

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

50/2006 · 11. Dezember 2006



Föderalismusreform

Roman Herzog

Kooperation und Wettbewerb

Fritz W. Scharpf

Weshalb wurde so wenig erreicht?

Werner Reutter

Regieren nach der Föderalismusreform

Annegret Eppler

Föderalismusreform und Europapolitik

Henrik Scheller

Die Reform der Finanzverfassung

Hans-Peter Schneider

Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich

Editorial

Die Wurzeln des deutschen Föderalismus reichen bis ins Mittelalter zurück. Vergleichsweise spät kam es in Deutschland zur Bildung eines Nationalstaats; die Macht der Landesfürsten und des Klerus war stark. Nach dem Untergang des Reiches leiteten die Westalliierten 1945 die föderale Neuordnung ein. Seit der deutschen Vereinigung gilt es, die Interessen von jetzt 16 Bundesländern mit denen des Bundes auszubalancieren – das ist kein leichtes Unterfangen, zumal dann, wenn die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat parteipolitisch unterschiedlich ausfallen.

Im Oktober 2003 wurde auf Beschluss beider Kammern die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ eingesetzt. Die Vorarbeiten der Kommission nutzte die große Koalition, um die Föderalismusreform umzusetzen. Am 1. September 2006 traten die umfangreichsten Grundgesetzänderungen seit Bestehen der Bundesrepublik in Kraft. Die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze sinkt, um Effizienz und Leistungsfähigkeit des Staates zu sichern und klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen. Im Gegenzug erhalten die Länder ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen etwa im Strafvollzugsrecht, in Teilen des öffentlichen Dienstrechtes und beim Ladenschluss.

Der diffizilere Reformschritt steht noch aus: eine Reform der Finanzverfassung, die zu Kooperation und Wettbewerb ermutigt. Wie können Haushaltsnotlagen vermieden werden? Das Bundesverfassungsgericht hat im Oktober die Klage des hoch verschuldeten Landes Berlin auf zusätzliche Finanzhilfen des Bundes verworfen. Der Einfluss der Länder auf ihre Einnahmen ist gering, und der Länderfinanzausgleich in der jetzigen Form ermutigt kaum zum Sparen.

Hans-Georg Golz

Roman Herzog

Kooperation und Wettbewerb

Essay

Richtige“ Bundesstaaten entstehen in der Regel durch den Zusammenschluss von Gliedstaaten, die dem Bundesstaat historisch vorausgehen, und nicht durch die Dezentralisierung vorhandener Einheitsstaaten. Deutschland hat diesen Prozess zweimal erlebt, aber unter Umständen, die unterschiedlicher kaum hätten sein können: 1871 als Zusammenschluss souveräner Staaten, geboren aus dem Sieg im

Roman Herzog

Dr. jur., geb. 1934; Professor, Bundespräsident a.D.; Vorsitzender des Konvent für Deutschland e.V., Dorotheenstraße 35, 10117 Berlin.
jane.uhlig@konvent-fuer-deutschland.de

deutsch-französischen Krieg; 1949 als Versuch von jeder Souveränität baren Besatzungseinheiten, nach der totalen Niederlage ein Stück deutscher Staatlichkeit zurückzugewinnen. Dazwischen hatten ein beträchtlicher Unitarisierungsschub in der Weimarer Republik und die völlige Zerstörung der föderalen Strukturen im „Dritten Reich“ gelegen.

Man hat den Eindruck, dass alle diese Entwicklungsphasen ihre Spuren in unserer heutigen bundesstaatlichen Realität hinterlassen haben. Nicht, dass ich jemandem unterstellen möchte, er oder sie beziehe seine Vorbilder aus der NS-Zeit! Aber unitarischen Neigungen (die schon in der Weimarer Republik wirksam waren und nicht nur deshalb nichts spezifisch Nationalsozialistisches sind) begegnet man heute auf Schritt und Tritt. Man denke nur an die in den Föderalismusreform-Debatten der vergangenen drei Jahre immer wieder zu hörenden, erschreckten Ausrufe: „Aber dann könnten ja die Bayern . . .“ (andere Bundesländer wären nach Belieben und Neigung – oder Abneigung – einzusetzen.)

