismus-Konvent der deutschen Landesparlamente*, an dem die Präsidenten und die Fraktionsvorsitzenden der deutschen Landesparlamente teilnahmen, versuchten sie sich in die Diskussion einzuschalten und ihre spezifischen Forderungen zu artikulieren.¹⁶ In ihrer *Lübecker Erklärung (Dokument 3)* unterstrichen die Landesparlamentarier, dass sich der Föderalismus als politisches Modell bewährt habe, aber reformbedürftig sei. Sie kritisierten die zunehmende Zentralisierung und Verflechtung politischer Entscheidungen, sowie die Entwicklung zum Exekutiv-Föderalismus mit dem Hinweis auf die Kriterien demokratischer Legitimität und Effektivität des Handelns. Bei der Reform des Föderalismus müssten die Landesparlamente gestärkt werden; ausdrücklich wird in der Erklärung mehr Mitwirkung der Landesparlamente in Angelegenheiten der EU verlangt. Was die Hauptpunkte der Reformdebatte betrifft, so fordern die Landesparlamentarier, dass neben die konkurrierende Gesetzgebung eine Vorranggesetzgebung für die Länder treten solle, dass Rechtsvorschriften des Bundes zu befristen seien und dass die Einführung von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder geprüft werden müsse. Unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip plädieren sie für eine Rückübertragung von Gesetzgebungsmaterien in Länderkompetenz und für eine Einschränkung der Rahmenkompetenz des Bundes, die sich,

16 Vgl. dazu auch Uwe Thaysen, Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29/30/2003, S. 14-23.

wo sie bestehen bleibt, in keinem Fall auf die Regelung von Details beziehen dürfe. Sie fordern weiterhin eine angemessene Finanzausstattung der Länder, also mehr Autonomie bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie die Beachtung des Konnexitätsprinzips. Gemeinschaftsaufgaben sollen reduziert werden, was aber durch finanzielle Kompensationen zugunsten der Länder zu flankieren sei. Der Föderalismuskonvent der Länderparlamente solle mit seiner Arbeit fortfahren, um die spezifischen Belange der Länderparlamente gebührend zur Geltung zu bringen.

Nach über zweieinhalbjähriger Arbeit legte die *Enquête-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“* des Bayerischen Landtags im März 2002 ihren Schlussbericht vor. Der recht ausführliche Bericht (**Dokument 4**), an dessen Erarbeitung neben acht Abgeordneten sieben Wissenschaftler beteiligt waren, legt einen besonderen Akzent auf die Verknüpfung der nationalen und der EU-Ebene.¹⁷ Diesem Komplex ist der erste Teil des Berichts gewidmet. Ähnlich wie die ein Jahr später verabschiedete Lübecker Erklärung der Landesparlamente fordert auch dieser Bericht „eine effektive Mitgestaltungsmöglichkeit des Landtags in europäischen Angelegenheiten“. Ganz neu ist der Vorschlag, „dass ein Gesetz, mit dem der Bund Hoheitsrechte der Länder auf die EU überträgt, nicht nur der Zustimmung des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch der Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente bedürfen soll“. Eine entsprechende Klausel sollte in Art. 79 GG als Absatz 2a eingefügt werden.

Was den deutschen Föderalismus betrifft, kritisiert der Bericht den „Exekutiv-Föderalismus“ und die in seiner Folge entstandene Übervereinheitlichung in der Gesetzgebung. Da die Landesregierungen an der Bundespolitik, meist über den Bundesrat, beteiligt seien, und auf diese Weise den Verlust autonomer Gestaltungsmöglichkeiten der Länder kompensieren, seien die Landesparlamente Verlierer der Entwicklung. Das Plädoyer für Entflechtung und Subsidiarität wird ergänzt durch den Hinweis, dass Konkurrenz der Länder untereinander generell positiv sei, dass es sich aber um „solidarischen Wettbewerb“ handeln müsse, der die Belange strukturschwacher Regionen beachtet. Die Vorschläge zur Kompetenzordnung zeigen, dass der Bericht der Lübecker Erklärung erkennbar als Vorbild gedient hat. Der Bericht spricht sich für eine Vorranggesetzgebung der Länder aus, plädiert für die Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder, die Befristung von Rechtsvorschriften des Bundes und

17 Vgl. zu diesem Zusammenhang Rudolf Hrbek, Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B24/1997, S. 12-21.

die Einführung von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder. Bei Erfüllung dieser Forderungen könne und solle dann auch die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze vermindert werden. Ein ganz neues Element stellt die Anregung dar, im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung interregionale Zusammenarbeit auszuweiten.

Der dritte Teil des Berichts gilt der Finanzordnung. Die Enquête-Kommission empfiehlt die stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenzen und Finanzverantwortung bei gleichzeitiger Beibehaltung des Prinzips der Aufgabenkonnextität; die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben sowie die Streichung der Finanzhilfen des Bundes, allerdings jeweils bei Kompensation der ausfallenden Bundesmittel. Weiterhin plädiert die Kommission für die Stärkung der Steuerautonomie der Länder, in denen diesen das Recht eingeräumt werden soll, eigene Steuersätze (also Zu- oder Abschläge) auf die Einkommenssteuer und andere Steuern, bei denen ihnen die Ertragshoheit zusteht, festzusetzen. Im vierten Teil des Berichts, der dem Verhältnis von Föderalismus- und Kommunalen Selbstverwaltung gewidmet ist, unterstreicht die Kommission, dass im Verhältnis zwischen Land und Kommunen, insbesondere den Gemeinden, eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit anzustreben ist. Zur Ausweitung kommunaler Freiräume gehört sodann die Möglichkeit, dass autonome Besteuerungsrechte der Gemeinden gestärkt und weiter entwickelt werden müssten.

Wegen des sehr engen Zusammenhangs zwischen föderaler Ordnung und kommunaler Selbstverwaltung ist es nur konsequent, dass sich auch Repräsentanten der kommunalen Ebene an der Diskussion um eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beteiligt haben. Als Beispiel dafür wird in die nachfolgende Dokumentation die *Stellungnahme des deutschen Landkreistags* vom Sommer 2001 aufgenommen (**Dokument 5**). Wichtigstes Anliegen der Gemeinden ist, dass für die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung unerlässlich ist. Was die Gesetzgebungsbefugnisse betrifft, so plädiert der Landkreistag für eine „Entschlackung“ des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (die entsprechenden Materien sollten entweder dem Bund oder den Ländern übertragen oder in eine Rahmenkompetenz des Bundes überführt werden). Gemäß der Forderung nach einer die Autonomie stärkenden Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung spricht sich der Landkreistag dafür aus, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder generell zu stärken. Bei Streichung der Gemeinschaftsaufgaben müssten den Ländern finanzielle Kompensationen gegeben und dem Interesse weniger entwickelter Regionen an Fördermöglichkeiten durch den Bund müsse in geeigneter Weise Rechnung getragen werden. Die Verankerung eines Konnextitätsprinzips in der Verfassung sei ein Kern der kommunalen Förderungen. Auch

die Steuergesetzgebungszuständigkeiten müssten verändert werden mit dem Ziel, nicht nur den Ländern, sondern auch den Kommunen Einfluss auf ihre Einnahmen zu geben. Bemerkenswert ist der Hinweis des Landkreistags, dass der Bund verpflichtet sei, die innerstaatliche Umsetzung des EU-Stabilitätspaktes vorzunehmen, dass dafür aber bislang eine verfassungsrechtliche Grundlage fehle. Es wird empfohlen, für Bund und Länder gleichermaßen bindende Grundsätze durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz vorzusehen.

Das vom *Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen* im Juni 2003 vorgelegte *Berliner Programm zur Reform des Föderalismus (Dokument 6)* zielt vorrangig auf „die Wiederherstellung der politischen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und die Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten und berechenbaren Verhältnissen im Finanzsektor“. Diesen Zielen dient einmal die Neuaufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern; hier wird für die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes und der Gemeinschaftsaufgaben und eine Reihe von Korrekturen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung plädiert, die insgesamt den autonomen Gestaltungsspielraum der Länder vergrößern sollten. Demgegenüber müsse die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze drastisch reduziert werden. Auch im Bereich der Ausführung von Bundesrecht sollen die Länder mehr Spielraum haben und auf diesem im Alltag wichtigen Gebiet um die jeweils besten Lösungen konkurrieren. Für die Autoren des Berliner Programms bedeutet mehr Eigenverantwortung der Länder zugleich die Bejahung von Unterschieden zwischen ihren politischen Ordnungen. Der zweite Reformbereich ist die Finanzverfassung, die grundlegend neu geordnet werden soll. Darunter verstehen die Autoren des Programms die Entflechtung der Finanzbeziehungen, „damit nach dem Prinzip des ‚fiscal federalism‘ jede Gebietskörperschaft autonom über ihre Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann und dafür auch die finanzielle Verantwortung trägt.“ Im Einzelnen wird gefordert, das System der Mischfinanzierung zu beseitigen. Zum Finanzausgleich machen die Verfasser keine Vorschläge: der vertikale Finanzausgleich, der bis 2019 als Übergangshilfe für die neuen Länder für erforderlich angesehen wird, könnte nach diesem Zeitpunkt entfallen; zum horizontalen Finanzausgleich sei bislang kein allgemein akzeptierter Grundkonsens über Verteilungsmaßstäbe erreicht worden. Interessant ist, dass keine Änderungen der Steuergesetzgebungskompetenzen in Betracht gezogen werden; die Verfasser begründen das mit dem Hinweis, dass es in einem europäischen Binnenmarkt ohne Steuergrenzen nicht angebracht sei, durch Aufsplitterung der Steuerkompetenzen auf die Länder innerhalb des Bundesgebietes unterschiedliche Bedingungen zu schaffen. Durch Bestimmungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme im Sinn des EU-Stabilitätspaktes müsse die Finanzverfassung europatauglich gemacht werden.

Auch Stiftungen haben sich mit dem Thema der Föderalismus-Reform befasst und zu den entsprechenden Beratungen jeweils einen Kreis ausgewiesener Experten, primär Wissenschaftler, herangezogen. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen haben deshalb auch Aufmerksamkeit und eine breite Resonanz gefunden und die Diskussion zweifellos beeinflusst. Die umfangreichen und sehr ausführlich begründeten Empfehlungen, die in einer *Arbeitsgruppe im Rahmen der Bertelsmann-Stiftung* erarbeitet worden sind, zeichnen sich u.a. dadurch aus, dass jeweils Anregungen aus dem internationalen Vergleich – also aus anderen Föderalstaaten – berücksichtigt worden sind (**Dokument 7**). Auch die Arbeitsgruppe der Bertelsmann-Stiftung geht bei ihren Überlegungen von einer Kritik am Verbundföderalismus aus, der für Stillstand und Lähmung der Politik verantwortlich gemacht wird; „wirksame Entflechtung ist daher Dreh- und Angelpunkt wirklicher Reformen“. Mit Blick auf europäische Einigung und wirtschaftliche Globalisierung sei „die sektorale und regionale Differenzierung im Standortwettbewerb immer wichtiger“. Die Empfehlungen beziehen sich auf zwei Hauptfragen: Aufgabenverteilung und Aufgabenentflechtung von Bund und Ländern sowie Reform der Finanzverfassung. Die Arbeitsgruppe fordert Reform-Maßnahmen, „die das föderale Gleichgewicht wieder herstellen, indem die einseitige Betonung von Einheitsstiftung und Gleichheitsgrundsatz überwunden und die Prinzipien des solidarischen Wettbewerbs – verstanden als Chancengleichheit – und der Eigenverantwortung stärker betont werden“. Als übergreifende Maßstäbe für einzelne Reformmaßnahmen werden genannt: die klare Zuordnung von Verantwortung, die Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit und die Wahrung der Gemeinschaftlichkeit. Was das Bund-Länder-Verhältnis betrifft, könnten nach Auffassung der Arbeitsgruppe all diese Punkte durch eine klare Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erreicht werden. Dabei solle der Grundsatz „im Zweifel für die Länder“ gelten.

Die Arbeitsgruppe unterbreitet sodann zehn konkrete Reformvorschläge, die jeweils erläutert, anhand konkreter Beispiele illustriert und durch Anregungen aus dem internationalen Bereich noch untermauert werden. Im Einzelnen werden folgende Vorschläge unterbreitet:

- Die Einführung einer Grundsatzgesetzgebung anstelle der bisherigen Rahmengesetzgebung.
- Die Möglichkeit für Länder, konkurrierende Gesetze auch in Fällen, in denen der Bund bereits gesetzgeberisch gehandelt hat, zu erlassen, allerdings mit einem – erschwerten – Widerspruchsrecht des Bundes. Hier greift die Arbeitsgruppe auf ein Sondervotum im Bericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Bundestages von 1976 zurück.

- Die Schaffung von Möglichkeiten real konkurrierender Gesetzgebung mit der Absicht, durch diesen Wettbewerb unter den Ländern dem jeweils besten Modell („Best Practice“) zum Durchbruch zu verhelfen.
- Rückverlagerung von Zuständigkeiten, um den Ländern die Möglichkeit zu geben, unterschiedliche Lösungen für einzelne Politikfelder zu erproben.
- Die Ausweitung funktionaler interregionaler Zusammenarbeit, wobei die Arbeitsgruppe auch den europäischen Rahmen ins Blickfeld nimmt.
- Eine Veränderung der Zustimmungspflicht des Bundesrates, indem als zentrales Kriterium für die Zustimmungspflichtigkeit die Wahrung von Länderinteressen festgelegt wird.
- Eine Reform des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat, wonach nicht wie bisher die absolute Mehrheit, sondern lediglich die relative Mehrheit für Entscheidungen des Bundesrates ausreichend ist.
- Der Abbau von Mischfinanzierungen (illustriert am Beispiel des Hochschulbaus), wobei dies mit einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern verbunden werden müsse.
- Eine Verbesserung steuerpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten, die die Länder befähigt, in größerem Umfang eigenverantwortlich tätig zu werden. Konkret wird nicht ein radikales Tarnsystem vorgeschlagen, sondern ein eigenes Tarifgestaltungsrecht für die Länder bei der Einkommens- und Körperschaftsteuer.
- Eine Reform des Länderfinanzausgleichs, wobei die Wahrung der Gemeinschaftlichkeit zentrales Anliegen der deutschen Bundesstaatlichkeit bleiben müsse. Die gegenwärtig erreichte fast vollständige Nivellierung der Finanzkraft sei jedoch nicht länger akzeptabel.

Eine aus Experten aus Wissenschaft und Praxis bestehende *Föderalismus-Kommission des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung* hat sich seit Anfang 1998 mit Fragen der Föderalismus-Reform befasst und insgesamt fünf Positionspapiere erarbeitet (**Dokument 8**). Das im Februar 1998 veröffentlichte Manifest „Wider die Erstarrung in unserem Staat“ greift, als erstes Positionspapier, Hauptpunkte der Föderalismus-Diskussion auf. Die Autoren fordern darin, „die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern sowohl bei der Erfüllung als auch bei der Finanzierung ihrer Aufgaben strikt zu trennen, dass Subsidiaritätsprinzip konsequent anzuwenden, den Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften und nicht die Nivellierung als Leitbild zu wählen und die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze auf das unabdingbare Minimum zu reduzieren“. In den dann folgenden Positionspapieren, von denen diese Do-

kumentation das zweite, dritte und vierte enthält, werden einzelne Punkte detaillierter behandelt.

Im Sommer 1998 äußert sich die Kommission des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung zu Fragen der Finanzverfassung (**Dokument 8/1**). Ausgehend von einer Ablehnung der „Gleichwertigkeit“ oder „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet spricht sich das Papier für eine klarere Steuerverantwortung bei Bund und Ländern aus; Aufgabenkompetenz und Finanzierungsverpflichtung müssten übereinstimmen. Das verlange die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben, den Verzicht auf Finanzhilfen des Bundes und die Abschaffung des Steuerverbunds, mit Ausnahme der Einkommen- und Körperschaftssteuer (in einem späteren Positionspapier wird diese Forderung nochmals modifiziert). Die Realisierung dieses Ziels könne auch in Etappen erfolgen, beispielsweise durch die anfängliche Einführung von Hebesätzen, die Bund, Länder und Gemeinden beschließen können. Das Papier plädiert für einen ganz neuen Länderfinanzausgleich, weil die bisherigen Ausgleichsmechanismen ein übermäßig hohes Maß an Nivellierung zur Folge gehabt hätten. Einziges Kriterium für Ausgleichszahlungen müsse die Funktionsfähigkeit des einzelnen Landes sein; im übrigen sei auf einen sehr niedrigen Ausgleichsgrad zu achten.

Ein im Herbst 1999 veröffentlichtes weiteres Grundsatzpapier – „Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Subsidiarität ohne Wenn und Aber!“ (**Dokument 8/2**) – fordert die klare Trennung von Zuständigkeiten und die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Das bedeute, die Gemeinschaftsaufgaben abzuschaffen, die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung auf das Nötigste zu beschränken und die Verantwortungen zu entflechten, also klar zuzuordnen; in diesem Zusammenhang müssten insbesondere auch Verwaltungskompetenzen neu zugewiesen werden. Die Verfasser unterstreichen, dass Subsidiarität vor allem auch den Vorrang des Privaten bedeute.

Ein drittes Positionspapier von Anfang 2002 – „Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern“ (**Dokument 8/3**) – plädiert für eine Stärkung der Landtage bei der autonomen Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben anstelle der Mitwirkung der Landesregierungen auf Bundesebene. Das Papier spricht sich für die deutliche Reduzierung der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetzesmaterien aus und nennt 16 Fälle, bei denen die Zustimmungspflicht entfallen sollte. In zwei Fällen soll die Zustimmungspflicht neu eingeführt werden: für den Fall der Netto-Neuverschuldung des Bundes sowie bei der Festlegung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung. Die Autoren des Positionspapiers definieren den Bundesrat als ein primär politisches Forum der Länder und verlangen deshalb, dass seine Zusammensetzung die politischen Kräfteverhältnisse in den Ländern besser repräsentiert, also auch die jeweilige Opposition einschließt. Mit den beiden konkreten

Forderungen, die Mitglieder des Bundesrates künftig von den Landtagen wählen zu lassen und ihnen ein freies Mandat zu geben, plädiert das Positionspapier für einen recht radikalen Systemwechsel, was die Zweite Kammer betrifft.

Zu den Diskussionsbeiträgen zur Föderalismus-Reform gehören auch Äußerungen einzelner ausgewiesener Experten, primär aus dem wissenschaftlichen Bereich, die starke Beachtung verdienen und finden. In der nachstehenden Dokumentation werden drei solcher Beiträge wiedergegeben. Der *Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier*, der sich mit einer Reihe von Wortmeldungen zur Reform- und Steuerungsfähigkeit der Bundesrepublik geäußert hat hielt im Herbst 2003 einen *Vortrag* zum Thema „*Föderalismus auf dem Prüfstand*“ (**Dokument 9**). Er sieht als eine der mutmaßlichen Hauptursachen für die gegenwärtige Politikblockade und die Handlungsunfähigkeit oder mindestens Handlungsschwäche staatlicher Institutionen die bundesstaatliche Ordnung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung und Wirkungsweise. Im ersten Teil seines Vortrags zeichnet er Entwicklungen im deutschen föderalen System nach, die zu einem überaus komplexen System des „Verbundföderalismus“ mit seinen erheblichen Blockademöglichkeiten geführt haben. Er nennt die „Hochkonzentration“ staatlicher Aufgaben; den „Beteiligungsföderalismus“, den Regierungsvertreter monopolisieren; das System von Mischfinanzierungen; die Wahrnehmung der Funktion als „Ersatz-Opposition“ durch den Bundesrat; das in Bund und Ländern geltende Verhältniswahlrecht, welches Koalitionsregierungen ganz unterschiedlicher Zusammensetzung zur Folge hat, was wiederum den „Verhandlungsverbund“ des „Beteiligungsföderalismus“ nochmals komplizierter mache; schließlich den Kompromiss als die typische Entscheidungsform des „Verbundföderalismus, was – zumal bei Grundsatzentscheidungen und Weichenstellungen - immer wieder zu Lasten der Effizienz sowie der demokratischen Verantwortlichkeit gehe.

Im zweiten Teil seines Vortrags nennt Hans-Jürgen Papier eine Reihe von Möglichkeiten zum Abbau bzw. zur Beseitigung der von ihm identifizierten Schwächen des gegenwärtigen Föderalismus. Mit Blick auf das immer wieder geforderte Ziel einer Entflechtung der verschiedenen Ebenen empfiehlt er, Alternativen zum Bundesrat zu erwägen und nennt ein Senatsmodell nach dem Vorbild der USA. Er plädiert für eine Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, gekoppelt mit klareren Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern. Er verweist dabei auf die Möglichkeit, die Zahl der Zustimmungsfälle allein dadurch zu reduzieren, dass der Bundestag die Regelung des Gesetzesvollzugs den Ländern überlässt. Wahlrechtsänderungen – „möglicherweise bis hin zur Einführung eines Mehrheitswahlrechts“ – könnten jenem „föderativen Allparteienverbund der Regierungskoalitionen mit seinen zum Teil lähmenden Begleiterscheinungen“ die Grundlage entziehen. Die Befürworter des „Konkur-

renz- oder Wettbewerbsföderalismus“ erinnert er daran, dass funktionsfähiger Wettbewerb zweierlei voraussetzt: zum einen „halbwegs gleichstarke und gleichgewichtige Teilnehmer“, zum andern das Vorhandensein eines „Anreizsystems“, „das nach Lage der Dinge nur finanzwirtschaftlicher Natur sein kann.“ Er bezeichnet deshalb eine Neugliederung des Bundesgebiets „mit dem Ziel der Konstituierung deutlich weniger, aber dafür etwa gleich großer und gleich potenter Länder“ als notwendige Vorbedingung für Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus; er äußert sich aber sehr skeptisch, ob Neugliederungsmaßnahmen „politisch durchsetzbar oder auch nur auf breiter Basis ernsthaft beabsichtigt sind“.

Fritz W. Scharpf, der sich in seiner wissenschaftlichen Arbeit über Jahrzehnte immer wieder auch mit Fragen des Föderalismus – in Deutschland und Europa – befasst hat¹⁸ und dessen zahlreiche Beiträge die Beschäftigung mit dem Föderalismus in Deutschland stark geprägt haben und deshalb große Beachtung gefunden haben, hat sich auch in der gegenwärtigen Phase der Diskussion um die Zukunft des Föderalismus verschiedentlich zu Wort gemeldet. Dazu gehört auch sein Aufsatz „*Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb*“, erschienen in der FAZ vom 7. April 2001 (**Dokument 10**) sieht im europäischen Standortwettbewerb eine ganz wesentliche Rahmenbedingung für Reformen des deutschen Föderalismus. Er stellt in seinem Aufsatz dar, was die Realisierung von „Wettbewerbsföderalismus“, als Gegenmodell zum bisher praktizierten und stark kritisierten „Konsensföderalismus“, im Einzelnen bedeuten würde; nämlich einen Finanz-, Steuer- und Regulierungswettbewerb zwischen den deutschen Ländern. Der Verfasser diskutiert sehr differenziert, was die Folgen eines solchen Wettbewerbs für die Position der deutschen Länder im europäischen Standortwettbewerb bedeuten könnten und weist auf die Ambivalenz in der Einschätzung der Bedeutung und Wirkung solchen Wettbewerbs hin. Was die einen als „Leistungswettbewerb“ begrüßen, kritisieren andere als in den Ruin führende Konkurrenz und als „Unterbietungswettbewerb“. Scharpf ist gegenüber pauschalen Maßnahmen, wie etwa die Rückübertragung von Gesetzgebungsbereichen in die Kompetenz der Länder, sehr skeptisch und empfiehlt die Einführung von Experimentierklauseln zugunsten eigenständiger Regelungen der Länder, was bereits in einem Sondervotum der Enquête-Kommission Verfassungsreform in den 70er Jahren vorgeschlagen worden war. Solche Experimentierklauseln würden es einzelnen Landesparlamenten und Landesregierungen erlauben, „je für sich einzelne Handlungsfelder

18 Unter dem Titel „Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa“ (Frankfurt/New York 1994) hat Fritz W. Scharpf eine Reihe von Beiträgen zusammengefasst publiziert.

zu identifizieren, in denen nach ihrer politischen Überzeugung das einheitliche Bundesrecht die Standort bezogenen Gestaltungsmöglichkeiten zu sehr einengt und dann jene spezifischen landesgesetzlichen Regeln zu formulieren, welche das Bundesrecht ergänzen oder ersetzen sollen“. Scharpf resümiert dazu: „Mit einer solchen Reform käme Deutschland auf dem Wege zu einem innovationsfreundlichen Wettbewerbsföderalismus ein gutes Stück voran“. Der „Zugewinn an Problemlösungsfähigkeit“ wäre zugleich „ein Gewinn für die Demokratie“.

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner (Universität St. Gallen) beteiligt sich mit seinem Beitrag zum Thema „*Reformstau durch ein zu Wenig an Föderalismus*“ (**Dokument 11**) an der Diskussion um eine Reform des deutschen Föderalismus, unter Berücksichtigung schweizerischer Erfahrungen und Perspektiven. Föderalismus beinhaltet für ihn Wettbewerb zwischen den politischen Einheiten und er diagnostiziert, dass dieser Wettbewerb zwischen den deutschen Ländern weitgehend ausgeschaltet ist. Der Steuerverbund und das Fehlen eigener Steuerhoheit der Länder ist für Kirchgässner „nicht eine notwendige Folge des Föderalismus, sondern ein spezifisch deutsches Problem“. Er plädiert deshalb für eine striktere Trennung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern sowie die Zuweisung eigener Steuerquellen an die Länder; entstehende Unterschiede, die er keineswegs ausschalten will, sollten durch einen lediglich maßvollen Finanzausgleich ausgeglichen werden. Eine solche Stärkung der Länder würde es diesen ermöglichen, in ihrem Verantwortungsbereich Reformen durchzuführen. Wenn sie sich als überlegen und erfolgreich erweisen, könnten und würden sie anderswo nachvollzogen werden.

Unmittelbar im Zusammenhang mit der durch Beschluss von Bundestag und Bundesrat vorgenommenen Einsetzung einer Föderalismus-Kommission haben sich die parteiennahen Stiftungen mit der Bertelsmann-Stiftung, der Ludwig-Erhard-Stiftung und der Stiftung Marktwirtschaft zu einer *Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“* zusammengeschlossen und sind mit einer gemeinsamen *Presseerklärung* unter dem Titel „*Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte*“ (**Dokument 12**) an die Öffentlichkeit getreten. Die Presseerklärung lässt erkennen, dass die in der Allianz zusammen geschlossenen Stiftungen Zweifel haben, ob die Föderalismus-Kommission wirklich substantielle Vorschläge für eine Föderalismus-Reform wird unterbreiten können. Bleibe die Kommission „in ihrem bislang abgesteckten Rahmen, sind begrenzte Fortschritte allenfalls auf dem Gebiet der Aufgabenentflechtung zu erwarten“. Das sei aber lediglich eine Ausgangsbasis für die Beratungen der Kommission, die sich nach Auffassung der Stiftungsallianz auf weitere Themenkomplexe erstrecken müssten. Genannt werden eine grundlegende Neuordnung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung; die Prüfung der Möglichkeiten, die sich –

als eine Art Ersatz für die nicht realisierbare Neugliederung – aus einer Länder übergreifenden Regionalisierung ergeben könnten; die Überprüfung von Abstimmungsregeln im Bundesrat; die Prüfung der Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierung mit dem Ziel, beides weitestgehend abzuschaffen; Überlegungen zur Neugestaltung der Finanzverfassung, die insbesondere das Konnexitätsprinzip strikt beachten müsse; letztlich auch die Thematik einer Steuerentflechtung.

Bundestag und Bundesrat haben im Oktober 2003 die *Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* (**Dokument 13**) beschlossen. Sie besteht aus je 16 ihrer Mitglieder (sowie der gleichen Zahl von Stellvertretern), sowie aus beratenden Mitgliedern mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht: 4 Vertreter der Bundesregierung, 6 Abgeordnete aus den Landtagen, 3 Vertreter aus den Präsidien der Kommunalen Spitzenverbände (jeweils mit der gleichen Zahl von Vertretern); schließlich beruft die Kommission 12 Sachverständige mit Rede- recht, aber ohne Antrags- und Stimmrecht. Im Einsetzungsbeschluss sind auch die Aufgaben der Kommission definiert. Die Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland sollen im Jahr 2004, also wohl bis zum Jahresende, vorgelegt werden. Die konstituierende Sitzung der gemeinsamen Kommission ist für den 7. November 2003 vorgesehen.

DOKUMENT 1: Ministerpräsidentenkonferenz: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“ (27.03.2003)

Im Jahr 2001 wurden auf Initiative der Ministerpräsidenten von der Bundesregierung und den Landesregierungen konkrete Maßnahmen für eine Reform des föderalen Systems der Bundesrepublik ins Auge gefasst. Ende des Jahres 2002 vereinbarten beide Seiten, bis April 2003 Positionen für die Verhandlungen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, an der nur die Exekutiven beteiligt sein sollten, zu formulieren. Die Position der Ministerpräsidenten der Länder – die untenstehenden Leitlinien für eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – wurde auf ihrer Zusammenkunft am 27.03.2003 beschlossen.

An der nächsten Sitzung der Ministerpräsidentenkonferenz am 26.06.2003 nahm der Bundeskanzler teil. Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Parlamente und in der Einsicht, dass eine Umsetzung der Reform nicht an den Parlamenten vorbei geschehen könne, einigten sich beide Seiten darauf, dem Wunsch des Bundestages, an der Föderalismus-Reform mitzuwirken, zu entsprechen und die Möglichkeit der Einrichtung einer Föderalismus-Kommission zu prüfen (Protokoll über die Ergebnisse der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 26.06.2003).

Ministerpräsidenten der Länder haben sich wiederholt zur Frage einer Föderalismus-Reform geäußert. So sprach der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, im Jahr 2001 zum Thema Föderalismus-Reform (Wolfgang Clement: Verantwortung – Entscheidungsfähigkeit – Transparenz. Gedanken zur Modernisierung des Föderalismus in Deutschland, vom 18.06.2001). Einzelne Ministerpräsidenten von CDU-/CSU-geführten Ländern haben im Laufe des Jahres 2003 eigene Erklärungen abgegeben; so der hessische Ministerpräsident Roland Koch (mit Jürgen Rüttgers), der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel, der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber und der thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus (Nachweise dazu im Einführungstext zu Dokument 6). In der Grundhaltung bleiben jedoch alle Ministerpräsidenten auf der Linie der untenstehenden gemeinsamen Position.

Im Juni 2003 verabschiedete die Kultusministerkonferenz Vorgaben, die aus Sicht der Kultusminister der Länder bei einer Reform des Föderalismus in den Bereichen Bildung und Wissenschaft zu verwirklichen sind (Kultusministerkonferenz: Reform der bundesstaatlichen Ordnung für die Bereiche Bildung und Wissenschaft, vom 12.06.2003).

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund

Die Regierungschefs der Länder stimmen über folgende Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund überein:

I Innerstaatliche Kompetenzordnung

1. Konkurrierende Gesetzgebung

Auf geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung – die in einem Positivkatalog festzulegen sind – wird den Ländern ein eigenständiges Zugriffsrecht eingeräumt: Der Bund behält insofern sein Regelungsrecht und die Länder sind nicht verpflichtet, können aber ganz oder teilweise von der Regelung des Bundes abweichende Gesetze beschließen, die auch dann in Kraft bleiben, wenn der Bund seinerseits novelliert.

Verhandlungsziel ist ein Zugriff auf folgende Gegenstände:

- Notariatswesen
- Versammlungsrecht
- Wohnungswesen (*Vorbehalt MV*)
- Förderung der wissenschaftlichen Forschung (im Zusammenhang mit Art. 91b)
- Umweltgesetzgebung
(Lärmbekämpfung, soweit es sich um spezifisch lokalen, durch Sport- und Freizeiteinrichtungen verursachten Lärm handelt – Teilbereich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)
- Öffentliche Fürsorge
Die Regierungschefs der Länder kommen überein, ein Zugriffsrecht der Länder für den Regelungsbereich des Heimgesetzes sowie für die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens bei der Sozialhilfe und vergleichbaren Hilfen sowie beim Bundeskinder- und Bundeserziehungsgeld anzustreben. Außerdem sollen Zugriffsrechte in all den Regelungsbereichen angestrebt werden, bei denen den Ländern schon heute einfachgesetzlich Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte eingeräumt sind.

Die Länder BW, BY, HE, HH, NI, SL, SN, ST und TH streben darüber hinaus Zugriffsrechte an

- o für Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Kinder- und Jugendhilfe und den Jugendschutz
- o sowie für die Sozialhilfe und vergleichbare Hilfen (Wohnhilfen, Hilfen für Asylbewerber, Grundsicherung im Alter) sowie für Hilfen, die für die Pflege und Erziehung eines Kindes geleistet werden (Kindergeld, Erziehungsgeld), soweit es um Voraussetzungen, Art und Maß von Leistungen sowie die Festlegung des Verfahrens und von Zuständigkeiten geht.
- Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung
Die Regierungschefs der Länder kommen überein, hierzu mit dem Bund in einen Dialog darüber einzutreten, welche Gegenstände bundeseinheitlich geregelt werden müssen.
- Regelungskompetenz im Bereich der Heilberufe
Die Regierungschefs der Länder kommen überein, hierzu mit dem Bund in einen Dialog darüber einzutreten, welche Gegenstände bundeseinheitlich geregelt werden müssen.
- Besoldungs- und Versorgungsrecht
Die Regierungschefs der Länder streben ein grundgesetzlich geregeltes beschränktes Zugriffsrecht an. Zum derzeitigen Diskussionsstand für einfachgesetzliche Öffnungsklauseln siehe BR-Beschluss vom 14. März 2003 (Drs. 819/02). (*Vorbehalt RP, NI*).
- Außerschulische berufliche Bildung

Die Regierungschefs der Länder behalten sich vor, nach einer Prüfung auch den Komplex der außerschulischen beruflichen Bildung in die Gespräche mit dem Bund einzubringen.

2. Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung entfällt. Die Regelungsgegenstände werden in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder bzw. in die Gesetzgebung der Länder oder des Bundes überführt.

2.1 Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht

- Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen, soweit Art. 74a nichts anderes bestimmt

Die Regierungschefs der Länder kommen überein, für die Regelung der Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen mit Ausnahme der im folgenden aufgeführten Komplexe, die weiterhin einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen, Zugriffsrechte anzustreben:

- Wesen, Voraussetzungen, Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Beamtenverhältnisses einschließlich des Vorbereitungsdienstes
- Abordnungen und Versetzungen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern (Sicherstellung eines bundeseinheitliche Rechtsinstituts)
- Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Beamtenverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamtenrechte, Entfernung aus dem Dienst nach den Disziplinalgesetzen)
- statusprägende Pflichten der Beamten und Folgen der Nichterfüllung
- wesentliche Rechte der Beamten
- Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit
- Spannungs- und Verteidigungsfall
- Verwendungen im Ausland.

Um den Ländern möglichst weite eigenständige Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, soll eine Modifikation des Art. 33 Abs. 5 GG in die Verhandlungen mit dem Bund einbezogen werden.

Protokollerklärung HH, NI:

Die Vergleichbarkeit der Zuordnung zu Laufbahnen und Funktionen muss auch zukünftig erhalten bleiben, u.a. um die Mobilität innerhalb Deutschlands zu ermöglichen.

- Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens
Vorbehalt MV hinsichtlich der Frage, in welchen Bereichen weiterhin bundeseinheitliche Regelungen erforderlich sind.
- Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege
- Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt

2.2 Überführung in die Gesetzgebung der Länder

- Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse

2.3 Überführung in die Bundesgesetzgebung (ohne Zugriffsrecht)

- Melde- und Ausweiswesen
- Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland

3. Umsetzung von EU-Recht

Unter der Prämisse, dass es gelingt, die Rahmengesetzgebung entfallen zu lassen und die in Art. 75 GG enthaltenen Kompetenztitel in eine konkurrierende Gesetzgebung mit Zugriffsrecht oder in die Gesetzgebung des Bundes bzw. der Länder zu überführen, wird kein zusätzlicher Handlungsbedarf gesehen. Die der Rahmengesetzgebung immanente Zweistufigkeit des Verfahrens würde entfallen.

4. Kompetenzen in EU-Angelegenheiten

Die Regierungschefs der Länder kommen überein, sich mit dem Thema erneut zu befassen, sobald und insoweit die Ergebnisse der Diskussionen im Europäischen Konvent dies erforderlich machen.

5. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Regierungschefs der Länder stimmen überein, dass Gespräche mit dem Bund geführt werden sollen insbesondere mit dem Ziel, Art. 24 Abs. 1 GG durch einen zweiten Satz folgendermaßen zu ergänzen: „Der Bund legt durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, fest, wie die Länder zum Zweck der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen oder auf benachbarte auswärtige Staaten übertragen können.“

6. Zustimmungserfordernis

Die Regierungschefs der Länder stimmen überein, hier zunächst die Position des Bundes abzuwarten. Dies gilt auch für die Frage der Zustimmungserfordernis bei Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung mit Zugriffsrechten der Länder.

7. Neue Medien

Die Regierungschefs der Länder kommen überein, zunächst das Ergebnis der derzeitigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern abzuwarten.

8. Verbraucherschutz

Die Regierungschefs der Länder lehnen einen neuen, generellen Kompetenztitel des Bundes für den Verbraucherschutz ab.

9. Stärkung der Organisationsgewalt der Länder (Art. 84 ff. GG):

Die Regierungschefs der Länder stimmen überein, dass geprüft werden soll, ob und gegebenenfalls wie die Organisationsgewalt der Länder durch eine Einschränkung der Eingriffsrechte des Bundes nach Art. 84 ff. GG gestärkt werden kann

II Finanzen

Mischfinanzierung

Eine deutliche Reduzierung der Mischfinanzierung ist das erklärte gemeinsame Ziel der Regierungschefs der Länder. Sie bekräftigen ihre Absicht, darüber mit dem Bund zu verhandeln.

Dabei müssen Volumen und Proportionen des Status quo der Finanzausstattung der Länder langfristig erhalten bleiben (siehe MPK-Beschluss vom 21./22.06.2001, Ziff. II.2, mit CdS-Arbeitsbericht vom 21.06.2001 und Solidarpakt II).

Eine künftige Regelung muss die unterschiedliche Ausstattung der Länder berücksichtigen. Die erforderliche Datenbasis ist zu erarbeiten. Die Regierungschefs der Länder beauftragen die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder, dafür Vorschläge zu unterbreiten.

In diesem Rahmen legen die Regierungschefs der Länder aufbauend auf den im CdS-Arbeitsbericht vom 21.06.2001 festgehaltenen Eckpunkten und unter dem Vorbehalt der dort dargelegten finanziellen Voraussetzungen für eine Reform der Mischfinanzierungen die folgenden Konkretisierungen für den Dialog mit dem Bund fest:

Protokollerklärung MV:

Das Land Mecklenburg-Vorpommern weist darauf hin, dass bei den anstehenden Verhandlungen um eine mögliche Reform der bestehenden Mischfinanzierungstatbestände auch die Auswirkungen der Reform einer EU-Strukturpolitik nach 2006 zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus hält Mecklenburg-Vorpommern bei Einbeziehung der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur“ in den Dialog mit dem Bund eine Fortführung der bisher an diese Gemeinschaftsaufgaben geknüpften Koordinierungsaufgaben unter Einbeziehung des Bundes in Wahrnehmung seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für erforderlich.

In die Reformüberlegungen einzubeziehen ist, dass die Gemeinschaftsaufgaben einen wichtigen verfahrenstechnischen Rahmen für die Inanspruchnahme von EU-Strukturfondsmitteln sowie eine bundeseinheitliche Vertretung der nationalen regional- und agrarpolitischen Interessen im Verhältnis zur EU bilden.

- Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG
Die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken soll abgeschafft werden. *Vorbehalt MV.*

Protokollerklärung HB, NI, TH:

..., wobei eine Koordinierung unter den Ländern sicherzustellen ist.

Die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur soll in den Dialog mit dem Bund einbezogen werden. Die Regierungschefs der Länder stimmen überein, dass eine gewisse Koordinierung unerlässlich ist. Von der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes soll die Verbesserung der Agrarstruktur ebenfalls in den Dialog mit dem Bund einbezogen werden. Die Regierungschefs der Länder halten auch hier eine gewisse Koordinierung für unerlässlich. Die Verbesserung des Küstenschutzes ist auch in Zukunft als Mischfinanzierung fortzuführen. Mit dem Bund ist die Frage einer Mitfinanzierung des Hochwasserschutzes zu erörtern.

Protokollerklärung SH, MV:

Die Verbesserung der Agrarstruktur ist auch in Zukunft als Mischfinanzierung fortzuführen.

- Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG

Die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung soll abgeschafft werden, wobei eine Koordination unter den Ländern sicherzustellen ist.

Die Forschungsförderung ist auch in Zukunft als Mischfinanzierung fortzuführen. Die Mittelzuweisungen aus der Forschungsförderung sind jedoch bei einer Gesamtbetrachtung der in Kompensation für wegfallende Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung zu stellenden Bundesmittel zu berücksichtigen.

- Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG

Die Regierungschefs der Länder der Länder stimmen – auch im Hinblick auf die Reformvorschläge betreffs der Gemeinschaftsaufgaben – darin überein, dass auch zukünftig im Grundgesetz einer Regelung, die einen Mitteltransfer vom Bund an die Länder ermöglicht, eine wichtige Bedeutung zukommt - auch deshalb, um verfassungsrechtlich zulässige Finanzierungswege für Bundeszahlungen, die auch auf regionale und strukturpolitische Bedürfnisse zugeschnitten sind, zu erhalten.

Die Regierungschefs der Länder stimmen überein, dass in den Verhandlungen mit dem Bund zu Art. 104 a Abs. 4 GG eine Ausweitung der bisherigen Zweckbindung „Investitionen“ auf „investitionsfördernde Maßnahmen“ angestrebt werden soll. Die Regierungschefs der Länder haben sich darauf verständigt, dass mit dem Begriff „investitionsfördernde Maßnahmen“ Planungskosten und auch Investitionen Privater erfasst werden, eine Förderung von Personalkosten der Länderverwaltungen grundsätzlich jedoch nicht ermöglicht werden soll. Als verfahrensrechtliche Hürde soll ein Zustimmungsquorum im Bundesrat geschaffen werden. Das Quorum soll auch für Verwaltungsvereinbarungen gelten und mindestens eine 2/3-Mehrheit umfassen (Vorbehalt HB, MV, NI, ST).

Eine enumerative Aufzählung künftiger Anwendungsfälle sowie eine zeitliche Befristung der Finanzhilfen soll nicht angestrebt werden. Die Kofinanzierungspflicht der Länder soll auch künftig erhalten bleiben. Die derzeit bestehenden Förderzwecke sollen erhalten bleiben, eine Ergänzung um einen Förderzweck „zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ soll nicht verfolgt werden (Vorbehalt MV). Es besteht ebenfalls Übereinstimmung, dass, auch soweit durch den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben weiterhin eine Koordination mit dem Bund erforderlich ist, keine Änderung des Art. 104 a Abs. 4 GG erforderlich ist.

Der Auftrag der bereits zu Art. 104a Abs. 5 GG bestehenden Arbeitsgruppe soll dahingehend erweitert werden, dass dort auch ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes erarbeitet wird. Das MPK-Vorsitzland wird entsprechend NRW als Vorsitz der AG sowie das BMJ bitten, eine entsprechende Formulierung für die Jahres-CdS am 18./19.9.2003 vorzubereiten.

- Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG

Bei den Geldleistungsgesetzen soll der Bund gebeten werden, künftig die Finanzierung überwiegend zu übernehmen. Eine Ausweitung des Art. 104a Abs. 3 GG auf Gesetze, die Sachleistungen gewähren, wird nicht angestrebt.

DOKUMENT 2: Bundesregierung: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes“ (09.04.2003)

Die untenstehende Position des Bundes war bis zum Sommer 2003 zunächst nicht veröffentlicht worden. Sie war ursprünglich als Verhandlungsgrundlage für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe gedacht und wurde der Öffentlichkeit erst zugänglich gemacht, nachdem eine breitere Debatte unter Beteiligung des Bundestages geplant war. Einziger Anhaltspunkt für die Position der Bundesregierung war deswegen lange Zeit ein Interview, das Justizministerin Brigitte Zypries der F.A.Z gab (Brigitte Zypries: Fragen an Justizministerin Zypries. Mehr Klarheit und Wahrheit, in: F.A.Z. vom 16.04.2003).

Seitens der Regierungsparteien SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt es bisher keine grundsätzlichen Positionspapiere, weder von Fraktions- noch von Partei-Seite. Beide Regierungsfractionen sind im Begriff, mit Blick auf die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung fraktionsinterne Arbeitsgruppen zur Föderalismus-Reform zu bilden.

Von einzelnen SPD-Abgeordneten gibt es ebenfalls nur wenig Äußerungen (etwa von Wilhelm Schmidt, dem Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion: Wilhelm Schmidt: Stärkung des Föderalismus – Verringerung des Blockadepotentials des Bundesrates, vom August 2003, ohne genaueres Datum).

Die den Regierungsparteien nahestehenden Stiftungen haben sich (abgesehen von der Erklärung der Stiftungsinitiative, die unten als Dokument 12 abgedruckt ist) nicht eingehend zur Föderalismus-Reform geäußert.

A) Ziele und Grundsätze

Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, Deutschland grundlegend zu erneuern. Dazu bedarf es auch einer Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Deutschland muss europatauglicher werden und mehr politische Handlungsfähigkeit gewinnen. Die Umsetzung europäischer Verpflichtungen muss verbessert und die innerstaatlichen Abstimmungsverfahren müssen vereinfacht werden.

Die bundesstaatliche Ordnung muss effizienter ausgestaltet werden. Dazu ist eine Entflechtung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten von Bund und Ländern erforderlich.

Der Modernisierungsbedarf besteht nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis. Er besteht auch innerhalb der unmittelbaren Zuständigkeit des Bundes und der Länder. Handlungsautonomie und Eigenverantwortung müssen auf der jeweils richtigen Entscheidungsebene gestärkt werden, damit der Standort Deutschland Wirtschaftskraft und Lebensqualität gewinnt.

Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung muss das Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Solidarität berücksichtigen. Die Bundesregierung hält an einem solidarischen Föderalismus fest, insbesondere im Interesse der neuen Bundesländer.

B) Modernisierungsfelder

1) Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG ist im Rechtsraum Europa nicht mehr zeitgemäß. Sie zwingt zur Zweistufigkeit hintereinander geschalteter Rechtssetzungsverfahren in Bund und Ländern. Diese Verflechtung mit den dabei erforderlichen Abstimmungen führt zu erheblichen Verzögerungen vor allem bei der Umsetzung von EU-Vorgaben. Der Bund ist daher bereit, über die Auflösung der Rahmengesetzgebung durch Überführung der einzelnen Materien des Artikels 75 GG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder in die konkurrierende Gesetzgebung zu sprechen. Auch eine Rückübertragung an die Länder kommt für den Bund in Betracht.

2) Öffnungsklauseln und Zustimmungsfreiheit

Der Bund ist bereit, zur Frage der verfassungsrechtlichen Spielräume für Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen zugunsten abweichender Landesregelungen in Dialog zu treten. Ein aktuelles Beispiel, das bereits vor einer grundlegenden Debatte zum Funktionsvorbehalt für Beamte und zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in Angriff genommen wird, bilden die Vorschriften des Beamtenbesoldungsrechts zum Urlaubsgeld und zur jährlichen Sonderzuwendung.

Im Gegenzug können Zustimmungserfordernisse wegfallen, soweit Bundesgesetze im Einzelfall durch den Bundesgesetzgeber geöffnet werden. Durch diese Art der „opting-out-Lösung“ gewinnen beide Seiten mehr Beweglichkeit. Auf der Länderebene wächst zudem die Verantwortung der Länderparlamente.

3) Konkurrierende Gesetzgebung entflechten; Verantwortung der Länder stärken

Verfassungsunmittelbare Zugriffsrechte der Länder auf Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung werden abgelehnt, weil sie die Rechtszersplitterung und die Verflechtung der Rechtsebenen verstärken. Stattdessen strebt der Bund Entflechtungen an, und zwar durch komplette Rückübertragung einzelner Materien an die Länder. Auswahlkriterien sind dabei:

- Europatauglichkeit – Wie hat sich der Kompetenztitel bei der Umsetzung von EU-Vorgaben bewährt?
- Analyse des bisherigen Bedarfs – In welchem Umfang hat der Bundesgesetzgeber in der Vergangenheit von dem Kompetenztitel Gebrauch gemacht?
- Prognose zum zukünftigen Bedarf bundeseinheitlicher Regelungen.

Aus Sicht des Bundes könnte zum Beispiel eine Kompetenzübertragung bei folgenden Gegenständen in Betracht kommen:

- Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse
- Notarwesen: Kompetenzverlagerung bezüglich Berufsausübungsregelungen. In bestimmten Kernbereichen muss die Bundeskompetenz erhalten bleiben (Zulassung, Gebühren, Status, Notariatsverfassung im Sinne eines numerus clausus der Notarformen, Beurkundungsrecht, soweit auf diesen Titel gestützt).
- Jagdwesen
- Lokale Freizeitlärmbekämpfung.

4) Mitwirkung des Bundesrats vereinfachen

a) *Entflechtung bei der Zustimmungspflicht nach Art. 84 Abs. 1 GG*

Die Bundesregierung strebt an, Art. 84 Abs. 1 GG so zu präzisieren, dass die verfassungsrechtliche Trennungslehre zur Grundlage der Zustimmungsmacht des Bundesrats wird. Damit wären nur diejenigen Teile eines Bundesgesetzes zustimmungsbedürftig, die Länderbelange unzweifelhaft tangieren.

b) Entflechtung bei der Zustimmungspflicht von Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen des Bundes sollen nur in dem Umfang einer Bundesratszustimmung bedürfen wie Bundesgesetze (Änderung von Art. 80 Abs. 2 GG)

c) Veränderung der Mehrheitsanforderungen im Bundesrat

Das Zustimmungsverfahren im Bundesrat ist durch Einführung der relativen Mehrheit zu vereinfachen (Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG).

5) Verantwortung des Bundes stärken

Der Bund hält die Stärkung seiner Kompetenzen zur Wahrnehmung seiner politischen Verantwortung insbesondere in folgenden Gebieten für notwendig:

Umweltschutz und Wasserhaushalt

Verbraucherschutz

Arzneimittelbereich

Melde- und Ausweiswesen

Schutz deutschen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland.

6) Gemeinschaftsaufgaben und dauerhafte Finanzhilfen neu ordnen

Die verfassungsrechtlichen Instrumente „Gemeinschaftsaufgaben“ und „Finanzhilfen“ sollen einer spezifischen gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für bestimmte Lebens- und Politikbereiche Rechnung tragen. Grundgedanke ist ein kooperativer Föderalismus – Ausgleich von strukturellen Defiziten; Abbau von regionalen Ungleichgewichten; Angleichung der Lebensqualität. Dieser Grundgedanke muss neu belebt werden, Fehlentwicklungen sind zu korrigieren (flexiblere Gestaltungs- und Akzentuierungsmöglichkeiten des Bundes anstelle schematisch verstetigter Finanzflüsse; mehr Flexibilität bezüglich der Verwendung, Dauer und Höhe von Finanzmitteln). Die weiterhin besondere Lage der neuen Länder wird durch geeignete Übergangsregelungen berücksichtigt.

Dem gemäß sind aus der Sicht des Bundes folgende Reformschritte zur Neuordnung der Mischfinanzierungen nötig:

- Bereich Hochschulbau, Bildung und Forschung. Die jetzige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG) soll auf Länderebene konzentriert werden.

Der Bund strebt stattdessen eine modifizierte, leistungsabhängige Hochschulförderung an, die ihm auch inhaltliches Gestaltungsrecht ermöglicht. Damit will der Bund gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Hochschulen im internationalen Wettbewerb initiieren.

Die künftige gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern nach Art. 91 b GG soll den z.B. durch die PISA-Studie offenkundig gewordenen Mängeln Rechnung tragen. Zur Erzielung insbesondere bundesweiter verbindlicher Standards soll die Bildungsplanung in einen verpflichtenden Verfassungsauftrag umgestaltet werden. Entflechtung und Optimierung der Forschungsförderung (Art. 91b GG): Neuausrichtung der gemeinsamen Finanzierung von Forschungseinrichtungen mit dem Ziel eines klaren Förderprofils und einer Optimierung der Forschungslandschaft. Künftig sollen die Forschungsorganisationen (FhG,

HGF, MPG, DFG) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes, die sogenannten „Blaue-Liste-Einrichtungen“ in die alleinige Zuständigkeit der Länder überführt werden.

- Bereich Finanzhilfen (Art. 104 a Abs. 4 GG). Die Gewährungs Voraussetzungen sind zu präzisieren (Implementierung von Regelungen zur Evaluierung und Befristung). Bei den dauerhaften Finanzhilfen sind der soziale Wohnungsbau sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden auf die Länder zu übertragen.
- Der Bund hält die Gemeinschaftsaufgaben „Regionale Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG) und „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG) für weiterhin erforderlich. Diese haben wichtige Koordinierungsfunktionen und sind mit der EU-Förderung verknüpft. Zur Vereinfachung und Konzentration sollen die beiden Gemeinschaftsaufgaben jedoch auf systemimmanente, effizienzsteigernde Reformmöglichkeiten überprüft werden.

7) Nationalen Stabilitäts- und Wachstumspakt modifizieren

Der Bund befürwortet vor dem Hintergrund der Verpflichtungen aufgrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes klarere Regelungen für die Finanzverantwortung des Bundes einerseits und der Länder andererseits.

Aus Sicht des Bundes stehen hier im Vordergrund: Konkrete Empfehlungen des Finanzplanungs-Rates an einzelne Länder; Sanktionen bei Nichteinhaltung der Empfehlungen; Verpflichtung der Länder, sich an etwaigen Sanktionszahlungen aufgrund des Maastricht-Vertrages zu beteiligen.

8) Steuerkompetenzen neu verteilen

Die derzeitige Verteilung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen bei der Versicherungssteuer und der Kraftfahrzeugsteuer nach Art. 106 GG muss effizienter gestaltet werden.

Bei der Versicherungssteuer kann zukünftig die Ertragskompetenz in die Länderzuständigkeit überführt werden. Im Gegenzug müssen bei der Kraftfahrzeugsteuer die Ertragskompetenz und die Verwaltungskompetenz auf den Bund verlagert werden.

9) Finanzverwaltung bei Gemeinschaftssteuern übertragen

Die Steuergesetze bei den Gemeinschaftssteuern müssen gleichmäßiger und effektiver vollzogen werden. Die derzeitige Überbürokratisierung durch Doppelverwaltung auf Bundes- und Länderebene muss abgeschafft werden.

In einer Übergangszeit wird dieses Ziel über eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes, die diese Einflussmöglichkeiten des Bundes erweitert, angestrebt. Langfristig sollte die Steuerverwaltung für die Bundes- und Gemeinschaftssteuern auf den Bund verlagert werden. Im Gegenzug ist ein angemessener Kostenausgleich zugunsten des Bundes vorzunehmen.

10) Beiträge zur Föderalismusreform im eigenen Zuständigkeitsbereich der Länder

Das Thema Länderneugliederung darf nicht dauerhaft ausgeklammert bleiben. Artikel 29 bleibt ein Angebot des Grundgesetzes. Bei der vom Bund angestrebten grundlegenden Reform der bundesstaatlichen Ordnung, die mit einem deutlichen Zuwachs eigenständiger Handlungsspielräume für die Länder verbunden ist, müssen die Rechte der Länderparlamente und auch der Kommunen gestärkt werden.

**DOKUMENT 3: Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente:
„Bekanntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität –
Landesparlamente stärken!“ (31.03.2003)**

Am 31.03.2003 fand in Lübeck der erste deutsche Föderalismuskonvent statt. Teilnehmer waren die Präsidenten und Fraktionsvorsitzenden der deutschen Landtage. Der Konvent kann als Antwort auf die Bund-Länder-Verhandlungen zur Föderalismus-Reform aufgefasst werden, die bis zum Sommer 2003 ausschließlich von den Regierungen des Bundes und der Länder geführt wurden.

Bundespräsident Johannes Rau sprach in seiner Rede vor dem Lübecker Konvent mehrere Aspekte an: die Eingrenzung der Mischfinanzierung, mehr Zurückhaltung des Bundes bei der Rahmengesetzgebung und bei der Gestaltung gemeinsamer Verwaltungsaufgaben. (Die Rede Raus sowie alle anderen auf dem Lübecker Konvent gehaltenen Reden finden sich in: Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hg.): Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente. Dokumentation. Montag, 31. März 2003, in der Hansestadt Lübeck, Kiel 2003).

Die meisten Landtage hatten sich im Zuge der aufkeimenden Diskussion über eine Modernisierung der föderalen Ordnung mit ebendiesem Thema auseinander gesetzt: So der Landtag von Baden-Württemberg in einer Großen Anfrage der Fraktion der CDU, „Föderalismusreform – Partnerschaft in Vielfalt“, Drs. 13/1026 vom 21.05.2002. Der Anfrage folgte am 18.02.2003, im Vorfeld des Lübecker Konventes, ein Antrag aller Fraktionen, in dem konkrete Schritte zur Stärkung der Kompetenzen der Landesparlamente gefordert wurden, Drs. 13/1796. Der Hessische Landtag hatte eine Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“ eingesetzt, die ihren Bericht am 02.05.2002 vorlegte, Drs. 15/4000. Auch der Bayerische Landtag hatte eine Enquete-Kommission eingesetzt (siehe unten, Dokument 4). Andere Landtage bereiteten durch Anfragen oder Beschlüsse das Thema Föderalismus-Reform im Vorfeld des Lübecker Konventes auf (Niedersachsen Drs. 14/3455 vom 05.06.2002; Hamburg Drs. 17/1725 vom 13.11.2002; Thüringen Drs. 3/2902 vom 22.11.2002; Berlin Drs. 15/1119 vom 11.12.2002; Mecklenburg-Vorpommern Drs. 4/172 vom 22.01.2003; Schleswig-Holstein Drs. 15/2479 vom 05.02.2003; Sachsen-Anhalt Drs. 4/14/506 B vom 07.02.2003; Saarland Drs. 12/826 vom 18.02.2003; Brandenburg Drs. 3/5592-B vom 06.03.2003; Nordrhein-Westfalen Drs. 13/3650 vom 13.03.2003; Rheinland-Pfalz Drs. 14/2022 vom 21.03.2003).

I.

Das bewährte Modell des Föderalismus in Deutschland fortentwickeln

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für den Föderalismus in Deutschland hat nichts von ihrer zukunftsweisenden Bedeutung eingebüßt. Die deutschen Landesparlamente setzen sich für eine Stärkung des Föderalismus ein, weil er sich als politisches Modell bewährt hat.

Der Föderalismus in Deutschland ist gekennzeichnet von gemeinsamer Verantwortung für das Ganze, von Solidarität und der Vielfalt der Länder mit ihrer unterschiedlichen Geschichte, Kultur, Gebietsstruktur und Bevölkerungszahl. Föderalismus ermöglicht den Ländern, eigene Wege der Aufgabenerfüllung zu entwickeln. Er gewährt zusätzliche Möglichkeiten demokratischer Teilhabe in Wahlen und Abstimmungen und fördert regionale Identität und Bürgernähe.

Gleichwohl ist der Föderalismus in Deutschland reformbedürftig. Die Gestaltungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates hat in den vergangenen 50 Jahren zunehmend an Dynamik verloren. Auch hat sich das im Grundgesetz angelegte ausgewogene Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern im Lauf der letzten Jahrzehnte verschoben. Die zunehmende Zentralisierung und Verflechtung politischer Entscheidungen sowie die Entwicklung zum Exekutivföderalismus gefährden Vielfalt und Bürgernähe, demokratische Legitimation, Transparenz und Effektivität politischen Handelns.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, treten die deutschen Landesparlamente für eine Reform des Föderalismus ein. Dabei sind die Landesparlamente als die vom Volk gewählten obersten Organe der politischen Willensbildung zu stärken. Das gilt insbesondere für ihre Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung. Reformbedarf besteht ferner bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Mehr Mitwirkung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union

Die deutschen Landesparlamente haben wiederholt die überragende Bedeutung der europäischen Einigung für Sicherheit, Frieden und Wohlstand in Europa betont. Sie weisen aber darauf hin, dass die Kompetenzverluste der Länder durch den Übergang von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union ein bedenkliches Ausmaß erreicht haben. Auch gehen Rechtsetzungsakte der Europäischen Union in Umfang und Regelungstiefe nicht selten über das erforderliche Maß hinaus. Dies hat zu einer Aushöhlung der eigenstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und ihrer Parlamente beigetragen.

Soweit zum Ausgleich von Kompetenzverlusten in Artikel 23 GG Mitwirkungsbefugnisse der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union über den Bundesrat vorgesehen sind, stärkt dies die Position der Landesregierungen, nicht aber die der Landesparlamente. Deren Interessen sind in Angelegenheiten der Europäischen Union durch eigene Mitwirkungsbefugnisse zur Geltung zu bringen.

Wirksame Vorkehrungen zum Schutz der Rechte der Länder sind auch auf Ebene der Europäischen Union zu treffen. Dies gilt nicht allein für die deutschen Länder. Auch in anderen europäischen Staaten vollziehen sich föderale bzw. dezentrale Entwicklungen. Dem Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 EGV, das die Bedeutung der regionalen Ebene für die Europäische Union anerkennt, muss durch geeignete rechtliche Regelungen mehr Geltung verschafft werden.

II.

Föderalismuskonvent der Landesparlamente – ein notwendiges Signal

Das Grundgesetz versagt den Landesparlamenten eine unmittelbare Mitwirkung auf Bundes- und europäischer Ebene. Selbst auf verfassungspolitische Grundentscheidungen zur Kompetenzverteilung im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland oder in der Europäischen Union können sie keinen mitentscheidenden Einfluss nehmen – nicht einmal dort, wo ihre eigenen Kompetenzen berührt sind.

Die Landesparlamente müssen jetzt das Wort ergreifen: Der Europäische Konvent tagt, um die Grundlagen für eine europäische Verfassung zu erarbeiten. Gleichzeitig berät die von der Bundesregierung und den Landesregierungen eingesetzte Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die die Weichen für eine Reform des Föderalismus in Deutschland stellen soll.

Mit dem Föderalismuskonvent in seiner besonderen Zusammensetzung aus den Präsidentinnen und Präsidenten und den Fraktionsvorsitzenden der deutschen Landesparlamente hat sich ein Forum konstituiert, dessen demokratische Legitimation und politische Gestaltungskraft in die aktuellen Reformdiskussionen eingebracht werden. Es geht darum, ein notwendiges Signal zu setzen und die Position der deutschen Länder in engem Schulterschluss von Landesparlamenten und Landesregierungen in den weiteren Beratungen über künftige Strukturen und Entscheidungsprozesse in Deutschland und in einer erweiterten Europäischen Union mit Nachdruck zu vertreten.

III.

Die Länder und ihre Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland stärken

1. Neben die konkurrierende Gesetzgebung muss eine Vorranggesetzgebung treten, die es den Ländern ermöglicht, bundesgesetzliche Regelungen durch Landesrecht zu ersetzen oder zu ergänzen, so dass in festgelegten Rechtsbereichen Bundesrecht nur solange und soweit gilt, wie die Länder von ihrer Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch machen.
2. Der Bund hat beim Erlass neuer Rechtsvorschriften verstärkt zu prüfen, ob ein Geltungszeitraum angegeben werden kann, nach dem die Vorschrift automatisch außer Kraft tritt, wenn nicht der Bund nachweist, dass die Regelung weiterhin von ihm getroffen werden muss. Bei der Ausübung seines Gesetzgebungsrechts im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund die Möglichkeit von Öffnungs- und Experimentierklauseln zu Gunsten der Länder zu prüfen. Der Bund hat die im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Vorschriften mit dem Ziel zu überprüfen, ob diese durch Landesrecht ersetzt werden können (Artikel 72 Abs. 3, 125a Abs. 2 GG).
3. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität sind geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung in Länderkompetenz zu überführen. Entsprechend sind geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in eine deutlich eingeschränkte Rahmenkompetenz des Bundes überzuleiten. Im Interesse einer Erweiterung des Gesetzgebungsspielraums der Landesparlamente dürfen Rahmenvorschriften keine in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.
4. Die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt eine ausreichende Finanzausstattung und möglichst eigenständige Finanzquellen voraus. Dazu zählen insbesondere mehr Autonomie der staatlichen Ebenen bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie Konnexität, d.h. die Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung auf einer Ebene.
5. Es ist zu prüfen, ob die Bereiche, die Bund und Länder gemeinsam verwalten und finanzieren, nicht verringert, zumindest aber dereguliert werden sollten. Dies gilt insbesondere für die Gemeinschaftsaufgaben. Bei einer Rückführung von Gemeinschaftsaufgaben und sonstigen Mischfinanzierungen erheben die Landesparlamente den Anspruch auf die vollständige, dauerhafte und dynamisierte Kompensation der jetzigen Bundesmittel zu Gunsten der Länder.
6. Die Landesregierungen haben zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Landesparlamente über alle Bundesratsangelegenheiten zu unterrichten, die für das Land von herausragender poli-

tischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Die Landesregierungen haben den Landesparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese zu berücksichtigen.

7. In Bundesratsangelegenheiten, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, haben die Landesregierungen die Stellungnahmen der Landesparlamente maßgeblich zu berücksichtigen.

IV.

Die Länder und ihre Parlamente in der Europäischen Union stärken

1. Die auf 25 Staaten erweiterte Europäische Union muss sich auf die europäischen Kernaufgaben beschränken, wenn sie handlungsfähig bleiben will.
2. In einem Verfassungsvertrag ist eine europäische Kompetenzordnung zu verankern, in der die Zuständigkeiten der Europäischen Union eindeutig festgelegt werden. Richtschnur für die Zuordnung der Kompetenzen müssen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union sowie die Verpflichtung sein, die nationale Identität und den innerstaatlichen Aufbau ihrer Mitgliedstaaten zu respektieren.
3. Zur Sicherung der künftigen Kompetenzordnung der Europäischen Union ebenso wie zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Länder bedarf es einer wirksamen politischen ex-ante-Kontrolle. Ihr Ziel muss es sein, bereits in der Entstehungsphase von Rechtsakten der Europäischen Union die Einhaltung der Kompetenzordnung und des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen. Gefordert wird – wie im Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ des Europäischen Konvents vorgeschlagen – ein Mechanismus zur vorbeugenden Subsidiaritäts- und Kompetenzkontrolle. An einem solchen „Frühwarnsystem“ sind neben den nationalen Parlamenten auch die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen – in Deutschland die Landesparlamente – zu beteiligen.

Die nachträgliche gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof bleibt unberührt.

4. Die Länder und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen sowie der Ausschuss der Regionen sollten zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und ihrer verfassungsmäßigen Rechte und Zuständigkeiten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten.
5. Die Landesregierungen haben zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Landesparlamente über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Die Landesregierungen haben den Landesparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese zu berücksichtigen.
6. Bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, haben die Landesregierungen die Stellungnahmen der Landesparlamente maßgeblich zu berücksichtigen.

V.

Fortführung des Konventprozesses

Die im Föderalismuskonvent versammelten Abgeordneten der Landesparlamente sprechen sich dafür aus, die Arbeit des Konvents fortzuführen.

Im Hinblick auf die guten Erfahrungen der Europäischen Union mit dem Grundrechte-Konvent und dem Konvent zur Zukunft Europas und im Interesse einer möglichst umfassenden und vor allem offenen und transparenten Föderalismusdiskussion wird vorgeschlagen, den Konvent in neuer Zusammensetzung einzuberufen. Ihm fällt die Aufgabe zu, konkrete und für die Gesetzgebung geeignete Vorschläge für eine Reform des bundesstaatlichen Systems im Sinne einer Stärkung der Landesparlamente vorzulegen, wobei die oben genannten Forderungen zu Grunde gelegt werden sollen.

Die Arbeit des Konvents soll in zwölf Monaten abgeschlossen sein, damit die Ergebnisse in der laufenden 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eingebracht, ausreichend beraten und die notwendigen Änderungen noch in dieser Wahlperiode beschlossen werden können.

DOKUMENT 4: Bayerischer Landtag, Bericht der Enquete-Kommission: „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“, Drs. 14/8660 (20.03.2002)

Die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ wurde auf Antrag der SPD (Drs. 14/65) mit einstimmigem Beschluss des Bayerischen Landtags vom 26.11.1998 (Drs. 14/118) eingesetzt. Mit Beschluss vom 08.07.1999 bekam sie einen klaren, in Frageform formulierten und dem untenstehenden Text zu entnehmenden Auftrag (Drs. 14/1464). Dieser Beschluss legte auch fest, dass die Kommission aus acht Abgeordneten und sieben weiteren Mitgliedern bestand.

Für die CSU nahmen an der Enquete-Kommission Dr. Otmar Bernhard (der am 10.12.1999 von Gerhard Eck abgelöst wurde), Herbert Ettengruber, Alexander König, Hermann Leeb und Peter Welnhofner teil. Für die SPD Harald Güller und Helga Schmitt, für BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN Ulrike Gote. Als weitere Mitglieder gehörten der Kommission an: Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt, Prof. Dr. Peter Badura, Prof. Dr. Gisela Färber, Prof. Dr. Ursula Münch, Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Oberreuter, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider und Prof. Dr. Rainer-Olaf Schultze.

Die Ergebnisse der Enquete-Kommission (Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Drs. 14/8660) wurden in der Plenarsitzung am 20.03.2002 dem Landtag und der Öffentlichkeit übergeben.

[...]

B) Empfehlungen der Enquete-Kommission

1. Föderalismus und supranationale Politik

1.a) Welche Herausforderungen ergeben sich für einen föderalistischen Staatsaufbau durch die zunehmende Bedeutung der trans- und supranationalen Politik? Wie muss insbesondere auf die vergangene und künftige Entwicklung der Europäischen Union reagiert werden? Sind für erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf europäischer Ebene – Europa der Regionen – Veränderungen im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Landesparlamenten und Landesregierungen verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls verfassungspolitisch wünschenswert?

Bayern bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist (Art. 3a BV). Allerdings sind diese Grundsätze im Integrationsprozess noch nicht hinreichend verwirklicht.

Insbesondere bestehen in demokratischer und rechtsstaatlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips noch Defizite.

Die Neigung der Europäischen Union zu übermäßiger Reglementierung und die Vernachlässigung regionaler Gebietskörperschaften im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, die damit häufig auch in Landeskompetenzen eingreift, gefährden den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Im Maastrichter Vertrag 1993 wurde das Subsidiaritätsprinzip verankert. Allerdings wird dieses Prinzip, das eine Kompetenzschränke der EU im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten und damit indirekt je nach innerstaatlicher Kompetenzzuweisung auch gegenüber den Ländern und Regionen postuliert, nicht hinreichend beachtet. Außerdem sieht es der vertraglich vereinbarte Aufbau der EU nicht vor, Untergliederungen der Mitgliedsstaaten Mitentscheidungsrechte einzuräumen.

Auch in der deutschen Europapolitik werden Länderbelange zu wenig berücksichtigt. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU erfolgt allein durch den Bund, auch dann, wenn dadurch Hoheitsrechte erfasst werden, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung den Ländern zustehen. Art. 23 GG gibt zwar den Ländern über den Bundesrat Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den Bund auf die EU, die Landesparlamente sind dabei jedoch nicht unmittelbar beteiligt. Viele der die Länder berührenden Angelegenheiten der EU werden derzeit auf der „dritten Ebene“ der föderativen Staatspraxis, in Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen und Bund-Länder-Kommissionen entschieden und im Bundesrat bestätigt. Eine wirksame Kontrolle durch die Landesparlamente wird dadurch wesentlich erschwert.

Zudem sind die wenig durchschaubaren und nicht hinreichend demokratisch legitimierten Entscheidungen der Europäischen Union den Bürgerinnen und Bürgern nur schwer vermittelbar.

Daher plädiert die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ generell für einen qualitativen Umbau der Strukturen der Europäischen Union nach folgenden Prinzipien:

- Entflechtung: Eine klare Verteilung von Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten kann Transaktionskosten und Kompetenzkonflikte vermeiden.
- Subsidiarität: Durch eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips können auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Regional- und Kommunalebenen erhalten und gestärkt werden. Dies fördert auch die europäische Demokratie.
- Transparenz: Die Durchschaubarkeit von Entscheidungsprozessen und -strukturen der EU durch verbesserte Information kann zu vermehrter Einbindung der Bevölkerung und damit zur Stärkung des Europabewusstseins der Bürgerinnen und Bürger führen.

Die Umsetzung dieser Prinzipien erhöht nicht allein die Gestaltungsmöglichkeiten

des Landtags, sondern auch dessen Legitimität. Der – bisher korrekte – Verweis auf den unzureichenden Einfluss des Landtags in von der EU geregelten Politikfeldern legt in der Öffentlichkeit die Annahme nahe, der Landtag verliere mit fortschreitender europäischer Integration zunehmend seine Daseinsberechtigung. Eine effektive Mitgestaltungsmöglichkeit des Landtags in europäischen Angelegenheiten kann seine Stellung in der Bevölkerung stärken und darüber hinaus deren Distanz zu europäischen Angelegenheiten verringern helfen. Letzteres ist für die Akzeptanz des weiteren Integrationsprozesses eine wesentliche Voraussetzung.

Die Enquete-Kommission ist sich durchaus bewusst, dass es nicht in der Kompetenz eines einzelnen Landtags liegt, umfassende Empfehlungen zu einer Reform der Europäischen Union zu geben. Daher beschränkt sie sich im Folgenden auf konkrete Empfehlungen zur Stärkung des Landtags, die auf bayerischer bzw. bundesdeutscher Ebene umgesetzt werden können.

Zur Stärkung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union macht die Kommission folgende Vorschläge:

- die Gewährleistung, dass die Übertragung von Landesgesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die EU einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit bedarf
- das Zustimmungserfordernis auch einer Mehrheit der Landtage zu Gesetzen, die Gesetzgebungshoheiten der Länder auf die EU übertragen
- ein Mitentscheidungsrecht des Landtags bei der Benennung der bayerischen Mitglieder des Ausschusses der Regionen
- die Beseitigung der sich aus Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG ergebenden Möglichkeit der Bundesregierung, bei Entscheidungen auf EU-Ebene, die im Schwerpunkt Kompetenzen der Länder betreffen, vom Bundesratsvotum abzuweichen.

Folgende Vorschläge werden zwar erst im Kapitel 2 „Föderalismus und nationale Politik“ ausgeführt, sie sind jedoch ebenso dazu

konzipiert worden, den Einfluss des Landtags in Europaangelegenheiten zu stärken:

- die gesetzliche Regelung der Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag, u.a. in Angelegenheiten der Europäischen Union
- eine Entscheidungskompetenz der Landtagsausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten, u.a. zu europapolitischen Aktivitäten der Staatsregierung.

1. b) *An welche zwingenden Voraussetzungen müssen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union im Hinblick auf die originären Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten der Länder gebunden werden?*

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür aus, dass Landesgesetzgebungskompetenzen nur dann vom Bund auf die EU übertragen werden dürfen, wenn es hierfür eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit gibt. Dies ist durch eine Änderung des Art. 23 Abs. 1 GG klar zum Ausdruck zu bringen.

Eine weitere effektive Möglichkeit, der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die EU durch den Bund entgegenzuwirken, sieht die Enquete-Kommission darin, den Landesparlamenten in diesen Fällen ein unmittelbares Mitspracherecht einzuräumen.

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb vor, dass ein Gesetz, mit dem der Bund Hoheitsrechte der Länder auf die EU überträgt, nicht nur der Zustimmung des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch der Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente bedürfen soll.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags empfiehlt die Enquete-Kommission, in Art. 79 des Grundgesetzes folgenden Abs. 2 a einzufügen:

„(2 a) Soweit das Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung der Europäischen Union überträgt, bedarf es auch der Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder; die Volksvertretungen beschließen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Zustimmung gilt als

erteilt, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Art. 78 zu Stande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.“

1. c) *Welche Kompetenzen der Länder – unmittelbar oder mittelbar – in und/oder gegenüber den Organen der Europäischen Union sind notwendig, und wie müssen sich diese Kompetenzen im Verhältnis von Parlament und Regierung widerspiegeln?*

Auf der Ebene der Europäischen Union sind die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Ausschuss der Regionen vertreten. Bisher erfolgte die Benennung des bzw. der Vertreter Bayerns für den Ausschuss der Regionen und seines bzw. ihrer Stellvertreter durch die Staatsregierung, ohne dass der Landtag in die Auswahlentscheidung der Staatsregierung einbezogen war. Die Enquete-Kommission hält eine Mitwirkung des Landtags bei der Benennung für erforderlich und schlägt folgendes Verfahren vor: Stellt der Freistaat Bayern nur einen Vertreter im Ausschuss der Regionen, so benennt diesen sowie dessen Vertreter die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags. Steht dem Freistaat Bayern ein weiteres Mitglied zu, so wird dieses sowie dessen Stellvertreter vom Landtag aus seiner Mitte gewählt. Diese Mitwirkung des Landtags soll in einem Ausführungsgesetz zu Art. 3 a BV gesetzlich geregelt werden. Die Enquete-Kommission schlägt vor, die Möglichkeit der Bundesregierung, in Angelegenheiten der EU, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen, vom Bundesratsvotum abzuweichen, durch eine Änderung von Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG zu beseitigen.

2. Föderalismus und nationale Politik

2. a) *Wie soll der bundesrepublikanische Föderalismus im Hinblick auf Autonomie von Bund und Ländern, Subsidiarität, Wettbewerb, Integration und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgestaltet werden?*

Die Entwicklungstendenzen des bundesdeutschen Föderalismus haben zu einer immer stärkeren Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente geführt: Unter der Maßgabe der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Einheit des Rechts- und Wirtschaftsraumes hat der Bund vom größten Teil der in die konkurrierende Gesetzgebung fallenden Bereiche Gebrauch gemacht. Aufgrund des Vereinheitlichungstrends hat auch die Koordination der Länder untereinander in deren eigenen Kompetenzbereichen immer weiter zugenommen. So werden in zahlreichen intergouvernementalen Gremien, z.B. in Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen, gegenwärtig auf nahezu allen Gebieten der Politik einvernehmliche Lösungen gesucht, teilweise sogar verbindliche Absprachen getroffen („Exekutivföderalismus“). Diese Tendenzen haben eine Übereinheitlichung in der Gesetzgebung zur Folge, da auch diejenigen Politikbereiche bundeseinheitlich geregelt werden, die einer länder- und regionenspezifischen Bearbeitung bedürfen.

Die Länder setzten lange Zeit der Aushöhlung ihrer Kompetenzen wenig entgegen, da diese mit einer stärkeren Beteiligung der Landesregierungen an der Bundespolitik, meist über den Bundesrat, kompensiert wurde. Verlierer dieser Entwicklung sind die Landesparlamente. Sie können auf Bundesratsentscheidungen nicht unmittelbar Einfluss nehmen. Auch sind sie von wichtigen Entscheidungen in den Exekutivgremien ausgeschlossen. Vielfach haben sie nur die Möglichkeit, bereits getroffene Vereinbarungen „abzusegnen“. Entgegen der Entscheidung des Grundgesetzes für eine Regelzuständigkeit der Länder und damit der Länderparlamente werden diese daher an der Ausübung wesentlicher staatlicher Gesetzgebungsbefugnisse gehindert. Die zentrale Funktion des Föderalismus, die Demokratie zu sichern und Bürgernähe zu gewährleisten, wird dadurch geschwächt.

Die Enquete-Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, durch konkrete Reformvorschläge diesen Tendenzen in der bundesstaatlichen Ordnung entgegenzuwirken. Eine Reform des Föderalismus darf nicht nur die Effi-

zienz des Regierens im Auge haben, sondern muss eine Politik ermöglichen, die von den Bürgerinnen und Bürgern legitimiert ist und flexibel auf gesellschaftliche Erfordernisse reagieren kann. Das Ziel aller Reformmaßnahmen sollte eine föderale Ordnung sein, die gesamtstaatliche Einheit mit einem gewissen Maß an regional bedingter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verschiedenheit innerhalb des Bundesgebiets verbindet. Eine Stärkung des solidarischen Wettbewerbs unter den Ländern und ein Zulassen flexibler Regelungen führt zur Durchschaubarkeit staatlicher Entscheidungsprozesse und damit auch zu verstärkter Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben.

Die Enquete-Kommission schlägt daher gemäß ihrem Auftrag Reformmaßnahmen vor, die folgenden Kriterien unterliegen:

- Entflechtung: Die eindeutige Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen zu den staatlichen Ebenen ohne die Möglichkeit gegenseitiger Blockade stärkt die Handlungsfähigkeit der Politik und macht politische Entscheidungen wieder transparenter.
- Subsidiarität: Die Ansiedlung von Aufgaben auf der unterst möglichen staatlichen Ebene ermöglicht problemnahe und effiziente politische Lösungen, fördert Akzeptanz und Bürgernähe.
- Solidarischer Wettbewerb: Ein Konkurrieren der Länder um die besten politischen Lösungen stärkt die Innovationsfähigkeit der Politik; dabei muss für strukturschwache Regionen ruinöser Standortwettbewerb jedoch verhindert werden.
- Transparenz: Eine klare und durchschaubare Aufgabenverteilung erschwert die Verschiebung von Verantwortung oder Kosten und erleichtert die Zurechnung und Kontrolle von politischen Entscheidungen.

Im Zentrum der Kommissionsempfehlungen stehen Vorschläge zum Ausbau des Gestaltungsföderalismus und zur Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesebene. Eine solche Strukturreform des Föderalismus hat

auch zwingend eine deutliche Stärkung der Landesparlamente zur Folge.

Zur Reform der Kompetenzordnung macht die Enquete-Kommission folgende Vorschläge:

- eine Vorranggesetzgebung der Länder, die einzelnen Ländern eigenständige, auch von Bundesgesetzen abweichende Regelungen ermöglicht;
- die Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder durch die Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, die Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung und die Reduzierung des Katalogs dieser Grundsatzgesetzgebung;
- die Befristung von Rechtsvorschriften des Bundes unter bestimmten Voraussetzungen;
- die Einführung von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder;
- die Ausweitung interregionaler Zusammenarbeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung;
- die Reduzierung der Zahl der dem Zustimmungrecht des Bundesrats unterliegenden Gesetze (unter Voraussetzung der Verwirklichung obiger Vorschläge).

Darüber hinaus schlägt die Kommission flankierende Maßnahmen vor, die eine stärkere Beteiligung des Bayerischen Landtags an Entscheidungen und Initiativen der Staatsregierung zum Ziel haben:

- eine generelle Verlängerung der Regel-fristen für Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG;
- die Beteiligung des Bundesrats bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestags;
- die gesetzliche Regelung der Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag;
- eine Entscheidungskompetenz der Landtagsausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten.

Soweit zur Verwirklichung der Empfehlungen eine Änderung des Grundgesetzes er-

forderlich ist, empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, die notwendigen Initiativen im Bundesrat einzubringen. Vorschläge, die in bayerischer Alleinverantwortlichkeit zu realisieren sind, sollen vom Bayerischen Landtag und von der Staatsregierung zügig umgesetzt werden.

2. b) *Wie kann das Parlament bei der bestehenden Tendenz zum „Exekutivföderalismus“ wieder mehr Gestaltungsmöglichkeiten erlangen?*

2. e) *Gibt es politische Entscheidungen, die derzeit nicht im Landesparlament getroffen werden, jedoch dort getroffen werden sollten? Ist es verfassungsrechtlich zulässig, eine parlamentarische Zuständigkeit für Entscheidungen dieser Art zu begründen? Welche Zuständigkeiten könnten so gegebenenfalls ins Parlament geholt werden?*

2. f) *In welchen Bereichen kommt eine Rückübertragung oder Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder in Frage? Wie werden solche Gesetzgebungskompetenzen gegebenenfalls im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wahrgenommen?*

I. Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder

Der Grundentscheidung der Verfassung für eine föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland muss auch im Bereich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund und die Länder Rechnung getragen werden. Zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder schlägt die Enquete-Kommission folgende Lösungsmöglichkeiten vor:

1. Vorranggesetzgebung der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

In Abweichung des bisher in Art. 72 Abs. 1 GG geregelten Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sollen die Länder berechtigt sein, eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht zu ersetzen

oder zu ergänzen. Der Bundestag soll im Gegenzug die Möglichkeit erhalten, innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe eines solchen Gesetzesbeschlusses durch den jeweiligen Landtag Einspruch zu erheben. Der Einspruch könnte dann auf Antrag des betreffenden Landes durch den Bundesrat zurückgewiesen werden.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, den jetzigen Absatz 3 des Art. 72 GG durch folgende Fassung zu ersetzen:

„Soweit der Bund von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung, falls es sie nicht oder nicht mehr für erforderlich im Sinne von Abs. 2 hält, ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen, das in Kraft treten kann, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung Einspruch erhebt oder der Einspruch des Bundestages auf Antrag des Landes vom Bundesrat zurückgewiesen wird.“

2. Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder

2.1 Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung

Die Enquete-Kommission empfiehlt folgende Kompetenzänderungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74, 74 a GG):

In dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG werden folgende Zuständigkeiten gestrichen (mit der Folge, dass sie in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen):

- das Notariat in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG
- die außerschulische berufliche Bildung soll vom Begriff des Rechts der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich ausgenommen werden
- der Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)
- die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Kran-

kenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a GG).

Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) soll in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.

Die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 74 a Abs. 1 GG) soll in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.

2.2 Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung

Die Enquete-Kommission schlägt die Umwandlung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung vor. Anders als bei der Rahmengesetzgebung, wo der Bund den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Materie bestimmen kann und die Länder innerhalb des vorgegebenen Rahmens verpflichtet sind, Gesetze zu erlassen, soll der Bund bei der Grundsatzgesetzgebung nur befugt sein, allgemeine, leitende Grundsätze aufzustellen. Ob und ggf. in welcher Weise die Länder von der Ausgestaltungsmöglichkeit der bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze Gebrauch machen, soll in ihrem Ermessen liegen.

2.3 Reduzierung der Materien der Grundsatzgesetzgebung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, folgende Zuständigkeiten des Bundes im Katalog des Art. 75 Abs. 1 GG zu streichen (mit der Folge, dass sie in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen):

- Die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG)
- Die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG)
- Das Jagdwesen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG).

Die übrigen Materien des Art. 75 Abs. 1 GG unterfallen der Grundsatzgesetzgebung. Diese tritt an die Stelle der bisherigen Rahmengesetzgebung.

3. Selbstbeschränkung des Bundesgesetzgebers

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, über den Bundesrat auf die Bundesregierung in dem Sinne einzuwirken, dass der Bund beim Erlass neuer Rechtsvorschriften verstärkt prüft, ob ein Geltungszeitraum angegeben werden kann, nach dem die Vorschrift automatisch außer Kraft tritt, wenn nicht der Bund nachweist, dass die Regelung weiterhin von ihm getroffen werden muss.

Darüber hinaus ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass der Bund

- bei der Ausübung seines Gesetzgebungsrechts im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder zu prüfen hat und
- die im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Vorschriften mit dem Ziel überprüfen soll, dass diese durch Landesrecht ersetzt werden können (Art. 72 Abs. 3 GG, 125 a Abs. 2 GG).

4. Ausweitung interregionaler Zusammenarbeit

Die Länder haben die Möglichkeit, nicht nur im Bereich ihrer ausschließlichen Zuständigkeit, sondern auch dort im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wo der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, durch Abschluss von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen untereinander geeignete Materien zu regeln. In diesem Bereich könnten vertragliche Vereinbarungen der Länder eine bundeseinheitliche Regelung obsolet machen. An der Vorbereitung solcher Vereinbarungen sind die Landesparlamente angemessen zu beteiligen.

II. Veränderung der Zustimmungspflicht

Bei einer Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz der Länder entsprechend den vorstehenden Empfehlungen verringert sich die Anzahl der zustimmungsbedürftigen

Bundesgesetze. Im Fall der Verwirklichung dieser Empfehlungen hält es die Enquete-Kommission für vertretbar, im Gegenzug darüber hinaus die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen zu reduzieren.

In vielen Fällen beruht die Zustimmungspflicht auf Art. 84 Abs. 1 GG.

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb vor, diese Bestimmung dahingehend zu ändern, dass ein Zustimmungserfordernis nur für Gesetze gegeben ist, die die bei den Ländern durch den Gesetzesvollzug verursachten Aufwendungen wesentlich verändern oder Veränderungen in der Verwaltungsstruktur der Länderbehörden erforderlich machen.

Art. 84 Abs. 1 GG soll danach wie folgt lauten:

„Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmt ist. Werden die bei den Ländern durch den Gesetzesvollzug verursachten Aufwendungen wesentlich verändert oder Veränderungen in der Verwaltungsstruktur der Länderbehörden erforderlich, bedarf das Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Die Änderung eines mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Bundesgesetzes ist nur dann von der Zustimmung des Bundesrates abhängig, wenn sie eine durch ihren Gegenstand zustimmungsbedürftige Vorschrift betrifft oder dazu führt, dass andere, ihrerseits zustimmungsbedürftige Vorschriften des geänderten Gesetzes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite erhalten.“

III. Längere Regelfrist für Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG

Durch eine generelle Verlängerung der Frist für die Abgabe der Stellungnahme des Bundesrates zu Vorlagen der Bundesregierung im sog. ersten Durchgang wird es den Landesparlamenten erleichtert, sich frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes einzubringen.

Bei Grundgesetzänderungen und bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art.

23, 24 GG empfiehlt die Enquete-Kommission eine Verlängerung der Frist von 9 Wochen (Art. 76 Abs. 2 Satz 5 GG) auf drei Monate. In den übrigen Fällen spricht sich die Enquete-Kommission für eine Verlängerung der Sechs-Wochen-Frist (Art. 76

Abs. 2 Satz 1 GG) auf zwei Monate aus. Die Möglichkeiten des bisherigen Rechts, die Frist bei besonderer Eilbedürftigkeit abzukürzen, sollen erhalten bleiben.

IV. Beteiligung des Bundesrats bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages

Zur rechtzeitigen Befassung der Landesparlamente mit Gesetzgebungsvorhaben des Bundes erscheint es erforderlich, dem Bundesrat auch bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestags die Möglichkeit zur Stellungnahme schon vor der Beschlussfassung im Bundestag zu geben. Die Fristen zur Stellungnahme sollten den Fristen für die Stellungnahmen zu Regierungsvorlagen im sog. ersten Durchgang entsprechen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 76 GG folgenden Absatz 2 a einzufügen:

„Vorlagen aus der Mitte des Bundestages auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung sowie der Grundsatzgesetzgebung sind nach ihrer Einbringung dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen. Hinsichtlich der Frist zur Stellungnahme gilt Abs. 2 Satz 2 und 5 entsprechend. Der Bundestag darf vor Ablauf dieser Frist keinen Gesetzesbeschluss über die Vorlage fassen.“

V. Verbesserung der Information des Landtags durch die Staatsregierung

Die derzeitige Rechtslage sieht eine Unterrichtung und Einbindung des Landtags in Vorhaben der Staatsregierung auf Europa-, Bundes- und Landesebene nur in unzureichender Weise vor. Regelungen finden sich nur in der Geschäftsordnung der Staatsregierung und in einem Schriftwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und

dem Präsidenten des Landtags aus dem Jahr 1979. Angelegenheiten der EU und des Bundesrats sind hiervon gar nicht erfasst.

Um die Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags in europa-, bundes- und landespolitischen Angelegenheiten zu verbessern, empfiehlt die Enquete-Kommission deshalb, die Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag wie folgt zu regeln:

„(1) Die Staatsregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über

1. Vorhaben der Gesetzgebung,
2. den Gegenstand beabsichtigter Staatsverträge und, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, über
3. Angelegenheiten der Landesplanung,
4. Bundesratsangelegenheiten,
5. Gegenstände von Verwaltungsabkommen,
6. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen,
7. Angelegenheiten der Europäischen Union, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtags.

(2) Die Staatsregierung kann von einer Unterrichtung absehen, wenn diese ihre Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung oder schutzwürdige Interessen Einzelner beeinträchtigen würde.“

Vergleichbare Bestimmungen sind bereits in einigen Landesverfassungen vorgesehen. Die Enquete-Kommission ist deshalb der Auffassung, dass diese Regelung in die Bayerische Verfassung aufgenommen werden sollte. Für die dafür notwendige Änderung der Bayerischen Verfassung sind aber hohe Hürden und ein aufwändiges Verfahren vorgeschrieben. Um dennoch eine möglichst zügige Umsetzung der Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags zu gewährleisten, hält die Enquete-Kommission zunächst auch eine entsprechende Regelung in einem einfachen Gesetz für ausreichend. Zur Ausgestaltung der Informations- und Beteiligungsrechte empfiehlt die Enquete-

Kommission den Erlass eines Parlamentsinformationsgesetzes.

VI. Entscheidungskompetenz der Ausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten

Die Möglichkeit der Abgabe von zu berücksichtigenden Stellungnahmen kann nur dann zu einer effektiven Stärkung der Rolle des Landtags gegenüber der Staatsregierung führen, wenn das Parlament auch in der Lage ist, seine Entscheidungen innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu treffen. Dies kann aber im Einzelfall unter Berücksichtigung des vorgegebenen Sitzungsplans des Parlaments und des in der Geschäftsordnung geregelten Geschäftsgangs Schwierigkeiten bereiten.

Um zu gewährleisten, dass der Landtag von den ihm zustehenden Gestaltungsmöglichkeiten fristgerecht Gebrauch machen kann, empfiehlt die Enquete-Kommission, dem jeweils federführenden Ausschuss eine Entscheidungskompetenz zur Abgabe von Stellungnahmen in eilbedürftigen Angelegenheiten einzuräumen. Der Beschluss des federführenden Ausschusses gilt in diesen Fällen als Stellungnahme des Landtags, es sei denn, dass eine Fraktion oder 20 Abgeordnete innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung des federführenden Ausschusses beantragen, die Entscheidung der Vollversammlung einzuholen. Die Enquete-Kommission hält eine Regelung durch einfaches Gesetz für erforderlich, aber auch ausreichend.

2. c) Ist eine Beteiligung des Landesgesetzgebers bei Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – Art. 70 ff. GG – verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls politisch wünschenswert?

Eine effektive Möglichkeit, dem weiteren Entzug von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder entgegenzuwirken, sieht die Enquete-Kommission in einer unmittelbaren Beteiligung der Landesparlamente bei solchen Grundgesetzänderungen, durch die Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungszustän-

digkeit des Bundes ergänzt oder erweitert werden.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags empfiehlt die Enquete-Kommission, in Art. 79 des Grundgesetzes folgenden Abs. 2 a einzufügen:

„(2 a) Soweit das Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung dem Bund überträgt, bedarf es auch der Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder; die Volksvertretungen beschließen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Art. 78 zu Stande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.“

2. d) Kann das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat an Beschlüsse der jeweiligen Landesparlamente gebunden werden?

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die jeweiligen Landesparlamente nach geltendem Verfassungsrecht des Bundes und des Freistaats Bayern weder selbst den Vertretern der Landesregierungen im Bundesrat Weisungen erteilen, noch die Landesregierungen zur Erteilung von bestimmten Weisungen verpflichtet können. Jedoch handelt die Staatsregierung im Rahmen ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit.

3. Föderalismus und Staatsfinanzen

3.a) Ist eine Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen notwendig? Wie könnten geänderte Strukturen aussehen?

Nach dem ursprünglich vom Grundgesetz vorgesehenen Trennsystem lagen die Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für die Zölle, die meisten Verbrauchssteuern und die Umsatzsteuer beim Bund, für die Einkommen- und Körperschaftssteuer dagegen bei den Ländern. Mit den Finanzreformen von 1955 und 1969 wurde diese Einteilung weitgehend durch ein Verbundsystem ersetzt und dem Bund eine umfassende konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz eingeräumt. Hiervon hat der Bund in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Selbst die Steuern, die aus-

schließlich den Ländern bzw. Gemeinden zufließen, sind gegenwärtig nahezu ausnahmslos bundesgesetzlich geregelt. Hinzu kommt, dass Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Bundesgesetzgebung nach dem in Art. 104 a Abs. 1 GG geregelten Prinzip der Aufgabenkonnextität weitgehend auseinander fallen, da die Länder grundsätzlich Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen und hierfür die Lasten zu tragen haben. Dadurch werden insgesamt die Leistungsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Länder sowie föderaler Wettbewerb zwischen den Ländern eingeschränkt. Klare Verantwortlichkeiten sind für die Bürgerinnen und Bürger kaum mehr erkennbar. Dies schadet dem bundesstaatlichen Gefüge.