Die Frage, warum denn die Bayern (o. a. Bundesländer) nicht können sollen, was der Bund und/oder andere Länder nicht tun,

wird zu selten gestellt. Natürlich kommt es entscheidend auf die Materie an, für die eine zentrale oder dezentrale Entscheidung zur Debatte steht, und natürlich kommt in sehr vielen Fällen nur die zentrale, bundeseinheitliche Regelung in Frage (sollten die Bayern – oder sagen wir zur Abwechslung einmal: die Sachsen – etwa selbst entscheiden dürfen, auf welcher Straßenseite in ihrem Bundesland der Verkehr zu rollen hat?). Was mich stört, ist der unreflektierte Reflex, der hinter dem Einwand „Aber dann könnten doch . . .“ allzu häufig steckt: entweder die unbefragte Annahme, Einheitlichkeit sei ein Wert an sich, oder die ebenso unkritische Unterstellung, der höheren Entscheidungsebene stehe automatisch auch die höhere Weisheit bei ihren Entscheidungen zu Gebote. Beides ist nicht nur grundfalsch – in einem Fall ist sogar das Gegenteil richtig. Natürlich nicht im Falle der Gleichsetzung höherer Entscheidungsebenen mit höherer Weisheit: „Unten“ sind Menschen genau so fehlbar wie „oben“. Dieser Auffassung kann man nur resignierend ihre Verwurzelung im Untertanengeist bescheinigen und fragen, warum dann nicht gleich alle Entscheidungen auf der Ebene der Vereinten Nationen getroffen werden: Dort müsste nach dieser Logik doch die Weisheit am größten sein. Richtig ist aber das Gegenteil der Auffassung, Einheitlichkeit sei ein Wert an sich. Einheitlichkeit ist manchmal nötig, um uns das Leben durch Verlässlichkeiten zu erleichtern (auf welcher Straßenseite rollt der Verkehr?). Aber produktiv ist sie nicht. Das produktive Prinzip heißt Vielfalt.

Das Prinzip Vielfalt ist das Leitprinzip eines jeden recht verstandenen Föderalismus. Es geht darum, vorgefundener Vielfalt gerecht zu werden: Die Verhältnisse im Saarland sind anders als in Mecklenburg-Vorpommern. Darum werden ihnen Entscheidungen, die in Saarbrücken bzw. in Schwerin getroffen werden, eher gerecht als Entscheidungen, die in Berlin für die ganze Bundesrepublik getroffen werden. Es geht um das vielbeschworene (aber wenig praktizierte) Prinzip der Subsidiarität.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde bekanntlich erstmals von Papst Pius XI. in seiner Enzyklika *Quadragesimo Anno* (1931) formuliert, weshalb es bis heute vielfach als eine auf die katholische Soziallehre begrenzte Aussage (die etwa den Zweck habe, katholische Kin-

dergärten oder Krankenhäuser gegen staatliche Zugriffe abzuschirmen) missverstanden wird. In Wahrheit ist es nicht nur in seiner Substanz viel älter, sondern auch in seiner Bedeutung und Anwendbarkeit viel universeller: Es besagt, dass Entscheidungsmacht immer so nahe wie möglich bei den Betroffenen (man könnte auch sagen: bei den Problemen) angesiedelt sein soll. Hier wird gern (obwohl es nicht ganz dem juristischen Sinn des Konzepts entspricht) von einer „Beweislast-Regelung“ gesprochen: Wer etwas „oben“ oder zentral entscheiden will, muss erst den Nachweis führen, dass es „unten“ bzw. dezentral nicht geht. Genau das ist das Muster, nach dem eine föderale Verfassung geschneidert sein muss – wobei „unten“ selbstredend nicht bei den Ländern aufhört: Die Gemeinden, die Zivilgesellschaft und ihre Formationen und vor allem die Bürgerinnen und Bürger selbst sollen primärer „Sitz“ von Entscheidungskompetenz sein. In einer demokratischen Gesellschaft wird Entscheidungsmacht von unten nach oben delegiert, niemals anders.

Ist Vielfalt damit zum einen Ausdruck und Bedingung von Freiheit, so beruht zum anderen ihre produktive Kraft auf dem Wettbewerb, den sie ja erzeugt, sobald man sie als „Vielfalt der Lösungsansätze“ versteht. Geht man davon aus, dass es dem Erkenntnisvermögen nur ausnahmsweise gelingt, auf Anhieb die richtige Lösung eines Problems zu finden, so wird klar: Dass sich unter 16 Lösungsansätzen der richtige findet, ist 16-mal wahrscheinlicher, als dass ein einziger flächendeckender Ansatz die Lösung bringt. Und umgekehrt: Bei einer Vielfalt von Lösungsansätzen ist der Schaden, der durch falsche Antworten in einigen Bundesländern angerichtet wird, wesentlich geringer als bei einer flächendeckend falschen Einheitslösung für die ganze Republik.