Eine wettbewerbsorientierte Neuordnung der Finanzverfassung erfordert eine Stärkung der Länderkompetenzen. Damit ist gleichzeitig auch eine Stärkung der Landesparlamente verbunden. Ziel einer Reform muss die Stärkung der Leistungsfähigkeit und der Eigenverantwortung der Länder sein.

Dringend notwendig ist auch, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 klar herausgestellt hat, eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Jedes Land muss einen stärkeren Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung seiner Steuerquellen haben. Von zusätzlichen Steuereinnahmen muss ein größerer Eigenanteil bei den Ländern verbleiben als nach dem bisherigen System, das zu einer fast gänzlichen Nivellierung der Finanzkraft der Länder geführt hat.

Die Enquete-Kommission schlägt daher eine Reform der Finanzverfassung vor, die sich an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Entflechtung und Transparenz: Die eindeutige Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenzen und der Ertragshöhe stärkt die Handlungsfähigkeit der Politik und macht politische Entscheidungen auch in ihren finanziellen Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubarer.
 - Subsidiarität: Die verstärkte Zusammenführung von Steuergesetzgebungskompetenzen und Aufgabenwahrnehmung auf der jeweils zuständigen staatlichen Ebene kann problemnahe politische Lösungen fördern und klare Verantwortlichkeiten schaffen.
 - Solidarischer Wettbewerb: Eigene finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Länder führen dazu, dass sich Erfolge und Misserfolge der Landespolitik in der Steuerbelastung für die Bevölkerung zeigen. Die solidarische Mitverantwortung eines jeden Landes für die Existenz und Eigenständigkeit der anderen Bundesländer soll allerdings erhalten bleiben und ruinösen Standortwettbewerb begrenzen.
- Im Einzelnen empfiehlt die Enquete-Kommission folgende Maßnahmen:
- Die stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung bei gleichzeitiger Beibehaltung des Prinzips der Aufgabenkonnextität (Art. 104 a Abs. 1 GG) im Wege einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder und der Einführung einer verbindlichen Mitfinanzierungsquote des Bundes bei Geldleistungsgesetzen des Bundes von mindestens 50% (Art. 104 a Abs. 3 GG).
 - Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91 a GG) und der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91 b 1. Alternative GG) bei Kompensation der ausfallenden Bundesmittel.
 - Die Streichung der Finanzhilfen des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104 a Abs. 4 1. und 3. Alternative GG) bei Kompensation der ausfallenden Bundesmittel.
 - Die Stärkung der Steuerautonomie der Länder im Wege einer Änderung von Art. 105 GG durch Einräumung des Rechts, auf der Grundlage bundesein-

heitlicher Bemessungsgrundlagen einen eigenen Steuersatz auf die Einkommenssteuer und auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die Ertragshoheit zusteht.

Soweit zur Verwirklichung der Empfehlungen eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, die notwendigen Initiativen im Bundesrat einzubringen.

3. b) *Ist es sinnvoll – generell oder nach Einzelbereichen aufgegliedert –, den Grundsatz aufzustellen Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung gehören zusammen, und wie kann dieser ggf. umgesetzt werden?*

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung

stärker zusammengeführt werden müssen. Eine Änderung des in Art. 104 a Abs. 1 GG geregelten Grundsatzes der Aufgabenkonnextät hält die Enquete-Kommission jedoch nicht für zielführend. Um eine stärkere Verknüpfung von Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung herzustellen, sollen vielmehr die Gesetzgebungskompetenzen der Länder gestärkt werden (siehe hierzu oben unter 2.b, 2.e, 2.f I.).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die in Art. 104 a Abs. 3 GG geregelte Kostenbeteiligung des Bundes im Bereich der Geldleistungsgesetze nicht wie bisher dem Belieben des Bundesgesetzgebers zu überlassen, zumal den Ländern in diesen Fällen keine wesentlichen Entscheidungsspielräume bei der Ausführung der Gesetze verbleiben. Sie schlägt deshalb vor, eine verbindliche Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 50 % einzuführen. Die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz fallen nach bisheriger Rechtslage nicht unter die Bestimmung des Art. 104 a Abs. 3 GG. Die Enquete-Kommission ist aber der Auffassung, dass der Bund verpflichtet sein soll, für diese von ihm bundesgesetzlich vorgeschriebenen, äußerst kostenintensiven Leistungen

in dem in Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehenen Umfang aufzukommen.

Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG soll danach wie folgt lauten:

„Bundesgesetze, durch die oder aufgrund derer Geldleistungen gewährt und die von den Ländern ausgeführt werden, müssen bestimmen, dass mindestens die Hälfte der Ausgaben vom Bund getragen wird.“

Die Enquete-Kommission schlägt darüber hinaus vor, Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG dahingehend zu ändern, dass das Geldleistungsgesetz des Bundes erst bei einer Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 75 % im Auftrag des Bundes durchgeführt wird.

Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG soll danach wie folgt lauten:

„Bestimmt das Gesetz, dass der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrag des Bundes durchgeführt.“

3. c) *Wie kann der zunehmenden Vermischung von Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern entgegengewirkt werden?*
2. g) *In welchen Bereichen sind im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen Mischzuständigkeiten abzuschaffen? Welche Auswirkungen muss dies ggf. auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich und auf den kommunalen Finanzausgleich haben?*

Die Enquete-Kommission schlägt vor, die Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes abzuschaffen und zu diesem Zweck Art. 91 a GG ersatzlos zu streichen.

Außerdem spricht sich die Enquete-Kommission für eine Abschaffung der in Art. 91 b GG geregelten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung aus.

Hinsichtlich der in Art. 104 a Abs. 4 GG geregelten Finanzhilfen des Bundes empfiehlt die Enquete-Kommission, die Alternative 1 (Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen

Gleichgewichts) und Alternative 3 (Finanzhilfen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) des Art. 104 a Abs. 4 GG ersatzlos zu streichen. Für Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Alternative 2 des Art. 104 a Abs. 4 GG) besteht aber gerade auch im Hinblick auf die Situation in den ostdeutschen Ländern weiterhin Bedarf.

Die Rückführung der Mischfinanzierungen darf aber nicht dazu führen, dass sich der Bund einseitig aus der Finanzierung zurückzieht. Vielmehr müssen die ausfallenden Bundesmittel ausgeglichen werden, damit den Ländern bei der alleinigen Wahrnehmung der bisher gemeinsam finanzierten Aufgaben keine finanziellen Verluste entstehen.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, für eine Übergangszeit der Kompensation ein dynamisiertes Festbetragsmodell zugrunde zu legen. Dabei soll das Volumen der bisherigen Bundesmittel den Ländern entsprechend ihrer bisherigen Anteile als Festbetrag gewährt werden. Danach empfiehlt die Enquete-Kommission den Übergang auf eine Verteilung der Bundesmittel über eine Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte.

3. d) *Soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine stärkere Verknüpfung zwischen Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Ertragshöhe hergestellt werden? Wie kann dies ggf. erfolgen?*

Zur Stärkung der Steuerautonomie der Länder schlägt die Enquete-Kommission vor, den Ländern das Recht einzuräumen, auf der Grundlage bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen einen eigenen Steuersatz auf die Einkommensteuer und auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die Ertragshöhe zusteht. Zur Verwirklichung dieses Vorschlags soll Art. 105 GG wie folgt geändert werden:

Art. 105 Abs. 1 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole sowie über die Steuern, deren

Aufkommen ihm nach Art. 106 Abs. 1 zusteht.“

Art. 105 Abs. 2 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und derjenigen Steuern, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern zusteht.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 3 GG eingefügt:

„Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) haben das Recht, einen Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer festzusetzen. Das Nähere regelt ein Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Länder haben das Recht, einen Steuersatz auf die Steuern, deren Aufkommen ihnen nach

Art. 106 Abs. 2 zusteht, festzusetzen.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 4 GG eingefügt:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern zum Teil zusteht.“

Der bisherige Art. 105 Abs. 2 a GG wird zu Art. 105 Abs. 5 GG.

Es wird folgender neuer Art. 105 Abs. 6 GG eingefügt:

„Bundesgesetze über die Bemessungsgrundlage von Steuern gemäß Abs. 2 sowie über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

3. e) *Welche Auswirkungen auf die Landesparlamente haben gegebenenfalls zusätzliche Zuständigkeiten der Länder und ein geänderter Länderfinanzausgleich? Wie wäre hierauf zu reagieren?*

– Keine Empfehlung –

4. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung

Soll im Verhältnis zwischen Land, Bezirken, Landkreisen und Gemeinden eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit,

Ausgabenlast und Steuerertragshoheit hergestellt werden, und wie kann dies gegebenenfalls geschehen? Ist hierzu eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips notwendig, und wo sind hierfür gegebenenfalls die Anknüpfungspunkte?

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine wesentliche staatspolitische Zielsetzung. Zu ihrer Verwirklichung gehören vor allem die weitere Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben und die Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit und Selbstverantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich der Gemeinden.

Auch im Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden müssen folgende föderative Prinzipien zur Anwendung kommen:

- Entflechtung
- Subsidiarität
- Solidarität
- Transparenz

Das Prinzip der Delegation von Verantwortung muss auch im Verhältnis von Staat und Kommunen gelten. Den kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich den Gemeinden, sind infolgedessen die größtmöglichen Freiräume für autonome Gestaltungsmöglichkeiten zu gewähren und zu sichern.

Die Möglichkeit der Gemeindebürgerinnen und -bürger, unmittelbar und mittelbar durch ihre Gemeindeverwaltungen an staatlichen und kommunalen Entscheidungen teilzuhaben, ist zu stärken. Sie ist notwendige Bedingung für deren Akzeptanz und für das Bewusstsein der Eigenverantwortlichkeit auch in lokalen Angelegenheiten.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass im Verhältnis zwischen Land und Kommunen, insbesondere den Gemeinden, eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit anzustreben ist. Eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung über die Richtlinie des Art. 83 Abs. 3 BV hinaus ist dazu weder erforderlich noch geeignet.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen der staatlichen Leistungsfähigkeit weiter zu verbessern und hierbei vor allem den Anteil der frei verfügbaren Mittel zu erhöhen. Im kommunalen Finanzausgleich verdienen grundsätzlich jene Zuweisungen den Vorrang, die keiner besonderen Zweckbindung unterliegen. Dabei muss aber gewährleistet sein, dass unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Kommunen ausreichend Rechnung getragen wird. Die Kommission spricht sich unter diesen Voraussetzungen für eine Rückführung zweckgebundener Mittel zugunsten einer Anhebung freier Mittel aus. Sie hält eine Regelung über den kommunalen Finanzausgleich in der Bayerischen Verfassung für unnötig.

Auch im Steuerrecht soll einer Ausweitung kommunaler Freiräume näher getreten werden. Die Enquete-Kommission tritt für eine Gemeindefinanzreform ein, die vor allem auf eine Stärkung und Weiterentwicklung der autonomen Besteuerungsrechte gerichtet sein soll.

DOKUMENT 5: Deutscher Landkreistag: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (07.06.2001)

Aus den Präsidien der drei kommunalen Spitzenverbände (der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund) nehmen drei Vertreter an den Sitzungen der gemeinsamen Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat teil. Sie haben den Status ständiger Gäste mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht.

In einer Presseerklärung vom 26.06.2003 forderte Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Er plädierte dafür, die Möglichkeiten des Bundes, Aufgaben direkt an die Kommunen zu übertragen, ohne gleichzeitig die Finanzierung zu sichern, einzuschränken. Außerdem forderte er einen Konsultationsmechanismus der Kommunen im Rahmen des Erlasses von Bundesgesetzen nach österreichischem Vorbild. In Österreich kann der Bund die Kommunen nur belasten, wenn eine einvernehmliche Regelung über die Kosten getroffen wurde.

Die gleichen inhaltlichen Schwerpunkte hob Dr. Stephan Articus, Hauptgeschäftsführer der Deutschen Städtetages, in einem Artikel hervor (Stephan Articus: Chancen der Föderalismusreform nutzen, in: der städtetag 7-8/2003, S.1). Der Deutsche Städtetag bereitet ein Positionspapier vor, das im November 2003 verabschiedet werden soll.

Eine ausführliche Stellungnahme von kommunaler Seite liegt bisher nur vom Deutschen Landkreistag vor. Die hier abgedruckten Vorschläge aus dem Jahr 2001 entsprechen der heutigen Position des Deutschen Landkreistages. Sowohl der DLT-Präsident, Landrat Hans Jörg Duppré, als auch der DLT-Hauptgeschäftsführer, Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, begrüßten in Pressemitteilungen (Henneke in einer Mitteilung vom 26.06.2003, Duppré in einer Mitteilung vom 25.09.2003) das Vorhaben einer Föderalismus-Reform.

Die Hauptforderungen des Deutschen Landkreistages liegen den beiden eben zitierten Pressemitteilungen zufolge in einer verbesserten Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung, der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und der Verankerung des Konnexitätsprinzips in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen. Gut geheißen wird auch der Grundansatz, die Zustimmungserfordernisse des Bundesrates bei der Gesetzgebung zu vermindern. „Dabei tritt allerdings ein Problem für die Kommunen auf, wenn es keine unmittelbare finanzielle Absicherung zwischen Bund und Kommunen gibt. In allen ‚Altfällen‘, in denen der Bund den Kommunen kostenträchtige Aufgaben zugewiesen hat, bedeutet eine Reduzierung der Zustimmungsnotwendigkeiten bei nachfolgenden gesetzlichen Änderungen, dass die Kommunen diesen ‚Schutzschild‘ im Bundesrat verlieren.“ (Henneke in der Presseerklärung vom 26.06.2003).

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat in seiner Sitzung am 7.6.2001 im Schwalm-Eder-Kreis einstimmig Bundestag und Bundesrat aufgefordert, eine autonomiestärkende Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorzunehmen und dafür folgenden Formulierungsvorschlag unterbreitet:

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 wird wie folgt geändert:

1. Art. 28 II GG wird ab S. 3 wie folgt gefasst:

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch eine aufgabenangemessene Finanzausstattung sowie die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Soweit der Bund nach dem Grundgesetz die Gemeinden und Kreise zu Aufgabenträgern bestimmen darf und die Übertragung bestimmter öffentlicher Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise führt, ist vom Bund gegenüber den Kommunen ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Kreise unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören.“

2. Art. 73 GG wird wie folgt geändert:

Unter Nr. 6 b) wird eingefügt:

„die Bundesstraßen des Fernverkehrs;“

Nach Ziff. 11 wird angefügt:

„Ziff. 12 – die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;

Ziff. 13 – die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung;

Ziff. 14 – die Versorgung der Kriegsgeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge der ehemaligen Kriegsgefangenen;

Ziff. 15 – die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft.“

3. Art. 74 GG wird wie folgt geändert:

In Nr. 3 werden die Wörter „und Versammlungsrecht“ gestrichen.

Die Ziff. 6, 9, 10 und 10a werden aufgehoben.

In Ziff. 11 wird hinzugefügt:

„mit Ausnahme des Rechts der außerschulischen beruflichen Bildung;“

In Ziff. 13 wird eingefügt:

„der länderübergreifenden Einrichtungen und Vorhaben der“ (wissenschaftlichen Forschung).

In Ziff. 17 werden die Wörter „und den Küstenschutz“ gestrichen.

In Ziff. 19 werden die Wörter „die Zulassung zu ärztlichen und anderen Berufen und zum Heilgewerbe“ gestrichen.

In Ziff. 19a werden die Wörter „die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser“ gestrichen.

In Ziff. 22 wird nach den Wörtern „das Kraftfahrwesen“ eingefügt:

„mit Ausnahme des öffentlichen Personennahverkehrs“.

Die Wörter „den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“ werden gestrichen.

In Ziff. 24 werden die Wörter „die Abfallbeseitigung“ gestrichen.

Als Ziff. 27 wird eingefügt:

„die Zulassung zu Berufen und die Berufsbezeichnungen.“

4. Art. 75 GG:

In Ziff. 1 a werden die Wörter „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ gestrichen und durch die Wörter „die außerschulische berufliche Bildung“ ersetzt.

In Ziff. 2 werden die Wörter „die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“ gestrichen und durch die Wörter „die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser“ ersetzt.

In Ziff. 3 werden die Wörter „das Jagdwesen“ gestrichen.

Ziff. 4 wird wie folgt gefasst:

„die Raumordnung, die Bodenverteilung, den Bodenschutz, den Wasserhaushalt und die Abfallbeseitigung;“

Als Ziff. 7 wird hinzugefügt:

„den Küstenschutz.“

5. Art. 84 Abs. 1 wird um S. 2 wie folgt ergänzt:

„Zu Regelungen, die die Einbeziehung der Gemeinden und Kreise in den Vollzug der Bundesgesetze betreffen, ist der Bund nur befugt, soweit diese für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmung des Gesetzes notwendig sind.“

6. Der Abschnitt VIII a des GG mit Art. 91 a und Art. 91 b wird gestrichen.

7. Art. 104 a GG wird in den Absätzen 3 und 4 wie folgt geändert:

Abs. 3:

„Führen die Länder oder die vom Bund nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden oder Kreise Maßnahmen des Bundes aus, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen, so trägt der Bund die Ausgaben für diese Leistungen. Soweit die Leistungen im Ermessen der Länder, Gemeinden oder Kreise stehen, können die Gesetze Abweichendes bestimmen.“

Abs. 4:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder, Gemeinden und Kreise gewähren, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sind.“

8. In Art. 105 GG werden folgende Änderungen vorgenommen:

Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Länder haben die ausschließliche Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.“

Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„Der Bund, die Länder und die Gemeinden erheben eine Steuer auf das Einkommen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden Messbeträge entsprechend der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bestimmt und die Steuererhebung geregelt. Bund und Länder bestimmen durch Gesetz, Gemeinden bestimmen durch Satzung die Höhe der ihnen zukommenden Steuer, indem sie Hundertsätze der Messbeträge festlegen. Der Bund und die Länder können durch Gesetz, die Gemeinden können im Rahmen der Landesgesetze durch Satzung vorsehen, dass die ihnen jeweils zukommende Steuer zu bestimmten Zwecken ermäßigt wird oder entfällt. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können die Hundertsätze für Bund, Länder und Gemeinden begrenzt werden.“

Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 vorliegen. Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden und Kreisen ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

9. Art. 106 GG wird wie folgt geändert:

In Art. 106 Abs. 1 werden die Ziffern 3 („Die Straßengüterverkehrssteuer“) und 5 („Die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben“) sowie aus Ziff. 4 die Wörter „die Kapitalverkehrssteuern“ sowie „und die Wechselsteuer“ gestrichen.

Art. 106 Abs. 2 Ziff. 4 wird wie folgt gefasst:

„die Feuerschutzsteuer, die Rennwettsteuer, die Sportwett- und die Lotteriesteuer;“.

Art. 106 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„Das Aufkommen der Körperschaftsteuer steht dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zu.“

Art. 106 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

„Das Aufkommen der Umsatzsteuer steht dem Bund, den Ländern, den Gemeinden und den Kreisen gemeinsam zu. Bestehen in einem Land keine Gemeinden oder Kreise, so steht das auf diese entfallende Aufkommen dem Land zu. Die Anteile werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgelegt. Bei der Festsetzung ist davon auszugehen, dass im Rahmen der laufenden Einnahmen der Bund und die Länder (einschließlich ihrer Gemeinden, Kreise und Gemeindeverbände) gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Dabei ist der Umfang der notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Das Nähere regelt ein Maßstäbengesetz des Bundes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmemöglichkeiten und den notwendigen Ausgaben des Bundes und der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden, Kreise und Gemeindeverbände) wesentlich anders entwickelt.“

Art. 106 Abs. 5 wird wie folgt gefasst:

„Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden zu; ihnen ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze dieser Steuern im Rahmen der Gesetze festzulegen. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer steht den Kreisen und kreisfreien Städten zu. Das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Kreisen zu. Bestehen in einem Land keine Gemeinden oder Kreise, so steht das Aufkommen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer, der Grunderwerbsteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu.“

Art. 106 Abs. 5 a wird aufgehoben.

Art. 106 Abs. 6 wird wie folgt gefasst:

„Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer, die Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen des Landes, der Kreise und der Gemeindeverbände zugrunde gelegt werden.“

Art. 106 Abs. 9 wird aufgehoben.

10. Art. 107 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Gemeindeanteil und der Kreisanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird von den Ländern an ihre Gemeinden und Kreise weitergeleitet; das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

In Art. 107 Abs. 2 werden die Wörter „Durch das Gesetz“ durch die Wörter „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ ersetzt.

In Art. 107 Abs. 2 S. 3 wird das Wort „Es“ durch die Wörter „Das Gesetz“ ersetzt.

11. Art. 109 GG wird wie folgt geändert:

Abs. 2 wird wie folgt ergänzt:

„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union Rechnung zu tragen.“

Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, für eine mehrjährige Finanzplanung sowie Vorschriften zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits erlassen werden.“

12. In Art. 115 GG werden die Sätze 2 und 3 des Abs. 1 sowie Abs. 2 aufgehoben.

Begründung

Zu 1:

Dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch eine aufgabenangemessene Finanzausstattung erfasst, ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt. Dies sollte so ausdrücklich auch im Grundgesetz verankert werden. Damit ist nichts über die Frage des Adressaten dieser Garantie ausgesagt. Dies sind hinsichtlich der Sicherstellung durch den kommunalen Finanzausgleich zweifelsohne die Länder.

Die Mehrbelastungsausgleichspflicht des Bundes gegenüber den Kommunen hat der Juristentag Karlsruhe 1996 in der vorliegenden Form beschlossen.

Eine alte Forderung der kommunalen Spitzenverbände ist es, ein Anhörungsrecht verfassungsrechtlich verankert zu bekommen. Dies ist in den meisten Landesverfassungen in der hier vorgeschlagenen Formulierung bereits geschehen und sollte im Grundgesetz nachgeholt werden.

Zu 2:

Hinsichtlich der Gesetzgebungskataloge dürfte es politisch äußerst schwierig sein, zu einer Straffung und damit verbunden zu einer Verantwortungsverstärkung zwischen Bund und Ländern zu kommen. Die Gemeinsame Verfassungskommission hat sich mit dieser Thematik bereits befasst und nur marginale Änderungen empfohlen. Dennoch bieten sich einige, jedenfalls diskussionswürdige Ansätze zu einer Straffung von Zuständigkeiten dadurch, dass der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz entschlackt wird, teils durch Überführung der Zuständigkeiten in eine ausschließliche Kompetenz des Bundes, teils durch Überführung in eine ausschließliche Kompetenz des Landes und teils durch Überführung in eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, die den Ländern größere Ausgestaltungsmöglichkeiten als bisher gegeben ermöglichen würde. Dies ist vor dem Hintergrund einer weitgehenden EG-Rechtsdurchdringung von besonderer Bedeutung.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Art. 73 beziehen sich sämtlich auf bisher konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, die in eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes überführt werden sollten. Dies spricht bei den Bundesfernstraßen aus der Materie der Sache heraus für sich selbst. Die übrigen Fragen befassen sich mit dem Kriegsfolgenrecht. Hier hat sich faktisch eine ausschließliche Regelung durch den Bund ergeben. Dem könnte verfassungsrechtlich Rechnung getragen werden. Überdies laufen die Regelungen mittelfristig weitgehend aus und verlieren daher an Bedeutung. Für Länderregelungskompetenzen besteht insoweit kein Bedürfnis.

Zu 3:

Insoweit ist wie folgt zu differenzieren: Die Streichungen der Ziff. 6, 9, 10 und 10 a stellen spiegelbildlich die Verlagerung des Kriegsfolgenrechts in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes dar.

Im Übrigen geht es darum, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu stärken. Bei dem Versammlungsrecht handelt es sich um eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, für das grundsätzlich die Länder zuständig sind.

Die außerschulische berufliche Bildung sollte entsprechend einer Beschlussfassung der Landtagspräsidentenkonferenz in die Rahmenkompetenzen verlagert werden, um einerseits den bundesrechtlichen Einfluss aus wirtschaftspolitischen Gründen zu sichern und andererseits die bildungspolitischen Interessen der Länder in diesem Bereich zu stärken.

Auch die Änderung in Ziff. 13 ist von der Landtagspräsidentenkonferenz vorgeschlagen worden. Nach geltender Rechtslage könnte der Bund auch die Modalitäten einer Forschungsförderung durch die Länder gesetzlich regeln. Hierfür gibt es keine überzeugende Begründung. Es sollte nur noch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Forschungsförderung hinsichtlich länderübergreifender Einrichtungen und Vorhaben erhalten bleiben.

Die Änderung in Ziff. 17 mit der Überführung des Küstenschutzes in die Rahmenkompetenz sollte bewirken, dass der gesetzgeberische Spielraum in dieser z. T. stark regional geprägten Materie erweitert wird, ohne die Einflussmöglichkeiten des Bundes bei überregionalen Problemstellungen völlig auszuschalten.

Die Streichung in Ziff. 19 ist dadurch begründet, dass vorgeschlagen wird, grundsätzlich die Zulassung zu Berufen und die Berufsbezeichnungen in eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu überführen. Die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe ist davon nur ein Ausschnitt.

Die in Ziff. 19 a vorgesehene Streichung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Überführung dieser Zuständigkeit in eine Rahmenkompetenz ist von der Landtagspräsidentenkonferenz erhoben worden. Dafür spricht, dass die strukturelle Angleichung der neuen Länder an die alten Länder bezüglich der Krankenhausfinanzierung absehbar ist, zumal sich der Bund aus der Krankenhausfinanzierung wieder zurückgezogen hat und die Krankenhausbetreiber zum großen Teil Länder und Kommunen sind.

Mit der in Ziff. 22 vorgeschlagenen Ausnahme des öffentlichen Personennahverkehrs wird nachvollzogen, dass zwischenzeitlich landesgesetzliche Bestimmungen zum öffentlichen Personennahverkehr flächendeckend erlassen wurden und ein Bedürfnis für Bundesregelungen insoweit nicht mehr besteht.

Hinsichtlich der Streichung des Baus und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr ist für Bundesstraßen eine Überführung in eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorgeschlagen worden.

Hinsichtlich der Abfallbeseitigung ist eine Änderung sowohl von der Landtagspräsidentenkonferenz als auch von der durch die Bertelsmann-Stiftung eingesetzten Kommission vorgeschlagen worden. Erwägenswert dürfte in der Tat eine Überführung der Abfallbeseitigungskompetenz in eine Rahmenkompetenz des Bundes sein, um den Ländern insbesondere bei der Beseitigung des Hausmülls die erforderlichen länderspezifischen Lösungsalternativen zu eröffnen. Hinsichtlich des gewerblichen Bereichs ist auf die weiterhin bestehende Kompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) zu verweisen.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes um die Zulassung zu Berufen und die Berufsbezeichnungen beruht auf dem Gedanken, dass im Interesse der Freizügigkeit und der Wettbewerbsgleichheit der Bund sollte umfassend regeln dürfen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Bezeichnungen ein Beruf ausgeübt werden darf.

Zu 4:

Die vorgeschlagenen Änderungen des Art. 75 GG sind weitestgehend Folgerungen aus den Vorschlägen zu Art. 74 GG. Die vorgeschlagene Streichung der Ziff. 1 a (Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens) beruht auf der Erkenntnis, dass das Hochschulrahmengesetz des Bundes den Ländern bei der Gestaltung ihres Hochschulwesens in vielfältiger Weise Fesseln angelegt hat, die sie gehindert haben, ihr Hochschulwesen auf unterschiedliche Art weiter zu entwickeln.

Die Aufnahme einer Rahmenkompetenz für die außerschulische berufliche Bildung ergibt sich aus der Modifizierung des Art. 74 Nr. 11.

Die vorgeschlagene Streichung der Ziff. 2 (Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse) beruht darauf, dass diese Kompetenz in der Vergangenheit praktisch nicht relevant gewesen ist.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Streichung des Jagdwesens aus Ziff. 3 ist darauf hinzuweisen, dass nach überwiegender Auffassung kein Bedürfnis für eine bundesrechtliche Kompetenz besteht.

Die Änderung der Ziff. 4 hinsichtlich der Hinzufügung der Abfallbeseitigung basiert auf der vorgeschlagenen Änderung des Art. 74 Nr. 24. Außerdem sollte aus Gründen der Klarstellung der bisher nicht ausdrücklich im GG normierte Bodenschutz hinzugefügt werden.

Die Einfügungen der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und des Küstenschutzes sind Folgeregelungen aus der Änderung des Art. 74 GG.

Zu 5:

Diese Ergänzung des Art. 84 GG, die lediglich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiedergibt, ist für den kommunalen Bereich von zentraler Bedeutung, weil ihr eine wichtige Warnfunktion für den Gesetzgeber zukommt. Sie steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Änderungen zu Art. 28 GG und zu Art. 104 a GG und erweist sich daher aus kommunaler Sicht als unverzichtbar.

Zu 6:

Im von Horst Dreier herausgegebenen Grundgesetz-Kommentar heißt es in der Kommentierung von Heun zu Art. 104 a GG in Rdn. 51 zutreffend: "Eine regelrechte Überschneidung ist zwischen der Gemeinschaftsaufgabe der ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ gemäß Art. 91 a I Nr. 2 GG und der Finanzierungskompetenz gemäß Art. 104 a IV 1 GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet gegeben, da alle Maßnahmen zur regionalen Strukturverbesserung tatbestandlich unter beide Mitwirkungsbefugnisse des Bundes fallen können. Angesichts der völligen Parallelität kann keine der beiden Normen Vorrang beanspruchen, sodass Bund und Länder sich über die Form des Zusammenwirkens praktisch frei verständigen können."

Nach nahezu einhelliger Auffassung hat sich die Begründung von Mischkompetenzen von Bund und Ländern mit den Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben letztlich nicht bewährt. Für die gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben nach Art. 91 b GG dürfte dies völlig unstrittig sein.

Hinsichtlich der in Art. 91 a GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben kann aber nicht verkannt werden, dass insbesondere hinsichtlich der regionalen Wirtschaftsstruktur nach wie vor ein erhebliches berechtigtes Interesse der davon betroffenen Regionen an Fördermöglichkeiten besteht. Dem kann ebenso gut mit dem Instrumentarium nach Art. 104 a Abs. 4 GG Rechnung getragen werden. Die bewährte Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur erfolgt künftig über Art. 104 a GG als die Eigenverantwortung von Ländern und Kommunen weniger beeinträchtigende Kompetenznorm. Insoweit überwiegen die Gründe für ein gänzlich Entfallen der Gemeinschaftsaufgaben.

Das bisher für die Gemeinschaftsaufgaben und für die gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben bereitgestellte Finanzaufkommen des Bundes ist – soweit es nicht über Art. 104 a Abs. 4 GG bereitgestellt wird – künftig in vollem Umfang den Ländern und Kommunen ungebunden zur Verfügung zu stellen.

Zu 7:

Die vorgeschlagene Änderung des Abs. 3 gibt die Beschlussfassungen des Deutschen Juristentages 1996 in Karlsruhe wieder. Diese Änderung des Art. 104 a Abs. 3 ist das Kernstück der kommunalen Forderungen zur Verankerung eines Konnexitätsprinzips im Grundgesetz, das die Kernstrukturen der Verfassung (Zweistufigkeit des Staatsaufbaus) wahrt und insoweit keinen Systembruch darstellt.

Die vorgeschlagene Änderung des Art. 104 a Abs. 4 beschränkt die bisher ausufernde Investitionshilfekompetenz des Bundes auf den Tatbestand des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet. Dies ist auch bisher schon das zentrale Einsatzfeld von Investitionshilfen. So wird insbesondere das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost auf diese Kompetenz gestützt. Durch das Entfallen der Gemeinschaftsaufgaben fällt künftig auch die bisherige so genannte GA-Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur unter diese Kompetenznorm.

Zu 8:

Die leichte, in ihren Auswirkungen aber sehr bedeutsame Modifizierung der Steuergesetzgebungszuständigkeiten stellt ein Kernstück des Neuregelungskonzepts dar. Die Idee der Änderung beruht darauf, zum einen so weit wie möglich am überkommenen System der Steuergesetzgebungszuständigkeiten festzuhalten, zum anderen aber die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Kommunen zu verbreitern. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage haben die Länder überhaupt keine Einnahmestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich Steuern, die ihnen selbst zufließen. Insofern stellt sich Landespolitik im Wesentlichen als Ausgabenpolitik dar. Um eine Beziehung zwischen dem Ausgabebebarenen des Landes und den Steuerleistungen der Bürger herzustellen, bedarf es insoweit zwingend der Herstellung einer Verknüpfung. Im kommunalen Bereich besteht diese Verknüpfung bei den Gemeinden bisher durch die Grundsteuer und die Gewerbesteuer, nicht aber bei der Einkommensteuer, obwohl dies verfassungsrechtlich seit 1969 zulässig ist. Der einfache Gesetzgeber hat davon aber keinen Gebrauch gemacht. Künftig soll die Einkommensteuer nach einheitlichen, bundesrechtlich geregelten Grundsätzen bemessen werden. Sodann wird aber ein Hebesatzrecht jeweils für Bund, Länder und Gemeinden geschaffen. Auf diese Weise bekommen die Länder ein eigenes Einnahmestaltungsinstrumentarium. Die Kommunen bekommen ein weiteres Gestaltungsinstrumentarium dazu.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

In Art. 105 Abs. 2 soll wie bisher geregelt werden, dass die Länder die ausschließliche Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben. Der Gleichartigkeitsvorbehalt mit bundesgesetzlich geregelten Steuern soll entfallen. Dies ist dadurch gut zu rechtfertigen, dass örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern in ihrem Wesen nach stets nur örtlich radizierte Wirkungen haben und damit die Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet schon aufgrund ihres Wesens nicht betreffen können.

Art. 105 Abs. 3 enthält die Neuregelung hinsichtlich der Einkommensteuer. Diese bezieht sich nicht nur auf die fiskalische Funktion der Einkommensteuer, sondern auch auf die Lenkungsfunktion.

Die Neuregelung in Art. 105 Abs. 4 entspricht der bisherigen Regelung. Durch die systematisch andere Stellung wird aber deutlich, dass sich die Wendung „übrige Steuern“ nicht auf die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und auch nicht auf die Einkommensteuer bezieht. Außerdem bedurfte es der Aufnahme des Wortes „Kreise“.

Zu 9:

Art. 106 GG regelt die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden. Die hier vorgesehenen Änderungen sind teilweise für den kommunalen Bereich ebenfalls von zentraler Bedeutung, da insbesondere neu geregelt wird, die Kreise an Steuereinnahmen zu beteiligen und die bisherige maßstabslose Gewerbesteuerumlage abzuschaffen. Zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen:

Die Streichungen in Art. 106 Abs. 1 hinsichtlich Bundessteuern sind lediglich deklaratorischer Natur. Die dort angesprochenen Steuerarten werden alle nicht mehr erhoben.

Die in Art. 106 Abs. 2 vorgesehene Änderung hinsichtlich der Aufkommenskompetenz der Länder beinhaltet drei Komponenten: Zum einen wird hinsichtlich der aufgeführten Steuern (Feuerschutzsteuer, Rennwettsteuer, Sportwett- und Lotteriesteuer) der gegenwärtige Rechtszustand festgeschrieben. Zum zweiten wird mit der Festschreibung auf diese Steuerarten sichergestellt, dass die beim Bund gestrichenen Verkehrsteuern nicht nunmehr in eine Aufkommenskompetenz der Länder fallen. Zum dritten wird die bisherige Aufkommenszuständigkeit der Länder für die Grunderwerbsteuer beseitigt.

Die Änderung in Art. 106 Abs. 3 basiert darauf, dass die Einkommensteuer nunmehr in Art. 105 geregelt ist. Für die Körperschaftsteuer ist in der Sache keine Änderung vorgesehen. Die Regelung hinsichtlich der Umsatzsteuer findet sich in Art. 106 Abs. 4.

In Art. 106 Abs. 4 ist hinsichtlich der Umsatzsteuerverteilung neu, dass auch die Kreise an dieser Steuer beteiligt werden. Beim bisherigen Verfahren der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern kann es grundsätzlich bleiben. Dieses Verfahren wird aber durch die Einfügung des Konnexitätsprinzips in Art. 104 a Abs. 3 einerseits und die Einräumung von Steuererhebungsbefugnissen der Länder und Gemeinden bei der Einkommensteuer andererseits erheblich entlastet. Daher kann die bisherige Regelung wesentlich vereinfacht werden. Damit einer kommunalen Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht entgegengehalten werden kann, dass – entgegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus – vier Verhandlungspartner am Tisch sitzen, sind hinsichtlich des Aufteilungsverhältnisses die Gemeinden und Kreise wie bisher als Teil der Länder zu werten. Das bedeutet des Weiteren, dass sich aus Art. 106 Abs. 4 in neuer Fassung keine materiellen Verteilungskriterien hinsichtlich der Höhe eines gemeindlichen und kreislichen Umsatzsteueranteils ergeben. Anderes erscheint verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch nicht durchsetzbar zu sein. Bei der einfachgesetzlich zu regelnden Umsatzsteuerverteilung ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden und Kreise aus Art. 28

Abs. 2 GG einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben, das Deckungsquotenverfahren auf sie – isoliert betrachtet – also nicht zur Anwendung gelangen kann.

Die vorgeschlagene Änderung des Art. 106 Abs. 5 GG ist für die Kreise ebenfalls von besonderer Bedeutung. Hinsichtlich der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern soll es bei der bisherigen Regelung bleiben. Neu ist dagegen, dass das Aufkommen der Grunderwerbsteuer den Kreisen und kreisfreien Städten zugeordnet wird.

Auch die vorgeschlagene Neuregelung des Art. 106 Abs. 6 ist von zentraler Bedeutung. Bisher war es so, dass hinsichtlich der Gewerbesteuer Bund und Länder die Gewerbesteuerumlage ohne Erfüllung materieller Kriterien in beliebiger Höhe erheben konnten. Davon haben sie in der Vergangenheit mehrfach massiv Gebrauch gemacht. Damit wird die Maßstabfunktion der Umsatzsteuerverteilung, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11.11.1999 hervorgehoben hat, auf anderem Wege faktisch ausgehebelt. Daher muss die Möglichkeit der Gewerbesteuerumlage künftig beseitigt werden. Des Weiteren war in Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG bisheriger Fassung geregelt, dass die Grundsteuer, die Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Umlagegrundlage für die Kreisumlage und für sonstige Umlagen herangezogen werden können. Bei dieser Regelung muss es selbstverständlich bleiben. Um so genannte abundante Gemeinden, also steuerstarke Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, zu Finanzausgleichsumlagen heranziehen zu können, bedarf es – gerade nach Abschaffung der Gewerbesteuerumlage – der Erweiterung der Umlagenerhebungsbefugnis hinsichtlich dieser Umlagegrundlagen auch auf die Länder.

Art. 106 Abs. 9 kann gestrichen werden, da die Aufteilung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses in Art. 106 Abs. 4 neu geregelt wird.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Art. 106 GG entfällt zugleich die atypische Sonderregelung des Familienleistungsausgleichs. Sie wird in die allgemeine Regelung der Umsatzsteuerverteilung einbezogen.

Zu 10:

Die Ergänzung des Art. 107 Abs. 1 GG enthält bezüglich der Gemeinden die bisher systemwidrig in Art. 106 Abs. 5 a geregelte horizontale Verteilung des Gemeindeanteils bei der Umsatzsteuer. Darüber hinausgehend sollte der Kreisanteil an der Umsatzsteuer in entsprechender Weise verteilt werden. Ein bestimmter Verteilungsschlüssel ist anders als bisher in Art. 106 Abs. 5 a nicht mehr in der Verfassung geregelt, um sachgerechte horizontale Verteilungsregeln etwa bei einer Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte nicht zu behindern.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Art. 107 Abs. 2 sind lediglich sprachlicher Natur und beruhen auf der Ergänzung des Art. 107 Abs. 1.

Zu 11:

Die vorgeschlagenen Ergänzungen des Art. 109 Abs. 2 und Abs. 3 berücksichtigen, dass der Bund verpflichtet ist, eine innerstaatliche Umsetzung der so genannten Maastricht-Kriterien vorzunehmen. Dafür fehlt bisher eine verfassungsrechtliche Grundlage. Die Konzeption des EG-Vertrages hinsichtlich der Verschuldung ist eine andere als die grundgesetzliche Konzeption, die die Höhe der Kreditaufnahme an die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen anknüpft.

Zu 12:

Wegen der verfassungsrechtlichen Verankerung der so genannten Maastricht-Kriterien („Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits“) in Art. 109 GG ist der davon abweichende konzeptionelle Ansatz in Art. 115 Abs. 1 Sätze 2 und 3 sowie Abs. 2 zu streichen.

Berlin, den 12. Juni 2001

DOKUMENT 6: Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ): „Berliner Programm zur Reform des Föderalismus. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft“ (13.06.2003)

*Das Berliner Programm des Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (Autoren sind: Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Staatsminister Dr. Thomas de Maizière, Prof. Georg-Berndt Oschatz und Dr. Norbert Röttgen MdB) bindet nicht die CDU als Partei. Von **CDU-Seite** gibt es zur Föderalismus-Reform bis zum Herbst 2003 weder von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion noch von der Partei offizielle Positionen.*

*Von Seiten **einzelner CDU-Politiker** – z.T. auch und gerade in ihrer Eigenschaft als Mitglieder einer Landesregierung – gibt es dagegen zahlreiche Stellungnahmen. Zu nennen sind hier die „Thesen zur Föderalismusreform“, die Roland Koch und Jürgen Rüttgers auf einer gemeinsamen Pressekonferenz am 23. September 2003 in Düsseldorf präsentiert haben und die „Vorschläge zur Föderalismusreform“, die der hessische Justizminister Christean Wagner am 27. September 2003 gemacht hat. Außerdem gibt es eine gemeinsame Presseerklärung der Ministerpräsidenten Erwin Teufel, Edmund Stoiber und Dieter Althaus vom 07.08.2003 (Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei vom 07.08.2003), sowie weitere Äußerungen von Erwin Teufel („Erneuerung des Föderalismus in Deutschland und Europa“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2003, S.15-30; „Kein Mensch schaut da mehr durch“, in: Handelsblatt vom 28.07.2003). Der baden-württembergische Bevollmächtigte beim Bund, Minister Rudolf Köberle MdL äußerte sich in einem Zeitungsbeitrag („Im Anfang waren die Länder“, in: Die Welt vom 01.10.2003).*

*Für die **CSU** kann unter anderem auf einen Artikel und ein Interview von Edmund Stoiber verwiesen werden („Verschobene Machtbalance“, in: Financial Times Deutschland vom 03.06.2003; „Wir müssen alle beweglicher werden“, Interview in: Süddeutsche Zeitung vom 18.10.2003.).*

*Die **Konrad-Adenauer Stiftung** hat ein eigenes Projekt „Föderalismusreform“, mit dem sie die Diskussion in Politik und Wissenschaft begleitet. Innerhalb ihrer Publikationsreihen „Arbeitspapiere“ und „Zukunftsforum Politik“ sind seit April 2001 insgesamt 12 Beiträge zur Föderalismus-Reform veröffentlicht worden. Ein Grundsatzpapier, in dem sie ihre grundlegenden Positionen zur Föderalismus-Reform zusammenfassend erläutert, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung in Vorbereitung; es wird voraussichtlich Ende November 2003 vorliegen. Die sehr ausführlich auf spezifische Einzelfragen eingehenden Beiträge der Konrad-Adenauer-Stiftung werden im folgenden aufgelistet. Das Auftaktpapier zum Projekt „Föderalismusreform“ war: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hg.): Udo Margedant: Reform des Föderalismus, Arbeitspapier Nr. 20, Sankt Augustin 2001. Die letzten zwei Titel aus der Reihe der „Arbeitspapiere“ sind: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hg.): Bernd Huber: Föderalismusreform. Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze, Arbeitspapier Nr. 104, Sankt Augustin, 2003. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hg.): Norbert Berthold: Projekt Föderalismusreform. Mehr Effi-*

ziens und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Arbeitspapier Nr. 115, Sankt Augustin, 2003.

In der Reihe „Zukunftsforum Politik“ sind als letzte Publikationen zur Föderalismusreform erschienen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hg.): Herbert Dachs/Lidija Basta Fleiner/Thomas Fleiner/Udo Margedant: Föderalismusreform. Föderalismus in Europa I, Reihe Zukunftsforum Politik Band 50, Sankt Augustin 2002. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hg.): Dirk Rochtus/Klaus-Jürgen Nagel/Roland Sturm/Thomas Fischer: Föderalismusreform. Föderalismus in Europa II, Reihe Zukunftsforum Politik Band 51, Sankt Augustin 2002.

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft

I. Befund

Die Klage über die deutsche Reformunfähigkeit ist allgemein. Als ein wesentlicher Grund ist die Erstarrung des deutschen Föderalismus anzusehen. In einem schleichenden Prozess ist in den letzten Jahrzehnten die Verflechtung von Bund und Ländern in den Bereichen von Gesetzgebung und Verwaltung derart fortgeschritten, dass keine der beiden Ebenen mehr ausreichend handlungsfähig ist. Zug um Zug gegen Einräumung von Zustimmungsrechten für die Länder im Bundesrat ist die Gesetzgebung Bundesangelegenheit geworden. Die Verflechtung im Bereich der Finanzverfassung hat jede Beziehung zwischen Einnahme- und Ausgabeverantwortung und damit den Zwang zu sparsamer Haushaltswirtschaft aufgehoben. Der Bürger ist kaum noch in der Lage politische Verantwortlichkeiten zu erkennen.

Politikverdrossenheit ist die Folge.

Eine Reform ist geboten.

Bund und Länder haben sich zu Beginn der laufenden Legislaturperiode des Bundestages erneut verabredet, unseren Föderalismus zu modernisieren. Die vorgelegten Reformvorschläge, die bis zu den notwendigen Grundgesetzänderungen hin durchdacht sind, verstehen sich als ein Beitrag zur notwendigen Reformdebatte.

II. Reformziele

Oberstes Reformziel ist die Wiederherstellung der politischen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und die Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten und berechenbaren Verhältnissen im Finanzsektor. Um diese Ziele zu erreichen, sind alle Reformmaßnahmen an folgenden Grundsätzen zu orientieren:

1. Die Gesetzgebungszuständigkeiten sind zwischen Bund und Ländern neu aufzuteilen. Dabei sind Gesetzgebungszuständigkeiten von Gewicht wieder in die Länderzuständigkeit zu geben. Damit würden auch die Landtage vor ihrem Absinken in die Bedeutungslosigkeit bewahrt. Dem Bund sind die Zuständigkeiten zuzuweisen, die zur Bewahrung des Wohls aller Bürger nur durch den Gesamtstaat gestaltet werden können.
2. Mit der Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, muss ein Rückzug der Länder aus ihrer Mitgestaltung von Bundesrecht über den Bundesrat verbunden sein. Die Zahl der Zustimmungsgesetze ist drastisch zu reduzieren. Von bei der Verabschiedung des

Grundgesetzes kalkulierten 10 % hat ihre Zahl inzwischen über 60 % erreicht. Es reicht aus, wenn die Länder in der Regel bei der Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes Einspruch einlegen können.

3. Im Bereich der Verwaltung ist den Ländern wieder mehr Spielraum bei der Ausführung von Bundesrecht als eigene Angelegenheiten einzuräumen. Nur so kann sichergestellt werden, dass autonom handelnde Länder unterschiedliche Verfahren des Vollzuges entwickeln und beste Modelle sich durchsetzen. Der Bund muss im Gegenzuge beim Erlass von Verordnungen unabhängiger von den Ländern durch Abschaffung von Zustimmungsrechten der Länder im Bundesrat werden.
4. Von einem Bundesstaat kann nur gesprochen werden, wenn die Glieder dieses Staates, die deutschen Länder, ein Mindestmaß an staatlicher Substanz, d.h., die Möglichkeit der Gestaltung der durch Politik bestimmten Lebensverhältnisse in ihrem Einflussbereich, haben.

Der deutsche Verbundföderalismus ist auf dem Wege zu einem verdeckten Einheitsstaat. Diese Entwicklung muss gestoppt werden. Mehr Eigenverantwortung der Länder bedeutet allerdings die Bejahung von Unterschieden zwischen den politischen Ordnungen in den Ländern, im Interesse der Erhaltung von Vielfalt, im Rahmen notwendiger Einheit.

5. Die Finanzverfassung bedarf einer grundlegenden Neuordnung. Das Staatsorganisationsrecht des Grundgesetzes bestimmt über Aufgaben, Kompetenzen und Verfahren von Bund und Ländern. Die Finanzverfassung folgt seinen Vorgaben, indem sie Bund und Länder mit den notwendigen Finanzmitteln ausstattet. Die bisherigen Regeln der Finanzverfassung verschränken Bund und Länder in Kostenlast, Verteilung des Steueraufkommens und Finanzausgleich zu sehr. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind zu entflechten, damit nach dem Prinzip des "fiscal federalism" jede Gebietskörperschaft autonom über ihre Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann und dafür auch die finanzielle Verantwortung trägt. Ziel der Änderung der Finanzverfassung sind die Herstellung aufgabengerechter Finanzverantwortung und die Trennung der Interdependenzen zwischen Bund und Ländern. Deshalb setzt die Grundgesetzänderung bei der Kostentragung für Aufgaben, der Verteilung der Steuererträge und beim nachfolgenden Finanzausgleich mit dem Ziel einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung jeder Gebietskörperschaft an. Ferner muss die Finanzverfassung europatauglich gemacht werden.

III. Reformmaßnahmen

1. Gesetzgebung und Verwaltung

Die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Rahmenvorschriften wird abgeschafft. Die dort enthaltenen Kompetenztitel werden auf Bund und Länder verteilt. Die Rahmengesetzgebung hat sich nicht bewährt. Es ist trotz jahrzehntelanger Bemühungen nicht gelungen, diese Gesetzgebung wirklich nur für Rahmenvorschriften zu nutzen. Der Bund hat jeweils bis ins Detail normiert. Die in Artikel 75 Absatz 2 GG vorgesehene Beschränkungsnorm geht an der Wirklichkeit vorbei. Es lassen sich Abgrenzungskriterien dafür, wohin die Regelung von Einzelheiten gehen darf, in der Praxis der Gesetzgebung nicht anwenden (Streichung von Artikel 75 GG).

Der gesamte Bereich der Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst, einschließlich der Richterschaft und einschließlich des Besoldungs- und Versorgungsrechts, wird aus der gemeinsamen Gesetzgebung von Bund und Ländern herausgenommen. In Zukunft ist jede Ebene für ihren öffentlichen Dienst, unabhängig von der anderen, gesetzgeberisch zuständig. Bund und Länder erhalten hierdurch einen erheblichen Zuwachs an eigenständigem politischem Gestal-

tungsraum. Ca. 40 % der Mittel der Länderhaushalte werden für den öffentlichen Dienst ausgegeben (Streichung von Artikel 74 a, 75 Absatz 1 Nr. 1 und Artikel 98 Absatz 3 Satz 2 GG).

Der zum Hausgut der Länderaufgaben gehörende Bereich der Schulen und Hochschulen, einschließlich der Förderung der Forschung und der gesamten Berufsbildung, wird grundsätzlich Länderangelegenheit. Die gemeinsame Bildungsplanung wird abgeschafft.

Es hat sich in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass die 1969 eingeführte Verflechtung von Bund und Ländern die Entwicklung des Bildungswesens und der Hochschulforschung eher hemmt als fördert. Ein echter Wettbewerb der Länder zur Entwicklung einer zukunftsfähigen Bildungspolitik und Hochschulforschung ist dringend geboten. Die Kultusministerkonferenz (KMK) reicht zur Selbstkoordinierung der Länder und zur Abstimmung mit dem Bund völlig aus (Streichung von Artikel 75 Absatz 1 Nr. 1 a und Artikel 91 b sowie Änderung von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG).

Der Bund erhält neu zur ausschließlichen Gesetzgebung die Zuständigkeit für die Staatshaftung in seinem Bereich, das Melde- und Ausweiswesen und die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung seiner öffentlichen Straßen sowie die Möglichkeit, eine Bundespolizei zum Schutze seiner Einrichtungen einzuführen (Artikel 73 Nr. 12, 13 und 15 neu sowie Nr. 10 neu und Artikel 87 Abs. 1 neu GG).

Der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung wird um die Zuständigkeiten für den Naturschutz, den Wasserhaushalt und den Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland erweitert (Artikel 74 Nr. 27, 28 und 29 neu GG).

Die Tatbestände für Zustimmungsrechte des Bundesrates werden über die Veränderungen im öffentlichen Dienstrecht hinaus durch die Streichung von Artikel 74 Abs. 2 GG und die Änderungen in den Artikeln 80, 84 und 85 entscheidend vermindert.

In Zukunft kann der Bund seine Verordnungen weitgehend erlassen, ohne der Zustimmung des Bundesrates zu bedürfen (Artikel 80 neu GG).

Im Bereich der Verwaltung der Bundesgesetze ist es ihm in Zukunft verwehrt, per Gesetz den Ländern die Einrichtung ihrer Behörden vorzuschreiben, Verwaltungsvorschriften zu erlassen oder – bei Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder – das Verwaltungsverfahren zu regeln (Artikel 84 Absatz 1 und 85 Absatz 1 neu und Streichung von Artikel 84 Absatz 2 und 85 Absatz 2 GG).

Es sind Gesetze dieser Art gewesen, die in der Vergangenheit zu einem erheblichen Teil zustimmungsbedürftig waren. Die Länder wurden hierdurch in unnötiger Weise in einer ihrer Hauptdomänen, der Verwaltung von Bundesgesetzen, reglementiert. Die Bürokratie des Bundes war bestrebt, den Ländern das jeweilige Verwalten bis in die letzte Einzelheit vorzuschreiben.

Die vorgeschlagenen Änderungen bewirken die Entflechtung in einem großen Bereich, der die Bürokratien der Länder und des Bundes ständig in Anspruch nimmt und auch den Bundesrat über Gebühr beschäftigt. Die kaum kontrollierbare Herrschaft der so genannten „Fachbruderschaften“ würde dadurch auf das notwendige Maß reduziert.

Die Länder würden durch die Aufteilung der Zuständigkeiten, die bisher der Rahmengesetzgebung unterliegen, und die vorgeschlagenen Korrekturen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 70 die Möglichkeit erhalten, eine Reihe von Aufgaben über den öffentlichen Dienst und den Bildungsbereich hinaus wahrzunehmen, die nach dem derzeitigen Erfahrungsstand keiner Bundesgesetzgebungskompetenz bedürfen.

Es sind dies vor allem:

Aus dem Katalog der Rahmenvorschriften die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse, das Jagdwesen, der Naturschutz, die Bodenverteilung, und, wenn es ein Land für nötig hält, die Raumordnung.

Was die konkurrierende Gesetzgebung angeht, so soll das Recht der öffentlichen Fürsorge den Ländern übertragen werden (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7). Beim Recht der Wirtschaft soll auch die außerschulische Berufsbildung Länderangelegenheit werden (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 neu GG). Ebenso soll es Länderangelegenheit werden, die Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 13 GG), die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nr. 19 a) zu regeln. Auch die Arbeitsvermittlung (in Nr. 12), das Wohnungswesen und das Siedlungs- und Heimstättenwesen (in Nr. 18) sowie die Erhebung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen der Länder mit Fahrzeugen (in Nr. 22) und die Abfallbeseitigung (in Nr. 24) sollen durch die Länder geregelt werden.

Artikel 74 Absatz 1 Nr. 17 (die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugungen, die Sicherung der Ernährung) ist durch die Entwicklung des EU-Rechts überholt und kann deshalb gestrichen werden.

2. Finanzverfassung

Im Bereich der Finanzverfassung wird Art. 104 GG neu gefasst und die dort geregelte Vollzugskausalität zugunsten einer Gesetzeskausalität aufgegeben. Artikel 104 Abs. 4a GG sowie alle Tatbestände der Mischfinanzierung werden gestrichen. Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird ohne den überregulierten und widersprüchlichen Mechanismus des bisherigen Art. 106 Abs. 3 GG frei zwischen Bund und Ländern verteilt, die Möglichkeit des Bundes, aus dem Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen Ergänzungsanteile zu verteilen, wird gestrichen. Schließlich wird das Grundgesetz an die sog. Maastricht-Kriterien angepasst und damit die Schuldenaufnahme begrenzt.

Der Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG wird von der Novellierung nicht erfasst. Im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern haben etliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die Bemühungen des Gesetzgebers keinen allgemein akzeptierten Grundkonsens über Verteilungsmaßstäbe erbracht, auf denen ein Änderungsvorschlag aufbauen könnte. Der vertikale Finanzausgleich wird von den Beteiligten bis 2019 als Übergangshilfe für die bei der Wiedervereinigung beigetretenen Bundesländer für erforderlich angesehen. Mit Ablauf dieses Jahres könnte er allerdings entfallen, weil der Wiederaufbau dieser Bundesländer abgeschlossen ist und in der künftigen Normallage die ungebundene Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zum vertikalen Ausgleich eventueller Unterfinanzierungen von Ländern zur Verfügung steht.

Eine Änderung der Kompetenzen über die Steuergesetzgebung nach Art. 105 GG wurde nicht in Betracht gezogen, obwohl sie an sich der Idee des fiscal federalism entspricht, Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben jeweils in einer Hand zusammenzuführen. Es erscheint nicht angebracht, in einem europäischen Binnenmarkt ohne Steuergrenzen durch Aufsplitterung der Steuerkompetenzen auf die Länder sogar im Bundesgebiet unterschiedliche Wirtschaftsbedingungen zu schaffen.

IV. Reformmaßstab – Ebenen- und Verteilungsneutralität

Durch die Umgestaltung der Regelungen über die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz und die Finanzverfassung wird das Beziehungsgefüge zwischen Bund und Ländern

nachhaltig verändert. Die Verantwortlichkeit im Bundesstaat wird damit transparent und nachvollziehbar. Die Einschränkung der zustimmungspflichtigen Gesetze führt auf Seiten des Bundes, die Neugliederung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf Seiten der Länder zu einer wechselseitigen Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten, die im Ergebnis beiden Vorteile bringt.

Von dieser Ebenenneutralität profitiert sowohl der Bundesstaat als Ganzes als auch jeder seiner Teile. Die Änderungen im System der Finanzverfassung bezwecken eine Stärkung der Finanzverantwortung des Bundes und der Länder.

Dem Prinzip des Föderalismus entspricht es, alle Glieder des Staates mit aufgabenadäquaten Finanzmitteln auszustatten. Eine Neujustierung der Finanzbeziehungen darf daher nicht dazu führen, dass die Länder die ihnen nach der Verfassung zukommenden Aufgaben nicht erfüllen können oder umgekehrt der Bund zum "Kostgänger" der Länder wird. Dem trägt der Reformentwurf durch die Einführung flexibler Stellschrauben wie der freien Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern bei Fortbestand des horizontalen Länderfinanzausgleiches Rechnung. Die Reform erweist sich daher im Ergebnis auch als verteilungsneutral. Zu Beginn der Reform sind die Finanzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern nach ihren Aufgaben saldiert auszugleichen.

V. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl S. 1, zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 26. Juli 2002 [BGBl I 1, S. 2862, 2863]) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 73 [Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes] wird wie folgt geändert:

Nr. 10 c) letzter Halbsatz erhält folgende Fassung:

„sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, einer Bundespolizei zum Schutze von Einrichtungen des Bundes und die internationale Verbrechensbekämpfung;“.

Nach Nr. 11 werden folgende Nummern. angefügt:

- „12. die Staatshaftung des Bundes;
- 13. das Melde- und Ausweiswesen;
- 14. die Großforschung;
- 15 die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung seiner öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen.“.

2. Artikel 74 [Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 werden die Nummern 7, 13, 19 a und 25 gestrichen.

Nr. 11 erhält folgende Fassung:

„Das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) mit Ausnahme der Berufsbildung;“.

In Nr. 12 werden die Worte „der Arbeitsvermittlung sowie“, in Nr. 18 die Worte „das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen“ und in Nr. 24 die Worte „die Abfallbeseitigung“ gestrichen.

In Nr. 17 werden die Worte „die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung“ gestrichen.

In Nr. 22 werden die Worte „, sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ gestrichen.

Nach Nr. 26 werden folgende Nummern angefügt:

- „27. den Naturschutz;
- 28. den Wasserhaushalt;
- 29. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.“

Absatz 2 wird gestrichen..

3. Artikel 74 a [Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst] wird gestrichen.

4. Artikel 75 [Rahmenvorschriften des Bundes] wird gestrichen.

5. Artikel 80 [Erlass von Rechtsverordnungen] wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 werden im letzten Halbsatz die Worte „oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden“ gestrichen.

6. Artikel 84 [Landeseigene Verwaltung – Bundesaufsicht] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird der letzte Halbsatz gestrichen. Absatz 2 wird gestrichen.

7. Artikel 85 [Auftragsverwaltung] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird der letzte Halbsatz gestrichen. Absatz 2 wird gestrichen.

8. Artikel 87 [Sachgebiete] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 zweiter Satz werden statt des Worts „Bundesgrenzschutzbehörden“ die Worte „eine Bundespolizei nach Maßgabe des Artikels 73 Nr. 10“ eingefügt (In Artikel 35 und 87a wird die Bezeichnung „Bundesgrenzschutz“ jeweils durch „Bundespolizei“ ersetzt).

In Absatz 3 erster Satz werden nach den Worten „Anstalten des öffentlichen Rechts“ die Worte „sowie Einrichtungen der Großforschung“ eingefügt

9. Artikel Art. 91 a [Mitwirkungsbereiche des Bundes bei Länderaufgaben] wird gestrichen.

10. Artikel 91 b [Bildungsplanung und Förderung der Forschung] wird gestrichen.

11. Artikel 98 [Rechtsstellung der Richter – Richteranklage] wird wie folgt geändert:

In Absatz 3 wird der zweite Satz gestrichen.

12. Art. 104 a [Ausgabenverteilung; Finanzhilfen] erhält folgende Fassung:

Art. 104 a

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben für die Aufgaben, die sie durch Gesetz oder in anderer Weise begründen oder erweitern. Begründet oder erweitert der Bund Aufgaben, die von den Ländern auszuführen sind, so ist er ihnen zur vollständigen Erstattung der erforderlichen Ausgaben verpflichtet. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

(2) Bund und Länder tragen den deutschen Anteil an den Ausgaben der Europäischen Union jeweils zur Hälfte. Der Länderanteil ist auf die einzelnen Länder nach der Zahl ihrer Stimmen im Bundesrat aufzuteilen.

(3) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden allgemeinen, nicht fachbezogenen Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

13. Art. 106 [Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrages der Finanzmonopole] wird wie folgt geändert:

a) In Art. 106 Abs. 3 werden die Sätze 4 bis 6 gestrichen.

b) Art. 106 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.

14. Art. 106 a [Bundeszuschuss für öffentlichen Personennahverkehr der Länder] wird gestrichen.

15. Art. 107 [Finanzausgleich; Ergänzungszuweisung] wird wie folgt geändert:

Art. 107 Abs. 1 S. 4 erhält folgende Fassung: Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.

16. In Art. 109 [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern] wird ein neuer Absatz 2 a angefügt:

Vorschriften der Europäischen Union über Höchstbeträge der Aufnahme von Krediten sind für Bund und Länder verbindlich. Die Höchstbeträge werden unter Bund und Ländern jeweils zur Hälfte, zwischen den Ländern entsprechend dem Verhältnis des jährlichen Einnahmeumfangs des jeweiligen Landeshaushalts aufgeteilt.

17. Art. 115 k [Geltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen] wird wie folgt geändert:

In Art. 115 k Abs. 3 werden die Artikelbezeichnungen "91 a, 91 b," gestrichen.

18. Art. 120 [Kriegsfolgelasten] wird gestrichen.

19. Artikel 125 a. [Weitergeltung alten Bundesrechts] erhält folgende Fassung:

„Recht, das wegen Streichung der Artikel 74 a und 75 oder wegen Änderung der Artikel 73, 74, 84, 85 und 98 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt bis zum ... (5 Jahre nach Inkrafttreten der Änderung des GG) als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden. Entsprechendes gilt für Recht, das aufgrund des Artikels 125 a in der bis zum ... geltenden Fassung als Bundesrecht weiter gilt.“

20. Nach Art. 125 a wird ein neuer Artikel 125 b eingefügt:

„Die Änderungen in den Art. 91 a und b, 104 a, 106 Abs. 3 und 4, - 16 - 106 a, 107 Abs. 1 S. 4, 109 Abs. 2 a, 115 k Abs. 3 S. 1 und 120 treten am ... (Datum des Endes der Legislaturperiode des Bundestages) in Kraft.“

Erläuterungen zu den Vorschriften im Einzelnen:

Zu Nr. 1:

Durch die neue Fassung der Nr. 10 in Art. 73 erhält der Bund die Möglichkeit, über eine Bundespolizei zum Schutze seiner Einrichtungen zu verfügen. Durch diese neue Kompetenz wird einem dringenden Bedürfnis Rechnung getragen und Klarheit im Hinblick auf den Einsatz des bisherigen Bundesgrenzschutzes geschaffen.

Durch die neue Nr. 12 erhält der Bund die ausschließliche Zuständigkeit für die Staatshaftung in seinem Bereich. Das Staatshaftungsrecht ist daher aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen worden; das Zustimmungserfordernis des Bundesrates im alten Art. 74 Abs. 2 entfällt in Zukunft.

Durch die neue Nr. 13 erhält der Bund die ausschließliche Zuständigkeit über das bisher der Rahmengesetzgebung zugewiesene Melde- und Ausweiswesen. Es besteht kein Bedürfnis für besondere Einzelregelungen der Länder. Der Bund ist in der Lage, die Materie abschließend zu regeln.

Durch die neue Nr. 14 wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Großforschung zugewiesen. Nach der in den letzten Jahrzehnten entwickelten Struktur unseres Forschungssystems gehören zur Großforschung die Einrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft, der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft. Ihre Gestaltung ist im Hinblick auf den weltweiten Wettbewerb auf nationaler Ebene zu verantworten. Die Länder ihrerseits sollen unabhängig vom Bund die Einrichtungen und Vorhaben der Leibniz-Gesellschaft und der in der „Blauen Liste“ enthaltenen Institute verantworten. Nur durch diese saubere Trennung der Verantwortlichkeiten kann eine unübersichtliche Mischfinanzierung bei der Forschungsförderung vermieden und eine Straffung und Vereinfachung der Entscheidungswege erreicht werden.

Durch die neue Nr. 15 wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Nutzung seiner öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen zugewiesen. Im Gegenzug können die Länder die Gebührenerhebung für ihre öffentlichen Straßen eigenständig

Zu Nr. 2:

Durch die Streichung der Nrn. 7, 13, 19 a und 25 in Art. 74 werden die betreffenden Gesetzgebungsmaterien der Zuständigkeit des Bundes entzogen und den Ländern überlassen.

Für alle diese Materien besteht kein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung. Der Raum für politische Gestaltung durch die Länder wird erweitert und damit die föderale Ordnung der Bundesrepublik gestärkt. Die Länder sind in Zukunft für folgende Gesetzgebungsbereiche allein verantwortlich und unabhängig vom Bund: Die öffentliche Fürsorge (bisher Nr. 7), die Ausbildungsbeihilfen (bisher Nr. 13), die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspfllegesätze (bisher Nr. 19 a).

Was die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (bisher auch in Nr. 13), die Staatshaftung (bisher Nr. 25) und die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen (bisher Nr. 22) angeht, so wird auf die Begründung zu Nr.1 verwiesen.

Durch die Änderung der Nr. 11, nämlich die Herausnahme der Berufsbildung aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wird auch die außerschulische Berufsbildung Länderangelegenheit. Das Nebeneinander von Bund und Ländern in diesem Bereich hat immer wieder zu Reibungsverlusten unnötiger Art geführt. Die für die Wirtschaft notwendige Bundeseinheitlichkeit lässt sich durch die Selbstkoordinierung der Länder in Abstimmung mit den Verbänden der Wirtschaft und den Gewerkschaften erreichen.

Für die bisher der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordneten Materien der Arbeitsvermittlung (bisher in Nr. 12), das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (bisher in Nr. 18), und die Abfallbeseitigung (bisher in Nr. 24) besteht ebenfalls kein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung. Es liegt im Sinne eines gemäßigten Wettbewerbsföderalismus im allgemeinen Interesse, wenn nach unterschiedlichen Wegen der Gestaltung dieser Materien

gesucht werden kann. Damit sind nicht nur länderspezifische Probleme besser zu lösen. Erfolgreichere Modelle haben eine größere Chance sich als beispielhaft allgemein durchzusetzen.

Die Herausnahme der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherung der Ernährung aus der Nr. 17 lässt den Ländern einen Restspielraum in diesem Gesetzgebungsbereich, soweit er nicht durch die Europäische Union normiert ist. Das dichte Normierungsnetz der Europäischen Union sorgt auf jeden Fall für ausreichend Bundeseinheitlichkeit im Sektor der Landwirtschaft und Nahrungsmittelversorgung.

Neu in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung werden die bisher der Rahmengesetzgebung zugeordneten Materien des Naturschutzes (neue Nr. 27), des Wasserhaushalts (neue Nr. 28) und des Schutzes deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (neue Nr. 29) aufgenommen. Der Bund soll in die Lage versetzt werden, diese Bereiche einheitlich zu ordnen, soweit die Voraussetzungen des Art. 72 vorliegen.

Was die Streichung des Abs. 2 angeht, so wird auf die Begründung zu Nr. 1 verwiesen.

Zu Nr. 3:

Durch die Streichung von Art. 74 a und der inhaltlich mit diesem Art. verbundenen Regelungen des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 sowie des Art. 98 Abs. 3 zweiter Satz wird die Gestaltung des öffentlichen Dienstrechtes, einschließlich des Besoldungsrechtes, Bund und Ländern jeweils für ihr Personal übertragen. Diese hoheitliche Aufgabe gehört zum Kern der Staatlichkeit beider Ebenen und muss unabhängig von der jeweils anderen wahrgenommen werden können. Die rechtsstaatlichen Vorkehrungen des Grundgesetzes in den Art. 33 und 92 sowie 97 und 98 reichen aus, um die gewachsenen Strukturen vor Kontinuitätsbrüchen zu bewahren.

Zu Nr. 4:

Durch die Streichung von Art. 75 entfallen Rahmenvorschriften des Bundes in Zukunft völlig. Es wird auf die allgemeine Begründung verwiesen und auf die Begründung zu Nr. 1 und Nr. 2.

Der Naturschutz (aus Nr. 3), der Wasserhaushalt (aus Nr. 4), der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Nr. 6) wurden der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet, das Melde- und Ausweiswesen (Nr. 5) der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die übrigen Materien können die Länder in Zukunft unabhängig vom Bund regeln.

Dies ist besonders bedeutsam für den gesamten Hochschulbereich, der dringend aus der Gängelung des Bundes befreit und einem Länderwettbewerb geöffnet werden muss.

Ob die Länder weiterhin Raumordnung betreiben wollen, bleibt ihnen überlassen. Die in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts mit diesem Instrument verbundenen Hoffnungen, haben sich nicht erfüllt. Gute Fachplanungen reichen aus.

Zu Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 wird auf die Begründung zu Nr. 3 verwiesen.

Zu den Nrn. 5, 6 und 7:

Diese Grundgesetzänderungen bewirken eine Entflechtung von Bund und Ländern im Verwaltungsbereich und eine Reduzierung der Zahl von Zustimmungsverfahren im Bundesrat.

Durch die Änderung von Art. 80 Abs. 2 kann der Bund in Zukunft Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen, die von den Ländern als Auftrags- oder eigene Angelegenheiten

durchgeführt werden, ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen. Es handelt sich hierbei um einen erheblichen Teil aller Rechtsverordnungen.

Durch die Änderung von Art. 84 Abs. 1 und die Streichung von Art. 84 Abs. 2 werden die Länder im Gegenzuge in die Lage versetzt, bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten autonom ihre Behörden und die Verwaltungsverfahren zu regeln.

Das gleiche Ziel wird teilweise mit der Änderung des Art. 85 Abs. 1 und 2 verfolgt.

Zu Nr. 8:

Die Änderung von Art. 87 Abs. 1 ist eine Folgeänderung der Änderung des Art. 73 Nr. 10. Wenn der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Errichtung einer Bundespolizei erhält, muss er auch zur Einrichtung der entsprechenden Behörden in der Lage sein.

Die Änderung von Art. 87 Abs. 3 ist eine Folgeänderung der Ergänzung von Art. 73 um die Nr. 14. Wenn der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Großforschung erhält, muss er auch Einrichtungen der Großforschung schaffen können.

Zu Nr. 9:

Die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben hat notwendig das Entfallen der komplementären Finanzierungsregelung im bisherigen Abs. 4 zur Folge.

Zu Nr. 10:

Wie Nr. 9.

Zu Nr. 11:

Vgl. Nr. 3

Zu Nr. 12:

Art. 104 a Abs. 1 geht vom Grundsatz, dass die Kostenlast der Aufgabenverwaltung folgt, auf den Grundsatz über, dass sie der Begründung oder Erweiterung der Aufgaben folgt. Nach Satz 1 tragen deshalb Bund und Länder die Ausgaben entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz. Da nach Art. 84 und 85 Bundesgesetze Aufgaben begründen können, die von den Ländern zu verwalten sind, wird in Satz 2 die Pflicht des Verursachers zur Erstattung der Kosten begründet. In der Finanzpraxis der letzten 30 Jahre hat sich als eigentliche Ursache der Kostenentstehung die Aufgabenbegründung durch Gesetz statt deren Durchführung in der Verwaltung erwiesen. Vor allem wenn der Bundesgesetzgeber Leistungsgesetze mit Ansprüchen für seine Bürger schafft oder für die Aufgabenerfüllung detaillierte Personal-, Sach- und Leistungsstandards vorschreibt, können die Länder kaum noch etwas an den Kosten ändern. Zu erstatten sind nur die erforderlichen Ausgaben, nicht die Kosten luxuriösen Verwaltens. Ihre Erforderlichkeit kann ein Bundesgesetz, z.B. durch Pauschalierung nach den durchschnittlichen Verwaltungskosten, präzisieren.

Die Erstattung von Kosten der Länder durch den Bund ist in der Praxis durchführbar. In den Landesverfassungen sind sie für die Kosten der von den Ländern an ihre Kommunen übertragenen Aufgaben mittlerweile üblich und bereiten bei der Durchführung keine Schwierigkeiten. Da die Erstattungsbeträge einer bereits bundesgesetzlich angeordneten Aufgabendurchführung folgen, setzen sie nicht wie bei früheren Finanzaufweisungen nach Art. 104 a Abs. 4 GG monetäre Anreize für die Länder, bestimmte Aufgaben erst wahrzunehmen.

Art. 104 a Abs. 2 regelt die Tragung der Kosten, die der Bundesrepublik Deutschland aus ihrer Mitgliedschaft in der Europäischen Union entstehen. Entsprechend den Mitwirkungs-

rechten und der Nutzenziehung erscheint eine hälftige Teilung angebracht. Zwischen den Ländern wird am Maßstab der Mitwirkungsrechte im Bund verteilt.

Art. 104 a Abs. 3 übernimmt den bisherigen Abs. 5. Er hält daran fest, dass die Verwaltungsausgaben wie bisher nach der Verwaltungskompetenz getragen werden, und präzisiert sie als allgemeine, bei jeder Behörde entstehende Ausgaben außerhalb der fachbezogenen Kosten.

Mit der Änderung des Art. 104 a Abs. 1 im Umstieg von der Vollzugs- auf die Gesetzeskausalität können die bisherigen Absätze 2 und 3 entfallen, weil sie bereits dem Grundsatz der Gesetzeskausalität entsprechen.

Der bisherige Art. 104 a Abs. 4 GG wird gestrichen. Eine Notwendigkeit von Finanzausweisungen des Bundes belegt allein Fehler in der vorangegangenen Zuteilung des Steueraufkommens. Die künftige freie Verteilbarkeit des tendenziell wachsenden Umsatzsteueraufkommens bietet hinreichendes Volumen für eine aufgabenadäquate Aufkommensallokation. Zusätzliche Finanzausweisungen nach dem bisherigen Absatz 4 werden überflüssig. Ferner haben die Beschränkungen des bisherigen Absatz 4 auf besonders bedeutsame Investitionen und drei benannte Ziele der "Töpfchenwirtschaft" in der Praxis nicht Einhalt gebieten können.

Zu Nr. 13:

Nach dem neuen Art. 106 Abs. 3 soll künftig das Aufkommen der Umsatzsteuer frei zwischen Bund und Ländern verteilt werden können. Die bisherigen Verteilungsziele und Maßstäbe haben sich infolge ihrer Unbestimmtheit und teilweisen Gegenläufigkeit niemals auf die Verteilungspraxis ausgewirkt. Sie können deshalb gestrichen werden.

Die Verteilung der Mindererträge aus dem Familienleistungsausgleich sichert eine einzelne, einfachgesetzlich aufgeworfene Haushaltsposition ab einem Stichtag. Derartige Detailregelungen gehören nicht in die Finanzverfassung, sondern sind mit allen anderen Finanzfragen zusammen bei der Verteilung des Steueraufkommens zu entscheiden.

In Art. 106 Abs. 4 soll die Verpflichtung, die Umsatzsteuerverteilung bei Bedarf neu festzusetzen, erhalten bleiben. Der übrige bisherige Normtext regelt Details, die nicht in die Rahmenordnung einer Verfassung gehören, oder erlaubt weitere Finanzhilfen des Bundes, die bei einer Entflechtung stören.

Zu Nr. 14:

Die Vorschrift begründet einen aus dem Gesamtsystem ausbrechenden, isolierten Finanzausgleich für einen Sonderfall als Folge der Bahnreform. Die Sicherung einzelner Haushaltspositionen ist nicht Aufgabe einer Finanzverfassung.

Zu Nr. 15:

Die Möglichkeit für den Bund, aus dem Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen Ergänzungsanteile an die einzelnen Länder zu vergeben, wird gestrichen. Eine in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung unzulängliche Finanzausstattung der Länder kann künftig nach Art. 106 Abs. 3 frei zwischen Bund und Ländern nachgebessert werden. Eine unzureichende Finanzausstattung eines einzelnen Landes sollte durch den unangetasteten, horizontalen Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG aufgefüllt werden. Für ein zusätzliches Hineinwirken des Bundes in die horizontale Finanzverteilung aus der Tasche der Länder besteht kein Anlass.

Zu Nr. 16:

Der neue Abs. 2 a erklärt die Maastrichtkriterien zur Limitierung der Verschuldung der Mitgliedstaaten binnenstaatlich für Bund und Länder verbindlich, ohne sich auf die gegenwärtige europarechtliche Regelung festzulegen. Das bedingt eine interne Aufteilung der Höchstbeträ-

ge zwischen Bund und Ländern. Die hälftige Aufteilung zwischen Bund und Ländern folgt den unter Nr. 12 zur Änderung des Art. 104 a Abs. 2 genannten Kriterien. Zwischen den Ländern gibt das Haushaltsvolumen einen pauschalierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab für ihren echten Kreditbedarf vor.

Zu Nr. 17:

Die Änderung ist eine notwendige Konsequenz aus der Streichung der Art. 91 a und b.

Zu Nr. 18:

Art. 120 ist hinsichtlich der Kriegsfolgelasten entbehrlich, weil sie auslaufen und der Rest ebenfalls nach der Grundregel des Art. 104 a Abs. 1 aufgeteilt werden soll.

Die Zuschüsse zur Sozialversicherung obliegen schon nach dem neuen Art. 104 a Abs. 1 dem Bund, weil er für die Gesetze über die Sozialversicherung zuständig ist. Eine Wiederholung in Art. 120 Abs. 1 S. 4 ist deshalb nicht mehr erforderlich.

Zu Nr. 19:

Die Übergangsfrist ist auf 5 Jahre bemessen. Während dieser Zeit gilt Recht, das wegen der Grundgesetzänderung nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, so lange fort, wie es nicht durch Landesrecht ersetzt wird. Die Länder können während dieses Zeitraums das Bundesrecht durch Landesrecht ersetzen. Nach Ablauf der 5 Jahre tritt es als Bundesrecht außer Kraft. Es ist davon auszugehen, dass die Länder innerhalb dieses Zeitraumes in der Lage sind, ihr Recht entsprechend der neuen verfassungsrechtlichen Lage zu ordnen.

Zu Nr. 20:

Die Verschiebung der Kostentragung von der verwaltenden auf die gesetzgebende Gliedkörperschaft sowie die Änderungen in der Steuerverteilung, in den Ausgleichsregeln und der Kreditlimitierung erfordern die Novellierung etlicher Gesetze und die Änderung von Ausgleichsverfahren. Zur sachgerechten Regelung ist ein zeitlicher Vorlauf zur Vorbereitung und Umstellung unerlässlich.

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p>VII. Die Gesetzgebung des Bundes</p> <p>Artikel 73 [Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes]</p> <p>Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:</p> <p>1. – 9. unverändert</p> <p>10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder</p> <p>a) in der Kriminalpolizei,</p> <p>b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und</p> <p>c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;</p> <p>11. unverändert</p> <p>Artikel 74 [Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes]</p> <p>(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:</p> <p>1. – 6. unverändert</p> <p>7. die öffentliche Fürsorge;</p> <p>8. [aufgehoben];</p> <p>9.-10a unverändert</p> <p>11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);</p> <p>11a. unverändert</p> <p>12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;</p> <p>13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;</p> <p>14. unverändert</p> <p>15. unverändert</p> <p>16. unverändert</p> <p>17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;</p>	<p>Artikel 73</p> <p>Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:</p> <p>1. – 9. unverändert</p> <p>10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder</p> <p>a) in der Kriminalpolizei,</p> <p>b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und</p> <p>c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, einer Bundespolizei zum Schutze von Einrichtungen des Bundes und die internationale Verbrechensbekämpfung;</p> <p>11. unverändert</p> <p>12. die Staatshaftung des Bundes;</p> <p>13. das Melde- und Ausweiswesen;</p> <p>14. die Großforschung;</p> <p>15. die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung seiner öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen.</p> <p>Artikel 74</p> <p>(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:</p> <p>1. – 6. unverändert</p> <p>7. gestrichen</p> <p>8. [aufgehoben];</p> <p>9-10a unverändert</p> <p>11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) mit Ausnahme der Berufsbildung;</p> <p>11a. unverändert</p> <p>12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes, die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;</p> <p>13. gestrichen</p> <p>14. unverändert</p> <p>15. unverändert</p> <p>16. unverändert</p> <p>17. die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p>18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;</p> <p>19. unverändert</p> <p>19a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;</p> <p>20. unverändert</p> <p>21. unverändert</p> <p>22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;</p> <p>23. unverändert</p> <p>24. die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;</p> <p>25. die Staatshaftung;</p> <p>26. unverändert</p> <p><i>(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.</i></p> <p>Artikel 74a [Besoldung und Versorgung im Öffentlichen Dienst]</p> <p><i>(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich ferner auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, soweit dem Bund nicht nach Artikel 73 Nr. 8 die ausschließliche Gesetzgebung zusteht.</i></p> <p><i>(2) Bundesgesetze nach Absatz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.</i></p> <p><i>(3) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Bundesgesetze nach Artikel 73 Nr. 8, soweit sie andere Maßstäbe für den Aufbau oder die Bemessung der Besoldung und Versorgung einschließlich der Bewertung der Ämter oder andere Mindest- oder Höchstbeträge vorsehen als Bundesgesetze nach Absatz 1.</i></p> <p><i>(4) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Besoldung und Versorgung der Landesrichter. Für Gesetze nach Artikel 98 Abs. 1 gilt Absatz 3 entsprechend.</i></p> <p>Artikel 75 [Rahmengesetzgebung des Bundes]</p> <p><i>(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über:</i></p> <p>1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74a nichts anderes bestimmt;</p>	<p>18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das landwirtschaftliche Pachtwesen;</p> <p>19. unverändert</p> <p>19a. gestrichen</p> <p>20. unverändert</p> <p>21. unverändert</p> <p>22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr;</p> <p>23. unverändert</p> <p>24. die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;</p> <p>25. gestrichen</p> <p>26. unverändert</p> <p>27. den Naturschutz;</p> <p>28. den Wasserhaushalt;</p> <p>29. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.</p> <p>gestrichen</p> <p>gestrichen</p> <p>gestrichen</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p><i>1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens;</i> <i>2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse;</i> <i>3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege;</i> <i>4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt;</i> <i>5. das Melde- und Ausweiswesen;</i> <i>6. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.</i> <i>Artikel 72 Abs. 3 gilt entsprechend.</i> <i>(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.</i> <i>(3) Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.</i></p> <p>Artikel 80 [Erlaß von Rechtsverordnungen] (1) unverändert (2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Postwesens und der Telekommunikation, über die Grundsätze der Erhebung des Entgelts für die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.</p> <p>Abs. 3-4 unverändert</p> <p>Artikel 84 [Landeseigenverwaltung] (1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. (2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.</p> <p>Abs. 3-5 unverändert</p> <p>Artikel 85 [Auftragsverwaltung] (1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.</p>	<p>Artikel 80 (1) unverändert (2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Postwesens und der Telekommunikation, über die Grundsätze der Erhebung des Entgelts für die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.</p> <p>Abs. 3-4 unverändert</p> <p>Artikel 84 (1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. (2) gestrichen</p> <p>Abs. 3-5 unverändert</p> <p>Artikel 85 (1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder.</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p><i>(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.</i></p> <p>Abs. 3-4 unverändert</p> <p>Artikel 87 [Gegenstände der Bundesverwaltung]</p> <p>(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt. Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.</p> <p>Abs. 2-3 unverändert</p> <p>VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben</p> <p>Artikel 91a [Gemeinschaftsaufgaben]</p> <p><i>(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,</i> 2. <i>Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,</i> 3. <i>Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.</i> <p><i>(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.</i></p> <p><i>(3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.</i></p> <p><i>(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle</i></p>	<p>(2) gestrichen</p> <p>Abs. 3-4 unverändert</p> <p>Artikel 87</p> <p>(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt. Durch Bundesgesetz können eine Bundespolizei nach Maßgabe des Artikels 73 Nr. 10, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.</p> <p>Abs. 2-3 unverändert</p> <p>gestrichen</p> <p>gestrichen</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p><i>Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.</i></p> <p><i>(5) Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten.</i></p> <p><i>Artikel 91b [Zusammenwirken von Bund und Ländern durch Vereinbarungen]</i></p> <p><i>Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.</i></p> <p>Artikel 98 [Rechtsstellung der Richter]</p> <p>Abs. 1-2 unverändert</p> <p>(3) Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln. Der Bund kann Rahmenvorschriften erlassen, soweit Art. 74a Abs. 4 nicht anderes bestimmt.</p> <p>Abs. 4-5 unverändert</p> <p>X. Das Finanzwesen</p> <p>Artikel 104a [Ausgaben- und Finanzhilfekompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern]</p> <p><i>(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.</i></p> <p><i>(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.</i></p> <p><i>(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.</i></p>	<p>gestrichen</p> <p>Artikel 98 [Rechtsstellung der Richter]</p> <p>Abs. 1-2 unverändert</p> <p>(3) Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln.</p> <p>Abs. 4-5 unverändert</p> <p>X. Das Finanzwesen</p> <p>Artikel 104a</p> <p>(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben für Aufgaben, die sie durch Gesetz oder in anderer Weise begründen und erweitern. Begründet oder erweitert der Bund Aufgaben, die von den Ländern auszuführen sind, so ist er ihnen zur vollständigen Erstattung der erforderlichen Ausgaben verpflichtet. Das weitere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</p> <p>(2) Bund und Länder tragen den deutschen Anteil an den Ausgaben der Europäischen Union jeweils zur Hälfte. Der Länderanteil ist auf die einzelnen Länder nach der Zahl ihrer Stimmen im Bundesrat aufzuteilen.</p> <p>gestrichen</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p><i>(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.</i></p> <p><i>(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</i></p> <p>Artikel 106 [Steuerertragsaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden]</p> <p>Abs.1-2 unverändert</p> <p>(3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. <i>Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:</i></p> <p><i>1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.</i></p> <p><i>2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.</i></p> <p><i>Zusätzlich werden in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen. Das Nähere bestimmt das Bundesgesetz nach Satz 3.</i></p>	<p>gestrichen</p> <p>(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden allgemeinen, nicht fachbezogenen Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</p> <p>Artikel 106</p> <p>Abs.1-2 unverändert</p> <p>(3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt.</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p>(4) Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt; Steuermindereinnahmen, die nach Absatz 3 Satz 5 in die Festsetzung der Umsatzsteueranteile zusätzlich einbezogen werden, bleiben hierbei unberücksichtigt. Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.</p> <p>Abs. 5-9 unverändert</p> <p>Artikel 106a [Personennahverkehrsausgleich] Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.</p> <p>Artikel 107 [Horizontale Steuerertragsaufteilung und Finanzausgleich unter den Ländern]</p> <p>(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.</p> <p>(2) unverändert</p>	<p>(4) Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.</p> <p>Abs. 5-9 unverändert</p> <p>gestrichen</p> <p>Artikel 107</p> <p>(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.</p> <p>(2) unverändert</p>

Text Grundgesetz	Reformvorschlag
<p>Artikel 109 [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern]</p> <p>Abs. 1-2 unverändert</p> <p>Abs. 3-4 unverändert</p> <p>Artikel 115k [Wirkung und Geltungsdauer der Vorschriften des Verteidigungsfalles]</p> <p>Abs. 1-2 unverändert</p> <p>(3) Gesetze, die von den Artikeln 91a, 91b, 104a, 106 und 107 abweichende Regelungen enthalten, gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des Verteidigungsfalles folgt. Sie können nach Beendigung des Verteidigungsfalles durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung gemäß den Abschnitten VIIIa und X überzuleiten.</p> <p>Artikel 120 [Kriegsfolge- und Sozialversicherungslasten; Ertragshoheit]</p> <p>Artikel 125a [Fortgelten von früherem Bundesrecht]</p> <p><i>(1) Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 74 Abs. 1 oder des Artikels 75 Abs. 1 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.</i></p> <p><i>(2) Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Entsprechendes gilt für Bundesrecht, das vor diesem Zeitpunkt erlassen worden ist und das nach Artikel 75 Abs. 2 nicht mehr erlassen werden könnte.</i></p>	<p>Artikel 109</p> <p>Abs. 1-2 unverändert (2a) Vorschriften der Europäischen Union über Höchstbeträge der Aufnahme von Krediten sind für Bund und Länder verbindlich. Die Höchstbeträge werden unter Bund und Ländern jeweils zur Hälfte, zwischen den Ländern entsprechend dem Verhältnis des Einnahmeumfangs des jeweiligen Landshaushalts aufgeteilt.</p> <p>Abs. 3-4 unverändert</p> <p>Artikel 115k</p> <p>Abs. 1-2 unverändert</p> <p>(3) Gesetze, die von den Artikeln 104a, 106 und 107 abweichende Regelungen enthalten, gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des Verteidigungsfalles folgt. Sie können nach Beendigung des Verteidigungsfalles durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung gemäß den Abschnitten VIIIa und X überzuleiten.</p> <p>gestrichen</p> <p>Artikel 125 a</p> <p>Recht, das wegen Streichung der Artikel 74a und 75 oder wegen Änderung der Artikel 73, 74, 84, 85 und 98 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt bis zum...(5 Jahre nach Inkrafttreten der Änderung des GG) als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden. Entsprechendes gilt für Recht, das aufgrund des Artikels 125a in der bis zum... geltenden Fassung als Bundesrecht weiter gilt.</p> <p>Artikel 125b Die Änderungen in den Artikeln 91 und b, 104a Abs. 3 und 4, 106a, 107 Abs. 1 S. 4, 109 Abs.2a, 115k Abs. 3 S. 1 und 120 treten am ... (Datum des Endes der Legislaturperiode des Bundestages) in Kraft.</p>

DOKUMENT 7: Bertelsmann-Stiftung, Kommission *Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit*: „Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus“ (Gütersloh 2000)

Seit Mitte 1998 führt die Bertelsmann Stiftung das Projekt „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ durch. Ziele des Projektes sind die Klärung der Entscheidungskompetenzen im Föderalismus, die Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit im politischen System und die Förderung der Prinzipien der Subsidiarität und Dezentralität. Im Rahmen des Projektes lädt die Bertelsmann Stiftung Experten zu Arbeitstreffen ein. Aus den für diese Treffen erstellten Gutachten und den dort geführten Diskussionen entstand das Positionspapier der Bertelsmann Stiftung, „Entflechtung 2005“. Der Vorbemerkung zu diesem Papier zufolge, die wir hier nicht abdrucken, ist es als Arbeitspapier zu verstehen, das die bisherige Diskussion über eine Föderalismus-Reform zu konkreten Empfehlungen bündeln möchte.

Die Mitglieder der Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ sind: Prof. Dr. Wolfgang Arndt, Prof. Dr. Ernst Benda, Dr. Klaus von Dohnanyi, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Prof. Dr. Rita Süßmuth und Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld.

[...]

1 Einleitung: Stärkung politischer Handlungsfähigkeit

In den 80er und 90er Jahren wurde der politische Entscheidungsprozess in Deutschland immer schwerfälliger: Es gab zwar eine wachsende gesellschaftliche Einsicht in die Notwendigkeit grundsätzlicher Reformen unseres Staatswesens. In der politischen Praxis fand diese Einsicht aber nur wenig Resonanz. Die Parteien blockierten sich mit unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Dies legte das politische Handeln in Deutschland natürlich nicht völlig lahm, führte aber dennoch zu einem Stillstand der Politik in einer Reihe wesentlicher Fragen. Diese Art der Lähmung, von der im Folgenden noch weiter die Rede sein wird, ist zu einem großen Teil das Resultat von übermäßiger Verflechtung. Wirksame Entflechtung ist daher Dreh- und Angelpunkt wirklicher Reformen.

Nach der letzten Bundestagswahl stimmten zwar zunächst die politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat überein; aber dieser Zustand konnte erfahrungsgemäß kaum von Dauer sein. Schon mit der ersten Landtagswahl nach der Bundestagswahl verlor im Februar vergangenen Jahres die rot-grüne Bundesregierung ihre Unterstützung durch eine entsprechende Mehrheit roter/rot-grüner Landesregierungen im Bundesrat. Die Erfahrung aus den vergangenen fünf Jahrzehnten zeigt zudem, dass unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat inzwischen den Normalfall der deutschen Verfassungswirklichkeit darstellen. Eine solche Konstellation aber führt im günstigsten Fall zu großen Koalitionen auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Dies kommt dann oft einer weitgehenden Entscheidungslähmung gleich, die zunimmt, je näher Wahltermine rücken.

Letztlich ist dieses Blockadepotenzial durch unterschiedliche Bundestags- und Bundesratsmehrheiten angelegt im Verbundföderalismus des Grundgesetzes. Die Gesetzgebungsbefug-

nisse des Bundes sind unablässig gewachsen, während die Länder über immer geringere entsprechende Befugnisse verfügen und fast nur noch für den Vollzug von Gesetzen verantwortlich sind. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für diese Aufgabenverteilung mit der deutschen Vereinigung und dem Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses grundlegend verändert. Dies kann die politische Handlungsfähigkeit langfristig schwächen. Die Gründe hierfür lassen sich klar benennen: Nicht derjenige, der die Entscheidungen fällt, sondern derjenige, der sie vollzieht, muss im deutschen Föderalismus die Kosten tragen. Dies hat regelmäßig zur Folge, dass der Bund Gesetze erlässt, deren finanzielle Folgen in erster Linie die Länder zu tragen haben. Dieses System wurde auch nach der Wiedervereinigung grundsätzlich beibehalten. Den neuen Bundesländern obliegen trotz schwächerer ökonomischer Basis die gleichen Vollzugspflichten aus Bundesgesetzen wie den alten.

Um die ökonomisch schwächeren Bundesländer finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Verpflichtungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu erfüllen, sind somit für die wirtschaftlich stärkeren Länder aus dem geltenden Finanzausgleichssystem immer höhere Belastungen erwachsen. Eine Entflechtung der Aufgabenstrukturen von Bund und Ländern und eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder kann diesem Missstand abhelfen. Mehr gesetzgeberische Eigenverantwortung der Länder impliziert nämlich, dass die Länder ihre Aufgaben selbst finanzieren müssen. Sie versetzt die Länder so in die Lage, ihren Aufgabenbestand ihrer Wirtschaftskraft anzupassen. Gleichzeitig ermöglicht dies erst eine Reform der geltenden Finanzverfassung, die eine übermäßige Belastung der fünf »Zahlerländer« ausschließt. Dabei muss natürlich stets das gebotene Maß an Solidarität gegenüber den derzeitigen Empfängerländern gewährleistet werden.