Freilich: All das gilt nur, wenn Wettbewerb unter den Bundesländern tatsächlich zugelassen ist. Und das ist leider keineswegs selbstverständlich. Schon der Ausdruck „Wettbewerbsföderalismus“ erzeugt reflexartige Abwehrreaktionen: Der deutsche Föderalismus sei ein kooperativer Föderalismus, heißt es dann, gekennzeichnet durch Solidarität und nicht Konkurrenz. Aber stimmt es denn, dass Solidarität und Wettbewerb einander ausschließen? Wenn es so wäre, wäre eine der grundlegenden Bestimmungen unserer Ver-

fassung gegenstandslos: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ (Artikel 20 GG). Demokratie heißt Wettbewerb, Sozialstaat heißt Solidarität. Es kommt auf das Mischungsverhältnis an. Je mehr autonome Handlungsmöglichkeiten die Länder haben, desto stärker wird das Wettbewerbselement. Daher wäre ein Föderalismus ohne Wettbewerb einer ohne Autonomie – also überhaupt kein Föderalismus. So gesehen ist der Begriff „Wettbewerbsföderalismus“ tautologisch. Trotzdem kann man in der Praxis die Wettbewerbs- und Autonomieelemente so weit herunterfahren, dass der Föderalismus zum Schatten seiner selbst wird. Genau das ist in Deutschland in den vergangenen fünfzehn Jahren geschehen. Das Grundgesetz von 1949 gab – auch unter dem Einfluss der Besatzungsmächte, die keinen starken deutschen Zentralstaat wollten – den Ländern erhebliche Handlungsspielräume. Die Art, wie diese Autonomierechte nach und nach eingeschränkt und aufgegeben wurden, ist ein Paradebeispiel für einen falsch verstandenen „kooperativen Föderalismus“.

Das Kooperative an diesem Föderalismus war nämlich nicht so sehr die Zusammenarbeit unter den Ländern. Zwar gab und gibt es Einrichtungen wie die Kultusministerkonferenz, von denen böse Zungen behaupten, sie seien dazu da, die letzten den Ländern noch verbliebenen Eigenständigkeiten auf dem Altar der freiwilligen bundesweiten Vereinheitlichung zu opfern. Was es kaum gibt, sind verwaltungsstrukturelle Kooperationen zwischen den Ländern, die Dinge wie gemeinsame Universitäten oder Kliniken, grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit oder gemeinsame Raumordnungen zum Gegenstand haben. Der Grund ist eine juristische Grauzone: Mit solchen Kooperationen werde eine dritte Ebene eingezogen, die mit der vom Grundgesetz gewollten Zweigliedrigkeit des deutschen Föderalismus unvereinbar sei. Das kann man dann auch anders sehen, wenn solche Kooperationen nur zwei oder drei Länder umfassen und *keine bundesweite* „dritte Ebene“ einziehen. Wenn man solche Kooperationen gewollt hätte, dann hätte man die nötigen Klärungen notfalls im Grundgesetz selbst herbeiführen können. Offenbar wollte man aber nicht. Das ist bemerkenswert, weil hier eine gute Gelegenheit für freiwillig praktizierte Solidarität zwischen den Bundesländern gewesen wäre. Stattdes-

sen wurde der „kooperative Föderalismus“ fast ausschließlich in vertikaler Richtung, zwischen Bund und Ländern, praktiziert. Die Kooperation sah im Wesentlichen so aus, dass die Länder ihr Erstgeburtsrecht autonomer Kompetenzen Stück für Stück gegen Mitspracherechte auf der Bundesebene eintauschten. Die waren allerdings kein Linsengericht: Im Ergebnis hatte sich der Anteil der Gesetze, die nur mit Bundesratszustimmung erlassen werden können, versechsfacht (1949: ca. 10 %, 2005: ca. 60 %). „Kooperativer Föderalismus“ hieß: Ohne Länderzustimmung läuft auf Bundesebene fast nichts; eigenverantwortlich bestimmen können die Länder auch fast nichts. Das Ergebnis: programmierter Stillstand, ganz besonders dann, wenn Bundesrats- und Bundesratsmehrheit parteipolitisch unterschiedlich gefärbt waren.

Die „Föderalismusreform I“ vom Sommer 2006 hat einen Teil dieser Fehlentwicklungen korrigiert und den wildwüchsigen Kompetenzdschungel zwischen Bund und Ländern wenigstens ein Stück weit entflochten. Die Länder haben Kompetenzen zurückerhalten, und wenn die Prognose stimmt, dass der Bund in Zukunft wieder deutlich mehr als die Hälfte seiner Gesetze ohne Länderzustimmung erlassen kann, dann ist das ein Fortschritt. Ob damit auch eine Korrektur der hoffnungslos aus dem Gleichgewicht geratenen Balance zwischen Wettbewerb und obendrein falsch verstandener Kooperation im deutschen Föderalismus eingeleitet wurde, bleibt abzuwarten. Denn das Hauptstück der Entflechtungsarbeit steht noch bevor, die wichtigste Wettbewerbsbremse ist vorderhand noch fest angezogen.