Aber auch die Prozesse der europäischen Einigung und der wirtschaftlichen Globalisierung haben die Rahmenbedingungen politischer Steuerung im Bundesstaat grundlegend geändert. Auch sie weisen in Richtung einer Stärkung der Legislativbefugnisse auf Länderebene. Längst kann die nationale Gesetzgebung die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen nicht mehr gewährleisten. Stattdessen konkurrieren im Binnenmarkt Produkte miteinander, die unter sehr unterschiedlichen Standortbedingungen hergestellt wurden. Die Integration der internationalen Märkte verlangt von den Unternehmen in den Hochkostenzuständen eine immer stärkere Spezialisierung. Das hat zur Folge, dass die sektorale und regionale Differenzierung im Standortwettbewerb immer wichtiger wird. Gerade in Flächenstaaten wie der Bundesrepublik führt dies zu einer wachsenden Bedeutung der Länder als wirtschaftspolitische Akteure. Bisher verfügen die Länder nur über fiskalische und administrative Instrumente, um im internationalen Standortwettbewerb mithalten zu können. Beispiele sind regionale Wirtschaftsförderung, Infrastrukturpolitik, Bildungs- und Weiterbildungsangebote und Innovationsstrategien. Die Länder können aber nicht mit hinreichend flexiblem Verwaltungshandeln auf die neue Situation reagieren. Aus diesem Grund sollte die Möglichkeit zu einem höheren Maß an rechtlicher Differenzierung geschaffen werden. Dafür ist eine Stärkung der Legislativbefugnisse der Länder notwendig.

Schon diese veränderten Rahmenbedingungen deutscher Bundesstaatlichkeit reichen hin, um zu verdeutlichen, dass die Überprüfung des Grundgesetzes ein vordringliches politisches Thema bleibt. Im Kern geht es um die Fragen der Aufgabenverteilung und Aufgabenentflechtung von Bund und Ländern sowie um die Reform der Finanzverfassung.

Dies wird der politischen Öffentlichkeit zunehmend bewusst. Es besteht also Grund zur Hoffnung: Während noch vor kurzem die Forderung nach einer Reform des Föderalismus mit der Warnung vor einer »Ökonomisierung der Verfassung« beantwortet wurde, soll nun endlich eine grundsätzliche Überprüfung der Entscheidungsprozesse unseres föderalen Systems statt-

finden. Bundeskanzler und Ministerpräsidenten der Länder haben sich im Dezember 1999 auf die Einsetzung einer Kommission geeinigt, die bis Oktober 2000 Vorschläge zur Reform des Föderalismus erarbeiten soll. Auch die Konferenz der Parlamentspräsidenten aus Bund und Ländern wird sich im Mai mit dieser Frage beschäftigen. Diese Initiativen bieten eine große Chance für die deutsche Politik. Allerdings sollte der bescheidene Erfolg jener »Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates« von 1993 eine Warnung sein: Auch das neue Vorhaben könnte im kurzsichtigen Parteienstreit auf Grund laufen; dann allerdings wird in absehbarer Zeit ein erneuter Anlauf kaum möglich sein.

Das heutige Bund-Länder-Verhältnis wird angesichts seiner vielfältigen Verflechtungen oft mit Unbehagen betrachtet, aber über die Diagnose der Ursachen und über die Vorschläge für eine Therapie gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen. Auch wenn – angesichts erheblicher Interessenunterschiede nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern vor allem auch der Länder untereinander – später nicht alle notwendigen Reformentscheidungen durchsetzbar sein werden, bleibt es doch unerlässlich, zunächst einen Konsens über die wünschenswerten Ziele der Reform zu formulieren.

Dabei geht es nicht um eine Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Sozialstaatlichkeit, sondern – ganz im Gegenteil – um deren produktive und konstruktive Modernisierung. Denn noch immer kann man davon ausgehen, dass das »Deutsche Modell«, wie es sich im Grundgesetz heute widerspiegelt, ein ungewöhnlich erfolgreiches Modell ist; trotz begründeter Kritik an vielen Einzelpunkten. Schon wie die Bundesrepublik die Aufgabe der Wiedervereinigung in materieller Hinsicht bisher bewältigt hat, legt hiervon beredtes Zeugnis ab.

Was heute oft als »korporatives Denken« oder »Konsens-Fetischismus« der Deutschen kritisiert wird, war über einen langen Zeitraum Grundlage dieses deutschen Erfolges. Das Fundament hierfür wurde in der historischen deutschen Kleinstaatlichkeit gelegt; Bürger, Wirtschaft und Verwaltung waren eng mit der Staatsführung verbunden. Insofern sind Föderalismus, eine sozialstaatlich verfasste, detaillierte Rechtsordnung und gemeinschaftsorientierte Betriebsverfassungen tief verwurzelte deutsche Traditionen. Es waren diese Bausteine, aus denen sich frühere Erfolge ebenso wie auch heute noch eine Vielzahl der Stärken Deutschlands maßgeblich zusammensetzen.

Heute haben sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch grundlegend geändert: Während die Unternehmen als Konsequenz aus der sich schnell verändernden Vielfalt der Wettbewerbskräfte im globaler werdenden Markt deutliche Schritte in Richtung auf Dezentralisation und Eigenverantwortung der Mitarbeiter bei gleichzeitiger Zentralisation der tragenden Holdings vollzogen haben, wurde das Grundgesetz noch Ende der 60er Jahre in die entgegengesetzte Richtung fortentwickelt: Es wurde durch immer engmaschigere Regeln, Gemeinschaftsaufgaben und einen nivellierenden Finanzausgleich ergänzt. Bürokratisch-zentralistische Planungsausschüsse von Bund und Ländern traten an die Stelle einer einseitigen, jedoch immerhin noch zurechenbaren »Fonds«-Verwaltung des Bundes. Verbund und Gleichheit, nicht Beweglichkeit und Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften waren die verfassungspolitische Devise.

Die »versteinerten« föderalen Strukturen im Grundgesetz erlauben kaum noch, auf die modernen gesellschaftlichen Veränderungen mit entsprechender Flexibilität zu reagieren. Während die Kräfte der Märkte und ihrer Verteilungssysteme auch vom politischen System eine flexiblere Reaktionsfähigkeit erfordern, hat die Verfassungswirklichkeit in Deutschland durch Gemeinschaftsaufgaben, durch einen perfektionistischen Finanzausgleich und durch die ständige Ausweitung zustimmungspflichtiger Gesetzgebungen das politische System sogar noch unbeweglicher werden lassen.

Alle Erneuerungsbemühungen am Grundgesetz und seinen föderalen Strukturen sollten dabei diejenigen in die Gestaltung von Veränderungsprozessen aktiv einbeziehen, die von ihnen betroffen sind. Die Stärkung der Eigenverantwortung auf allen Ebenen ist deswegen nicht ein neo-liberales Klischee, sondern notwendige Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des grundgesetzlichen Bundesstaatsmodells. So ist auch der Grundsatz der demokratisch begründeten Eigenverantwortung jeder Untergliederung zentrale Legitimationsgrundlage eines jeden Bundesstaates. Eigenverantwortung heißt auch und vor allem, die Folgen eigener Entscheidungen zu tragen. Eine solche Verantwortung ist zunehmend lebenswichtig für eine erfolgreiche Gesellschaft. Zugleich kann durch eine konsequente Verteilung und Wahrnehmung von Verantwortung neben der politischen Steuerungsfähigkeit auch die Durchschaubarkeit der Entscheidungsprozesse verbessert werden. Politik kann so Bürgerinnen und Bürgern näher gebracht und damit letztlich die Demokratie gestärkt werden.

Es geht heute also auch für das politische System der Bundesrepublik Deutschland um die Optimierung seiner Aktionsfähigkeit unter neuen Bedingungen und nicht um eine Reform um jeden Preis, erst recht nicht um ideologisch oder gar parteipolitisch vorgeprägte Erneuerung. Das erfordert – neben einem Grundkonsens über das Gemeinsame – Spielräume für eine größere Vielfalt möglicher Antworten. Eine solche Vielfalt aber lässt sich nur durch mehr Eigenverantwortung und Risikobereitschaft steuern: sowohl auf individueller als auch auf institutioneller, insbesondere staatlicher Ebene. Der Bundesstaat des Grundgesetzes bedarf der Reformen, die das föderale Gleichgewicht wiederherstellen, indem die einseitige Betonung von Einheitsstiftung und Gleichheitsgrundsatz überwunden und die Prinzipien des solidarischen Wettbewerbs – verstanden als Chancengleichheit – und der Eigenverantwortung stärker betont werden.

2 Übergreifende Maßstäbe für Reformen

Will man den deutschen Föderalismus reformieren, gilt es zunächst die einer solchen Reform zugrunde zu legenden Maßstäbe zu benennen. Die Kommission »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« der Bertelsmann Stiftung fasst deshalb in diesem Papier zunächst allgemeine Kriterien zusammen, anhand derer generell Reformvorschläge für das Bund-Länder-Verhältnis gemessen werden können. Diese sind zugleich Ausgangspunkt für die zehn konkreten Reformvorschläge.

Eine solche Reihenfolge, sich zunächst über grundsätzliche Maßstäbe klar zu werden und erst darauf aufbauend konkrete Reformvorschläge zu unterbreiten, erscheint in mehrfacher Hinsicht sinnvoll: Zum einen kann dadurch eine klar ausgerichtete Schneise in die Fülle von Föderalismusdebatten der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik geschlagen werden. Zum anderen bietet sich die Chance, unabhängig von tagespolitischen Entscheidungszwängen grundsätzliche Reformvorschläge zu entwickeln. Letztere Argumentationslinie findet sich auch im bereits angesprochenen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom November vergangenen Jahres. Dort heißt es in Bezug auf das so genannte »Maßstäbengesetz« zur Strukturierung eines künftigen Finanzausgleichs: »Auch wenn sich nicht ein allgemeiner ›Schleier des Nichtwissens‹ [...] über die Entscheidungen der Abgeordneten breiten lässt, kann die Vorherigkeit des Maßstäbengesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können. Die klassische Zeitwirkung von Vor-Rang und Vor-Behalt des Gesetzes ist auch in den bundesstaatlichen Gesetzesvorbehalten erneut zur Wirkung zu bringen.« Dieser Gedankengang bezieht sich vom Zusammenhang her zwar ausschließlich auf den Länderfinanzausgleich, ist jedoch ebenso für Überlegungen zu einer weiter gehenden Föderalismusreform gültig.

Auf der Grundlage dieser Vorüberlegungen werden im Folgenden fünf Maßstäbe für die weiter unten ausgeführten zehn Reformvorschläge der Kommission benannt. Diese Maßstäbe lauten: Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Stärkung der Entscheidungsfähigkeit sowie Wahrung der Gemeinschaftlichkeit. Sie folgen sowohl demokratischen Idealen als auch ökonomischen Einsichten und spezifisch föderalen Erwägungen. Sie sind zum Großteil nicht nur heute aktuell, sondern haben auch in den ursprünglichen Intentionen der Gründungsmütter und -väter im Parlamentarischen Rat eine maßgebliche Rolle gespielt.

Mit der Benennung dieser Maßstäbe wird dabei keineswegs beansprucht, etwas völlig Neues zu erfinden. Es geht vielmehr darum, auf der Basis der bisherigen Föderalismusdebatten Kernargumente herauszuarbeiten und für den aktuellen, grundsätzlichen Reformbedarf nutzbar zu machen. Deshalb wird der Blick auch auf Anregungen aus anderen Staaten gerichtet, was die politische Relevanz und Praxiserprobtheit der Maßstäbe verdeutlichen soll. Dabei wird hier wie im gesamten weiteren Papier vorausgesetzt, dass es trotz unterschiedlicher politischer Kultur- und Rechtssysteme prinzipiell möglich ist, aus den Erfahrungen anderer Staaten zu lernen und bewährte Lösungen in angepasster Form auch in Deutschland umzusetzen.

Es versteht sich von selbst, dass nicht alle Maßstäbe bei jedem der später in diesem Papier formulierten Vorschläge in gleicher Weise berücksichtigt werden können. Ebenso ist klar, dass diese Kriterien keinesfalls das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Maßstäbengesetz vorwegnehmen können oder wollen. Ohnehin ist ein direkter Bezug nicht möglich. Mit den »Maßstäben« Anregungen für die Erarbeitung dieses Gesetzes geben zu können, würde die für die Erstellung dieses Arbeitspapiers verantwortliche Kommission jedoch freuen.

- *Klare Zuordnung von Verantwortung:* Die klare Zuordnung politischer Entscheidungen zu einer konkreten Entscheidungsebene ist wichtig, weil mit der politischen Kompetenz auch die Verantwortung gegenüber dem Wähler verbunden ist. Unter den gegenwärtigen Bedingungen engster »Politikverflechtung« zwischen Bund und Ländern ist eine klare Zurechnung von Entscheidungsverantwortung kaum mehr möglich. Mit Recht ist daher der jetzige Zustand als »System organisierter Unverantwortlichkeit« bezeichnet worden – organisiert insofern, als die Verteilung der Verantwortungslast auf eine Vielzahl von Schultern für die beteiligten Politiker durchaus Vorteile hat: Man kann für Misserfolge immer auch den politischen Gegner mithaften lassen. Wenn Gemeinden, Städte oder Länder von einer Entscheidung betroffen sind, sollten sie daran nach Möglichkeit auch beteiligt werden. Die Betroffenheit von politischen Entwicklungen, die Kompetenz, über diese zu entscheiden, und die Verantwortung dafür sollten – soweit umsetzbar – zusammenfallen. Das ist eine elementare Bedingung für das Funktionieren des demokratischen Prozesses. Das Volk hat einen Anspruch darauf zu wissen, wer wofür verantwortlich zu machen ist, der Bund, ein bestimmtes Bundesland oder die Ländermehrheit im Bundesrat. Dementsprechend können dann die jeweiligen Regierungen für bestimmte Erfolge »belohnt« oder für Fehlentscheidungen »zur Rechenschaft gezogen« werden.
- *Durchschaubarkeit der politischen Strukturen:* Mit zunehmender Verflechtung der Ebenen im föderalen System werden auch die Entscheidungsprozesse für den Bürger nicht mehr durchschaubar und nachvollziehbar. Vor allem die Selbstkoordination der Länder auf der so genannten »Dritten Ebene« findet weitgehend hinter verschlossenen Türen statt. Es gibt eine Vielzahl von Fachministerkonferenzen, Arbeitskreisen, Kommissionen und sonstigen Gremien, die von den Länderbürokratien beherrscht werden und häufig noch nicht einmal durch die zuständigen Landtage wahrgenommen, geschweige denn kontrolliert werden können. Hauptbeispiel hierfür ist die Kultusministerkonferenz, in der über lange Jahre hinweg die wichtigsten Entscheidungen auf den Gebieten von Bildung und Ausbildung ge-

troffen worden sind, ohne dass die Länderparlamente wirklich eine Chance gehabt hätten, darauf Einfluss zu nehmen. Wie aber soll demokratische Beteiligung an staatlichen Entscheidungen ermöglicht werden, wenn gar nicht bekannt ist, wann, worüber, wo und von wem verbindlich entschieden wird? Daher ist die Durchschaubarkeit solcher Entscheidungsprozesse eine Grundvoraussetzung jeder Bürgerbeteiligung. Neben notwendiger bürokratischer Entflechtung muss zudem darüber nachgedacht werden, inwieweit im Zeitalter der Informationsgesellschaft der Zugang zu staatlichen Informationen besser geregelt und organisiert werden kann und sollte. Dieser Punkt wird hier jedoch nicht weiter verfolgt, da er eine eigene Diskussion erfordern würde.

- *Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten:* In einer Demokratie sollte idealerweise jeder Bürger und jede Bürgerin, der oder die von einer Entscheidung betroffen ist, an ihr beteiligt werden. Dazu gehört auch, dass seine oder ihre »Stimme« im Wortsinne wie in Bezug auf Wahlen konkreten Einfluss auf diese Entscheidung haben können muss. Die Chance dazu wird tendenziell größer, je kleiner die Entscheidungseinheit ist: Die Stimme des einzelnen Bürgers zählt also auf kommunaler Ebene rein anteilig gerechnet mehr als auf Bundesebene. Mit größerem Stimmeinfluss ist damit zumeist auch die Möglichkeit verbunden, die eigenen spezifischen Fach- und Situationskenntnisse im Vorfeld einer Entscheidung unmittelbar einzubringen. Aus diesen Gründen sollten Kompetenzen für politische Fragen auf einer jeweils möglichst niedrigen Entscheidungsebene angesiedelt werden. Dies bedeutet, Befugnisse nach Möglichkeit bei Gemeinden, Städten oder Ländern zu belassen bzw. dorthin zurückzuverlagern. Lediglich dann, wenn dies aus ersichtlichen Gründen nicht sachgerecht ist, sollte der Bund zuständig und tätig werden. Doch neben einer stärkeren Zuordnung von Entscheidungsbefugnis innerhalb der repräsentativen Demokratie auf möglichst niedriger Ebene taucht ein weiterer Punkt in der aktuellen Debatte verstärkt auf: Immer öfter wird im Hinblick auf die Verbesserung von Beteiligungsmöglichkeiten außerdem eine Ergänzung des Grundgesetzes durch mehr direktdemokratische Mitwirkungsrechte gefordert. Dieser letzte Vorschlag soll der Vollständigkeit halber hier wiederum nur erwähnt, von der Kommission jedoch voraussichtlich erst zu einem späteren Zeitpunkt getrennt behandelt werden.
- *Stärkung der Entscheidungsfähigkeit:* Ziel aller Vorschläge ist, die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems zu verbessern bzw. überhaupt erst wieder herzustellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit manchmal im Widerspruch zu den bisher genannten Maßstäben stehen kann. Um die Effizienz der Entscheidungsprozesse zu erhöhen, kann es geboten sein, ein geringeres Maß an Beteiligung oder eine höhere Entscheidungsebene zu wählen, als von der Sache her nötig ist. Jedoch besagt das Kriterium Entscheidungsfähigkeit mehr als ökonomische Effizienz. Denn eine ineffiziente Regelung führt im Föderalismus häufig zu Entparlamentarisierung und Verflechtung von Entscheidungsebenen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn aus Gründen der Einfachheit oder Praktikabilität Belange der Länder stellvertretend durch die Bundesregierung wahrgenommen werden, die Länder aber daraufhin umgekehrt über den Bundesrat höhere Mitsprachemöglichkeiten auf Bundesebene einfordern. Die Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit soll also ökonomischen und demokratischen Zielen gleichermaßen dienen.
- *Wahrung der Gemeinschaftlichkeit:* Grundsatz jeder föderalen Verfassung ist, dass Länder zu einer gesamtstaatlichen Einheit zusammengeschlossen sind und diese auch bewahren wollen. Das erfordert aber keineswegs vollständige Gleichheit der Lebensverhältnisse. Gemeinschaftlichkeit oder Solidarität kann überhaupt nur dort gefordert werden, wo es Unterschiede gibt. Allerdings sollten Unterschiede und unterschiedliche politische Steuerungsansätze sich in den Grenzen eines Mindestmaßes an Gemeinschaftssinn bewegen. So

sollte auch im Falle einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder vermieden werden, dass sich Länder ausschließlich auf Kosten anderer Länder entwickeln. Durch eine entsprechende Rückbindung anderer Reformanregungen an das Gebot des Gemeinsinns soll das Modell eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus verwirklicht werden.

Die vorgeschlagenen Maßstäbe bilden somit eine Entscheidungsgrundlage zur Einführung einer klareren Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern. Dadurch ist es einerseits möglich, die politische Handlungsfähigkeit innerhalb des bestehenden Systems zu stärken. Wo eine Aufgabe wirksam erfüllt werden kann, soll auch die Entscheidungskompetenz für ihre Wahrnehmung liegen. Andererseits wird den Bürgerinnen und Bürgern ihre Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen erleichtert, weil sich die Verantwortung für bestimmte politische Entscheidungen klar zuordnen lässt. In Bezug auf das Verhältnis von Bund und Ländern können alle diese Punkte vor allem durch eine klare Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes erreicht werden. Es gilt in diesem Zusammenhang das Prinzip »Im Zweifel für die Länder«.

Die Aufstellung eines solchen Maßstäbekataloges zur Beurteilung von Reformvorschlägen – wie hier geschehen – ist auch in anderen Staaten üblich. Als Vergleichsfolie dienen dabei die Prüfaspekte des Advisory Committee von 1981 für die australische Constitutional Commission. Die für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Gliedern von der australischen Constitutional Commission genannte Maßstäbeliste fällt wesentlich umfangreicher aus als die in dem vorliegenden Papier. Allerdings lassen sich die australischen Maßstäbe größtenteils unter die Kommissionsvorschläge subsumieren. Für eine Konzentration auf die fünf Maßstäbe, wie sie in dem vorliegenden Papier vorgestellt werden, spricht vor allem, dass sich auf diesem Wege die Kompetenzzuweisungen besser nachvollziehen lassen.

3 Zehn Reformvorschläge für mehr Regierungsfähigkeit

Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Stärkung der Entscheidungsfähigkeit sowie Wahrung der Gemeinschaftlichkeit – diese fünf Maßstäbe für Reformansätze zum deutschen Föderalismus wurden im vorangegangenen Kapitel thematisiert. Im Hinblick auf diese Maßstäbe fällt eine Reihe von bereits in der Einleitung angesprochenen Defiziten des deutschen Föderalismus auf. Diese sind hauptsächlich in der Gesetzgebung, im Gesetzgebungsverfahren sowie in der Finanzverfassung angesiedelt. Im Folgenden werden daher in diesen Bereichen anhand zehn konkreter Reformvorschläge grundsätzliche Perspektiven für mehr Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus aufgezeigt. In den Bereichen der Exekutive und der Judikative besteht hingegen deutlich weniger Handlungsbedarf.

Die allgemeinen Vorschläge werden beispielhaft anhand von Lösungen aus dem Ausland verdeutlicht. Die detaillierte Ausgestaltung der Reformen in Deutschland soll einer späteren Debatte vorbehalten bleiben. Zunächst sollen die abstrakten Maßstäbe aus dem ersten Teil für die politische Praxis handhabbar gemacht werden. Die angesprochenen strukturellen Defizite des deutschen Föderalismus – und allein auf diese wird im vorliegenden Papier eingegangen – sind zum Teil nur über Verfassungsänderungen zu beheben. Die Vorschläge in Bezug auf die Gesetzgebung sind dementsprechend als grundsätzliche Überlegungen aufzufassen. Es werden jedoch auch einige Ideen unterbreitet, die zumindest ohne umfangreiche Verfassungsänderungen umsetzbar sind. Generell ist allerdings zu fragen, ob gewisse grundsätzliche Regelungen nicht ohnehin besser Verfassungsrang aufweisen sollten. Nur so kann verhindert werden, dass sie nicht jeder beliebigen politischen Richtungs- oder Stimmungsänderung zum Op-

fer fallen können. Wirkliche »Maßstäbe« sollten eher Verfassungsrang haben als auf reiner Gesetzesebene geregelt werden.

3.1 Offener Rahmen durch den Bund: Einführung einer Grundsatzgesetzgebung

Vorschlag der Kommission: Die Maßstäbe Durchschaubarkeit und Verantwortlichkeit machen eine Durchsicht der momentanen Gesetzgebungskompetenzen notwendig. An die Stelle der bisherigen Rahmengesetzgebung sollte eine Regelung treten, die den Bund auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkt und es den Ländern ermöglicht, Einzelheiten oder die konkrete Ausgestaltung der Gesetze je nach ihren besonderen Verhältnissen oder Bedürfnissen selbst zu regeln.

Erläuterung des Vorschlages: Eine der wichtigsten Ursachen für die Verflechtung ist die gegenwärtige Praxis der Rahmengesetzgebung. Die Rahmengesetzgebung sollte ursprünglich unterschiedliche Lösungen in den einzelnen Ländern ermöglichen. Mittlerweile werden aber in Rahmengesetzen sehr viele Details geregelt, so dass die Länder faktisch kaum noch eigenen Gestaltungsspielraum haben. Da sie aber über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind, führt diese Praxis zu einer Art Selbstbindung der Länder auf Bundesebene und damit zu einer Verflechtung von Bundes- und Landesinteressen. Für eine klarere Zuordnung von Verantwortung und eine Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit der Länder sollte die bisherige Rahmengesetzgebung anders praktiziert werden. Der Bund sollte sich in erster Linie auf materienspezifische Direktiv- oder Strukturnormen beschränken.

Positive Ansätze für eine veränderte Praxis der Rahmengesetzgebung im Sinne eines »federal self restraint« gibt es bereits. So hat der Bund bei dem Entwurf für ein Gesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform (»Zuständigkeitslockerungsgesetz«) in den Ländern die Regelungsdichte zurückgenommen. Zugleich wurden Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder geschaffen. Diese Ansätze gilt es konsequent weiterzuentwickeln. Auch im Bundesratsbeschluss von Oktober 1999 wurde eine Beschränkung der Rahmengesetzgebung gefordert.

Die Kommission schlägt deshalb die Einführung einer »Grundsatzgesetzgebung« vor: Anders als bei der Rahmengesetzgebung, wo der Bund den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Materie bestimmen kann, ist er bei der Grundsatzgesetzgebung nur befugt, allgemeine, leitende Rechtssätze aufzustellen. Diese Rechtssätze müssen von den Ländern ausgestaltet und an die unterschiedlichen Verhältnisse angepasst werden können. Vorbild ist etwa die Grundsatzkompetenz in Art. 109 Abs. 3 GG, wonach der Bund das Haushaltsgrundsatzgesetz und das Stabilitätsgesetz erlassen hat. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten »Maßstäbengesetz« für den Finanzausgleich könnte demnächst ein weiteres Grundsatzgesetz des Bundes folgen.

Ein Sonderproblem bilden Regelungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden. Diese werden hier ausgeklammert, da die Adressaten des Arbeitspapiers ausschließlich Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland sind.

Konkretisierung des Vorschlages: Der Vorschlag könnte durch die Einführung einer Grundsatzgesetzgebung realisiert werden, innerhalb derer der Bund dann materienspezifische Direktiv- oder Strukturnormen erlässt. Primäres Ziel der Regelungen des Bundes sollte die Sicherstellung der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sein. Nicht jede Ungleichheit vermag also eine Angleichung zu rechtfertigen, sondern nur eine solche, die die grundsätzlichen Lebensbedingungen der einzelnen Bürger berührt. Ob die Länder von der Ausgestaltungsmöglichkeit jener bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze überhaupt Gebrauch machen, liegt – anders als bei der Rahmengesetzgebung – in ihrem freien Ermessen. Die Länder haben also die Chance, hier nach bestimmten gemeinsamen

Bundesgrundsätzen eigenständig Materien zu regeln, die sie unmittelbar betreffen. In der Folge können sie dann auch die Vorteile dieser Regelung genießen. Eine solche Grundsatzgesetzgebung garantiert den einzelnen Ländern echte Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess. Sie lässt Regelungen transparent werden und erlaubt es, den entsprechenden Verantwortlichen auszumachen. Dies lässt sich an einigen Beispielen aufzeigen:

- Im Bereich des Gesundheitswesens könnten drei Normierungsebenen unterschieden werden: Der Bund wäre weiterhin allein für die Krankenversicherung zuständig, im Übrigen jedoch nur für die Grundsätze der Ärzteausbildung und der Krankenhausfinanzierung. Die Länder hingegen hätten die Verantwortung für deren regional unterschiedliche Ausgestaltung und die Kommunen für den Bau und Betrieb von Krankenhäusern.
- Das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Hochschulrahmengesetz verengen die Handlungsspielräume der Länder unnötig. Gerade auf diesen beiden Gebieten ist individuelles Experimentieren auf Landesebene gesamtstaatlich wünschenswert.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Dieser Vorschlag orientiert sich an Leitgedanken der neuen, zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen schweizerischen Bundesverfassung. Er sollte aber auch entwicklungs offen für internationale Anregungen bleiben, wie sie beispielsweise im Falle Österreichs in Form »paktierter Gesetze« zu finden sind.

- Die schweizerische Verfassung weist für Fälle, in denen eine Kompetenzverflechtung unvermeidlich ist, einen interessanten Aspekt auf: Je nach politischer Materie wird eine Art »Rahmenkompetenz« des Bundes und der darauf bezogene Umfang der Regelungskompetenz der Kantone festgelegt. Die Kantone behalten dabei weitgehende Gestaltungsspielräume.
- Bemerkenswert ist ferner die Möglichkeit zur Parallelgesetzgebung, wie sie beispielsweise die österreichische Verfassung kennt (»paktierte Gesetze«). Danach ist es möglich, dass ein Rahmengesetz überhaupt nur dann in Kraft tritt, wenn die Länder die entsprechenden Ausführungsgesetze dazu erlassen haben. Dies führt dazu, dass der vom Bund vorgegebene Rahmen nachträglich noch der landesgesetzlichen Regelung angepasst werden kann.

3.2 *Qualifizierte Initiativmöglichkeiten für die Länder: Konkurrierende Gesetze mit Widerspruchsrecht des Bundes*

Vorschlag der Kommission: Generell ist es aus Gründen der Durchschaubarkeit und der Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten wünschenswert, die Macht der einzelnen Länder zu stärken. Dies kann durch eine Veränderung des Verhältnisses von Bund und Ländern bei der konkurrierenden Gesetzgebung erfolgen. Leitlinie sollte dabei sein, dass die Länder auch für schon bundesgesetzlich geregelte Bereiche eigenständige Normen erlassen dürfen. Nur in begründeten Fällen darf der Bund diese verhindern oder zurücknehmen.

Erläuterung des Vorschlages: Der pauschalen Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder, wie sie oft gefordert wird, stehen auch Bedenken entgegen. Kaum jemand kann die Konsequenzen eines solchen Schrittes vollständig überschauen. Der Bund wird nur ungern auf Kompetenzen verzichten, die sich unter Umständen später als wichtig herausstellen könnten. Aus diesem Grund scheint es sinnvoll, die Festlegung von Aufgaben, welche die Länder für sich als wichtig erachten, auch diesen zu überlassen. Der Bund kann dann immer noch aus Gründen der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit Einspruch erheben. Dieser Vorschlag würde die Länder dazu befähigen und ermutigen, im Einzelfall

selbst die Initiative zu ergreifen. Zwar besteht das Risiko, dass dieses Instrument von Seiten der Länder zu populistischen Vorstößen genutzt wird oder umgekehrt der Einspruch des Bundes vom parteipolitischen Kalkül abhängt. Für den Vorschlag spricht jedoch, dass er die Experimentierbereitschaft des politischen Systems erhöht und außerdem die Beteiligungsmöglichkeiten der Legislative in den Ländern stärkt. Der Erfolg dieses Modells wird aber wohl erst nach einiger Zeit praktischer Erfahrung eingeschätzt werden können.

Konkretisierung des Vorschlages: Die Kommission schlägt vor, dass die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (abweichend vom bisherigen Art. 72 Abs. 1 GG) eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ergänzen können. Entweder Bundesrat oder Bundestag sollen im Gegenzug die Möglichkeit erhalten, innerhalb von drei Monaten nach einem solchen Gesetzesbeschluss Einspruch zu erheben. Einzelne Aufgabenbereiche, in denen bundesstaatliche Regelungen die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder zu sehr einengen, könnten die Länder in eigener Regie anders gestalten. Auf diese Weise könnte beispielsweise Nordrhein-Westfalen in die Lage versetzt werden, seine Handwerksordnung zu liberalisieren; Hamburg oder Berlin könnten den Ladenschluss anders als in Bayern regeln.

Mit diesem Vorschlag greift die Kommission im Wesentlichen eine Idee auf, die bereits im Sondervotum zum Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages von 1977 zu finden war.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Auch im Vergleich mit anderen Bundesstaaten finden sich Regelungen auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, die in eine ähnliche Richtung zielen oder sogar darüber hinausgehen.

- Einzelne Bundesgesetze in den USA bestimmen, dass sie nur dann gelten, falls der einzelne Gliedstaat auf dem jeweiligen Gebiet keine den nationalen Mindestanforderungen entsprechenden Regelungen erlassen hat.
- Im Falle Kanadas sieht die Verfassung bei bestimmten Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung für die einzelnen Provinzen sogar die Möglichkeit eines »opt-out« vor. Dies gilt beispielsweise für Bundesregelungen zum freien Personenverkehr oder auch für die Rentengesetzgebung. Bei der Rentengesetzgebung zeigt sich, wie bedeutend die Verfassungsbestimmungen zum Gesetzesvorrang für die konkurrierende Gesetzgebung sind. Die kanadische Verfassung stellt für den Bereich der Altersversorgung die generell geltende Regelung auf den Kopf, indem sie hier den Vorrang von Provinzrecht vor Bundesrecht vorsieht.

3.3 *Größere Spielräume beim politischen Handeln: Möglichkeiten real konkurrierender Gesetzgebung*

Vorschlag der Kommission: Aus dem Maßstab der Gemeinschaftlichkeit wie auch aus dem Verantwortlichkeitsgrundsatz und dem Durchschaubarkeitsprinzip kann abgeleitet werden, dass die einzelnen Länder und der Bund beim Zugriff auf konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse möglichst gleichgestellt sein sollten. Dieser Vorschlag geht noch über das Modell der Grundsatzgesetzgebung und der Rückholung von Bundeskompetenzen an die Länder hinaus.

Erläuterung des Vorschlages: Das bisherige Verständnis der konkurrierenden Gesetzgebung als einseitiges Zugriffsrecht des Bundes führt in der Praxis zu einer Kompetenzabwanderung an den Bund. Diese Kompetenzbündelung beim Bund erfolgt häufig im Konsens mit den Landesexekutiven, die ein »organisiertes Kartell« auf Bundesebene (unter Einschluss des Bundesrates) dem »Wettbewerb der Länder« vorziehen. Was jedoch für die Landes-

exekutiven Zuwachs an administrativer Macht und an Beteiligungsrechten bedeutet, vermindert die Möglichkeiten legislativer Kontrolle und damit den Einfluss der Landesparlamente. Stattdessen sollen die Länder ihre Befugnisse voll ausschöpfen und dabei durchaus Konflikte mit dem Bund in Kauf nehmen.

Konkretisierung des Vorschlages: Ziel dieser Überlegungen ist, eine Situation zu schaffen, in der das jeweils beste Modell entweder auch von anderen Bundesländern übernommen wird oder deren Regierungen zusätzliche Argumentationslasten tragen, wenn sie es nicht übernehmen wollen. Der »Wettbewerb unter den Ländern« soll also nicht kleinere oder schwächere Länder übervorteilen, sondern zum Wohle aller beitragen. Das ist die Grundidee des solidarischen Wettbewerbsföderalismus.

Normenkollisionen von Bundes- und Landesrecht wären in diesem System nicht dadurch aufzulösen, dass Bundesrecht Landesrecht in jedem Fall »bricht«. Stattdessen sollte jeder Einzelfall anhand eines festzusetzenden Kriterienkataloges sowie zu entwickelnder Verfahrensregeln entschieden werden, der ausgestaltet sein könnte in Anlehnung an Art. 72 Abs. 2 GG heute. Als Grundsatz soll gelten, dass Bundesrecht dem Landesrecht nur dort vorgehen soll, wo dies tatsächlich im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Interessante internationale Modelle für eine reale konkurrierende Gesetzgebung außerhalb Deutschlands finden sich in Kanada, aber auch in Belgien sowie in Südafrika.

- Ein bemerkenswertes Modell für die Konfliktbeilegung zwischen verschiedenen Gesetzgebungsebenen bietet Kanada. Hier findet sich in der Verfassung eine Aufzählung ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten der Provinzen einerseits, des kanadischen Staates andererseits als Regelfall. Zusätzlich werden konkurrierende Gesetzgebungsgegenstände genannt.
- Belgien stellt zumindest in der Verfassungsintention einen interessanten Ansatz dar. Hier gilt auch über das kanadische Modell hinaus für die wenigen Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung keine Vorrangregelung zugunsten des Bundes. Im Falle eines Konfliktes entscheidet ein »Schiedshof«, der speziell für die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gesamtstaat und Gliedern zuständig ist.
- In der südafrikanischen Verfassung, in die viele neuere Überlegungen zum Föderalismus eingeflossen sind, werden zwei verschiedene Lösungsmodelle miteinander kombiniert. Zum einen legt die Verfassung präzise fest, unter welchen Umständen der Gesamtstaat im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zuständig ist. Zum anderen werden Kriterien benannt, nach denen die Frage zu entscheiden ist, welches Recht bei abweichenden oder widersprüchlichen Regelungen auf zentraler und regionaler Ebene zum gleichen Gegenstand Vorrang genießt. Dabei haben die Gerichte einer Auslegung dieser Verfassungsnormen den Vorzug zu geben, die Konflikte oder Rechtsstreitigkeiten vermeidet (vgl. Art. 146–150 RSA-Verfassung). Allerdings gibt es bisher noch wenig Erfahrungen, wie sich diese Regelungen in der Praxis auswirken.

3.4 Mehr Kompetenz in Länderhände: Rückverlagerung von Zuständigkeiten

Vorschlag der Kommission: Um ein Staatsgefüge möglichst transparent und bürgernah zu gestalten, ist es wichtig, über Kompetenzen der einzelnen Ebenen nachzudenken. Im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist deshalb zu prüfen, ob auf Materien völlig verzichtet werden kann, ob für die Regelung einzelner Materien eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes ausreicht oder ob konkurrierende Bundesgesetze durch Landes-

recht ersetzt werden sollten. Das Gebot der Verantwortlichkeit und die Durchschaubarkeit politischer Entscheidungsprozesse würden dadurch erheblich gestärkt.

Erläuterung des Vorschlages: Dieser Vorschlag soll die Zuordnung von Verantwortung klären, um dadurch den einzelnen Bürgern und Bürgerinnen die Auswirkungen ihrer Wahlentscheidung deutlicher zu machen. In der Vergangenheit klagten die Länder über eine Erosion ihrer Gesetzgebungsbefugnisse und deren Abwanderung sowohl an den Bund als auch an die Europäische Union. Eine Verschiebung der Kompetenzen war in den meisten Fällen nicht sachlich gerechtfertigt, sondern lag an der Struktur der konkurrierenden Gesetzgebung. Sie wirkte faktisch wie eine Ermächtigungsklausel zugunsten des Bundes. Die Regierbarkeit Deutschlands wurde dadurch aber nicht gefördert. Diese Entwicklung führte im Gegenteil zu einer wachsenden Entfernung der Entscheidungsträger von den Bürgerinnen und Bürgern und wegen der Politikverflechtung zu einer Undurchsichtigkeit des politischen Systems. Um diese Fehlentwicklungen zurückzunehmen, ist der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzlich zu durchforsten. Die Länder müssten Kompetenzen zurückerhalten, was eine größere Bürgernähe und bessere Beteiligungsmöglichkeiten zur Folge hätte. Außerdem könnten so in den einzelnen Ländern unterschiedliche Lösungen für die unterschiedlichsten Politikfelder erprobt werden. Dies würde insgesamt zu einer größeren Vielfalt in der politischen Landschaft führen. Vor- und Nachteile gegensätzlicher politischer Ideen wären dann klarer zu erkennen und zuzuordnen.

Möglicherweise hätte die Umsetzung dieses Vorschlages zur Folge, dass die mit den Verflechtungen auf der Länder-Länder-Ebene verbundenen Probleme, wie sie oben geschildert wurden, an Bedeutung gewinnen. Dieser Gesichtspunkt sollte bei der weiteren Diskussion beachtet werden.

Konkretisierung des Vorschlages: Um Kompetenzen zwischen Bund und Ländern scharf zu trennen und die jeweilige Zuständigkeit unmissverständlich klarzustellen, bedarf es einerseits einer Reform der Rahmengesetzgebung. Sie wurde oben unter 3.1 erläutert. Andererseits sollen Kompetenzen, die momentan dem Bund zugeschrieben sind, auf die Länderebene zurückgeführt werden. Das heißt, dass jetziges konkurrierendes Bundesrecht durch Landesrecht ersetzt werden muss. Politisch wenig durchsetzbar und verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erscheint indes der in der aktuellen Debatte ebenfalls unterbreitete Vorschlag, einen Positivkatalog für die Bundesgesetzgebung zu erstellen. Deshalb schlagen wir hier folgende Beispiele vor, anhand derer sich eine Rückverlagerung, wie oben beschrieben, orientieren könnte:

- die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung,
- das Personenstandswesen,
- das Vereins- und Versammlungsrecht,
- das Recht der Enteignung,
- das Pacht-, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen,
- die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung.

Zu den Materien, die gestrichen und damit vollständig der Landesgesetzgebung überlassen werden sollten, könnten beispielsweise gehören:

- die Förderung der wissenschaftlichen Forschung,
- die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung,
- die Staatshaftung.

Sollte sich keine verfassungsändernde Mehrheit für die Streichung einzelner Materien finden, so könnten nach Art. 125a Abs. 2 GG auch durch einfache Bundesgesetze einzelne Rege-

lungsbereiche an die Länder zurückübertragen werden. Ein Beispiel dafür ist der Ladenschluss, der eigentlich Teil des Rechts der Wirtschaft ist (Art. 74 Nr. 11 GG).

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Kein uns bekannter Bundesstaat auf der Welt – mit Ausnahme Indiens – leistet sich einen so umfänglichen und weitreichenden Katalog konkurrierender Gesetzgebung wie die Bundesrepublik Deutschland. Dabei zeigen die bislang vorliegenden Entwürfe für die Neugestaltung des schweizerischen Finanzausgleichs, die bis 2004 Wirklichkeit werden sollen, dass auch auf konstitutioneller Ebene neue Wege beschritten werden können. Andere Regelungen auf einfachgesetzlicher oder vertraglicher Basis zwischen Bund und Einzelstaaten machen daneben deutlich, dass für die Rückverlagerung von Kompetenzen nicht zwangsläufig weitreichende Verfassungsänderungen erfolgen müssen.

- Die jüngste Vorlage für die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs (vom April 1999) sieht Verfassungsänderungen vor, die die konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes gegenüber dem früheren Recht reduzieren und die originäre Legislativfunktion der Kantone deutlich stärken dürften.
- In die Verfassung Südafrikas wurde zwar ein extensiver Katalog konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten aufgenommen, diesem Katalog zur Begrenzung und zum Ausgleich aber auch eine Liste ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen der Provinzen beigelegt. Ein konkreter Kompetenzkonflikt muss immer in diesem Spannungsfeld gesehen und entschieden werden. Allerdings gilt auch in Bezug auf diese Regelung derselbe Vorbehalt, der oben formuliert wurde: Bisher gibt es nur wenig Erfahrung, wie sich die Verfassung in der Praxis auswirkt.
- In den USA werden in jüngster Zeit Erkenntnisse des »public management« über die Vorzüge einer weitreichenden Dezentralisierung von Aufgaben auch auf die föderale Praxis übertragen. Früher wurde die Einhaltung der Vorgaben im Bereich von Bundesprogrammen, über die öffentliche Dienst- und Sozialleistungen finanziert werden, an der Beachtung bestimmter Verfahren gemessen. Kürzlich ist der Bundesgesetzgeber dazu übergegangen, bestimmte inhaltliche Zielsetzungen seiner Programme vorzugeben (»performance reporting requirements«). Diese sollen eine Qualitätskontrolle der Mittelverwendung auch durch die Öffentlichkeit ermöglichen. Gleichzeitig wird den Gliedstaaten weitreichende Handlungsfreiheit bei der Wahl der Instrumente zugestanden, mit denen die jeweils vorgegebenen Programmziele erreicht werden sollen. Das bekannteste Beispiel für diesen Kurswechsel der US-Regierung ist der »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« von 1996, der im Zentrum der Reformen des Sozialwesens durch die Clinton-Administration stand.

Eine andere Möglichkeit für einzelne Gliedstaaten, Handlungsspielräume zurückzugewinnen, ist der Abschluss von Verträgen oder »memorandums of understanding« mit der Bundesebene, die ebenfalls »Performance«-Vorgaben enthalten. Der Bundesstaat Oregon hat im Dezember 1994 als einer der ersten Einzelstaaten diese Möglichkeit für aus Bundesprogrammen finanzierte Dienstleistungen wahrgenommen, weshalb man inzwischen auch von der »Oregon Option« spricht.

3.5 *Gemeinsam stärker sein: Ausweitung funktionaler interregionaler Zusammenarbeit*

Vorschlag der Kommission: Die jetzige Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist weder transparent, noch trägt sie den regionalen Sachgegebenheiten, die auf Ländergrenzen keine Rücksicht nehmen, genügend Rechnung. Deshalb muss die traditionelle bundesstaatliche Ordnung in Deutschland durch Elemente eines funktionalen und differenzierten Föderation

lismus ergänzt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Stärkung der horizontalen interregionalen Zusammenarbeit der Länder in bestimmten Sachfragen.

Erläuterung des Vorschlages: Angesichts der wachsenden transnationalen Zusammenarbeit in Europa und der weitreichenden Globalisierungsprozesse muss der traditionelle Föderalismus um funktionale Ordnungsprinzipien ergänzt werden, die das Zusammenspiel von der untersten kommunalen bis zur höchsten globalen Ebene zu regeln imstande sind. Funktionale Ordnungsprinzipien differenzieren zwischen festen Kompetenzen, die einer territorialen Ebene dauerhaft zugesprochen werden, und beweglichen Kompetenzen, die zeitweise auch anderen territorialen Ebenen zugeschrieben werden können. Diese Unterscheidung erlaubt die Schaffung von Regionen, die die Grenzen der Bundesländer oder gar der Nationalstaaten überschreiten. In diesen Regionen können bestimmte öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Stärkung der horizontalen interregionalen Zusammenarbeit der Länder in bestimmten Sachfragen. Die ökonomische Föderalismus-Theorie diskutiert das unter dem Stichwort »Funktionalföderalismus«.

Konkretisierung des Vorschlages: Eine engere Zusammenarbeit von Ländern ist sowohl in bestimmten Politikfeldern als auch in Bezug auf Landeseinrichtungen sinnvoll. Die Verabschiedung des gemeinsamen Landesentwicklungsprogrammes zwischen Berlin und Brandenburg, die Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten und Landesmedienanstalten, Landesbanken und Landeszentralbanken über die Grenzen einzelner Bundesländer hinweg sind interessante Modellfälle. Rechtlich können diese u.a. in die Form von Staatsverträgen gefasst werden. Ein weiterer Aspekt, der jedoch im europäischen Rahmen behandelt werden müsste, ist die Überlegung, die außenpolitischen Befugnisse der Länder zum Abschluss internationaler Verträge nach Art. 32 Abs. 3 GG und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarliche Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1a GG zu erweitern.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Beispiele aus anderen Staaten lassen sich in diesem Bereich sowohl auf Verfassungsebene als auch in Form konkreter Beispiele funktionsorientierter Zusammenarbeit finden. Diese Verringerung von Verwaltungsaufgaben und der Abbau von administrativen Kooperationshindernissen vermag einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung horizontaler interregionaler Zusammenarbeit zu leisten.

- In den USA ist bereits in der Verfassung (Art. 1 sect. 10) geregelt, dass Einzelstaaten die Möglichkeit haben, untereinander »compacts« abzuschließen. Sie sind rechtsverbindlich wie Verträge zwischen souveränen Staaten und ermöglichen den betroffenen Staaten, Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden und sie effektiv vor Ort umzusetzen. Die meisten dieser Vereinbarungen bedürfen der Zustimmung durch den Kongress. Derzeit existieren über 200 aktive Kooperationsverträge, die sich mit Themen wie Gewässernutzung, Umweltschutz, Kriminalitätsbekämpfung, Nuklearabfälle, Eisenbahn- und Verkehrsverbindungen beschäftigen. Gründungen von interstaatlichen Kooperationen reichen zurück bis in die 20er Jahre. Heutzutage treten neben »interstate compacts« flexiblere und weniger rechtsverbindliche »partnership agreements« zwischen Bundesstaaten oder bundesstaatlichen bzw. sogar privaten Einrichtungen. Letztere betreffen insbesondere Handels- und Bildungsfragen.
- In der neuen Verfassung der Schweiz ermöglicht die horizontale interkantonale Zusammenarbeit eine Übernahme von föderaler Verantwortung in den Bereichen Hochschulbau, Infrastrukturpolitik, Spezialkliniken und Spitzenmedizin und Entsorgung. Zur näheren Regelung der Aufgaben, die sich für eine solche Zusammenarbeit eignen, wird zuerst eine Rahmenvereinbarung zwischen Kantonen und Bund abgeschlossen. Darin werden die Grundsätze für die Zusammenarbeit und für den aufgabenbezogenen

Lastenausgleich festgelegt. Die darauf aufbauenden bi- oder multilateralen spezifischen Absprachen (Konkordate) gestalten dann das konkrete Vorhaben für die jeweiligen Regionen im Einzelnen aus.

- Auch wenn ein föderales Europa eigentlich nicht Thema dieser Studie ist, sollen hier einige positive Entwicklungen in der interregionalen Zusammenarbeit genannt werden: In der Euregio Maas-Rhein, an der u.a. die Region Aachen sowie zwei belgische Provinzen und eine niederländische beteiligt sind, gibt es neben vielfältiger Zusammenarbeit auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet auch erste gemeinsame Aktionen der Polizei oder der Arbeitsvermittlung. Die Region Basel-Alsace-Südbaden bietet ein gutes Beispiel für die Ausdehnung funktionaler Zusammenarbeit in öffentlichen Zweckverbänden (Abfall, Abwasser, Nahverkehr) über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus. Zwischen der Bundesrepublik, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz wurde 1996 das so genannte »Karlsruher Abkommen« abgeschlossen, das Grenzregionen und -kommunen v.a. im Oberrheingebiet die Möglichkeit eröffnet, Außenbeziehungen zur Lösung gemeinsamer Probleme zu unterhalten oder sogar grenzüberschreitende Verbandskörperschaften einzurichten.

3.6 Ansätze zur Auflösung des Reformstaus: Veränderung der Zustimmungspflicht

Vorschlag der Kommission: Unter dem Stichwort des »Reformstaus« zeigt sich in den letzten Jahren in besonderem Maße, dass auch das Gesetzgebungsverfahren eine der Ursachen der Verflechtung ist. Es ist daher wichtig, dass die Fälle, in denen nach dem Grundgesetz der Bundesrat Gesetzen oder Rechtsverordnungen seine Zustimmung geben muss, erheblich reduziert werden. Das kann auf unterschiedliche Arten geschehen: Entweder durch Aufgabe der »Einheitstheorie« zugunsten der »Trennungstheorie« oder durch ausdrückliche Rücknahme der Zustimmungspflicht zu Gesetzen oder schließlich durch die schlichte Formulierung von nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen.

Erläuterung des Vorschlages: Diese Forderung ergibt sich teils bereits aus den vorangehenden Vorschlägen zur Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder und aus den Maßstäben der Verantwortlichkeit und Durchschaubarkeit. Wenn die Länder selbst bereits mehr Gesetzgebungsbefugnisse haben, müssen sie seltener zu Bundesgesetzen ihre Zustimmung geben. Der Bundesrat sollte nur noch dort Zustimmungsbefugnisse erhalten, wo dies tatsächlich der »Wahrung von Länderinteressen« dient. Durch eine Einschränkung der Zustimmungspflicht soll der »Bargaining-Prozess« zwischen Bund und Ländern entlastet und die Entscheidungsfähigkeit im politischen Entscheidungsprozess verbessert werden. Der Bund wäre seltener auf die Zustimmung der Länder angewiesen, und die Länder könnten in Gesetzgebung und politischer Gestaltung eigene Wege erproben.

Konkretisierung des Vorschlages: Nach geltender Rechtslage ist ein Gesetz, in dem einzelne Regelungen beispielsweise gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungspflichtig sind, komplett zustimmungspflichtig (Einheitstheorie). Theoretisch denkbar wäre, dass nur diejenigen Teile zustimmungspflichtig sein sollten, die tatsächlich die Kompetenzen oder Interessen der Länder betreffen, nicht aber das ganze Gesetz und auch nicht spätere Änderungsgesetze (Trennungstheorie). Dieser Systemwechsel widerspräche jedoch der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Eine Verfassungsänderung oder möglicherweise eine erneute Klage der Länderseite zu diesem Punkt könnte die Einführung des Trennungsprinzips für gewisse Materien bewirken. Nur über eine Verfassungsänderung ließe sich hingegen die Zahl der ausdrücklich zustimmungspflichtigen Materien reduzieren. Bereits nach geltender Rechtslage ist es aber möglich, Gesetze konsequent zustimmungsfrei zu entwerfen. Von diesem Instrument sollte vermehrt Gebrauch gemacht werden. Das

so genannte »Meister-Bafög« ist ein praktisches Beispiel dafür, ein Gesetz konsequent zustimmungsfrei zu entwerfen: Es enthält keine Finanzlasten für die Länder oberhalb der Schwelle des Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG und auch keine Verwaltungsregeln, die Zustimmungspflicht auslösen würden. Zusätzlich wäre der bereits angesprochene Weg des »federal self restraint« im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung durch die Bundesebene eine Möglichkeit, den Umfang zustimmungspflichtiger Gesetze zu reduzieren ebenso wie die sicherlich schwieriger durchzusetzende Kürzung des Kataloges konkurrierender Zuständigkeiten im Grundgesetz.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Auch in der Schweiz besteht hinsichtlich des Ausmaßes der Verflechtung eine ähnliche Situation. Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs bis 2004 sollen aber immerhin 21 Bereiche entflochten werden. Fünfzehn Aufgaben werden ganz den Kantonen übertragen, und in sechs Fällen wird der Bund allein zuständig. Diese Rückverlagerung von Kompetenzen verringert die Zustimmungspflicht, da für alle Bundesgesetze auch die Zustimmung des Ständerats erforderlich ist. Für den Vorschlag einer Reduzierung der Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates bietet sich ein systemimmanenter Vergleich der bundesdeutschen Situation seit 1945 an. So sah das Grundgesetz ursprünglich nur 13 Fälle vor, die der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterlagen, 1980 waren es bereits 39 Regelungsfälle.

3.7 Gesteigerte Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer: Reform des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat

Vorschlag der Kommission: Um die Entscheidungsfähigkeit politischer Organe zu stärken, müssen auch die Mehrheitserfordernisse kritisch überprüft werden. Bisher gilt für Abstimmungen im Bundesrat die absolute Mehrheit, vgl. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG. Enthaltungen wirken daher faktisch als Nein-Stimmen. Bei einer hohen Zahl von Koalitionsregierungen in den Ländern, die sich bei strittigen Fragen enthalten, kam die absolute Mehrheit nur schwer zustande. Um die Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer zu stärken, sollte daher für Abstimmungen im Bundesrat die relative Mehrheit ausreichen.

Erläuterung des Vorschlages: Elf Stimmen im Bundesrat werden derzeit von großen Koalitionen verwaltet, hinzu kommen vier Stimmen der SPD/FDP-Regierung in Rheinland-Pfalz. Können sich die Koalitionspartner nicht einigen, führt dies in der Regel zu Enthaltungen im Bundesrat. Bei umstrittenen Fragen erfolgen so allein aus Gründen der Koalitionsräson fünfzehn Enthaltungen. Die absolute Mehrheit von 35 Stimmen in der Länderkammer ist für keines der parteipolitischen Lager allein zu erreichen. Bei kontroversen Themen ist der Bundesrat daher kaum handlungsfähig. Dies kann die Einführung der relativen Mehrheit ändern.

Ein weiterer Grund für die Änderung der Mehrheitserfordernisse sind die parteipolitischen Zwänge. Zwar wird im Bundesrat nicht nur nach parteipolitischen Erwägungen abgestimmt. Droht abweichendes Stimmverhalten eines Landes der Partei jedoch zu schaden, ist für eine Nein-Stimme bei Zustimmungsgesetzen bisher ein gewichtiger landespolitischer Grund nötig. Würden Stimmenthaltungen als echte Enthaltungen und nicht faktisch als Nein-Stimmen gewertet, könnten die Entscheidungsebenen deutlicher getrennt werden. Dann könnte ein Ministerpräsident im Bundesrat durch Enthaltung seine Distanz ausdrücken, damit aber in einer knappen Entscheidungssituation das Gesetz doch passieren lassen. Dies entspricht dem Ziel, eine klarere Zuordnung von Verantwortung zu erreichen. Auch die Forderung nach echten Enthaltungen bedeutet jedoch die Einführung einer relativen Mehrheit.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Nur selten – beispielsweise im Falle des belgischen Senates – entscheiden die zweiten Kammern anderer bundesstaatlicher Systeme mit absoluter Mehrheit. Die relative Mehrheit reicht in Österreich, der Schweiz, den USA, Kanada, Australien, Südafrika und Indien. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass dort auch uneingeschränkt die Möglichkeit zu Enthaltungen besteht. Im österreichischen Bundesrat müssen zusätzlich je nach Art des Beschlusses eine bestimmte Mindestzahl von Ländern zustimmen. Im australischen Senat sind Enthaltungen formal nicht möglich, sondern können nur durch Abwesenheit bei einer Abstimmung ausgedrückt werden. Eine explizite Verbindung der Möglichkeit echter Enthaltungen mit einfachem Mehrheitserfordernis findet sich unter den genannten Beispielen nur in Art. 66 des »Geschäftsreglements« des schweizerischen Ständerats.

Auch im Rat der Europäischen Union werden bei einstimmigen Beschlüssen Enthaltungen nicht als Nein-Stimmen gewertet. Dies hat dort den Effekt, dass auch bei Enthaltung einzelner Mitgliedstaaten Entscheidungen, die Einstimmigkeit erfordern, zustande kommen können.

3.8 *Schließung des Verschiebebahnhofs: Abbau von Mischfinanzierungen am Beispiel des Hochschulbaus*

Vorschlag der Kommission: Mischfinanzierungen seitens Bund und Ländern sollten weitgehend abgebaut werden. Die Mischfinanzierung führte bisher dazu, dass die Länder faktisch fast keine Projekte durchführen konnten, für die sie allein verantwortlich waren. Diese Praxis hat zur Folge, dass Kosten nicht ausschließlich von ihren Verursachern getragen werden. Am Beispiel des Hochschulbaus lässt sich erkennen, wie dies die Verantwortung der Länder allmählich ausgehöhlt hat und so letztlich die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger schwächte.

Erläuterung des Vorschlages: Der Hochschulbau – im Hinblick auf die Kulturhoheit der Länder originäre Länderaufgabe – wurde 1969 zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt (Art. 91a Abs. 1, Nr. 1 GG). Seither kann kein Bundesland mehr selbständig entscheiden, wie viele Hochschulen es bauen will und wie umfangreich deren Einrichtungen sein sollen. Vielmehr werden derartige Entscheidungen in Bund-Länder-Kommissionen getroffen. Weil auch die Finanzierung gemeinsam erfolgt, hat beispielsweise die Kürzung der Mittel durch den Bund einschneidende Konsequenzen für den Hochschulbau. Zudem birgt diese Bereitstellung von finanziellen Mitteln die Gefahr einer zu großen Einflussnahme seitens des Bundes. Deshalb sollte der Hochschulbau aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz herausgenommen werden.

Konkretisierung des Vorschlages: Eine solche Zurückführung des Hochschulbaus in ausschließliche Länderkompetenz müsste mit einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern einhergehen. Eine solche Reform wäre finanzwirtschaftlich neutral; ihr Vorteil bestünde darin, dass die Verantwortung für den Bau und den späteren Unterhalt von Hochschulen sowie vor allem für die Erfolge oder Misserfolge der Hochschulpolitik in einer Hand läge, nämlich in der des betreffenden Landes. Darüber hinaus wäre das schwerfällige, bürokratische Verfahren der Rahmenplanung entbehrlich.

Eine Alternative zu solch radikaler, aber doch konsequenter Entflechtung von Staatsaufgaben bestünde in einer teilweisen Wiederaufnahme der bis 1969 geltenden Regelungen. Dabei könnten die Fördermöglichkeiten des Bundes auf regionale Notlagen beschränkt werden. Solche Maßnahmen müssten aber mit der Finanzierung aus dem EU-Strukturfonds abgestimmt werden.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Häufig sind im Ausland Ausgaben für den Hochschulbau deutlich dezentraler organisiert als in Deutschland.

- Ausgaben für Hochschulbau stellen oft einen Bestandteil von so genannten Globalhaushalten dar, die von dem Hochschulträger, sei es Land oder Gesamtstaat, allgemein finanziert werden. Hochschulen können dort ihre Gelder frei verwenden und über Bauinvestitionen autonom entscheiden. Prominentes Beispiel hierfür ist das – allerdings nicht föderal organisierte – Neuseeland.
- In der Schweiz existiert ein Länderfinanzausgleich, der sich an Wanderungssalden der Studierenden orientiert. Eine solche wettbewerbliche Neuausrichtung des Finanzierungssystems von Hochschulen wurde mit dem Prinzip »Geld folgt Studierenden« (GefoS) vom Centrum für Hochschulentwicklung und dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft auch für Deutschland vorgeschlagen.
- Österreich weist einen über den Hochschulbau und die Mischfinanzierung hinausweisenden Ansatz zur Verwirklichung des Grundsatzes der Identität von Kostenverursacher und Kostenträger auf. Insbesondere wurde 1998 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Konsultationsmechanismus zur Übernahme der Kosten von Gesetzgebungsvorhaben vereinbart. Danach hat im Falle einer Meinungsverschiedenheit vor Inkrafttreten eines neuen kostenwirksamen Rechtsaktes die gesetzgebende Ebene auch die Kosten dieser Maßnahme zu tragen. Diese Regelung stellt sicher, dass Versuche, einer der anderen Ebenen die Kosten des eigenen Handelns ohne vorherige Konsultation aufzuzwingen, zum Scheitern verurteilt sind.

3.9 *Finanzsouveränität für die Länder: Verbesserung steuerpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten*

Vorschlag der Kommission: Eine grundlegende Reform des Föderalismus, die eine Stärkung der Eigenverantwortung der Länder zum Ziel hat, darf sich nicht auf eine Neuregelung der Aufgabenverteilung beschränken. Zwingend erforderlich ist auch eine Reform der Finanzverfassung. Die Länder sollten eigene steuerpolitische Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, um so in größerem Umfang eigenverantwortlich tätig werden zu können.

Erläuterung des Vorschlages: Die Länder sollten, anders als im gegenwärtigen System, ihre Steuereinnahmen selbst beeinflussen können, wenn Eigenverantwortung und föderaler Wettbewerb gestärkt werden sollen. Das Grundgesetz sah in seiner am 23. Mai 1949 in Kraft getretenen Form ein Trennsystem für die Steuern vor: Dem Bund wurde die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Zölle, die meisten Verbrauchssteuern sowie die Umsatzsteuer übertragen, den Ländern die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Einkommens- und Körperschaftssteuer. Erst mit den Finanzreformen von 1955 und 1969 wurde das Trennsystem weitgehend abgeschafft und durch ein Verbundsystem ersetzt. Gegenwärtig stehen nur knapp ein Viertel aller Steuereinnahmen ausschließlich einer Gebietskörperschaft zu. Umgekehrt entfallen also mehr als drei Viertel aller Steuereinnahmen auf die so genannten Gemeinschaftssteuern. Selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern bzw. Gemeinden zufließen, sind gegenwärtig fast ohne Ausnahme bundesgesetzlich geregelt. Der Bund hat hier von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht. Wegen der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG können daher die Länder und Gemeinden derzeit noch nicht einmal diejenigen Steuern regeln, deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht.

Konkretisierung des Vorschlages: Auf den ersten Blick scheint eine Rückkehr zum Trennsystem die einzig richtige Lösung zu sein, wenn eine Reform der Finanzverfassung eine klare Zuordnung von Verantwortung und durchschaubare politische Strukturen gewährleisten

soll. Diese Lösung ist jedoch aus mehrerlei Gründen nicht praktikabel. Ein Trennsystem wird von Bundes- wie von Landespolitikern einhellig abgelehnt. Tatsächlich haben die Länder auch von ihrer in den Anfangsjahren der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Einkommens- und Körperschaftssteuer bestehenden Gesetzgebungshoheit keinen Gebrauch gemacht. Selbst wenn sich ein Konsens darüber herstellen ließe, dass ein Trennsystem im Prinzip wünschenswert ist, wäre nicht viel gewonnen. Denn eine anschließende Einigung darüber, welche gebietskörperschaftliche Ebene welche Steuerquelle erhalten soll, ist gänzlich unrealistisch. Da allgemein ein weiteres Anwachsen des Aufkommens aus den indirekten Steuern und ein Abschmelzen der direkten Steuern erwartet wird, dürften sowohl Bundes- als auch Landespolitiker für sich die Umsatzsteuer reklamieren. Schließlich ist es im Trennsystem nicht unproblematisch, jeder gebietskörperschaftlichen Ebene eine ihren Aufgaben angemessene und stabile Finanzausstattung zu verschaffen.

Aus diesem Grund schlägt die Kommission anstelle eines radikalen Trennsystems ein eigenes Tarifgestaltungsrecht für die Länder bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer vor. Ein solches erfordert weniger weitreichende Änderungen des Status quo als ein Trennsystem. Wie im gegenwärtigen System müsste die Bemessungsgrundlage von Einkommens- und Körperschaftssteuer bundesgesetzlich geregelt werden. Auf diese einheitlich gestaltete Bemessungsgrundlage würde neben einem Bundes-Einkommenssteuertarif ein Landes-Einkommenssteuertarif angewendet. In der Ausgestaltung dieses Tarifes wären die Länder frei. Der steuerliche Zugriff des Bundes müsste in einem solchen System durch eine tarifliche Obergrenze eingeschränkt werden.

Über solche selbständigen Tarifgestaltungsrechte können die Länder ihre politischen Vorstellungen besser verwirklichen. Sie müssen die Höhe der von ihnen erhobenen Steuern gegenüber den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern rechtfertigen und beispielsweise erklären, warum sie einen höheren Zuschlag erheben als ein anderes Land. Das sorgt für einen gewissen Wettbewerb zwischen den Ländern und schafft klare Verantwortlichkeiten. Erfolge oder Misserfolge einzelner Länder schlagen sich unmittelbar in der Steuerbelastung der Bevölkerung nieder. Prinzipiell einfacher als bei den großen Verbundsteuern stellt sich eine Entflechtung bei den Steuern dar, die den Ländern nach dem Grundgesetz schon jetzt in vollem Umfang zufließen. Dies sind die Kraftfahrzeugsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Feuerschutzsteuer, die Spielbankabgabe sowie die Rennwett- und Biersteuer. Hier ist nicht einzusehen, weshalb Gesetzgebungs- und Ertragshoheit auseinander fallen sollten.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Insbesondere Finanzverfassungen unterschiedlicher Länder sind aufgrund äußerst verschiedener Detailregelungen nur sehr begrenzt vergleichbar. Dennoch lassen sich auch hier interessante Anregungen finden.

- Die neue schweizerische Bundesverfassung legt bei direkten Steuern die Obergrenze für den Bund mit höchstens 11,5 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen und mit höchstens 9,8 Prozent auf den Reinertrag der juristischen Personen fest (Art. 128). Unter diesen Umständen bleiben den Kantonen und Gemeinden genügend Spielräume für die Erhebung ergänzender Prozentanteile an diesen Steuern.
- Ein ähnliches System der Aufteilung direkter Steuern zwischen Gesamtstaat, Gliedstaaten und Kommunen existiert auch in den USA. Dort hat grundsätzlich jede staatliche Ebene Zugriff auf alle Steuerquellen. Besonders interessant ist, dass die Einkommenssteuer in den meisten Staaten und vielen Kommunen nach eigenem Recht – nicht nach Bundesrecht – erhoben wird. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Steuersätzen. In den »high tax«-Einzelstaaten liegen die Sätze zwischen fünf bis elf Prozent des besteuerten Einkommens, auf lokaler Ebene dagegen nur zwischen ein und zwei

Prozent (Stand 1995). Das Steuersystem belebt so den Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten und Kommunen.

3.10 Solidarität und Wettbewerb: Reform des Länderfinanzausgleichs

Vorschlag der Kommission: Eine föderale Ordnung ist nur so lange lebensfähig, wie sich die Handelnden innerhalb des Gesamtstaates als wechselseitig aufeinander angewiesene Gemeinschaft begreifen. Daher ist die Wahrung der Gemeinschaftlichkeit ein zentrales Anliegen des Föderalismus. Der Länderfinanzausgleich ist in der Bundesrepublik das Mittel, mit dem unterschiedliche Start- und Lebenschancen in den einzelnen Ländern ausgeglichen werden. Allerdings ist die gegenwärtige Organisation so komplex, dass andere Prinzipien, wie beispielsweise die Durchschaubarkeit des politischen Systems, zu kurz kommen. Der Finanzausgleich sollte daher, wie das Bundesverfassungsgericht in der bereits mehrfach erwähnten Entscheidung vom 11. November 1999 gefordert hat, an klar erkennbaren Maßstäben ausgerichtet und konsequent vereinfacht werden. Mögliche generelle Anregungen im Hinblick auf dieses Maßstäbengesetz wurden bereits mit den in Kapitel 2 formulierten übergreifenden Maßstäben für Reformen benannt; im Folgenden soll es um deren exemplarische Konkretisierung in Bezug auf den Länderfinanzausgleich gehen.

Erläuterung des Vorschlages: Der gegenwärtige vielstufige Länderfinanzausgleich wird der Forderung nach Durchschaubarkeit und Eigenverantwortung nicht gerecht. Er führt im Ergebnis zu einer fast vollständigen Nivellierung der Finanzkraft. Jedem Bundesland werden im Ergebnis 99,5 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens pro Einwohner garantiert. Zusätzliche Steuereinnahmen – beispielsweise aufgrund einer erfolgreichen Unternehmensansiedlung – können in manchen Fällen dazu führen, dass die finanziellen Mittel, die einem Land nach Finanzausgleich zur Verfügung stehen, sogar sinken. Der Nutzen der Steuerkonkurrenz mag auch in der ökonomischen Diskussion häufig überschätzt werden. Dennoch scheint es sinnvoll, bei einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs darauf zu achten, dass die Länder auch einen finanziellen Anreiz zur Pflege ihrer Steuerquellen haben.

Konkretisierung des Vorschlages: Im Einzelnen soll der Länderfinanzausgleich nach Vorstellung der Kommission im Hinblick auf vier Punkte vereinfacht werden.

- *Verteilung der Steuereinnahmen:* Die Ländersteuern und die Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern sollten, soweit dies wirtschaftlich zweckmäßig ist, nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, ansonsten nach der Bevölkerungszahl. Die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile sind ein systemfremdes Element und sollten grundsätzlich gestrichen werden. Diese Forderung wird sich allerdings als schwer durchsetzbar erweisen.
- *Zerlegung:* Abweichend von der bisherigen Regelung sollte die Lohnsteuer hälftig auf das Wohnsitzland und das Arbeitsstättenland verteilt werden und nicht allein dem Wohnsitzland zustehen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte steuerlich ebenso honoriert werden wie die Schaffung von Schlafplätzen.
- *Horizontaler Finanzausgleich:* Jedes Bundesland sollte ungeachtet seiner Finanzkraft einen Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung seiner Steuerquellen haben. Dies ist durch einen einfachen linearen Umverteilungstarif erreichbar, der überdurchschnittliche Finanzkraft mit einem Satz von beispielsweise 50 Prozent abschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft mit demselben Satz auffüllt.
- *Bundesergänzungszuweisungen:* Sie sollten insgesamt entfallen, mit Ausnahme der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer. Die letztgenannten Zahlungen sollten pauschaliert und für einen befristeten Zeitraum weiter ge-

leistet werden. Der weitgehende Verzicht auf Bundesergänzungszuweisungen entspricht der aktuellen Forderung des Bundesverfassungsgerichts. Bundesergänzungszuweisungen kommen danach nur im Fall von Sonderlasten oder zu Gunsten von Ländern, deren Finanzkraft unangemessen unter dem Durchschnitt bleibt, in Frage. Sie dürfen den horizontalen Finanzausgleich aber nicht ersetzen. Die dadurch frei werdenden Bundesmittel brauchen den Ländern nicht zu entgehen, sondern können ihnen durch eine entsprechende Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils wieder zufließen.

Von entscheidender Bedeutung ist der Ausgleichssatz, dessen Höhe politisch festzulegen ist. Der vorgeschlagene Satz von 50 Prozent entspricht damit sowohl dem allen Vorschlägen der Kommission zugrunde liegenden Leitbild eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus als auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat darauf hingewiesen, dass der horizontale Finanzausgleich »die richtige Mitte zu finden [hat] zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.« Die Reform des Länderfinanzausgleichs steht in engem Zusammenhang mit den obigen Vorschlägen zur Entflechtung von Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen. Es muss gewährleistet sein, dass die Länder, die sich für eine Variation bei den in ihre Kompetenz fallenden Steuern entscheiden, auch voll in den Genuss des daraus resultierenden erhöhten Steueraufkommens kommen oder umgekehrt die Last eines verminderten Steueraufkommens voll zu tragen haben. Ohne eine Regelung, die dies sicherstellt, würde die Rückverlagerung von Kompetenzen zur Festlegung von Steuersätzen lediglich einen ruinösen Steuersenkungswettbewerb auslösen. Einzelne Länder könnten die Attraktivität des eigenen Standorts für Unternehmen und andere Steuerzahler auf Kosten aller übrigen Länder verbessern. Dieser unerwünschte Effekt lässt sich jedoch relativ einfach vermeiden, indem bei der Ermittlung der Finanzkraft in allen Ländern identische Steuersätze fiktiv angenommen werden.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich: Gegenwärtig entscheidet in der Bundesrepublik Deutschland der Zentralstaat verbindlich darüber, wie viel Geld die Gliedstaaten aus eigenem Recht zu bekommen haben. Das ist international ohne Beispiel. Nahezu alle bundesstaatlichen Verfassungen weisen den Gliedstaaten, soweit sie über eigene Steuerquellen verfügen, auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zu.

4 Perspektiven: Mehr Mut zu Reformen

Die gegenwärtige Situation des Föderalismus in der Bundesrepublik mit seiner engen Verflechtung der Aufgaben und Ausgaben von Bund und Ländern lähmt politische Entscheidungen. Er führt in vielen Bereichen zu ineffizienten Resultaten und verhindert oder verzögert notwendige gesellschaftliche Reformen. Ein Wettbewerb der Länder untereinander und daraus folgende Lerneffekte können nur dann wirksam werden, wenn die Kompetenzen und Finanzen deutlicher als bisher voneinander getrennt und verschiedenen Ebenen klar zugeordnet sind. Dabei sind die demokratietheoretischen wie politik-praktischen Maßstäbe im Auge zu behalten: Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit und Wahrung der Gemeinschaftlichkeit. Diese Ideen sollten konsequent verfolgt werden und als mögliche Prüfsteine im Hinblick auf anstehende Reformen begriffen werden.

Auf dieser Basis hat das vorliegende Papier eine Reihe konkreter Anregungen unterbreitet. Allerdings verstehen sich diese Vorschläge nicht als Rezeptbuch oder gar als Allheilmittel zur Lösung aller Probleme. Insofern die politische Kultur in Deutschland selbst ein Hindernis ist,

kann dieses weder durch strukturelle noch durch institutionelle Änderungen aus dem Weg geräumt werden. Die Kommission hat sich deswegen vor allem auf solche Vorschläge beschränkt, die unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen nicht von vornherein unrealistisch sind, jedoch zugleich auch eine Reihe von weiter gehenden Perspektiven aufzeigen.

Die Vorschläge beschränken sich bewusst auf die Reform des Föderalismus in Deutschland. Abschließend soll nochmals unterstrichen werden, dass die Zukunft des Föderalismus auch im europäischen Kontext zu sehen ist. Zwar wurden diese Fragen hier nicht näher behandelt, jedoch lassen sich die hier vorgelegten politischen Leitlinien ohne weiteres in diese Richtung weiterführen. Aber auch innerhalb von Europa bleibt es wichtig, dass die Bundesrepublik Deutschland eine durchsichtige und demokratisch klar definierte föderale Struktur hat. Die Bewahrung und Ausgestaltung des Föderalismus in einer demokratischen Gesellschaft ist das Anliegen dieses Papiers.

Ein weiterer Aspekt, der mit der Entflechtung des bundesstaatlichen Ordnungsgefüges eng zusammenhängt, soll zumindest im Ausblick noch erwähnt werden. Vielfach wird in diesen Zusammenhängen die Ergänzung des Grundgesetzes durch mehr direktdemokratische Mitwirkungsrechte gefordert. Diese Forderung kann gestützt werden durch die Überlegung, dass die verschiedenen Arten der Volksinitiativen wie z.B. Volksabstimmungen wirksame Instrumente zur Förderung der aktiven Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger sind. Sie dienen aber nicht nur der Legitimation von Entscheidungen, sondern lösen zudem Lern- und Diskussionsprozesse aus und erhöhen so die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt. Das ist nicht zuletzt für die Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft relevant. Im internationalen Vergleich lassen sich hierzu viele diskussionswürdige Modelle finden. Jedoch sind auch die teilweise nicht unerheblichen Risiken direktdemokratischer Elemente insbesondere auf Bundesebene für eine funktionierende repräsentative Demokratie zu berücksichtigen. Das generelle Innovationspotenzial für die Verflechtungsdiskussion, das hier noch verborgen ist, wird in dem Projektkontext jedoch im Rahmen einer eigenen Konferenz beraten werden.

Die von der Bertelsmann Stiftung initiierte Kommission »Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit« hofft, durch das vorliegende Papier auf einige Defizite des Föderalismus in Deutschland aufmerksam zu machen und zugleich grundsätzliche Perspektiven und pragmatische Reformvorschläge aufzuzeigen. Die Kommission geht davon aus, dass der Mut zu Reformen in weiten Kreisen der Bevölkerung und der Politik zunimmt. Sie hofft, dass die mittelfristig anstehende Neuregelung des Länderfinanzausgleiches als Chance einer umfassenden Neuordnung des föderalen Staatsaufbaus im Hinblick auf die analysierten kritischen Aspekte genutzt wird.

[...]

**DOKUMENT 8: Föderalismus-Kommission des Liberalen Instituts
der Friedrich-Naumann-Stiftung:**

- 8/1: „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von
Bund und Ländern“ (21.08.1998)
- 8/2: „Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund,
Ländern und Gemeinden: Subsidiarität ohne Wenn und
Aber!“ (29.10.1999)
- 8/3: „Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stär-
ken, Bundesrat erneuern“ (15.01.2002)

Das Liberale Institut der Friedrich Naumann Stiftung befasst sich regelmäßig mit politischen Grundsatzfragen. Eine „Föderalismus-Kommission“, zusammengesetzt aus Experten aus Wissenschaft und Praxis, hat unter Leitung von Dr. Otto Graf Lambsdorff für das Liberale Institut seit Anfang 1998 insgesamt fünf Positionspapiere zur Föderalismus-Reform erarbeitet. Das erste Papier greift Haupt-Fragen der Erneuerung des Föderalismus auf, die dann in den folgenden Papieren, von denen wir das zweite, dritte und vierte abdrucken, detaillierter ausgeführt werden. Im fünften Papier widmet sich die Expertenkommission der europäischen Dimension.

Die Positionen der Expertenkommission wurden vielfach von der FDP aufgegriffen, so etwa im Beschluss der Föderalismuskommission der FDP vom Mai 2002, („Föderalismus für Vielfalt und Wettbewerb“), und in dem Thesenpapier, das Dr. Walter Döring, Beauftragter für „Wettbewerbsföderalismus“ des FDP-Präsidiums, am 21.08.2003 der Presse vorstellte.

An den Manifesten der „Föderalismus-Kommission“ des Liberalen Institutes wirkten, in teilweise wechselnder Besetzung mit: Dr. Otto Graf Lambsdorff, Dr. Hans Barbier, Dr. h.c. Rolf Berndt, Prof. Dr. Norbert Berthold, Prof. Dr. Charles B. Blankart, Wolfram Dette, Dr. Dette Doering, Dr. Klaus von Dohnanyi, Prof. Dr. Ulrich Everling, Wolfgang Fell, Dieter Fertsch-Röver, Dr. Max Frenkel, Prof. Dr. Heinz Grossekketter, Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, Prof. Dr. Stefan Homburg, Dr. Ing. E.h. Hans-Olaf Henkel, Prof. Dr. Johann-Friedrich Henschel, Prof. Dr. Peter Graf Kielmansegg, Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, Prof. Dr. Paul Kirchhof, Prof. Dr. iur. Dr. rer. pol. Christian Kirchner LL.M., Dr. Horst G. Krenzler, Dr. Günter Kröber, Heinz Lanfermann, Prof. Dr. Thomas Lenk, Prof. Dr. Marcus Lutter, Dr. Jürgen Morlok, Prof. Dr. Wernhard Möschel, Prof. Dr. Hubertus Müller-Groeling, Robert Nef, Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann, Dr. Tyll Necker, Prof. Dr. Stefan Oeter, Karl-Otto Pöhl, Dr. Gerhart Raichle, Dr. Klaus Reeh, Prof. Dr. Otto Schlecht, Dr. habil. Peter Röhlinger, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Prof. Dr. Friedrich Schneider, Matthias Strohs, Prof. Dr. Roland Vaubel, Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker, Dr. Horst Werner, Prof. Dr. Hans Vorländer, Prof. Dr. Horst Zimmermann.

Dokument 8/1: „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“ (21.08.1998)

Der Föderalismus in Deutschland bedarf einer grundlegenden Reform. In unserem Manifest "Wider die Erstarrung in unserem Staat" vom Februar 1998 stellten wir fest, daß der Föderalismus in Deutschland in seiner jetzigen Form nicht mehr den Anforderungen eines modernen liberalen Gemeinwesens entspricht. Wir haben gefordert, die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern sowohl bei der Erfüllung als auch bei der Finanzierung ihrer Aufgaben strikt zu trennen, das Subsidiaritätsprinzip konsequent anzuwenden, den Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften und nicht die Nivellierung als Leitbild zu wählen und die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze auf das unabdingbare Minimum zu reduzieren.

Zur Konkretisierung dieser Forderungen legen wir hiermit einen ersten Vorschlag vor: Er bezieht sich auf den wichtigen Teilbereich der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

1. Abschied von der Nivellierungs-Ideologie

Die deutsche Politik wird aus der gegenwärtigen Erstarrung nur herausfinden, wenn einige tiefverwurzelte, zur Ideologie verfestigte Einstellungen und Mißverständnisse überwunden werden.

Zu diesen Reformhindernissen gehört an erster Stelle die überbetonung der "Gleichwertigkeit" oder "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" im Bundesgebiet, die das Grundgesetz an zwei Stellen (Art. 72 Abs. II und 106 Abs. III) als Nebenbedingungen erwähnt, aber nicht als Staatsziel proklamiert. Der überinterpretation dieser Nebenbedingungen ist entgegenzutreten: Einheitlichkeit ist nicht erreichbar und auch gar nicht erstrebenswert, weil sie mit Freiheit und mit Wettbewerb unvereinbar ist.

Von der Nivellierungs-Ideologie muß Abschied genommen und Bürgern wie Politikern muß wieder bewußt gemacht werden, daß Föderalismus nicht Gleichmacherei bedeutet, sondern das Gegenteil davon, nämlich Länderautonomie, Wettbewerb und die Gewährleistung kultureller, sozialer und politischer Vielfalt.

2. Für klare Steuerverantwortung bei Bund und Ländern

Die Abgrenzung der Verantwortung von Bund und Ländern für ihre eigenen Angelegenheiten ist im Laufe der Jahrzehnte zunehmend verwischt worden: Fast alle wichtigen Steuern wurden zu Verbundsteuern; der Bund regelt über die konkurrierende Gesetzgebung auch solche Steuern, die den Ländern zufließen; die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben wurden geschaffen, die - obwohl Länderaufgaben - von Bund und Ländern gemeinsam zu planen und durchzuführen sind. Außerdem wurde die Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative noch weiter zu Lasten der Landtage verändert durch die Praxis der Landesregierungen, die den Ländern noch verbliebenen Kompetenzen durch Vereinbarungen zwischen den Fachministern (Kultusminister-Konferenz usw.) auszufüllen.

Die erstrebte Neuordnung der Finanzbeziehungen hat eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum Ziel, in der Aufgabenkompetenz und Finanzierungsverpflichtung übereinstimmen. Das läßt die Verantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften wieder erkennen und erhöht den Anreiz für den erforderlichen Wettbewerb unter ihnen.

Insbesondere muß folgendes geschehen:

Die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG) sind ersatzlos zu streichen; Aufgaben und Ausgaben aus diesem Bereich sind in die alleinige Zuständigkeit der Länder zurückzuführen. Ebenso sind die Bundesfinanzhilfen nach Art. 104a Abs. IV GG zu streichen.

Die Verbundsteuern müssen langfristig abgeschafft werden, jede Ebene muß die alleinige Verantwortung für die von ihr erhobenen und verwalteten Steuern haben. Dies schließt nicht aus, daß auf verschiedenen Ebenen die gleichen Steuern erhoben werden; entscheidend ist die jeweils ausschließliche Verantwortung jeder Ebene für die von ihr erhobenen Steuern.

Prinzipiell sollen jedoch alle Steuern - mit Ausnahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer - jeweils ausschließlich einer Ebene zugewiesen werden, und zwar sowohl die Ertragshoheit als auch die Gesetzgebungshoheit, denn beide gehören grundsätzlich in eine Hand.

Damit entfällt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Steuerangelegenheiten; das Grundgesetz soll künftig nur noch eine abschließende Aufzählung jener Steuern enthalten, für die der Bund die ausschließliche Ertrags- und Regelungskompetenz hat. Für alles andere gilt die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder einschließlich der Kommunen.

Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer kann die konkurrierende Erhebung durch Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen das nötige Maß an Wettbewerb und Flexibilität in unserer Finanzverfassung sichern, weshalb wir auf mittlere Sicht diese Lösung befürworten. Dazu ist es angebracht, daß durch Bundesgesetzgebung eine einheitliche Bemessungsgrundlage festgelegt wird und Bund und Länder das Recht erhalten, untereinander frei konkurrierend darauf je ihre eigene Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben. Bei der Einkommensteuer sollen die Gemeinden das gleiche Recht erhalten. Für den Bürger muß dabei klar erkennbar bleiben, welche Gebietskörperschaft wieviel Einkommensteuer von ihm erhebt.

Zu den Bundessteuern muß aus praktischen und europarechtlichen Gründen die Umsatzsteuer gehören. Da damit deren gesamtes Aufkommen dem Bund zufällt und dieser außerdem befugt sein soll, eine eigene Einkommensteuer zu erheben, kann und muß die Liste der weiteren Bundessteuern sehr kurz und der Steuersatz der Bundes-Einkommensteuer sehr niedrig sein.

Das hier beschriebene Fernziel unserer Reformbestrebungen kann auch in Etappen erreicht werden. Als erster Schritt zu einer Stärkung der Eigenverantwortung der verschiedenen Gebietskörperschaften ist z.B. denkbar, daß im bestehenden Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht die Möglichkeit von Hebesätzen eingeführt wird, die Bund, Länder und Gemeinden erheben können. Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die der steuerlichen Belastung eines Bürgers gesetzt sind (sog. Häftigkeitsregel des Bundesverfassungsgerichts), bleiben unberührt.

3. Für einen neuen Länderfinanzausgleich

Das bestehende System des Länderfinanzausgleichs ist gekennzeichnet durch ein übermäßig hohes Maß an Nivellierung und eine undurchschaubare Komplexität und leidet unter zahlreichen Ungereimtheiten.

Zu den auf jeden Fall zu beseitigenden Ärgernissen des jetzigen Finanzausgleichs gehört:

Die Nivellierung wird so weit getrieben, daß die steuerschwachen Länder auf Kosten der steuerstärkeren bis auf 0,5 % an den Bundesdurchschnitt der Finanzkraft pro Kopf herangeführt werden und der Abstand zwischen dem steuerstärksten und dem steuerschwächsten Bundesland in der "relativen Finanzkraft" z.B. 1996 auf gerade noch 5% verkürzt wurde. Jede Steigerung der Finanzkraft eines Landes wird folglich nahezu restlos abgeschöpft und umverteilt, so daß für Anstrengungen zu einer solchen Steigerung jeglicher Anreiz fehlt

Die "Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen", die Bestandteil des Finanzausgleichs im weiteren Sinne sind, führen sogar dazu, daß die Finanzkraft-Rangfolge unter den Ländern verändert wird

Mit der Prämiiierung von beispielsweise dem Stadtstaaten-Status, dem Besitz von Hafenanlagen und sogar mit eigenen Bundesergänzungszuweisungen für das Mißverhältnis zwischen kleinem Land und großer Regierung ("Kosten politischer Führung") feiern Willkür und Undurchschaubarkeit Triumphe.

Die Folgen dieses Finanzausgleichs-Systems liegen auf der Hand: Keinerlei Anreiz zur Standort- und Steuerquellen-Pflege, Leistung wird bestraft, die Bürokratie ist Herrin des Verfahrens, der Bürger hat auch nicht die geringste Chance, das ganze zu durchschauen, Wettbewerb unter den Ländern ist weitgehend ausgeschlossen.

Ein Blick über die Grenzen zeigt, daß die Bundesrepublik Deutschland sich mit ihrem ins Extrem gesteigerten Finanzausgleich deutlich von anderen föderal verfaßten Demokratien unterscheidet: weder die Schweiz noch die USA leisten sich auch nur annähernd so perfektionistische Nivellierungsprogramme zwischen ihren Bundesstaaten bzw. Kantonen wie wir. Sie setzen auf Wettbewerb und fahren gut damit: In beiden Ländern liegt die Steuerlast- bzw. Staatsquote (und die Arbeitslosenquote!) deutlich unter der unseren.

Es ist daher nötig, den Länderfinanzausgleich so zu reformieren, daß

das de facto gültige Leitbild "Nivellierung als Selbstzweck" ersetzt wird durch rationale und nachvollziehbare Zielsetzungen, die sich an den Erfordernissen der Autonomie und des Wettbewerbs orientieren

auch in diesem Bereich größtmögliche Klarheit der Verantwortung einkehrt, so daß der Bürger erkennen kann, wer seine Steuern in welcher Höhe erhebt und ausgibt

der Kausalzusammenhang zwischen Regierungshandeln einerseits und Haushaltslage und Abgabenbelastung andererseits weder verschleiert noch aufgehoben, sondern im Gegenteil verdeutlicht wird

wirkungsvolle Anreize gesetzt werden, sparsam zu wirtschaften, die Steuerquellen zu pflegen und die Standorte attraktiv zu halten.

Um in Deutschland zu einem Länderfinanzausgleich zu kommen, der diesen Anforderungen gerecht wird, schlagen wir vor:

Alleiniger Zweck des Länderfinanzausgleichs sollte es sein, die grundsätzliche Funktionsfähigkeit der Länder zu sichern, also zu gewährleisten, daß sie in der Lage sind, die Gesetze zu wahren, die öffentliche Ordnung und die Bürgerrechte zu garantieren und die sozialen Mindeststandards aufrechtzuerhalten (wohlgemerkt dann, wenn diese Fähigkeit gefährdet ist).

Die Orientierung an einem einzigen klar definierten Ziel vereinfacht den Finanzausgleich erheblich: sämtliche an die genannten spezifischen Tatbestände bzw. Merkmale geknüpften Zuweisungen entfallen, an ihre Stelle tritt eine einzige am Kriterium der Funktionsfähigkeit orientierte Zuweisung.

Bei der Gestaltung dieses - vereinfachten - Systems ist auf einen sehr niedrigen Ausgleichsgrad zu achten. Die nach den reformierten Kriterien noch zu zahlenden Zuweisungen sollten gemeinsam (je zur Hälfte) vom Bund und den anderen Ländern - von diesen nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit - aufgebracht werden.

Sollten die Länder untereinander eine weitergehende Solidarität üben wollen, bleibt ihnen dies unbenommen; eine verfassungsrechtlich oder bundesgesetzlich normierte Pflicht dazu

soll es aber nicht geben. Auf die neuen Bundesländer ist dieses Reformmodell erst dann ohne Einschränkung anwendbar, wenn sie ungefähr die Wirtschaftskraft der alten Länder erreicht haben. Das ergibt sich schon allein daraus, daß der Wettbewerb, den wir fördern wollen, ohne Chancengleichheit nicht denkbar ist.

Eine Reform der Finanzverfassung, die sich an diesen Eckpunkten orientiert, schafft klare Zuständigkeiten und verringert die Möglichkeiten gegenseitiger Blockade. Sie erhöht die Transparenz, gibt dem Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften Vorrang und führt über das Entwerfen und Erproben unterschiedlicher Zukunftsmodelle zu einem Lernprozeß. Schließlich werden dringend erforderliche Anreize zu vermehrten wirtschafts- und finanzpolitischen Anstrengungen zur Pflege der eigenen Steuerbasis und zur Sparsamkeit gesetzt. Dies alles kommt den Bürgern zugute. Sie haben ein Recht darauf, daß der Staat verantwortlich mit ihrem Geld umgeht.

Bonn, den 21. August 1998

Dokument 8/2: „Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Subsidiarität ohne Wenn und Aber!“ (29.10.1999)

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 Kompetenzvermengung 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 Vorstellung-

gen 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 hindrängt. 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 unabhängig 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 geknüpfte 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 Hoheitsebenen 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 Konkurrenzklage 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

Dokument 8/3: „Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern“ (15.01.2002)

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 zubezugen,
- Aufgaben- und Ausgaben-Kompetenz zusammen mit der dazugehörigen Steuerhoheit jeweils ausschließlich einer Ebene zuzuordnen, so dass die Länder die alleinigen 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.
- 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 ebenso gut 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 Zustimmungspflichtigkeiten:

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.

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 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 verloren geht, 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 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.

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.

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 gestaltungs-fähigen Gesellschaft gehört ein lernender, politischer Bundesrat.

Berlin,den 15.Januar 2002

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).

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.

- (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, 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 Verwaltungs- ausgaben 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).

DOKUMENT 9: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Jürgen Papier: „Föderalismus auf dem Prüfstand“, Vortrag auf der Assessorenwoche in Karlsruhe-Rüppurr (17.09.2003)

Hans-Jürgen Papier (Präsident des Bundesverfassungsgerichts und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Öffentliches Sozialrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München) äußerte sich im Laufe des Jahres 2003 mehrmals zur Reform- und Steuerungsfähigkeit der Bundesrepublik. Stark beachtet wurde sein Artikel in der F.A.Z vom 31.01.2003 unter der Überschrift „Reform an Haupt und Gliedern“. Darauf folgten Reden und Interviews, in denen die Föderalismus-Reform ein Thema war (vgl. die Interviews mit dem SPIEGEL und dem Tagesspiegel am Sonntag („Das tangiert die Grundfesten“, in: DER SPIEGEL 39/2003 vom 22.09.2003; „Verfassungsrichter rügt Regierung“, in: Tagesspiegel am Sonntag vom 14.09.2003).

Den im Folgenden abgedruckten Vortrag hielt Herr Präsident Papier am 17.09.2003 auf der Assessorenwoche der Oberfinanzdirektion Karlsruhe in Karlsruhe-Rüppurr. Er erwähnt hier u.a. die Möglichkeit, als Alternative zum Bundesrat ein Senats-Modell nach amerikanischem Vorbild einzuführen. Er bekräftigte diese Anregung am 16.10.2003 in einem Interview mit dem Rheinischen Merkur („Das Parlament stärken!“, in: Rheinischer Merkur vom 23.10.2003) und führte aus, dass ein Senatsmodell zur Entflechtung der politischen Ebenen beitragen würde, weil die Landesregierungen dann auf Bundesebene nicht mehr an Entscheidungen mitwirken würden. Außerdem würde die Landespolitik wieder mehr Gewicht bekommen und die demokratische Legitimation der zweiten Kammer würde stärker sein als die des Bundesrates. Allerdings sei „noch zu diskutieren [...], ob sie [die Mitglieder des Senats] vom Volke unmittelbar oder von den Landesparlamenten gewählt werden.“

I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer Umbruchphase. Der Reformbedarf zeigt sich an allen Ecken und Enden. Ich nenne als Stichworte nur: die Bekämpfung der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit, die Sicherung des Gesundheits- und Krankenversicherungssystems, die Anpassung der Altersversorgungssysteme an die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, den Bedarf an weiterer Deregulierung und Liberalisierung im Bereich von Wirtschaft und Arbeit, die Defizite in den öffentlichen Haushalten, vom Bund über die Länder bis hin zu den Gemeinden. Die Krise unseres Gemeinwesens hat aber noch eine zweite Seite. Ich meine die nun schon lange anhaltende Blockade der Politik und die Handlungsunfähigkeit oder jedenfalls Handlungsschwäche der staatlichen Institutionen. Denn: Zu substantiellen Entscheidungen über die – in ihrer Notwendigkeit weithin kaum noch bestrittenen – Reformen ist es bislang nicht oder nur in Randbereichen gekommen. Kaum zeigt sich politischer Gestaltungswille, so werden sofort nicht nur politische Gegenargumente, sondern vor allem auch verfassungsrechtliche Blockademöglichkeiten ins Felde geführt.