Gemeint ist die Finanzverfassung, die bei der Föderalismusreform I ausgeklammert wurde und in einem Reformschritt II entflochten werden soll. Dass das unbedingt geschehen muss, steht außer Frage, denn bei dem gegenwärtigen, ähnlich wie die Kompetenzverflechtung in Jahrzehnten gewachsenen Verflechtungszustand können sich vor allem die Länder finanziell kaum bewegen, ohne dass der Bund sie lässt. Das heißt: Die gewonnene Autonomie bei den Sachfragen ist ziemlich wertlos, wenn die Autonomie im Finanziellen nicht bald dazukommt. Das gilt hinsichtlich Ertrag und Regelungskompetenz bei den Steuern; aber es gilt ganz besonders beim Finanzausgleich. Der ist angeblich der Sitz

der Solidarität im kooperativen Föderalismus. Ein bisschen verwunderlich ist das schon, denn hier findet zwangsweise Umverteilung statt (kann es erzwungene Solidarität geben?), während die Möglichkeiten freiwilliger Solidarität ungenutzt bleiben. Vor allem aber erstickt der Finanzausgleich in seiner heutigen Form jeden auch noch so kleinen Ansatz zum Wettbewerb unter den Ländern. Sein Nivellierungsgrad ist so groß, dass für niemanden mehr ein Anreiz übrig bleibt, sich anzustrengen: Den Geberländern wird jedes zusätzliche Einkommen nahezu restlos abgeschöpft, die Nehmerländer werden auch ohne eigene Anstrengungen in die Nähe des Durchschnittsniveaus hoch subventioniert.

Ist es da unzulässig radikal, wenn man die Frage stellt: Wozu eigentlich noch ein horizontaler Finanzausgleich? Wenn schon die Solidarität unter den Ländern nur *par ordre fédéral* funktioniert (das Erfordernis der Bundesratszustimmung ist bei fünf Geber- und elf Empfängerländern eigentlich nur eine Veränderungsbremse), warum macht dann der Bund nicht gleich das Ausgleichsgeschäft selbst? Er müsste nur im Steueraufkommen entsprechend ausgestattet werden, und der Ausgleich inakzeptabler Unterschiede ist eine genuine Bundesaufgabe. Die Länder aber wären der Strangulierung durch eine perverse (im Wortsinne!) Anreizgestaltung ledig und könnten im positiven Sinne miteinander in einen stimulierenden Wettbewerb um die beste Pflege ihrer Steuerquellen, um Unternehmensansiedlungen, um Studenten treten und dabei ihre komparativen Vorteile ungehindert ins Spiel bringen.

Eine utopische Vorstellung? Vielleicht. Aber so viel ist sicher: Ohne eine gehörige Portion mehr Wettbewerb wird es nicht gehen. Das muss nicht zu Lasten richtig verstandener Kooperation und Solidarität gehen. Vielleicht werden von ihren Fesseln befreite, erfolgreiche Länder sogar zu einer gewissen Dosis an freiwilliger Solidarität bereit sein. Und noch etwas, ohne das es nicht gehen wird: ein Stück Umdenken. Mit dem Pochen auf „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ werden wir die Wende zur lebensnotwendigen Reformfähigkeit unseres Landes nicht schaffen. Im „Konvent für Deutschland“ haben wir das auf eine Formel gebracht: Mut zum produktiven Unterschied.

Fritz W. Scharpf

Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?

Die im Herbst 2003 eingesetzte „Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“ hatte sich das Ziel gesetzt, die deutsche Politik aus der „Verflechtungsfalle“ zu befreien – aus einer Situation also, in der die Bundespolitik durch die Vetomacht des Bundesrats gefesselt werden kann, während die Politik in den

Ländern weder in der Gesetzgebung noch in der Finanzwirtschaft über autonome Handlungsspielräume verfügt. Gemessen an diesem Ziel ist das Ergebnis dürftig: Die Zustimmungrechte

Fritz W. Scharpf

Dr. iur., geb. 1935; Professor, ehem. Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln. fs@mpifg.de

des Bundesrats wurden in politisch wichtigen Fragen eher vermehrt als vermindert, und die Erweiterung der landespolitischen Handlungsmöglichkeiten blieb hinter dem Nötigen und Möglichen weit zurück.

Weshalb wurde so wenig erreicht? Es kommen drei Erklärungen in Frage: objektive Schwierigkeiten und Hindernisse, die einer problemgerechten Reform entgegenstanden; ein ungeeigneter Ansatz, der erfolgversprechende Reformversuche verhinderte; schließlich eine Interessenkonstellation unter den Vetospielern, die eine Einigung auf problemgerechte Reformen ausschloss. Offenbar haben alle drei Faktoren eine Rolle gespielt: Zum einen kollidieren Versuche einer Entflechtung mit der grundlegenden Architektur des deutschen Bundesstaates, in der dem Bund und den Ländern nicht bestimmte Staatsaufgaben im Ganzen, sondern einzelne Staatsfunktionen zugeordnet werden. Zum zweiten ignorierte der von der Kommission verfolgte Ansatz einer „klaren Trennung“ der Aufgaben von Bund und Ländern sowohl

den in der Sache begründeten Mehrebenencharakter der Staatsaufgaben als auch die gravierenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder. Drittens schließlich bestimmten die Vetospieler jeder Verfassungsreform – die Ministerpräsidenten und die Sprecher der Bundestagsfraktionen – nicht nur das parlamentarische Verfahren, sondern bereits die Kommissionsberatungen.

Kaum verminderte Zustimmungrechte des Bundesrats

Die angestrebte Verminderung des Bundesratsvetos scheiterte am ersten und am dritten dieser Faktoren. Objektiv gesehen lässt die Funktionsverflechtung im deutschen Bundesstaat eine weitgehende Beseitigung von Zustimmungsrchten des Bundesrats von vornherein als unrealistisch erscheinen. Wenn fast alle Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit und auf eigene Kosten zu vollziehen sind, und wenn die Steuereinnahmen der Länder fast vollständig von Bundesgesetzen abhängen, dann können die Landesregierungen ihren Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes auch nicht aufgeben. In der Kommission hat man deshalb über die Zustimmungrechte in der Finanzverfassung gar nicht erst geredet.

Die Diskussion beschränkte sich auf Art. 84 Abs. 1 Grundgesetz (GG), der die überwiegende Zahl der Zustimmungsfälle ausgelöst hat: „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.“ Wenn der Bund in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen will, muss der Bundesrat gefragt werden. Zum Problem konnte diese sinnvolle Regel erst werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1958 die so genannte „Einheitstheorie“ erfunden hatte.¹ Danach beschränkte sich das Zustimmungserfordernis nicht auf die jeweiligen Vorschriften über Behördenorganisation oder das Verwaltungsverfahren, sondern bezog sich auf das ganze Gesetz als „gesetzgebungstechnische Einheit“. Die schädlichen Folgen des Urteils zeigten sich in den 1970er Jahren, als der (sozialliberalen) Regierungsmehrheit zum ersten Mal eine

¹ BVerfGE 8, 274.

oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüberstand. Nun konnte das zum Schutz der Verwaltungshoheit nötige Zustimmungsrecht als parteipolitisch motiviertes Veto gegen ungeliebte Gesetzesinhalte genutzt werden.

Diese Konstellation, die Gerhard Lehmbuch zum ersten Mal analysiert hat,¹² entwickelt eine charakteristische Dynamik: In schwierigen Zeiten, in denen die Regierung unpopuläre Maßnahmen durchsetzen müsste und in denen Landtagswahlen als Plebiszit über die Bundespolitik inszeniert werden können, kann die Opposition rasch die Mehrheit im Bundesrat gewinnen. Die oppositionellen Ministerpräsidenten können dann unter drei Handlungsorientierungen wählen: Sie können sich auf die Vertretung der institutionellen Eigeninteressen ihres Landes beschränken, sie können versuchen, die „Policy-Interessen“ der Oppositionsparteien durchzusetzen, oder sie können deren „positionale Interessen“ fördern, indem sie Erfolge der Regierung verhindern. Im ersten Fall ist eine pragmatische Einigung wahrscheinlich. Im zweiten Fall kann man Kompromisse im Vermittlungsausschuss erwarten, die als Kombination gegensätzlicher Konzepte von keiner Seite verteidigt werden. Im dritten Fall schließlich ist mit Blockaden zu rechnen, deren wichtigstes Ziel es ist, die jeweilige Regierung als inkompetent und hilflos erscheinen zu lassen. Franz-Josef Strauß hat diese Optionen ebenso brillant und zynisch ausgespielt wie später Oskar Lafontaine und dann wieder die Ministerpräsidenten der Union. Die Malaise der deutschen Politik, in der keine Seite in der Lage ist, ein Reformkonzept zu verwirklichen und dann auch zu verantworten, hat ihren wesentlichen Grund in der Möglichkeit parteipolitischer (oder auch innerparteilicher)¹³ Blockaden im Bundesrat.