Als eine der mutmaßlichen Hauptursachen für die gegenwärtige Politik-Blockade ist dabei die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes ins Visier geraten. Das Magazin DER SPIEGEL etwa hat im Mai dieses Jahres in einer Titelgeschichte vom Grundgesetz als einer „verstaubten Verfassung“ gesprochen und damit vor allem die - von ihm so genannte - „Föderalismus-falle“ gemeint, in der „jede politische Initiative zuverlässig zu Staub zermahlen“ werde. Noch vor zehn Jahren waren ganz andere Töne zu vernehmen. Ein renommierter Staatsrechtslehrer, Josef Isensee, konnte damals fast euphorisch resümieren, dass „den Deutschen die Erkenntnis“ dämmere, „welches verfassungsrechtliche Glück ihnen in ihrem föderativen Erbe zugefallen“ sei. Hält man sich nur an diese beiden Zitate, so hat sich die Einstellung gegenüber dem Föderalismus und gegenüber der Bundesstaatsidee deutscher Prägung, so scheint es, in kurzer Zeit erheblich gewandelt.

Der Föderalismus muss auf den Prüfstand – das ist mittlerweile wohl allgemeine Meinung. Ein Föderalismuskonvent der Landesparlamente hat im März 2003 erste Thesen zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung formuliert (sog. Lübecker Erklärung). Bundestag und Bundesrat sind sich grundsätzlich einig über die Einsetzung einer Föderalismuskommission, die Reformvorschläge ausarbeiten und im Herbst dieses Jahres ihre Tätigkeit aufnehmen soll. Vor diesem Hintergrund möchte ich in meinem Vortrag zunächst die wesentlichen Entwicklungen nachzeichnen, die unser bundesstaatliches System im Laufe der nunmehr über 50-jährigen Geschichte des Grundgesetzes vollzogen hat und die letztlich der Auslöser für die jetzige Reformdiskussion bilden (unten II.). Auf dieser Grundlage will ich mich anschließend mit den rechtlichen und politischen Möglichkeiten befassen, mit denen sich bestehende Hemmnisse und Blockaden – jedenfalls zum Teil - wieder abbauen lassen (unten III.).

II. Entwicklungen im föderalen System

Zunächst also zu der Entwicklung des föderativen Systems, soweit sie für die hier interessierenden Fragen von Bedeutung ist. Der deutsche Bundesstaat hat sich – so lässt sich diese Entwicklung vorab in großen Zügen kennzeichnen – von einer anfangs eher dualistischen Prägung, die die Eigenständigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und die Eigenstaatlichkeit der Länder betonte, zu einer unitarisch-kooperativen Staatsform gewandelt. Nimmt man die Europäische Union hinzu, so sind die staatlichen Aufgaben und Kompetenzen heute auf drei föderative Ebenen – Länder, Bund und Europa - verteilt, zugleich aber auf vielfältige Weise miteinander verzahnt und verflochten. Verschiedene Faktoren haben dazu beigetragen, dass sich in diesem komplexen System des „Verbundföderalismus“ erhebliche Blockademöglichkeiten etabliert haben.

1. „Hochzonung“ staatlicher Aufgaben

Ein erste signifikante Entwicklung besteht darin, dass sich Politik und Rechtsetzung stetig von den niedrigeren auf höhere Ebenen verlagert haben. Das gilt sowohl für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als auch für das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Die „Hochzonung“ von Aufgaben beruht zum einen auf förmlichen Veränderungen im Verfassungsgefüge. Innerstaatlich sind neue Kompetenzen für den Bund im Wege der Verfassungsänderung begründet worden. In noch größerem Maße haben vertragliche Kompetenzübertragungen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union stattgefunden; so sind nach Schätzungen etwa 80% des in Deutschland derzeit verbindlichen Wirtschaftsrechts von den Gemeinschaftsorganen gesetzt.

Zu diesen förmlichen Änderungen kommt hinzu, dass bestehende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten nahezu vollständig von der jeweils höheren Ebene an sich gezogen und

ausgeschöpft wurden. Die sog. Bedürfnis-Klausel des Art. 72 Abs. 2 GG alter Fassung hat den Ländern im Ergebnis nur einen äußerst geringen Schutz gegenüber dem Zugriff des Bundesgesetzgebers vermittelt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Entscheidung darüber, ob für die bundesgesetzliche Regelung eines Sachverhalts ein „Bedürfnis“ besteht, bekanntlich als eine Frage des politischen Ermessens angesehen, das nur in begrenztem Umfang einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sei. Mit der 1994 erfolgten Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG zu der heute geltenden sog. Erforderlichkeits-Klausel sowie mit der Einrichtung eines speziellen verfassungsgerichtlichen Verfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG sollte deshalb die Position der Länder und insbesondere die der Landesparlamente gestärkt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dem in seinem Urteil zum Altenpflegegesetz (NJW 2003, 41) Rechnung getragen und sieht in Art. 72 Abs. 2 GG nunmehr eine in vollem Umfang justiziable Bestimmung. Dennoch sollten die praktischen Auswirkungen dieser Verfassungs- und Rechtsprechungsänderung nicht überschätzt werden; der Zug zu einer unitarischen, zentralstaatlichen Gesetzgebung dürfte auch künftig nur in Randbereichen durch verfassungsrechtliche Maßgaben der eben genannten Art gebremst werden.

Die aus dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern bekannte Ausschöpfung konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten wiederholt sich im übrigen im europäischen Rahmen, dort im Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip, obwohl vielfach beschworen, hat sich in der Praxis bisher als wenig effektiv erwiesen. Der vom „Konvent für die Zukunft Europas“ vorgelegte Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung von Europa“ sieht nunmehr eine spezielle Klagemöglichkeit zum Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor. Eine solche Klage soll von den Mitgliedstaaten im Namen ihres jeweiligen nationalen Parlaments oder einer ggf. bestehenden zweiten Kammer – in Deutschland also im Namen von Bundestag oder Bundesrat – erhoben werden können. Ob sich durch diese - vor allem von Deutschland geforderte - prozedurale Ergänzung die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips in der Praxis wesentlich verbessern wird, bleibt freilich ungewiss.

2. „Beteiligungsföderalismus“ und „kooperativer Bundesstaat“

Die geschilderte „Hochzonung“ staatlicher Aufgaben ist nicht nur unter dem Blickwinkel der Unitarisierung und Zentralisierung von Politik und Rechtsetzung von Bedeutung. Sie hat vielmehr auch zu einschneidenden Veränderungen im parlamentarischen System geführt. Denn an die Stelle der parlamentarischen Gesetzgebung auf der jeweils niedrigeren Ebene sind Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung auf der höheren Ebene getreten. Sehr plastisch wird insoweit auch von „Beteiligungsföderalismus“ gesprochen. Innerstaatlich handelt es sich um die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat, der aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht. Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft bildet die zentrale Rechtsetzungsinstanz ein Rat, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammensetzt. In beiden Fällen sind es also Regierungsvertreter, die an der Stelle des Parlaments handeln. Und in beiden Fällen werden Entscheidungen nicht mehr in einem öffentlichen parlamentarischen Verfahren für die jeweilige politische Einheit getroffen, sondern in zwischenstaatlicher bzw. intergouvernementaler Kooperation einheitlich für alle beteiligten Staaten bzw. Länder ausgehandelt und nach dem Mehrheitsprinzip beschlossen.

Im Gegenzug hat sich die Funktion der Parlamente nicht selten auf die einer „Ratifikationsinstanz“ ohne wesentliche eigene Gestaltungsmacht verkürzt. Besonders deutlich tritt dies bei der Umsetzung der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen hervor, zum Beispiel im Bereich der zumeist sehr detaillierten Richtlinien. Aber auch dort, wo den Bundesländern *de iure* eigene Kompetenzen verblieben sind – um wieder die innerstaatliche Ebene anzuspre-

chen -, vollzieht sich die Rechtsetzung häufig so, dass sich die Landesexekutiven untereinander, zum Teil auch mit dem Bund, abstimmen und sich auf Musterentwürfe oder im Kern gleichförmige Regelungen einigen. Den Parlamenten ist auch in diesen Fällen die sachliche Gestaltung entzogen. Sie sind vor die Alternative gestellt, auf das ihnen unterbreitete Resultat exekutiv-föderativer Koordination mit Ja oder Nein zu antworten, wobei in der Praxis vielfach nur die Möglichkeit der Zustimmung verbleibt. Auch insoweit ist also ein erheblicher Bedeutungsverlust der Parlamente zu verzeichnen.

3. Mischfinanzierungen

Ein weiterer Problembereich bundesstaatlicher Kooperation ist mit dem Begriff der Mischfinanzierung, also der gemeinsamen Finanzierung einer staatlichen Aufgabe durch Bund und Länder, bezeichnet. (Entsprechende Finanzierungsmechanismen bestehen im Verhältnis zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten.) Jede Mischfinanzierung stellt eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Regel dar, dass Bund und Länder ihre Ausgaben gesondert tragen (Art. 104a Abs. 1 GG). Da die Länder zumeist aus politischen Gründen gezwungen sind, die vom Bund angebotene Finanzhilfe anzunehmen, verschafft sich – zum einen - der Bund über seine Mitfinanzierung Einfluss auf die Investitionsplanungen der Länder. Zum anderen wird aber auch die finanzielle Bewegungsfähigkeit der Länder zusätzlich eingeschränkt, weil durch die Bereitstellung der eigenen Finanzierungsanteile die ohnehin geringe freie Verfügungsmasse in den Länderhaushalten in erheblichem Umfang gebunden wird. Darin liegt eine ernsthafte Gefahr für die Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder und wiederum eine Einschränkung zulasten der Landesparlamente, hier in ihrem Budgetrecht.

4. Der Bundesrat als „zweite Parlamentskammer“ und „Ersatz-Opposition“

Das Gegenstück zu dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente bildet ein deutlicher Machtzuwachs des Bundesrats und dessen Wandel zu einer Art „zweiter Parlamentskammer“ und „Ersatz-Opposition“. Durch den Bundesrat wirken die Länder, wie bereits genannt, an der Gesetzgebung, und im übrigen auch an der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der sich aus dieser Funktion ergebende Machtzuwachs beruht vor allem auf einem Anstieg des Anteils zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, also solcher Gesetze, bei denen dem Bundesrat im Ergebnis ein definitives Vetorecht zukommt. Der Anteil der Zustimmungsgesetze an der Gesamtzahl der zustande gekommenen Bundesgesetze liegt seit einiger Zeit bei etwa 60 %. Hinzu kommt, dass es eine nicht näher fassbare Zahl von Gesetzesvorhaben geben dürfte, die mit Rücksicht auf eine Vetodrohung des Bundesrats von vorneherein unterbleiben oder aber im Gesetzgebungsverfahren zurückgezogen werden.

Bei der Wahrnehmung der Länderinteressen im Bundesrat können und dürfen selbstverständlich auch parteipolitische Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Aber je mehr der Bundesrat bzw. seine Mehrheit sich de facto als „Ersatz-Opposition“ im Verhältnis zur Bundestagsmehrheit versteht, desto größer ist die Gefahr einer rein oppositionspolitisch motivierten Obstruktions- oder Blockadepolitik und desto stärker ist im übrigen die genannte Tendenz zur Entparlamentarisierung. Denn im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes ist es zwar durchaus angelegt, dass sich die Kontrolle der Regierung nicht über das Parlament als solches vollzieht, sondern auf einem Gegenspiel von Bundesregierung und Regierungsmehrheit im Bundestag einerseits und parlamentarischer Opposition andererseits beruht. Wenn sich dann aber auch die Kontrollfunktion in wesentlichen Teilen aus dem Bundestag in den Bundesrat verlagert, so läuft das Parlament Gefahr, einer weiteren zentralen Aufgabe verlustig zu gehen.

5. Verhältniswahlrecht und Koalitionsregierungen

Die Machtposition des Bundesrats beruht allerdings nicht allein auf dessen verfassungsrechtlicher Stellung, sondern auch auf einem durchaus eigentümlichen Wahlverhalten. Denn mit einer schon länger zu beobachtenden Regelmäßigkeit bevorzugen die Wähler bei den für die Zusammensetzung des Bundesrats maßgeblichen Wahlen zu den Landesparlamenten diejenigen Parteien, die sie bei der jeweils zurückliegenden Bundestagswahl in die Opposition verwiesen haben. Erst aus diesem Hin- und Her-Pendeln der Wählergunst, das Ausdruck eines zunehmenden Verlusts der Stammwählerpotentiale ist, resultiert das Blockadepotential des Bundesrats.

Hinzu kommt ein weiterer Faktor. Das bestehende Verhältniswahlrecht führt dazu, dass Regierungen in Deutschland typischerweise aus einer Koalition von zwei oder mehr Parteien gebildet werden. Auf Bundesebene war dies seit 1949 ausnahmslos der Fall, auf Länderebene bestehen Koalitionsregierungen in regelmäßig mindestens zwei Dritteln der Länder. Alle im Bundestag vertretenen Parteien tragen derzeit in Bund oder Ländern - zum Teil mit unterschiedlichen Partnern - Regierungsverantwortung und haben auf diese Weise Anteil am „Verhandlungsverbund“ des „Beteiligungsföderalismus“. Es gibt deshalb nicht nur die einfache Polarität zwischen Bundesregierung und Bundesrat, sondern zusätzlich auf beiden Seiten und in vielfältiger Ausführung den Mikrokosmos von Koalitionsvereinbarungen. Welche Blüten dies treiben kann, hat der – sicherlich exzeptionelle – Fall des Zuwanderungsgesetzes gezeigt. Erst unter der sehr fein geschliffenen Lupe des Verfassungsrechts – oder des Verfassungsgerichts - war hier noch zu erkennen, ob die sich widersprechenden Äußerungen der Bundesratsmitglieder ein und desselben Landes das vom Bundestag beschlossene Gesetz haben zustande kommen oder aber scheitern lassen.

6. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit des Staates

Fasst man die geschilderten Entwicklungen zusammen, so ist zunächst festzustellen, dass aus dem Verbund der drei Ebenen von Bund, Ländern und Europäischer Union ein hoch differenziertes und zugleich vielfältig verwobenes System der Politik und der Rechtsetzung entstanden ist. Dessen Komplexität wurde durch den 1992 neu geschaffenen „Europa-Artikel“ 23 des Grundgesetzes nochmals gesteigert, indem dem Bundesrat weitreichende Beteiligungsrechte in europäischen Angelegenheiten eingeräumt wurden. Die verstärkte Einbeziehung der Länder über den Bundesrat in die Europapolitik ist zwar einerseits durchaus konsequent. Andererseits hat die Verknüpfung von drei Ebenen (Länder – Bund – Europa) und die komplizierte Ausgestaltung des Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahrens auch die Frage aufgeworfen, ob eine derartige Konstruktion einer effektiven und operativ funktionstüchtigen Staatsleitung wirklich förderlich ist.

Das Dickicht der föderativen Beziehungen wirft allerdings nicht nur Fragen der Effizienz, sondern auch der Sicherung der demokratischen Verantwortlichkeit auf. Sehr häufig sind an einem Vorhaben mehrere Ebenen mit einer Vielzahl von Akteuren, zum Teil aber auch mit denselben Personen in unterschiedlichen Funktionen beteiligt – etwa als Ministerpräsident eines Landes und als Bundesratsmitglied oder aber als Mitglied der Bundesregierung und als Vertreter im Rat der EU, wobei jeweils noch gleichzeitig wahrgenommene Funktionen in Partei oder Fraktion hinzutreten können. Für den Bürger, nicht selten aber auch für den Fachmann, wird es dabei schwierig, die politische Verantwortlichkeit für einzelne Entscheidungen zutreffend zuzuordnen und mit seiner Stimmabgabe bei Wahlen gegebenenfalls zu sanktionieren.

Ein weiteres hervorstechendes Kennzeichen in der Entwicklung des bundesstaatlichen Systems ist der mehrfach angesprochene Bedeutungsverlust der Parlamente. Wesentliche politi-

sche Entscheidungen haben sich aus der parlamentarischen Beratung heraus verlagert in einen Verhandlungsverbund von Regierungsvertretern. Aus dem Gegenspiel von parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Opposition ist so seit einiger Zeit eine eigengeartete Wechselbeziehung zwischen Bundesregierung einerseits und Bundesratsmehrheit andererseits geworden. Sie schwankt zwischen einer wechselseitigen Blockade mit dem Bundesrat als „Ersatz-Opposition“ im ungünstigen und einer - Bund und Länder übergreifenden - informellen „Großen Koalition“ im günstigen Falle. Wahlen entscheiden unter diesem Blickwinkel weniger über politische Programme und grundlegende politische Weichenstellungen als über die Verteilung der Karten in künftigen Verhandlungsrunden - vielfach entscheiden sie aber auch gar nichts.

Als typische Entscheidungsform des „Verbundföderalismus“ hat sich schließlich, so lässt sich sagen, der alle Beteiligten und alle Interessen übergreifende Kompromiss etabliert. Das hat in ruhigen Zeiten durchaus sein Gutes. Das am Ende der Verhandlungen stehende Ergebnis kann sich auf einen breiten Konsens stützen; betroffene Gruppen können sich in der Entscheidung, jedenfalls mit Anteilen der von ihnen bevorzugten Lösung, wiederfinden; und politisch kann jede Seite die Erfolge der Entscheidung für sich verbuchen und deren Mängel auf den Gegner abwälzen. Stehen jedoch, wie derzeit, grundlegende Reformen und Richtungsentscheidungen und damit vor allem auch Maßnahmen an, die vielen Gruppen und Interessenten „weh tun“ werden und „weh tun“ müssen, so kann sich die föderative Politikverflechtung mit ihren Blockademöglichkeiten und Kompromisszwängen als hindernd und lähmend erweisen. Insofern wird man tatsächlich sagen müssen, dass sich in unserem föderativen System, so wie es sich unter der Geltung des Grundgesetzes entwickelt hat, auch Hemmnisse für die Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates herausgebildet haben, die mit den – ebenso unbestreitbaren und nach wie vor gegebenen – Vorzügen der Bundesstaatlichkeit abzuwägen sind.

III. Möglichkeiten zur Abhilfe

Welche Möglichkeiten gibt es, diese Hemmnisse wieder abzubauen?

1. Entflechtung der föderativen Ebenen, Alternativen zum Bundesrat

Die Vorschläge, die sich bisher in der Diskussion befinden, zielen im Kern allesamt auf eine Entflechtung der föderativen Ebenen. Betrachtet man die geschilderte Entwicklung zum „Beteiligungs-“ oder „Verbundföderalismus“, so ist mit dem Versuch, diese Entwicklung – zumindest in Teilen - wieder umzukehren, sicherlich der zutreffende Ansatzpunkt gewählt. Vor „Radikallösungen“ ist allerdings zu warnen. Das gilt insbesondere für den Vorschlag einer Abschaffung des Bundesrats, wie er gelegentlich schon vorgetragen worden ist. Art. 79 Abs. 3 GG entzieht die Grundlagen unserer bundesstaatlichen Ordnung einer Verfassungsänderung. Dazu zählen nicht nur das Bundesstaatsprinzip als solches sowie die Gliederung des Bundes in Länder, sondern ausdrücklich auch die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes. Die Institution des Bundesrats, über den sich diese Mitwirkung derzeit vollzieht, könnte daher jedenfalls nicht ersatzlos aufgehoben werden. Als Alternative zum Bundesrat käme vor allem ein Senatsmodell, wie es etwa in den Vereinigten Staaten besteht und wie es im übrigen auch bei der Schaffung des Grundgesetzes erwogen wurde, in Betracht. Wer die Institution des Bundesrats zur Disposition stellen will, müsste also eine gleichwertige Alternative präsentieren und in ihren Vorzügen und Nachteilen mit dem gegenwärtigen Verfassungszustand abwägen.

2. Rückübertragung von Aufgaben und klare Kompetenzabgrenzungen

Die Verfassungsgarantien zugunsten der Länder würden andererseits nicht daran hindern, die Zustimmungsrechte des Bundesrats wieder ein Stück in Richtung auf den ursprünglichen Zustand hin zurückzuführen. Im Ergebnis muss dies gar nicht mit einer politischen Schwächung der Länder einhergehen, wenn nämlich im Gegenzug eine gewisse Rückübertragung substantieller Gesetzgebungsbefugnisse auf die Länder stattfindet. Eine derartige Rückübertragung von Kompetenzen käme beispielsweise bei der - derzeit konkurrierenden - Gesetzgebungsbefugnis für die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der Länder (Art. 74a GG) oder bei den meisten Gegenständen aus dem Bereich der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) in Betracht.

Entsprechendes gilt im übrigen auch für die europäische Ebene. Der Handlungsauftrag des „Konvents für die Zukunft Europas“ hatte ausdrücklich vorgesehen, auch die Rückübertragung einzelner Aufgaben an die Mitgliedstaaten zu prüfen. Soweit ersichtlich enthält der jetzt vorliegende Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ allerdings keine einzige derartige Rückübertragung.

Sowohl innerstaatlich wie im europäischen Zusammenhang sind schließlich klare und eindeutige Kompetenzzuordnungen und Kompetenzabgrenzungen von besonderer Bedeutung. Sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach Gemeinschaftsrecht fällt der größte Teil der Gesetzgebungsmaterien in den Bereich der konkurrierenden bzw. – in der Terminologie des Entwurfs eines Verfassungsvertrags – in den Bereich der zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten. Die bisherigen Erfahrungen haben – wie bereits erwähnt - gezeigt, dass Bedürfnis-, Erforderlichkeits- oder Subsidiaritätsklauseln kein wirksames Mittel gegen Tendenzen zur Zentralisierung und „Hochzonzung“ von Aufgaben darstellen

3. Abkoppelung von sachlicher und verfahrensrechtlicher Regelung

Auch ohne Verfassungsänderung könnte im übrigen eine gewisse Abkoppelung der Bundesgesetzgebung von dem Erfordernis der Zustimmung durch den Bundesrat erreicht werden. Denn mehr als die Hälfte der Zustimmungsfälle ergibt sich aus den Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1), dass Bundesgesetze, die verfahrens- oder organisationsrechtliche Vorschriften enthalten, insgesamt, also auch hinsichtlich ihrer sachlichen Regelungen, unter dem Zustimmungsvorbehalt seitens des Bundesrats stehen. Würde der Bundestag hier die Regelung des Gesetzesvollzugs den Ländern überlassen, so könnte er sich mit den erforderlichen Mehrheiten über einen eventuellen Einspruch des Bundesrats hinwegsetzen. Eines der – seltenen - Beispiele für eine derartige Praxis bildet das Lebenspartnerschaftsgesetz, bei dem die Einführung eines neuen Rechtsinstituts um den Preis unterschiedlicher Ausführungsregelungen in den Ländern durchgesetzt wurde. Eine derartige Aufteilung des Gesetzesinhalts begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie käme möglicherweise häufiger und auch in anderen Regelungszusammenhängen in Betracht.

4. Veränderungen im Wahlrecht, Verlängerung der Legislaturperiode

Zu denken wäre ferner an Modifikationen im Bereich des Wahlrechts. Das geltende Verhältniswahlrecht entspricht einer grundsätzlich positiv zu bewertenden deutschen Tradition. Aber es bildet eben auch die Grundlage für jenen föderativen Allparteienverbund der Regierungskoalitionen mit seinen zum Teil lähmenden Begleiterscheinungen. Überlegungen, die auf Veränderungen des Wahlrechts in Richtung auf eine gezielte Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts - möglicherweise bis hin zur Einführung eines Mehrheitswahlrechts - gehen, sollten deshalb nicht von vorneherein ausgeschlossen sein. (Zur Stärkung des Parlamentarismus und des parlamentarischen Mandats könnte schließlich auch eine Verlängerung der Wahlperi-

ode des Bundestags auf 5 Jahre beitragen, die in der politischen Diskussion bereits verschiedentlich befürwortet worden ist.)

5. Konkurrenzföderalismus

Unter dem Blickwinkel einer Entflechtung der Politik erfreut sich schließlich seit einigen Jahren die Idee des „Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus“ gewisser Beliebtheit, bei dem die Länder miteinander und im Verhältnis zum Bund mit gestärkter Eigenstaatlichkeit und Autonomie in den politischen Wettbewerb treten. Auf der Grundlage der derzeitigen bundesstaatlichen Gliederung Deutschlands muss freilich vor allzu großen Erwartungen an dieses Modell gewarnt werden. Denn Wettbewerb, nicht nur der ökonomische, sondern auch der politische, setzt zumindest zweierlei voraus. Funktionsfähiger Wettbewerb erfordert zum einen halbwegs gleichstarke und gleichgewichtige Teilnehmer. Dass die föderale Struktur in Deutschland diesen Anforderungen bei weitem nicht entspricht, ist evident. Die deutschen Länder sind hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, Gebietsgröße, Wirtschaftskraft und finanziellen Leistungsfähigkeit in höchstem Maße inhomogen. Funktionsfähiger Wettbewerb ist zum anderen nur unter den Bedingungen eines Anreizsystems vorstellbar, das nach Lage der Dinge nur finanzwirtschaftlicher Natur sein kann. Auch dieses ist derzeit nur in stark eingeschränktem Maße gegeben. Denn die Finanzverfassung des Grundgesetzes verlangt, durch Gesetz sicherzustellen, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“; das Finanzausgleichsgesetz kann dabei „auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt“ (Art. 107 Abs. 2 GG). (Auf derartige Ergänzungszuweisungen, mit denen eine „extreme Haushaltsnotlage“ behoben werden soll, zielt im übrigen ein in diesem Monat beim Bundesverfassungsgericht eingegangener Normenkontrollantrag des Landes Berlin gegen das Finanzausgleichsgesetz.) Es findet also eine korrigierende Umverteilung und in gewissem Umfang auch Nivellierung in der Finanzkraft der Länder statt. Beide – dem Wettbewerbsmodell grundsätzlich widersprechenden – Gegebenheiten bedingen sich freilich gegenseitig: Das strukturelle Ungleichgewicht der Länder erfordert und rechtfertigt unter dem Blickwinkel bundesstaatlicher Solidarität den horizontalen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft. Ohne Beseitigung des ersten Mangels wird man deshalb das zweite Problem kaum lösen können.

6. Neugliederung des Bundesgebiets

Notwendige Vorbedingung jenes Modells des Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus wäre deshalb eine grundlegende Neugliederung des Bundesgebiets mit dem Ziel der Konstituierung deutlich weniger, aber dafür etwa gleichgroßer und gleichpotenter Länder. Auf dieser Basis könnte dann das System des Finanzausgleichs und der Mischfinanzierungen grundlegend reformiert und den Ländern eine größere finanzielle Eigenständigkeit und Eigenverantwortung eingeräumt werden. Schließlich würde auch die angesprochene Rückübertragung von Aufgaben und Kompetenzen an die Länder auf wesentlich günstigere Bedingungen stoßen als dies bei der derzeitigen föderalen Struktur der Fall sein würde. Ich bin allerdings zugegebenermaßen sehr skeptisch, ob derart weitreichende Schritte, obwohl immer wieder diskutiert, politisch durchsetzbar oder auch nur auf breiter Basis ernsthaft beabsichtigt sind. Dennoch: Wer eine dauerhafte Stärkung und Sicherung des deutschen Föderalismus – auch im Zusammenhang der europäischen Integration – wirklich erreichen will, kommt an der Frage einer Neugliederung des Bundesgebiets nicht vorbei.

IV. Schluss

Ich komme damit zum Schluss. Mein Vortrag hat, so meine ich, gezeigt, dass in unserem derzeitigen föderalen System in der Tat eine ganze Reihe von Hemmnissen und Blockademöglichkeiten angelegt ist, deren negative Auswirkungen gerade in der heutigen krisenhaften Situation besonders deutlich hervortreten. Diese Hemmnisse beruhen freilich nicht auf einer einzigen Ursache. Nicht alle Probleme beruhen auch auf der konkreten Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit durch das Grundgesetz, so dass sie – nur - im Wege der Verfassungsänderung behoben werden könnten; vielfach würde bereits eine bloße Änderung der Staatspraxis genügen, um drohende Blockaden zu umgehen, etwa mittels der von mir genannten Trennung von sachlichen und verfahrensrechtlichen Regelungen in einem Bundesgesetz. Die Rede von der „Föderalismusfalle“ darf deshalb nicht zu falschen Vereinfachungen und Pauschalierungen und zu der trügerischen Hoffnung auf ein Patentrezept führen, mit dem alle oder die meisten Probleme auf einen Schlag zu lösen wären.

Föderalismus ist ein Staatsprinzip, dessen konkrete Form in besonderer Weise von den politischen und sozialen, kulturellen und geschichtlichen Gegebenheiten des jeweiligen Landes bestimmt wird - anders als beispielsweise die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit oder der Achtung von Grund- und Menschenrechten, die sich durch Universalität und systematische Stringenz auszeichnen. Veränderungen seiner Umwelt schlagen deshalb unweigerlich auf das bundesstaatliche System durch. Insbesondere die weitgehende Annäherung und Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, erst recht die zunehmende Globalisierung vieler Lebenszusammenhänge, lassen die historisch geprägte Struktur unserer bundesstaatlichen Ordnung heute in mancherlei Hinsicht als kleinteilig und anpassungsbedürftig erscheinen. Die Notwendigkeit fortlaufender Anpassung ist freilich keine Schwäche des Föderalismus, sie ist – wenn man so will – Teil seines Wesens, Teil der jahrhundertelangen Tradition dieses Verfassungsprinzips in Deutschland. Bisher hat man sich allerdings gescheut, die wirklich „dicken Brocken“ in der Reformdiskussion anzupacken, wie etwa die Frage einer substantiellen Neugliederung des Bundesgebiets und damit verbunden einer Reform der Finanzverfassung. Die gegenwärtige Krise des Landes ist deshalb vielleicht auch Herausforderung und Chance zur Erneuerung.

DOKUMENT 10: Prof. Dr. Fritz W. Scharpf: „Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb“, in: FAZ vom 07. April 2001

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf (Direktor und Emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln) hat sich seit Jahrzehnten immer wieder mit stark beachteten Beiträgen wissenschaftlich und publizistisch zu Fragen des Föderalismus – in Deutschland und Europa – geäußert. Der hier abgedruckte Aufsatz, mit dem er sich an der gegenwärtigen Reform-Diskussion beteiligt, plädiert für die Einführung von „Experimentierklauseln“ zu Gunsten einzelner Länder.

In einem über ein Jahr später erschienenen Artikel („Die gefesselte Republik“, in: DIE ZEIT 35/02 vom 29.08.2002) greift er das Konzept der „Experimentierklauseln“ wieder auf und erweitert es durch den Vorschlag, einen systematischen Leistungsvergleich für die so gefundenen individuellen Lösungen der Länder einzuführen. Er stellt sich ein Gremium vor, das – nach Vorbild des Wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik in den Niederlanden – die Freiheit hat, „auch ohne politischen Auftrag einzelne Politikfelder zu untersuchen und eigene Indikatoren für den Vergleich zwischen den Ländern zu entwickeln“.

In diesem neueren Aufsatz erinnert er auch an das hohe Quorum für Verfassungsänderungen und gibt zu bedenken, ob eine substantielle Föderalismus-Reform nicht eine Große Koalition voraussetzt.

[...]

Die europäische Integration ist dabei, die Funktionsbedingungen der Politik im deutschen Föderalismus - ebenso wie in allen anderen Mitgliedstaaten - grundlegend zu verändern. Seit Mitte der achtziger Jahre hat sie die nationalen Handlungsmöglichkeiten immer engeren rechtlichen Beschränkungen unterworfen. Viele bisherige Optionen der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstrukturpolitik, der Kommunikations-, Energie-, Verkehrs-, Medien-, Beschäftigungs- oder Sozialpolitik werden nun vom europäischen Recht ausgeschlossen. Aber trotz ihrer unmittelbaren und erheblichen Wirkungen, die vor allem die Verwaltungen der Länder zu spüren bekommen, sind die europarechtlichen Beschränkungen selbst weniger wichtig als die Tatsache, daß sich im Zuge der wirtschaftlichen Integration auch das Verhältnis zwischen Politik und Ökonomie in den Mitgliedstaaten verändert hat.

Innerhalb der Europäischen Union sind inzwischen die Produktmärkte und die Kapitalmärkte vollständig integriert, während die tatsächliche Integration der Arbeitsmärkte hinter der rechtlichen zurückbleibt. Die Verbraucher können ohne Zollschranken zwischen Angeboten aus allen Unionsstaaten wählen. Unternehmen können sich in der Union die attraktivsten Produktionsstandorte suchen, ohne ihren Zugang zum heimischen Markt zu gefährden. Investoren können ihr Kapital überall anlegen, und im Bereich der Währungsunion braucht niemand mehr das Risiko von Wechselkursänderungen einzukalkulieren.

Die Politik im Nationalstaat ist jedoch weiterhin vom Steueraufkommen und damit von Produktion, Beschäftigung und Wachstum der Einkommen im eigenen Land abhängig. Die Regierungen werden auch weiterhin für wirtschaftliche Mißerfolge politisch verantwortlich gemacht. Daher konkurrieren nun die Mitgliedstaaten und Regionen der Union gegeneinander um mobile Steuerquellen, mobile Unternehmen und mobile Investitionen. Immer geht es dabei darum, die Bedingungen im eigenen Land für Steuerzahler, Unternehmen und Investoren so attraktiv zu machen, daß diese keinen Anlaß sehen, ihren Wohnsitz, die Standorte für Produktion, Forschung und Entwicklung und Headquarter-Funktionen oder ihr Kapital ins Ausland zu verlagern.

Was bedeutet all dies für die Verfassungsordnung der Bundesrepublik - also für Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und für das Verhältnis der deutschen Länder zueinander?

Der Konsensföderalismus gerät durch politische Immobilität in Verruf.

Im deutschen Wirtschaftsraum mit einheitlicher Währung, integrierten Produktmärkten und uneingeschränkter Kapitalmobilität standen die Länder untereinander schon immer in Standortkonkurrenz um Investitionen und Arbeitsplätze. Aber im Gegensatz zur heutigen Situation in der Europäischen Union wurde in der Mehrzahl der für die Wirtschaft bedeutsamen Politikfelder der Wettbewerb zwischen den Ländern neutralisiert durch ein bundeseinheitliches Steuer-, Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht, durch einheitliche Ausbildungsordnungen und durch eine weitgehend bundeseinheitliche Tarifpolitik der deutschen Industriegewerkschaften. Innerhalb Deutschlands zahlten die miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen im Prinzip also dieselben Steuern und Abgaben, unterstanden derselben Rechtsordnung und denselben Lohntarifen.

Der Standortwettbewerb zwischen den Ländern mußte also - nachdem auch der Subventionswettbewerb mit der Einführung der "Gemeinschaftsaufgaben" bundeseinheitlichen Regeln unterworfen worden war - im wesentlichen mit den Mitteln der Industrie- und Infrastrukturpolitik ausgetragen werden. Wichtig waren die Verkehrsanbindung, die administrative Unterstützung bei Genehmigungsverfahren, die Kreditpolitik von Landesbanken und Sparkassen, die Verfügbarkeit von Risikokapital sowie die Quantität und Qualität von wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen, Technologietransfer-Agenturen, Fachhochschulen, Berufsschulen und Fortbildungseinrichtungen. Eine zunehmende Rolle spielte überdies die Qualität des Kultur- und Freizeitangebots für Führungskräfte, hochqualifizierte Mitarbeiter und deren Partnerinnen.

All dies bleibt weiter wichtig und gewinnt sogar noch an Bedeutung. Was sich aber im Zuge der europäischen Integration geändert hat, ist der Kreis der Wettbewerber. Die deutschen Unternehmen konkurrieren nun nicht mehr unter gleichen Rahmenbedingungen nur miteinander. Die deutschen Länder sind nicht mehr unter sich, sondern stehen im Standortwettbewerb mit europäischen Regionen, deren nationale Steuersysteme, Rechtsordnungen und Arbeitsbeziehungen sich zum Teil grundlegend unterscheiden. Das einheitliche deutsche Recht, die einheitlichen deutschen Steuern und die einheitlichen deutschen Löhne haben die Fähigkeit verloren, die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen zu egalisieren. Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Binnenmarkt sind deshalb in vieler Hinsicht Anpassungsleistungen erforderlich. Die Frage ist, auf welcher staatlichen Ebene sie erbracht werden sollen.

Die in der Politikwissenschaft seit langem analysierte Tendenz zur politischen Immobilität hat den deutschen "Konsensföderalismus" seit einigen Jahren auch öffentlich ins Gerede ge-

bracht. In Reaktion auf die vermuteten Anpassungszwänge des internationalen Standortwettbewerbs wird nun der Ruf nach grundlegenden Verfassungsreformen laut, die sich am Gegenmodell eines konsequenten "Wettbewerbsföderalismus" orientieren sollen. Auch wenn nicht alle Forderungen überall gleich gewichtet werden, geht es dabei im Kern immer um Vorschläge zur Herstellung von Finanz-, Steuer- und Regulierungswettbewerb zwischen den deutschen Ländern.

Der geltende Finanzausgleich, der allen Ländern annähernd gleiche Pro- Kopf-Einnahmen sichert, soll ersetzt werden durch Regelungen, welche Unterschiede der Wirtschaftskraft auch in der Finanzausstattung der Länder stärker zur Geltung bringen (Finanzwettbewerb). Der große Steuerverbund, bei dem der Ertrag der quantitativ ergiebigen Steuern zwischen Bund und Ländern geteilt wird, soll durch die Trennung zwischen reinen Bundessteuern und reinen Landessteuern ersetzt, die Gesetzgebungskompetenz für die Landessteuern auf die Landtage rückübertragen werden (Steuerwettbewerb). Schließlich sollen die Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Mitwirkungsrechte des Bundesrates korrigiert und wesentliche Regelungsbereiche in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers rückübertragen werden (Regulierungswettbewerb).

Der gegenwärtige Finanzausgleich dient vor allem dem Zweck, in sämtlichen Bundesländern gleichwertige Lebensverhältnisse durch ein gleichwertiges Angebot staatlicher Leistungen zu sichern. Diesen normativen Anspruch kann man gewiß in Frage stellen, auch wenn dies gegenüber den ostdeutschen Bürgern nicht leicht zu begründen wäre. Mit der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik im europäischen Binnenmarkt hätte die angestrebte Senkung der Ausgleichsquoten jedoch so gut wie nichts zu tun. Aus politikwissenschaftlicher Sicht erscheint es jedenfalls naiv zu vermuten, daß erst der fiskalische Wettbewerb die Anreize zu einer am Interesse der Wirtschaft orientierten Landespolitik schaffen müsse.

Der Wettbewerb, der die Landespolitik antreibt, geht nicht um das Finanzaufkommen, sondern er geht um Wählerstimmen und um das Wahrnehmen der Regierungsverantwortung - und dafür sind heutzutage Beschäftigung und Arbeitsplätze und der Erfolg der einheimischen Wirtschaft allemal wichtigere Argumente als die Sorgen und Freuden des Finanzministers. Schließlich ist Bayern auch nicht durch den jahrzehntelangen Bezug von Ausgleichsleistungen daran gehindert worden, sich von den hinteren Rängen auf einen Spitzenplatz in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit voranzuarbeiten.

In der Sache freilich hängt der Finanzausgleich mit der Forderung nach Steuerwettbewerb eng zusammen. Eine Trennung der Steuerquellen und Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen ohne Änderung des Finanzausgleichs wäre absurd. Bei dem gegenwärtigen Ausgleichsniveau von 99,5 Prozent des Bundesdurchschnitts müßte dann jedes Land versuchen, die eigenen Steuersätze auf Kosten aller übrigen Länder zu senken. Da das aber im ganzen nicht gutgehen könnte, wäre das Ergebnis ein Kartell der Finanzminister, das neuerlich einheitliche Steuersätze festschreiben würde - womit gewiß für den Wettbewerbsföderalismus nichts gewonnen wäre. Wenn man dies vermeiden will, dann müßte jede Regelung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs fiktive und einheitliche Steuersätze und außerdem einheitliche Steuertatbestände und Steuerbemessungsregeln definieren, so daß Forderungen und Leistungspflichten im Finanzausgleich nicht von der Erhöhung oder Senkung der Landessteuern beeinflußt werden.

Erst wenn dies gesichert ist, lohnt sich die Diskussion um eine Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen und damit um den Steuerwettbewerb. Dieser wird in der gegenwärtigen Diskussion entweder als Leistungswettbewerb gutgeheißen oder als ruinöse Konkurrenz gefürchtet. Je nach den Umständen haben beide Sichtweisen ihre Berechtigung. Um Leistungs-

wettbewerb geht es beispielsweise dann, wenn die Wähler zwischen den unterschiedlichen Steuer-Leistungs-Paketen konkurrierender Parteien entscheiden können.

Von "ruinösem" Unterbietungswettbewerb, der in letzter Konsequenz zum allseitigen Verzicht auf die Erhebung bestimmter Steuern führen müßte, kann man dagegen sprechen, wenn mobile Steuerquellen einseitig begünstigt werden - beispielsweise, wenn der Finanzplatz Luxemburg durch Verzicht auf die Besteuerung ausländischer Kapitalerträge subventioniert wird oder wenn die Niederlande, Belgien und Irland die Firmensitze oder Finanzierungsgesellschaften ausländischer Unternehmen von Steuern entlasten. Es spricht wenig dafür, diese Form des Steuerwettbewerbs zwischen den deutschen Ländern einzuführen.

Geringer sind die Risiken eines ruinösen Wettbewerbs bei den Verbrauchsteuern und bei den Steuern auf Arbeitseinkommen. Hier brauchte man nicht einmal vom Prinzip der Gemeinschaftsteuern abzugehen, um interessante Optionen für einen Leistungswettbewerb zwischen den Ländern zu eröffnen. Wenn den Ländern und Gemeinden ein (im Finanzausgleich nicht zu berücksichtigendes) Zuschlagsrecht zur persönlichen Einkommensteuer eingeräumt würde, könnte die Politik im einzelnen Land besondere Leistungen für die eigenen Bürger finanzieren, für die sie dann auch die Verantwortung vor den Wählern zu übernehmen hätte. Ebenso könnte man es den Ländern überlassen, ob sie (wiederum auf eigene Kosten) die Mehrwertsteuer für lokal erbrachte Dienstleistungen senken wollen - eine Option, die neuerdings von der Europäischen Union zugelassen, aber von der Bundesregierung pauschal abgelehnt wurde.

Schließlich zu jener Kategorie von Reformvorschlägen, die sich gegen die hypertrophe Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes richten und die eigenständigen Gesetzgebungskompetenzen der Landtage wieder ausweiten wollen: Sie stehen seit der Mitte der siebziger Jahre auf der verfassungspolitischen Tagesordnung, ohne daß bisher nennenswerte Fortschritte erzielt worden wären. Übriggeblieben ist nach vielen Anläufen nur die 1994 eingeführte Möglichkeit, daß der Bundesgesetzgeber selbst die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelungen verneinen und so den Weg für die Gesetzgebung der Länder freigeben könnte. Die bisherigen Ergebnisse entsprechen den pessimistischen Erwartungen.

Gerade hier aber wären Änderungen dringlich. Solange die Märkte national begrenzt waren, waren bundeseinheitliche Steuern und bundeseinheitliche Gesetze ökonomisch vorteilhaft, weil sie allen miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen und allen Kapitalanlegern gleiche Bedingungen sicherten - und weil dann die Kosten grundsätzlich auf die Verbraucher überwältzt werden konnten. Im Binnenmarkt aber haben die bundeseinheitlichen Standards ihre Schutzfunktion verloren. Was aus ökonomischen Gründen einheitliche Regeln braucht, muß auf der europäischen Ebene geregelt werden. Und bei allen Materien, die nicht für ganz Europa einheitlich zu regeln sind, ist nun ganz von neuem die Frage zu stellen, ob sie im Interesse der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit besser vom Bund oder besser von den Ländern geregelt werden.

Nicht auszuschließen ist die Möglichkeit einer ruinösen Deregulierungskonkurrenz.

Bei den Gesetzgebungskompetenzen muß freilich ebenso differenziert argumentiert werden wie bei den Steuern, weil auch hier die Möglichkeit einer ruinösen Deregulierungskonkurrenz nicht auszuschließen ist. Am Katalog der ausschließlichen Bundeskompetenzen will ohnehin niemand etwas ändern. Aber auch im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gibt es gute Gründe, Vorschläge, die eine pauschale Rückübertragung auf die Länder vorsehen, kritisch zu betrachten.

Auf der einen Seite stehen Regelungen, die vor allem marktkorrigierende Zwecke (zum Beispiel der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik) verfolgen. Im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen gehören dazu beispielsweise das Recht der öffentlichen Fürsorge (Artikel 74 Ziffer 7 Grundgesetz), die Sozialversicherung und der Arbeitsschutz (Artikel 74 Ziffer 12 Grundgesetz), der Verbraucherschutz (Artikel 74 Ziffern 19 und 20 Grundgesetz) oder der Umweltschutz (Artikel 74 Ziffer 24 Grundgesetz). Da derartige Regelungen negative Wirkungen auf Produktionskosten und Kapitalrenditen haben können, gäbe es hier ebenso wie bei den Steuern starke Anreize zu einer Unterbietungskonkurrenz, bei der schließlich alle Länder das Schutzniveau senken müßten, um die Abwanderung von Unternehmen und Investitionen und die Zuwanderung von Sozialfällen zu verhindern. Für Dezentralisierung und Regulierungswettbewerb werden hier also nur jene eintreten, die den deutschen Sozialstaat ohnehin für hypertroph und den Umweltschutz für übertrieben halten.

Anders steht es dagegen bei Regelungen, die vor allem der Wirtschaft dienen sollen - insbesondere im "Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen)" (Artikel 74 Ziffer 11 Grundgesetz). Hier mischen sich typischerweise Regelungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen fördern, mit solchen, die den Wettbewerb im Interesse der Unternehmen beschränken oder unterbinden. Dabei spricht viel dafür, daß in der Vergangenheit die wettbewerbsbeschränkenden Regeln das Übergewicht gewannen. Unter dem Druck des europäischen Standortwettbewerbs käme es deshalb nun darauf an, diese Regeln zu überprüfen und im Hinblick auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren.

Bei der Frage, auf welcher staatlichen Ebene dies geschehen sollte, gelten dieselben Kriterien wie für die Industriepolitik und die Infrastrukturpolitik. Der härtere Standortwettbewerb verlangt von den Unternehmen wie von der staatlichen Regulierung mehr Spezialisierung und Anpassungsflexibilität. In manchen Wirtschaftszweigen, die in ganz Deutschland unter einheitlichen Bedingungen operieren - zum Beispiel im Bank- und Börsenwesen oder in der Telekommunikation -, können Bundesgesetze und Aufsichtsbehörden des Bundes diese Leistung erbringen. In anderen geht es dagegen um die Optimierung der Produktionsbedingungen regional konzentrierter Wirtschaftszweige oder um die Regelung regional unterschiedlicher Arbeitsmärkte und Absatzmärkte - wobei gerade hier auch regional unterschiedliche politische Präferenzen eine wichtige und legitime Rolle spielen sollten.

Wenn man nun den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durchforstet, um nach Materien zu suchen, deren Rückübertragung auf den Landesgesetzgeber zu fordern wäre, so stößt man auf Schwierigkeiten. Schon die Liste der im "Recht der Wirtschaft" zusammengefaßten Bereiche (Artikel 74 Ziffer 11 Grundgesetz) enthält Regelungsbereiche ganz unterschiedlicher Art, und erst recht gilt dies für eine ganze Reihe anderer Ziffern im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung. Aber auch die in einer solchen Ziffer aufgeführten einzelnen Rechtsgebiete (etwa das "Arbeitsrecht") umschließen heterogene Problemlagen und Regelungsoptionen, deren einerseits sozialpolitische und andererseits ökonomische Bedeutung sich vorab und insgesamt kaum abschätzen läßt.

Deshalb sind selbst dem Freistaat Bayern zu der seit 1994 bestehenden Option einer Rückübertragung von Bundeskompetenzen auf die Länder durch Bundesgesetz gemäß Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz nur wenige triviale Vorschläge eingefallen. Dies kann auch gar nicht anders sein, wenn der Bundesgesetzgeber ohne konkreten Anlaß ganze Regelungsbereiche an die Länder zurückgeben soll. Wünschenswert wäre dagegen ein Verfahren, bei dem die Argumente für und gegen dezentrale Regelungen nicht abstrakt und generell, sondern in Anwendung auf den konkreten Fall gegeneinander abgewogen werden.