In der Kommission gab es Vorschläge der juristischen Sachverständigen, die das Zustimmungsrecht wieder auf die Organisations- und Verfahrensregeln beschränkt hätten – und die angesichts der neueren Rechtsprechung wohl auch vom BVerfG respektiert worden wären. Aber die Ministerpräsidenten

¹² Vgl. Gerhard Lehmbuch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976.

¹³ Auch in der Großen Koalition erhält der innerparteiliche Widerspruch der Ministerpräsidenten sein volles Gewicht erst durch die drohende Blockade im Bundesrat.

ließen sich auf solche Überlegungen nicht ein. Sie waren nicht mehr bereit, die Möglichkeit parteipolitisch motivierter Blockaden gegen den Inhalt von Bundesgesetzen aufzugeben,¹⁴ und angesichts ihrer Vetoposition im Prozess der Verfassungsreform sah auch die Bundesseite keinen Sinn in weiteren Diskussionen über die Einheitstheorie. Statt dessen verlagerte sich die Diskussion auf Lösungen, die im Prinzip darauf hinausliefen, dass der Bund auf verbindliche Regelungen des Verfahrens und der Behördenorganisation verzichten und so das Zustimmungsrecht überhaupt vermeiden sollte. Das hätte der Bund allerdings schon immer von sich aus tun können. Aber nachdem die Länder auf das zunächst geforderte Verbot von Organisations- und Verfahrensregeln verzichtet und sich mit einem Abweichungsrecht zufriedengegeben hatten, einigte man sich darauf, in Ausnahmefällen doch wieder verbindliche Verfahrensregeln zuzulassen (die dann selbstverständlich wieder der Zustimmung des Bundesrats bedürfen). Wenn man freilich unterstellt, dass der Bund auch bisher Verfahrensregeln nur aus einigermaßen zwingenden Gründen mit dem materiellen Gesetz verbunden hatte, dann könnte die zugelassene Ausnahme auch künftig die Regel bleiben.

Die Länder allerdings sahen in der gefundenen Lösung eine Konzession, die nun ihrerseits kompensiert werden musste: Wenn das Zustimmungsrecht entfiel, weil der Bund auf verbindliche Verfahrensregeln verzichtete, dann konnten sie sich ja auch nicht mehr gegen Bundesgesetze wehren, die ihnen Kosten auferlegten. Am Ende der Beratungen stand deshalb ein neues Zustimmungsrecht für Gesetze, die „Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen“ (Art. 104a Abs. 4 GG [neu]). Im Ergebnis wird deshalb die Zahl der Zustimmungsfälle sogar eher zu- als abnehmen.¹⁵

¹⁴ Im persönlichen Gespräch verwies einer der Ministerpräsidenten auf den Ansehensverlust, den der Bundesrat erleiden würde, wenn die Landesregierungen ihre Ablehnung des materiellen Gesetzes nicht ausdrücken könnten und sie deshalb ein Veto gegen eigentlich unkontroverse Verfahrensvorschriften mit fadenscheinigen Argumenten begründen müssten.

¹⁵ Vgl. Simone Burkhart/Philip Manow, *Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht*. MPIfG Working Paper 06/6, Köln, Oktober 2006.

Kaum erweiterte Handlungsspielräume der Landespolitik

In der Vergangenheit hatten die Landesregierungen auf Kosten ihrer Landtage an der Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bereitwillig mitgewirkt, sofern nur ihre Zustimmungsrechte im Bundesrat gesichert waren. Wenn diese seit Jahrzehnten beobachtete Tendenz zum „unitarischen Bundesstaat“¹⁶ nun durch die Reform umgekehrt werden sollte, so gab es dafür sowohl sachliche als auch politische Gründe.

Sachlich hat mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes die bundeseinheitliche Gesetzgebung die Funktion verloren, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle auf dem deutschen Markt konkurrierenden Unternehmen zu sichern. Was einheitlich geregelt werden sollte, muss heute europäisch geregelt werden. Umgekehrt gewinnen in der europäischen Standortkonkurrenz Spezialisierungsvorteile an Bedeutung, die bei der heterogenen Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik regional differenzierende Lösungen vorteilhaft erscheinen lassen.¹⁷ Wichtiger waren aber wohl die politischen Interessen der leistungsstarken süd- und westdeutschen Länder: Sie waren unzufrieden mit dem Länderfinanzausgleich, wo nach der Einbeziehung der neuen Länder das Umverteilungsvolumen von etwa 1,5 Milliarden Euro 1994 auf mehr als sechs Milliarden 1996 und mehr als acht Milliarden im Jahre 2000 gestiegen war. Besonders dramatisch war die Veränderung für Bayern, das erst seit 1989 zu den Geberländern gehört und dessen Beiträge von sechs Millionen 1993 auf 1,3 Milliarden 1995 und schließlich auf knapp 2,3 Milliarden im Jahre 2001 eskalierten. Der Versuch, über eine Verfassungsklage Entlastung zu erreichen, blieb faktisch ohne Erfolg,¹⁸ und in den Verhandlungen über den „Solidarpakt II“ wurde 2001 die West-Ost-Umverteilung sogar bis zum Jahr 2019 festgeschrieben.