Diese Möglichkeit eröffnet ein Vorschlag, der schon im Bericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform von 1977 in einem Sondervotum enthalten war. Er lautet: "Abweichend von Artikel 72 Absatz 1, können die Länder im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ergänzen, wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung Einspruch erhebt."

Eine Experimentierklausel zugunsten eigenständiger Regelungen der Länder.

Hier ginge es also nicht um die pauschale Rückverlagerung ganzer Kompetenzbereiche auf die Länder. Vielmehr läge es an den einzelnen Landtagen und Landesregierungen, je für sich einzelne Handlungsfelder zu identifizieren, in denen nach ihrer politischen Überzeugung das einheitliche Bundesrecht die standortbezogenen Gestaltungsmöglichkeiten zu sehr einengt, und dann jene spezifischen landesgesetzlichen Regeln zu formulieren, welche das Bundesrecht ergänzen oder ersetzen sollen. Um diese, und nur um diese, ginge es dann bei der nachfolgenden Prüfung im Bundestag.

Wenn es zu einer solchen Verfassungsreform käme, dann könnte Nordrhein- Westfalen, ohne auf die anderen Länder warten zu müssen, die Gründung von Computerunternehmen ohne Meisterprüfung zulassen. Baden-Württemberg dürfte im Alleingang Ausbildungsgänge für neue Berufe einführen. Bayern wäre in der Lage, den Kündigungsschutz zu liberalisieren. Sachsen wäre es gestattet, flexiblere Bedingungen für Zeitarbeit zu schaffen. Hamburg und Berlin könnten, wenn sie denn wollten, den Ladenschluß ganz außer Kraft setzen oder auch eine Ausbildungsplatzabgabe einführen. Gewiß könnten solche Initiativen ins Leere laufen, wenn die Mehrheit im Bundestag ihr Prüfungsrecht nach parteipolitischen Kriterien ausüben sollte. Aber angesichts der gemeinsamen Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Standorte im europäischen Binnenmarkt erscheint diese Gefahr gerade im Blick auf die wirtschaftsrechtlichen Kompetenzen gering.

Mit einer solchen Reform käme Deutschland auf dem Wege zu einem innovationsfreundlichen Wettbewerbsföderalismus ein gutes Stück voran. Mit jeder erfolgreichen Initiative eines Landes hätte der deutsche Föderalismus eine neue Experimentierfähigkeit und neue Chancen des "Policy learning" gewonnen. Im Prinzip könnten dann die deutschen Länder ebenso nach eigenständigen Lösungen für ihre ökonomischen Probleme suchen, wie dies heute nur unseren erfolgreicherem kleinen Nachbarstaaten - zum Beispiel Dänemark oder den Niederlanden - möglich ist. Je nach dem Ausgang ihrer Experimente wäre dann entweder mit einer baldigen Revision oder aber mit Imitation durch die anderen Länder zu rechnen. Der Zugewinn an Problemlösungsfähigkeit könnte erheblich sein.

Politisch läge darin ein Gewinn für die Demokratie, aber auch für die Länder. Unter den Zwängen des europäischen Standortwettbewerbs hat die ökonomische Bedeutung der Landespolitik objektiv zugenommen. Die vorgeschlagene Reform würde auch dem Gesetzgeber auf Landesebene wirtschaftspolitisch bedeutsame Wahlmöglichkeiten eröffnen, welche die politische Auseinandersetzung lohnen. Die öffentliche Aufmerksamkeit für Entscheidungen der Landtage müßte zunehmen - und ebenso die eigenständige, nicht nur von der Sitzverteilung im Bundesrat abgeleitete Bedeutung von Landtagswahlen. Der demokratische Bundesstaat könnte die ihm zugeschriebenen, aber im deutschen Konsensföderalismus verlorengangenen Vorteile einer stärker differenzierenden Reaktion auf unterschiedliche Präferenzen der Bürger wenigstens zum Teil zurückgewinnen.

Im Vergleich zur derzeit vor allem diskutierten Spreizung des Finanzausgleichs oder zur Beseitigung des Steuerverbundes würde eine Experimentierklausel zugunsten eigenständiger landesgesetzlicher Regelungen auch nicht Interessenkonflikte zwischen reichen und armen,

westdeutschen und ostdeutschen oder großen und kleinen Ländern provozieren. Sie käme den Interessen aller Landtage entgegen und würde die institutionellen Eigeninteressen der Landesregierungen jedenfalls nicht verletzen. Widerstand im Bundesrat wäre kaum zu erwarten. Ob freilich eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag für eine derartige Liberalisierung und Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen gewonnen werden könnte, steht auf einem anderen Blatt. Jedenfalls würde es sich lohnen, die für Verfassungsreformen überhaupt verfügbaren politischen und publizistischen Energien auf diese insgesamt praktikable und erfolgversprechende Variante zu konzentrieren.

DOKUMENT 11: Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner: „Reformstau durch ein Zuwenig an Föderalismus“, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4/2002

Der folgende Artikel entstand für das Zeitgespräch zum Thema „Reformstau durch Föderalismus“ in der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“, in dem sich neben Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner auch Dr. Klaus von Dohnanyi, Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim und Prof. Dr. Gerhard Lehbruch zur Umgestaltung des Föderalismus in Deutschland äußerten.

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie und Direktor des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen.

Spätestens seit F. W. Scharpf¹ das Wort von der „Politikverflechtungsfalle“ geprägt hat, wird in der Bundesrepublik Deutschland der Föderalismus für den bestehenden Reformstau (mit-) verantwortlich gemacht. Als wesentliches Problem gelten die unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, die seit den sechziger Jahren fast durchgängig zu beobachten sind: Wenn die Regierung in Bonn wechselt, dauert es nicht sehr lange, bis die im Bund regierenden Parteien ihre Mehrheit in der Länderkammer verlieren und im Bundesrat wieder Kompromisse gesucht werden müssen. Um diese Situation zu ändern, wird das Heil in einem Ausbau des Zentralismus gesucht, welcher dem Bund weitere Kompetenzen zuordnen soll, so dass durch die Länderkammer keine Blockade der Bundespolitik mehr erfolgen kann.

Es ist nicht zu bezweifeln, dass es solche Blockaden gibt bzw. dass, wie gerade diese Legislaturperiode wieder gezeigt hat, die Opposition im Bundestag in bestimmten Situationen (insbesondere im Vorfeld von Bundestagswahlen) der Versuchung nicht widerstehen kann, durch die Blockade von Gesetzen im Bundesrat die Regierung „vorzuführen“, um damit die eigene Ausgangssituation vor den Wahlen zu verbessern, und dass eine Regierung, die sich nicht erpressen lassen will, darauf entsprechend reagiert. Dadurch werden neue Regelungen blockiert, für die prinzipiell breite Mehrheiten vorhanden wären. Dieses Spiel wurde Ende der letzten Legislaturperiode in Zusammenhang mit der Steuerreform und jetzt wieder beim Zuwanderungsgesetz gespielt.

Weitgehend ausgeschalteter Wettbewerb

Wenn eine bestimmte föderale Struktur derartige „Spiele“ ermöglicht, ist es sicher sinnvoll darüber nachzudenken, welche institutionellen Reformen solchem Verhalten einen Riegel vorschieben könnten. Ein zentralistisches System wie z.B. im Vereinigten Königreich lässt solches nicht zu. Andererseits zeigt ein Vergleich der Entwicklungen der europäischen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg, dass das Vereinigte Königreich gerade in wirtschaftlicher Hinsicht nicht sonderlich erfolgreich war. Heute liegt sein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf immer noch unter jenem Deutschlands (trotz der Probleme mit der deutschen Vereinigung), aber

1 F.W. Scharpf : Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985), S. 323 – 356.

auch unter jenem Österreichs, von der Schweiz ganz zu schweigen². Ein wesentlicher Grund dafür sind die vergleichsweise extremen Politikwechsel, die häufig nach einem Regierungswechsel erfolgten. In einer weiteren Zentralisierung das Heil zu suchen, könnte daher zu einer wirtschaftlich noch ungünstigeren Situation führen.

Vieles spricht dafür, dass das Problem der Bundesrepublik Deutschland eher in zu wenig als in zu viel Föderalismus besteht. Föderalismus sollte Wettbewerb zwischen den politischen Einheiten beinhalten. In Deutschland wurde – unter dem Eindruck der Doktrin der (vom Grundgesetz geforderten) Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse – dieser Wettbewerb zwischen den einzelnen Bundesländern weitgehend ausgeschaltet. Genau er aber ermöglicht, dass föderale Staaten sehr viel reformfreudiger sein können als zentralistische Staaten. Wenn es in Deutschland einen Reformstau durch Föderalismus geben sollte, dann allen falls durch einen schlecht konstruierten Föderalismus. Außerdem sind unterschiedliche Mehrheiten in den bei den Kammern, indem sie den Volkswillen nach „mittleren“ Lösungen zum Ausdruck bringen, zumindest aus demokratietheoretischer Perspektive eher zu befürworten.

Gespaltene Regierung als Ausdruck des Volkswillens

Die seit den sechziger Jahren in Deutschland bestehende Situation unterschiedlicher Mehrheiten in den beiden Kammern ist weder eine Besonderheit Deutschlands noch ein „Betriebsunfall“, sondern sie ist zum einen Ausdruck des Volkswillens und zweitens auch in anderen Ländern zu beobachten. Voraussetzung dafür ist, dass die Bevölkerung die Möglichkeit hat, über die ideologische Ausrichtung politischer Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichen Wahlen unabhängig voneinander zu entscheiden. So spricht man in den Vereinigten Staaten von einer „gespaltenen Regierung“ (divided government): Für einen großen Teil der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sah sich der amerikanische Präsident einem Kongress mit einer anderen parteipolitischen Ausrichtung gegenüber, und für die wichtigen Entscheidungen musste dann ein Kompromiss zwischen Präsident und Kongress (bzw. zwischen den beiden großen Parteien) gefunden werden. Und selbst in Frankreich, wo das politische System so konstruiert ist, dass der Präsident und die von ihm abhängige Regierung einen weiten Entscheidungsspielraum haben, beobachten wir inzwischen längere Perioden der „Co-habitation“ und damit faktisch einer Koalition zwischen den beiden großen Blöcken.

Dies zeigt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollen, dass wichtige Entscheidungen im Konsens zwischen den wesentlichen politischen Kräften getroffen werden und dass keine „extremen“ Beschlüsse gefällt werden. Dies entspricht der Aussage der ökonomischen Theorie der Demokratie, wonach sich im demokratischen Wettbewerb die Position des Medianwählers durchsetzt.

Offensichtlich gilt dies nicht nur in der direkten Demokratie, für die dieses Modell entwickelt wurde, sondern auch in rein repräsentativen Systemen, sofern die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit haben, ihre Entscheidungen für verschiedene Ebenen unabhängig voneinander zu treffen. (In der Schweiz wird der gleiche Zwang zur Einigung durch die Existenz des Referendums erzeugt: Da knappe Entscheidungen des Parlaments kaum Chancen haben, ein Referendum zu überstehen, werden in aller Regel Lösungen gesucht, hinter denen eine große parlamentarische Mehrheit steht.) Dies aber lässt institutionelle Vorschläge, mit denen ver-

2 Siehe <http://www1.oecd.org/std/gdpperca.htm>. Dies gilt auch kaufkraftbereinigt.

sucht wird, solche Kompromisse generell zu vermeiden, (zumindest aus demokratietheoretischer Perspektive) als problematisch erscheinen³.

Dazu kommt, dass die Erfahrung vieler Länder zeigt, dass große Reformen eher in der Zusammenarbeit zwischen den entscheidenden politischen Kräften zustande kommen als mittels einer polarisierenden Politik. Gerade deutliche Kurswechsel erfordern, wenn sie erfolgreich sein sollen, zumeist einen solchen Konsens. Dies gilt für die Arbeitsmarktreformen in den Niederlanden nicht anders als für die Reformpolitik in Neuseeland oder auch für die (erfolgreichen) Bemühungen der Schweiz Ende der neunziger Jahre, das ausufernde Budgetdefizit des Bundes in den Griff zu bekommen. (Dass jetzt durch das Verhalten des Parlaments sowie durch die Ausgaben für die neue Airline Swiss nach dem Überschuss im Jahr 2001 für die nächsten Jahre wieder erhebliche Defizite zu erwarten sind, ändert daran nichts.) Insofern haben sich korporatistische Verfahren in vielen Fällen als sehr erfolgreich erwiesen. Und auch theoretisch ist unbestritten, dass grundlegende Änderungen von Regeln, die (zumindest prinzipiell) der Verfassungsebene zuzuordnen sind, von einer breiten Mehrheit abgestützt werden sollten.

Ein spezifisch deutsches Problem

Typischerweise erfordert fiskalischer Föderalismus, dass die mittlere und die untere Ebene des Staates nicht nur über ihnen zugewiesene Mittel (im Rahmen der verfassungsmäßigen Vorgaben) frei entscheiden können, sondern dass sie auch eigene Quellen haben, aus denen ihnen diese Mittel zufließen. Genau dies aber ist bei den deutschen Bundesländern nicht gegeben: Sie besitzen keine eigene Steuerhoheit. Aber auch der Bund hat nur eine sehr eingeschränkte Steuerhoheit: Sieht man von einigen speziellen Verbrauchssteuern ab, so finanziert er sich genauso wie die Länder im Wesentlichen über die Gemeinschaftssteuern. Damit können die Länder zwar für sich selbst nur sehr wenig entscheiden, sie aber haben im Ausgleich dafür gemeinsam sehr viel Einfluss im Bund.

Diese Vermischung von Kompetenzen auf der Finanzierungsseite ist jedoch nicht eine notwendige Folge des Föderalismus, sondern ein spezifisch deutsches Problem⁴. Ihr entspricht auf der Ausgabenseite eine unzureichende Trennung der Aufgabenbereiche. Dazu kommen ein System des Finanzausgleichs, welches (unter Verweis auf die geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) die Steueraufkommensunterschiede weitestgehend einebnet, und die (durch das Bundesverfassungsgericht sanktionierte) Pflicht des „Bail-outs“ konkursreifer Bundesländer wie Bremen und das Saarland durch den Bund und die übrigen Bundesländer. All dies zusammen kann, so wie die deutschen Parteien sich verhalten (und unter dem Druck, wiedergewählt werden zu müssen, sich teilweise vielleicht auch verhalten müssen), tatsächlich zu einer Reformblockade führen.

Stärkung des Föderalismus sinnvoll

Man könnte dieses Problem mit einer stärkeren Zentralisierung angehen. Allerdings sind die Aussichten dafür, dass dies längerfristig zu einer besseren Politik führen würde, eher gering. Sinnvoller wäre eine Stärkung des Föderalismus. Hierzu müssten die Aufgaben zwischen

3 Siehe hierzu ausführlicher G. Kirchgässner, L.P. Feld, M. Savioz: Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel, München 1999, S. 169 ff.

4 Siehe hierzu auch G. Kirchgässner, W.W. Pommerehne: Zwischen Parteien und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Abromeit, W.W. Pommerehne (Hrsg.): Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien 1992, S. 221 – 245.

Bund und Ländern strikter getrennt und zudem den Ländern eigene Steuerquellen zugewiesen werden. Damit ergäben sich zunächst erhebliche Unterschiede in der Finanzausstattung der einzelnen Länder. Sieht man einmal von den neuen Bundesländern ab, die ohne Zweifel noch über längere Zeit auf erhebliche zusätzliche Zuweisungen vom Bund und/oder den westdeutschen Bundesländern angewiesen sind, so könnte ein Teil dieser Unterschiede durch einen (maßvollen) Finanzausgleich ausgeglichen werden. Ansonsten aber wären die Bundesländer (z.B. durch entsprechende verfassungsrechtliche Regeln) auf einen weitgehenden Budgetausgleich zu verpflichten, was im Fall erheblicher Defizite auch Steuererhöhungen nach sich ziehen könnte.

Auch könnte man sich beim Finanzausgleich Regeln vorstellen, die stärker äquivalenzorientiert sind. So zahlt z.B. in der Schweiz der Heimatkanton für jeden Studenten, der in einem anderen Kanton studiert, diesem Kanton einen Ausgleich, dessen Höhe abhängig vom Studienfach ist und der in etwa die Studienkosten abdeckt. Damit ergibt sich nicht nur ein Ausgleich zwischen Hochschul- und Nicht-Hochschulkantonen, sondern, sofern diese Beiträge den Universitäten zugute kommen, lässt sich damit (bei freier Studienplatzwahl) auch in einem staatlichen System ein Wettbewerb um Studierende entwickeln.

Je unabhängiger die einzelnen Bundesländer sind, desto eher sind sie in der Lage, bei sich Reformen durchzuführen. Diese können, sofern sie erfolgreich sind, in anderen Bundesländern und möglicherweise auch auf der nationalen Ebene nachvollzogen werden. Erweisen sich diese Reformen dagegen als Fehlschläge, so sind die Kosten erheblich geringer, als wenn man entsprechende „Experimente“ auf nationaler Ebene durchgeführt hätte. Insofern stellen Staaten mit föderaler Struktur ein Labor für Reformen dar. Dies gilt freilich nur dann, wenn der Spielraum der einzelnen Gliedstaaten nicht gleichzeitig durch nationale Regelungen zu stark eingeschränkt wird, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland leider in weiten Bereichen der Fall ist.

So wäre z.B. eine Ausbildung in den Wirtschaftswissenschaften wie an der Universität St. Gallen in Deutschland kaum denkbar, weil sie nicht den entsprechenden Rahmenordnungen entspricht. Dennoch (oder vielleicht gerade deswegen) haben unsere Absolventen hervorragende Berufschancen in Deutschland. Dies ist nur ein kleines Beispiel dafür, dass viele jener in Deutschland existierenden zentralen Regelungen, die den Föderalismus behindern, nicht nur überflüssig sind, sondern schädlich sein können.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass der in der Bundesrepublik Deutschland existierende Reformstau weder eine notwendige Folge des Föderalismus ist noch sich daraus ergibt, dass sich zentrale staatliche Regelungen auf eine breite Mehrheit (auch in der Bevölkerung) abstützen müssen. Das Problem ist vielmehr ein Zuwenig an Föderalismus, welches dadurch nur scheinbar ausgeglichen wird, dass die Länder in (reinen) Bundesangelegenheiten weitgehende Mitspracherechte haben. Eine Lösung sollte daher nicht in einer weiteren Zentralisierung gesucht werden, sondern in einer Stärkung der Position der einzelnen Länder, insbesondere auch durch Gewährung einer eigenen Steuerhoheit, sowie in einer weitgehenden Entflechtung der entsprechenden Aufgabenbereiche zwischen Bund und Ländern. Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, ist der damit (vermeintlich oder auch tatsächlich) verbundene Verlust an Einheitlichkeit (der Lebensverhältnisse) ein geringer, freilich zu zahlender Preis in Vergleich zu dem, was man damit an Handlungsspielraum (und damit an Möglichkeiten, auf die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger besser eingehen zu können) gewinnen kann.

DOKUMENT 12: Stiftungsallianz *Bürgerlicher Bundesstaat*: „Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“, Presseerklärung (15.10.2003)

Zeitgleich mit dem Beschluss zur Einsetzung einer Föderalismuskommission durch Bundestag und Bundesrat riefen große deutsche Stiftungen, die sich eigens hierfür zu einer neuen Stiftungsallianz zusammen geschlossen haben, zu weitgehenden Reformen der föderalen Ordnung auf. Ziel ihrer breit angelegten Initiative ist es, „die politische Debatte als Impulsgeber und zivilgesellschaftliches Forum zu begleiten“ (s.u.).

Einige Stiftungen hatten bereits vor der Gründung der Stiftungsallianz Stellungnahmen zu Notwendigkeit und Realisierung einer Föderalismus-Reform abgegeben, darunter die Bertelsmann Stiftung und die Friedrich-Naumann-Stiftung, deren Positionspapiere in dieser Dokumentation teilweise abgedruckt sind. Die Konrad-Adenauer Stiftung hat im Rahmen ihres „Projekt Föderalismusreform“, eine Reihe von Einzelbeiträgen veröffentlicht (vgl. dazu die Erläuterungen zu Dokument 7).

Auch die Stiftung Marktwirtschaft hat sich zur Föderalismus-Reform geäußert; hier zwei exemplarische Titel: Frankfurter Institut (Hg.): Kronberger Kreis Studien, Band Nr. 36: Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt 2000. Stiftung Marktwirtschaft (Hg.): Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Band Nr. 70: Deutschland im Reformstau – Maßnahmekatalog II: Föderale Ordnung, Frankfurt 2002.

Reform für die Handlungsfähigkeit Deutschlands bedeutet zuallererst Reform des Föderalismus. Die neu gegründete Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“ der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Ludwig-Erhard-Stiftung, der Stiftung Marktwirtschaft, der Friedrich-Naumann-Stiftung sowie der Hanns-Seidel-Stiftung fordert deshalb ein ambitioniertes Arbeitsprogramm für die gemeinsame Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat.

Am 16. und 17. Oktober werden der Bundestag und der Bundesrat die Einsetzung ihrer gemeinsamen „Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“ beschließen, die am 7. November erstmals zusammentreten soll. Der Kommission gehören neben jeweils 16 Mitgliedern beider Häuser sechs Landtagsvertreter und vier Vertreter der Bundesregierung als „beratende Mitglieder“ ohne Stimmrecht sowie drei „ständige Gäste“ der kommunalen Spitzenverbände an. Sie wird bis zum Jahreswechsel 2004/2005 ihr föderales Reformprogramm vorlegen, so dass die entsprechenden Grundgesetzänderungen noch vor den nächsten Bundestagswahlen im Jahr 2006 in Kraft treten können.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Bertelsmann Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Ludwig-Erhard-Stiftung, die Stiftung Marktwirtschaft, die Friedrich-Naumann-Stiftung, sowie die Hanns-Seidel-Stiftung halten den Erfolg dieses jüngsten Anlaufs zur deutschen Föderalismusreform für entscheidend für die Zukunft unseres Landes. Sie haben daher beschlossen, ihre Aktivitäten zu bündeln und gemeinsam an die Öffentlichkeit zu gehen. Ziel dieser breit angelegten Initiative ist es, die politische Debatte als Im-

pulsgeber und zivilgesellschaftliches Forum zu begleiten und so Wege zu einer grundlegenden Erneuerung unseres Bundesstaates zu weisen.

Die Stiftungen wollen dazu beitragen, die extrem blockadeanfällige und intransparente Politikverflechtung im föderalen System der Bundesrepublik zu überwinden. Bei ihren Reformüberlegungen orientieren sich die Stiftungen vor allem an fünf übergreifenden Zielvorgaben, die auch die Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat als Meßlatte für ihre Beratungen heranziehen sollte:

- klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung,
- größtmögliche Transparenz politischer Entscheidungsprozesse,
- verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten auf allen föderalen Ebenen,
- Stärkung der Entscheidungsfähigkeit
- Wahrung eines Mindestmaßes an Solidarität.

Reformen, die diesen Maßstäben genügen wollen, dürfen nicht wieder bei dem bürokratischen

Klein-Klein der letzten Jahre stehen bleiben. Vielmehr bietet sich jetzt die Chance, mehr Subsidiarität zu verwirklichen und den Wettbewerb um die besten politischen Lösungen zu stärken.

Die Stiftungsallianz weist darauf hin, dass einschlägige Reformmaßnahmen diesen Maßstäben genügen müssen, wenn das Ziel ernstgemeint ist, einen handlungsfähigen und bürgernahen Föderalismus zu schaffen. Angesichts der von den politischen Parteien und Entscheidungsträgern erkannten Notwendigkeit, Reformen durchzuführen, bietet sich auch die Chance für eine grundlegende Reform der politischen Ordnung. Ausdrücklich betont wird dabei, dass die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ein wesentlicher Garant für Machtbegrenzung und Machtkontrolle ist und dass sie die politischen Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger auf allen Ebenen des Staates sichert. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip – politische Entscheidungen werden dezentral und möglichst nahe am Bürger getroffen und den kleinen Einheiten Verantwortung übertragen – bietet der Föderalismus die Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat, in dem Wettbewerb um die besten politischen Lösungen und Solidarität sich sinnvoll ergänzen.

Soll diese Chance genutzt werden, so erfordert dies allerdings Mut bei der Erteilung des Mandats an die neue Föderalismuskommission. Die Stiftungsinitiative möchte die Mitglieder der Kommission ermutigen, grundlegende Reformen anzustreben, die über den Stand der laufenden Verhandlungen unter der Bund-Länder-Lenkungsgruppe und ihren beiden Arbeitsgruppen zur Reform der Kompetenzordnung und der Finanzverfassung hinausgehen.

Bleibt die Föderalismuskommission in ihrem bislang abgesteckten Rahmen, sind begrenzte Fortschritte allenfalls auf dem Gebiet der Aufgabenentflechtung zu erwarten. So dürfte der Bund den Forderungen der Länder nach dem neuen Institut einer „Zugriffsgesetzgebung“ entgegenkommen. Im Gegenzug zeigen die Länder wachsende Bereitschaft, den Umfang von Gesetzesvorhaben des Bundes zu verringern, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Liegt ihr Anteil heute bei 60%, so soll er künftig nur noch ungefähr halb so hoch ausfallen.

Aus Sicht der Stiftungen bilden diese Ansätze zur Entflechtung der Aufgabenverteilung zwar eine Ausgangsbasis für die Beratungen der gemeinsamen Föderalismuskommission. Sie reichen jedoch unseres Erachtens nicht weit genug:

- Auf dem Feld der **Aufgabenentflechtung** zeichnen sich bislang kaum direkte Rückübertragungen von Gesetzgebungszuständigkeiten an die Länder ab. Während dies aus

Ländersicht für das Laufbahnrecht und das Hochschulwesen denkbar wäre, fordert der Bund gegen ihren Widerstand in Einzelbereichen sogar mehr Kompetenzen für sich – so bei der Einführung nationaler Bildungsstandards oder der Förderung von Großforschungsvorhaben. Seine Bereitschaft, sich im Gegenzug aus einzelnen Gesetzgebungsfeldern zugunsten der Länder zurück zu ziehen, beschränkt sich dagegen auf das Jagdrecht, die lokale Bekämpfung von Freizeitlärm und Teilgebiete des Presserechts.

- Zu Recht soll die Neugliederung der Länder nicht Gegenstand der Kommissionsberatungen sein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre ein solches Reformvorhaben völlig illusorisch. Dennoch sollten im Rahmen der Überlegungen zu einer Reform der grundgesetzlichen Kompetenzordnung auch die Potentiale ausgelotet werden, die sich einer stärkeren **länderübergreifenden Regionalisierung** ergeben könnte. Die „Initiative Mitteldeutschland“ zwischen den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen könnte dazu interessantes Anschauungsmaterial liefern.
- Auch die **Abstimmungsregeln im Bundesrat** sollten in die Beratungen einbezogen werden. Angesichts der vielfältigen Regierungskoalitionen auf Länderebene erscheint ihre Überprüfung aber dringend angebracht – dies gilt gleichermaßen für das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe.
- Als der derzeitige Bund-Länder-Lenkungsausschuss und seine beiden Arbeitsgruppen eingesetzt wurden, stand noch das Ziel im Vordergrund, die **Mischfinanzierungen und die Gemeinschaftsaufgaben** des Grundgesetzes neu zu ordnen oder völlig abzuschaffen. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass sich der deutsche Bundesstaat zu einem regelrechten Verschiebebahnhof politischer Verantwortung entwickelt hat. In der gemeinsamen Föderalismuskommission sollten daher beide Themen einen Schwerpunkt bilden. Auch dieses Thema ist im ursprünglichen Auftrag der Kommission bislang ausgeklammert.
- Gleiches gilt für die Frage der **Neugestaltung der Finanzverfassung**. Um zu gewährleisten, dass künftig Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Sinne des Konnexitätsprinzips auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene zusammenfallen – „wer bestellt, bezahlt“ –, ist unbedingt eine Umstellung von der Vollzugskausalität des Grundgesetzes auf den Grundsatz der Gesetzgebungskausalität geboten. Generell sollten Aufgaben, die zwischen Bund, Ländern und Kommunen „von oben nach unten“ übertragen werden, von der gesetzgeberisch zuständigen Ebene finanziert werden. Die ausführende Ebene sollte keine Kosten übernehmen müssen, deren Höhe sie politisch nicht beeinflussen kann.
- Leider konnten sich die Länder auch nicht darauf einigen, das Thema einer **Steuerentflechtung** auf die Tagesordnung der gemeinsamen Kommission zu setzen. Um autonome Handlungsspielräume zurück zu gewinnen und sich besser im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten, benötigen die Länder und Kommunen jedoch auch auf der Einnahmenseite jenseits ihrer Ertragshoheit erweiterte eigenständige Befugnisse in der Steuergesetzgebung. Eine Entflechtung der Besteuerung ist elementar für eine grundlegende Reform unseres Bundesstaates, die Transparenz schaffen soll durch die Annäherung an das Prinzip fiskalischer Äquivalenz – also den Grundsatz, dass Steuerzahler, Nutznießer öffentlicher Leistungen und politische Entscheider der gleichen föderalen Ebene zugerechnet werden können. Nur wenn auf der Einnahmenseite der Weg vom derzeitigen Verbundsystem mit seinem überstrapazierten System des Länderfinanzausgleichs hin zu einem stärkeren Trennsystem beschritten wird, verdient die angestrebte Föderalismusreform ihren Namen.

Soll die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ Auswege aus unserem politikverflochtenen Blockadeföderalismus weisen und ein Mehr an Gestaltungsföderalismus und politischem Wettbewerb ermöglichen, so darf sich ihr Mandat nicht auf zaghafte Anpassungen der Kompetenzverteilung im Grundgesetz beschränken. Notwendig ist stattdessen der Arbeitsauftrag für eine umfassende Reform, die

- eine grundlegende Aufgabenentflechtung und Neuordnung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung anstrebt,
- die Möglichkeit der gegenseitigen Blockade von Bundestag und Bundesrat ist durch neue Verfahren zu mindern,
- Fragen der Zuständigkeits- und Finanzordnung entlang dem Konnexitätsprinzip stärker miteinander verzahnt,
- erweiterte finanzpolitische Handlungsspielräume bei den Ländern und Kommunen ansiedelt.

Konrad-Adenauer-Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung haben sich zum Ziel gesetzt, ihre in der Stiftungsinitiative „Bürgerhafter Bundesstaat“ gebündelte Expertise in Fragen der Föderalismusreform zu nutzen, um in diesem Sinne auf die Reformagenda und die Beratungen der gemeinsamen Kommission einzuwirken. Die Föderalismusreform muss ein Erfolg werden!

Rückfragen an:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Prof. Dr. Udo Margedant, Telefon 02241/24 63 08, www.kas.de

Bertelsmann Stiftung, Prof. Dr. Marga Pröhl, Telefon 05241/81 81 144, www.bertelsmannstiftung.de

Heinrich-Böll-Stiftung, Ralf Fücks, Telefon 030/28 53 41 10, www.boell.de

Friedrich-Ebert-Stiftung, Uwe Ziegler, Telefon 030/26 93 58 23 www.fes.de

Ludwig-Erhard-Stiftung, Dr. Hans D. Barbier, Telefon 0228/53 98 80, www.ludwig-erhardstiftung.de

Stiftung Marktwirtschaft, Dr. Gerhard Schick, Telefon 030/20 60 57 31, www.stiftung-marktwirtschaft.de

Friedrich-Naumann-Stiftung, Dr. Detmar Doering, Telefon 0331/70 19 215 www.fnst.de

Hanns-Seidel-Stiftung, Dr. Gerhard Hirscher, Telefon 089/12 58 248, www.hss.de

DOKUMENT 13: Bundesrat: „Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung“, Drucksache 750/03 (17.10.2003)

Mit einem Schreiben des SPD-Fraktionsvorsitzenden Müntefering vom 18.06.2003 an die Vorsitzenden der anderen Bundestagsfraktionen kam Bewegung in die Diskussion um eine Föderalismus-Reform. Am 26.08.2003 einigten sich die Fraktionsvorsitzenden über die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Was die Zusammensetzung der Kommission betraf, hatte zunächst Uneinigkeit zwischen den beiden großen Fraktionen der SPD und CDU/CSU einerseits und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP andererseits geherrscht. Letztere befürworteten, eine Art Konvent zu veranstalten und auch Vertreter der Landesparlamente und der kommunalen Spitzenverbände mit Stimmrecht zu beteiligen, während erstere die Teilnahme an der Kommission auf Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates beschränken wollten.

Am 16.10.2003 beschloss der Bundestag den Inhalt untenstehender Drucksache (unter der BT-Drs. 15/1685) und damit eine gemeinsame Verhandlungskommission von Bundestag und Bundesrat zur Föderalismus-Reform. Am 17.10.2003 folgte der Bundesrat mit seinem Beschluss. Dieser ist, bis auf den Punkt, der die Bestimmung der Mitglieder des Bundestages betrifft, identisch. Die abweichende Formulierung des Bundestages zitieren wir unten, siehe Ziffer 4.

Der Änderungsantrag (Drs. 15/1721) der beiden fraktionslosen Abgeordneten Petra Pau und Dr. Gesine Löttsch, die gefordert hatten, die Mitglieder der Verhandlungskommission des Föderalismuskonvents der Landesparlamente (und damit PDS-Landespolitiker) in die Kommission mit aufzunehmen, wurde abgelehnt.

In der Debatte im Bundestag, an der sich unter anderen Wolfgang Thierse, Dr. Wolfgang Böhmer, Franz Müntefering, Wolfgang Bosbach, Krista Sager, Dr. Wolfgang Gerhard und Brigitte Zypries beteiligten, wurden sehr detailliert mögliche Reformschritte diskutiert.

**Beschluss
des Bundesrates****Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung**

Der Bundesrat hat in seiner 792. Sitzung am 17. Oktober 2003 folgenden Beschluss gefasst:

1. Einsetzung einer Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Der Bundestag und der Bundesrat setzen eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ein, in die sie je 16 ihrer Mitglieder sowie je 16 Stellvertreter entsenden.

2. Aufgaben der Kommission

Die Kommission erarbeitet Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern, und legt diese den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vor.

Die Kommission soll insbesondere

- die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder,
- die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und
- die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern

überprüfen.

Sie soll die Fragen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen beleuchten. Sofern die Kommission Änderungen des Grundgesetzes für erforderlich hält, legt sie den gesetzgebenden Körperschaften Formulierungsvorschläge vor.

3. Bestimmung der Mitglieder des Bundestages

Die Bestimmung der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder des Bundestages in der Kommission regelt der Bundestag.

[Der Beschluss des Bundestages dazu besagt folgendes:

„Die der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung angehörnden Abgeordneten und ihre Stellvertreter werden vom Deutschen Bundestag auf Vorschlag der Fraktionen durch Beschluss bestimmt. Die Stellvertreter sind im Falle der Abwesenheit eines ordentlichen Mitglieds antrags- und stimmberechtigt. Sie können an allen Kommissionssitzungen teilnehmen.“]

4. Bestimmung der Mitglieder des Bundesrates

Jede Landesregierung bestimmt aus ihren Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Bundesrates eines zum Mitglied der Kommission. Sie bestimmt darüber hinaus ein stellvertretendes Mitglied. Die Stellvertreter sind im Falle der Abwesenheit des ordentlichen Mitglieds antrags- und stimmberechtigt. Sie können an allen Kommissionssitzungen teilnehmen.

5. Bundesregierung

Die Bundesregierung benennt 4 Vertreter, die als beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, an den Sitzungen der Kommission teilnehmen. Die Bundesregierung kann 4 Stellvertreter benennen. Die Vertreter der Bundesregierung sollen in der Regel Mitglieder der Bundesregierung sein.

6. Landtage

Als beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, nehmen 6 Abgeordnete aus den Landtagen an den Sitzungen der Kommission teil. Die Landtage können 6 weitere Abgeordnete als Stellvertreter benennen, die im Falle der Abwesenheit eines beratenden Mitglieds rede- und antragsberechtigt sind. Die Stellvertreter können an allen Kommissionssitzungen teilnehmen. Die Landtage regeln das Verfahren der Benennung der von ihnen in die Kommission zu entsendenden beratenden Mitglieder und deren Stellvertreter.
7. Kommunale Spitzenverbände

Als ständige Gäste mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht nehmen 3 Vertreter aus den Präsidien der kommunalen Spitzenverbände an den Sitzungen der Kommission teil. Die kommunalen Spitzenverbände können Stellvertreter benennen, die im Falle der Abwesenheit eines ständigen Gastes rede- und antragsberechtigt sind. Die ständigen Gäste und deren Stellvertreter werden von den kommunalen Spitzenverbänden benannt.
8. Sachverständige

An den Beratungen der Kommission nehmen 12 Sachverständige mit Rederecht, aber ohne Antrags- und Stimmrecht teil. Die Berufung erfolgt einvernehmlich durch die Kommission.
9. Vorsitz, Sekretariat

Die Kommission wählt je ein Mitglied des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, die den Vorsitz gemeinsam ausüben. Die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates treffen eine Vereinbarung über die Einrichtung eines Sekretariates der Kommission. Das Nähere regelt die Kommission.
10. Wechsel der Mitglieder und Stellvertreter, der beratenden Mitglieder, der ständigen Gäste sowie der Sachverständigen

Die Mitglieder, ihre Stellvertreter, die beratenden Mitglieder, die ständigen Gäste und die Sachverständigen können von den entsendenden Stellen abberufen werden. Sie entscheiden auch über Nachbesetzungen, die sich aus vorzeitigem Ausscheiden ergeben.
11. Verfahren

Für das Verfahren der Kommission gilt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages entsprechend. Die Kommission entscheidet in Sachfragen im Sinne von Ziffer 2 mit einer Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder. In Fragen der Geschäftsordnung und des Verfahrens entscheidet sie mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder bei Widerspruchsmöglichkeit der Mehrheit der Bank von Bundestag bzw. Bundesrat. Die Kommission soll ihre Vorschläge und einen Bericht im Jahr 2004 vorlegen.
12. Kosten

Die Kosten der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung werden vom Bundestag und vom Bundesrat getragen.

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas bzw. einer europäischen „Verfassung“ eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Maastricht, Amsterdam und Nizza haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure an Brisanz, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine interdisziplinäre Einrichtung, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, des Regionalismus und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Die einzelnen Arbeitsschwerpunkte des EZFF lassen sich in einem dreisäuligen Modell darstellen:

1. *Regionen, Regionalismus und Regionalpolitik* (derzeit u.a. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb und an den Außengrenzen der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik in einer erweiterten Union, Regionen im Europa 2000, Regionen und europäische Informationsgesellschaft);
2. *Föderalismus als Organisationsprinzip für Institutionen, Entscheidungsstrukturen und für einzelne Politikfelder in den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Mehrebenensystem* (derzeit u.a. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, die Zukunft der europäischen Finanzverfassung, Sozial- und Beschäftigungspolitik in der EU, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen in einer erweiterten EU);
3. *Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in Mittel- und Osteuropa.*

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung führt transnationale Forschungsprojekte durch, veranstaltet regelmäßig internationale Konferenzen in ganz Europa (z. B. Belgien, Italien, Ungarn, Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Die Forschungs- und Konferenzergebnisse werden in der Schriftenreihe des Zentrums bei der NOMOS-Verlagsgesellschaft und in der

Serie „Occasional Papers“ publiziert. Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Besonderen Wert legt das Europäische Zentrum für Föderalismusforschung in seiner Arbeit auf die Verbindung von Theorie und Praxis, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Forschungsaktivitäten. Zur Tätigkeit des EZFF gehört deshalb auch der Aufbau von Netzwerken. So hat das Zentrum die **European Association of Researchers on Federalism (EARF)** gegründet, der etwa 70 Wissenschaftler aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas angehören. Das EZFF betreut dieses Netzwerk und dient als Geschäftsstelle. Das EZFF wird von einem interdisziplinär zusammengesetzten Vorstand aus Geographen, Historikern, Juristen, Ökonomen und Politikwissenschaftlern geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch den Wissenschaftlichen Koordinator und die Mitarbeiter des Zentrums betreut.

Nähere Auskünfte bei:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)
Matthias Chardon, M.A. (Wissenschaftlicher Koordinator)
Nauklerstr. 37a
D-72074 Tübingen

Tel.: +49(0)7071-29 77 368

Fax: +49(0)7071-92 28 76

E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Website: www.uni-tuebingen.de/ezff

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EU-Member States. Traditions and Perspectives, 1994,
ISBN 3-7890-3663-3, € 45,-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994,
ISBN 3-7890-3656-0, € 28,-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen". Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und "Vier Motoren für Europa" - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, 1995,
ISBN 3-7890-3657-9, € 34,-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, Nationalismus - Föderalismus - Demokratie. Mit dem Text der neuen Belgischen Verfassung, 1995,
ISBN 3-7890-3791-5, € 20,50
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996,
ISBN 3-7890-4149-1, € 28,-
- Band 6: **WEBER-PANARIELLO, Philippe A.**, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, 1995,
ISBN 3-7890-4120-3, € 45,-
Dieser Band wurde 1996 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages für Arbeiten zum Parlamentarismus ausgezeichnet.
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas, Hommage à Alexandre Marc, 1996,
ISBN 3-7890-4190-4, € 44,-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995,
ISBN 3-7890-4142-4, € 28,-
- Band 9: **COLLIER, Ute / GOLUB, Jonathan / KREHER, Alexander** (eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy, 1997,
ISBN 3-7890-4647-7, € 35,-
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States, 1999,
ISBN 3-7890-6395-9, € 34,-
- Band 11: **AMMON, Günter** et al. (Ed.), Föderalismus oder Zentralismus? Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, 1996,
ISBN 3-7890-4446-6, € 34,-
- Band 12: **SCHULTZE, Claus J.**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, 1997,
ISBN 3-7890-4830-5, € 34,-

- Band 13: **STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der Europäischen Union, 1998, ISBN 3-7890-5219-1, € 40,-
- Band 14: **STURM, Roland / WEINMANN, Georg** (eds.), The Information Society and the Regions in Europe. A British-German Comparison, 2000, ISBN 3-7890-7007-6, € 45,-
- Band 15: **MÄNNLE, Ursula** (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Kooperation. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, 1998, ISBN 3-7890-5490-9, € 45,-
- Band 16: **KRETSCHMER, Otto / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Standortpolitik und Regionalisierung in Europa. Probleme - Kompetenzen - Lösungen, 1999, ISBN 3-7890-6083-6, € 37,-
- Band 17: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die "Europafähigkeit" Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, 2000, ISBN 3-7890-6541-2, € 37,-
- Band 18: **STUDENT, Thomas**, Die europäische Herausforderung – Grenzüberschreitende Kooperation im Wettbewerb der Regionen. Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze im Rahmen der Ems Dollart Region und der Neuen Hanse Interregio, 2000, ISBN 3-7890-6546-3, € 43,-
- Band 19: **STURM, Roland / KROPP, Sabine** (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitions politik in Bund, Ländern und Gemeinden, 1999, ISBN 3-7890-6393-2, € 43,-
- Band 20: **TEUFEL, Erwin / PERLOT, Enzo** (Hrsg.), Starke Regionen für ein Starkes Europa - Dokumentation des zweiten deutsch-italienischen INTERREGIO-Forums, 2000, ISBN 3-7890-6939-6, € 28,-
- Band 21: **JOHNE, Roland**, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, 2000, ISBN 3-7890-6797-0, € 66,-
- Band 24: **EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.)**, Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, 2003, ISBN 3-7890-8306-2, € 36,-
- Band 25: **HRBEK, Rudolf / NETTESHEIM, Martin** (Hrsg.), Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, 2002, ISBN 3-7890-7881-6, € 48,-
- Band 26: **ZIMMERMANN-STEINHART, Petra**, Europas erfolgreiche Regionen. Handlungsspielräume im innovativen Wettbewerb, 2003, ISBN 3-8329-0367-4, € 48,-
- Band 27: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt – External Relations of Regions in Europe and the World, 2003, ISBN 3-8329-0382-8, € 55,-

Die Bände der Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF) sind über den Buchhandel oder direkt bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Vertrieb, D-76520 Baden-Baden zu beziehen (E-mail: NOMOS@nomos.de oder Fax: ++49 (0)7221/ 21 04-27).

OCCASIONAL PAPERS

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen:

- Nr. 1: **STURM, Roland**, Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market, 1994, ISBN 3-980 3672-0-7, € 2,-
- Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, ISBN 3-980 3672-1-5, € 2,-
- Nr. 3: **FECHTNER, Detlef**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, ISBN 3-980 3672-2-3, € 3,-
- Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1995 (vergriffen; siehe Nr. 17)
- Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – eine Dokumentation, 1996, ISBN 3-980 3672-5-8, € 6,-
- Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, Carpathian (Euro)Region, 1996, ISBN 3-9803672-6-6, € 4,-
- Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, ISBN 3-9803672-7-4, € 4,-
- Nr. 9: **HANNOWSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, ISBN 3-9803672-4-X, € 4,-
- Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, ISBN 3-9803672-8-2, € 4,-
- Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, ISBN 3-9803672-9-0, € 3,-
- Nr. 13: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, ISBN 3-9805358-0-0, € 4,-
- Nr. 14/1: **LOB, Harald/OEL, Matthias**, Informationsgesellschaft und Regionen in Europa. Wirtschafts- und regionalpolitische Aspekte der Europäischen Informationsgesellschaft, 1997, ISBN 3-9805358-1-9, € 3,-
- Nr. 14/2: **STURM, Roland/ WEINMANN, Georg**, Challenges of the Information Society to the Regions in Europe. A Research Agenda, 1997, ISBN 3-9805358-5-1, € 4,-
- Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus, 1999, ISBN 3-9805358-9-4, € 6,-
- Nr. 17: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1997, ISBN 3-9805358-2-7;
SCHÖBEL, Norbert, The Committee of the Regions, 1997, ISBN 3-9805358-3-5;
SCHÖBEL, Norbert, Le Comité des Régions, 1997, ISBN 3-9805358-4-3, € 5,-
- Nr. 18: **BLANCKE, Susanne/SCHMID, Josef**, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich - Programme, Konzepte, Strategien, 1998, ISBN 3-9805358-6-X, € 4,-
- Nr. 19: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1998, ISBN 3-9805358-7-8, € 6,-

- Nr. 20: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Transformationsprozesse im südlichen Mitteleuropa - Ungarn und Rumänien. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1999, ISBN 3-9805358-8-6, € 6,-
- Nr. 21: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Entwicklungsstrategien in Nordosteuropa – Baltikum und Finnland. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2000, ISBN 3-9806978-1-9, € 7,-
- Nr. 22: **HRBEK, Rudolf (Hrsg.)**, Die Osterweiterung der Europäischen Union. Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht, 2000, ISBN 3-9806978-0-0, € 7,-
- Nr. 23: **MARHOLD, Hartmut**, Föderale Strukturen Für Europa? Aktuelle Beiträge zur Debatte in Frankreich, 2000, ISBN 3-9806978-2-7, € 4,-
- Nr. 24: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slowenien, Slowakei. Tschechien als Beispiele, 2001, ISBN 3-9806978-3-5, € 5,-
- Nr. 25: **BLANKE, Hermann-Josef**, Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur, 2002, ISBN 3-9806978-4-3, € 4,-
- Nr. 26: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Europäische Integrationsbestrebungen auf politischer und regionaler Ebene – Tschechien und Polen, 2002, ISBN 3-9806978-5-1, € 5,-
- Nr. 27: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt Chancen und Probleme aus politik- und regionalwissenschaftlicher Sicht. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2003, ISBN 3-9806978-6-x, € 7,-
- Nr. 28 **HRBEK, Rudolf/EPPLER, Annegret (Hrsg.)**, Deutschland vor der Föderalismus-Reform – Eine Dokumentation, 2003, ISBN 3-9806978-7-8, € 3,-

Occasional Papers können Sie über den Buchhandel beziehen oder direkt bestellen. Bitte kreuzen Sie dazu die gewünschten Titel auf der Liste an und senden das Formular an:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)

z.Hd. Frau Petra Reiter

Nauklerstraße 37 A

D-72074 Tübingen

Oder Sie senden das Formular per Fax an das EZFF:

Fax: +49 / (0)7071 / 92 28 76

Schließlich können Sie auch über unsere Homepage bestellen:

<http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Dort finden Sie auch weitere Informationen zu uns und unseren Aktivitäten sowie eine Menge nützlicher Links und Materialien zu den Themen „Föderalismus“ und „Europäische Integration“.