¹⁶ Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

¹⁷ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Föderale Politikverflechtung. Was muß man ertragen? Was kann man ändern?*, in: Konrad Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus*, Bad Homburg 1999, S. 23–36; ders., *Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 7. 4. 2001.

¹⁸ BVerfGE 101, 158 vom 11. 11. 1999.

Sie durfte auch in den Beratungen der Föderalismuskommission nicht mehr in Frage gestellt werden. Überdies sahen sich, je mehr der Verteilungskonflikt an Bedeutung gewann, die leistungsstarken süd- und westdeutschen Länder auch im Bundesrat immer öfter einer strukturellen Mehrheit der wirtschaftlich schwachen Länder gegenüber. Zwar konnten ihre Ministerpräsidenten aus den Zustimmungsrechten immer noch politisches Kapital schlagen, aber für die wirtschaftlichen Belange ihrer Regionen konnten sie nur noch wenig erreichen.

Unter diesen Bedingungen stieg ihr Interesse an autonomen Handlungsmöglichkeiten der Landespolitik. Wenn schon die fiskalische Umverteilung hingenommen werden musste, so wollten sie wenigstens ihre Möglichkeiten in der Gesetzgebung erweitert sehen. Dem entsprach zunächst die rhetorische Hinwendung zur Idee eines „Wettbewerbsföderalismus“¹⁹ – dem liberalen Gegenkonzept zur bisherigen normativen Selbstbeschreibung des „kooperativen Föderalismus“.¹⁰ Da der Begriff aber als Aufkündigung der Solidarität zwischen den Ländern verstanden wurde und mehr Ablehnung als Zustimmung provozierte, wurde er in den Beratungen der Kommission durch den „Gestaltungsföderalismus“ ersetzt – eine Formel, die sich mit mehr Erfolg als gemeinsames Interesse aller Länder präsentieren ließ.

Im Mai 2004 einigten sich die Ministerpräsidenten in einem gemeinsamen „Positionspapier“ auf die Forderung umfassender Gesetzgebungszuständigkeiten für die Regelung „regionaler Lebenssachverhalte“, von der öffentlichen Fürsorge über die aktive Arbeitsmarktpolitik, das Umweltrecht bis zum Wirtschaftsrecht. Zugleich sollte sich der Bund aus der Bildungs- und Erziehungspolitik („von der Kita bis zur Habilitation“) vollständig zurückziehen. Dass sich hinter dieser gemeinsamen Front gravierende Interessen-

¹⁹ Vgl. K. Morath (Anm. 7); Heribert Schatz/Robert Chr. van Oyen/Sascha Werthes, *Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs*, Baden-Baden 2000; Jochen Zenthöfer, *Wettbewerbsföderalismus. Zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild*, Grasberg b. Bremen 2006.

¹⁰ Konrad Hesse, *Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, in: Theo Ritterspach/Willi Geiger (Hrsg.), *Festschrift für Gebhard Müller*, Tübingen 1970; Gunter Kisker, *Kooperation im Bundesstaat*, Tübingen 1971.

konflikte zwischen Ländern verbargen, zeigte sich schon daran, dass die von den süddeutschen Ländern ursprünglich geforderten Gesetzgebungskompetenzen über die den Ländern zufließenden Steuern aus dem Katalog gestrichen werden mussten und dass auch die Forderung nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen nur mit erheblichen Einschränkungen formuliert werden konnte. Die leistungsschwächeren Länder sahen im Gestaltungsföderalismus die Gefahren einer für sie möglicherweise „ruinösen“ innerdeutschen Standortkonkurrenz.

Mit der Vorlage des „Positionspapiers“ fanden die Diskussionen im Plenum der Föderalismuskommission ihr Ende. Die Beratungen verlagerten sich in sieben spezialisierte „Projektgruppen“, in denen die Generalisten aus den Staatskanzleien auf die Spezialisten aus den Bundesressorts trafen, die mit Unterstützung aus den Verbänden jeweils im Detail darlegten, weshalb die Übertragung ihrer Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder ganz besonders schädlich wäre. Das Ergebnis entsprach den Erwartungen: Da die Länder dem Bund nichts geboten hatten, sah auch das Bundeskanzleramt keinen Grund, die Ressorts zu Konzessionen zu motivieren. Als die Projektgruppen nach der Sommerpause ihre Berichte vortrugen, hätte man die Föderalismusreform für gescheitert erklären können. Dass dann in den allerletzten Wochen doch noch ernsthafte und fast erfolgreiche Verhandlungen zustande kamen, verdankt sich weniger dem Verhandlungsgeschick der Vorsitzenden oder der Kompromissbereitschaft der Beteiligten als einer Intervention des BVerfG. Das Urteil vom 27. Juli 2004, das die Einführung der „Juniorprofessur“ durch das Hochschulrahmengesetz für verfassungswidrig erklärt hatte, hatte zugleich die Verhandlungsposition des Bundes in der Föderalismuskommission radikal verschlechtert: Es hatte sich nicht damit begnügt, die Überschreitung der Grenzen eines Rahmengesetzes zu rügen, sondern es verneinte auch die „Erforderlichkeit“ einer bundesrechtlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Diese setze voraus, dass „gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht“ – etwa, wenn „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern (...) in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben“, wenn „unzumutbare

Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr“ eine „Bedrohung von Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat“ erzeugen, oder wenn dadurch „die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland“ in Frage gestellt wird.¹¹

Diese extrem restriktive Interpretation der (1994 verschärften) Erforderlichkeitsklausel betraf nicht nur das Hochschulrahmengesetz, sondern den gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und damit den überwiegenden Teil des geltenden Bundesrechts. Vom bürgerlichen Recht über das Strafrecht, den Strafprozess oder das Arbeitsrecht bis zum Straßenverkehrsrecht konnten nun nicht nur die Landesregierungen, Landtage und der Bundesrat, sondern alle Angeklagten in Strafprozessen und alle Parteien in Zivilprozessen das geltende Recht mit der Begründung anfechten, es sei nicht nachgewiesen, dass von Land zu Land unterschiedliche Regelungen schlechterdings unerträgliche wirtschaftliche oder soziale Folgeprobleme haben müssten.

Nun brauchte der Bund die Zustimmung der Länder, um den politisch unstrittigen Bestand seiner Gesetzgebungskompetenzen verfassungsrechtlich abzusichern. Es lag auf der Hand, dass er dafür etwas bieten musste. Bis Anfang November 2004 entstand ein zumindest quantitativ durchaus ansehnlicher Katalog von Gesetzgebungskompetenzen, die der Bund zur Übertragung auf die Länder anbot – von denen am Ende allerdings nicht alle von den Ländern akzeptiert wurden. Im Gegenzug waren die Länder bereit, wenigstens einen Teil der konkurrierenden Kompetenzen entweder in die ausschließliche Kompetenz des Bundes zu überführen oder sie explizit von der Erforderlichkeitsklausel freizustellen (Art. 72 Abs. 2 GG [neu]).

Trotzdem ließen die Länder die Föderalismusreform im Dezember 2004 zunächst scheitern – nach der öffentlich vorgetragenen Begründung deshalb, weil der Bund damals noch nicht bereit war, auch die letzten Reste seiner vom BVerfG reduzierten Kompetenzen im Bildungswesen aufzugeben. Dieses Hindernis wurde von der Großen Koalition beseitigt.

¹¹ BVerfG 2 BvF 2/02, Tz 128–135.

Weshalb ist das Ergebnis ungenügend?

Dass unter diesen Umständen der Bund bei der Reform wenig gewinnen konnte, liegt auf der Hand. Aber auch aus der Sicht der süd- und westdeutschen Länder wurden die Reformziele nicht erreicht. Wo es ihnen um die Möglichkeit der autonomen Gestaltung politisch und wirtschaftlich bedeutsamer „Lebenssachverhalte“ gegangen war, stand am Ende der Beratungen ein Katalog isolierter Zuständigkeiten für eng umschriebene Spezialgesetze. Dabei hatte sich etwa die ursprünglich geforderte Kompetenz für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik auf Zuständigkeiten für Ladenschluss, Gaststätten und Spielhallen reduziert; von der Umweltpolitik blieb die Zuständigkeit für die Regelung des Freizeidlärms, und die regionale Sozialpolitik schrumpfte auf das Heimrecht (vgl. Art. 74 Abs. 1, Ziff. 1, 7, 11, 17, 18, 24, 27 GG [neu]). Für München, Stuttgart, Wiesbaden oder Düsseldorf waren dies „Quisquilien“ oder „Kleinkram“. „Dafür“, so ein Interviewpartner aus dem Stuttgarter Staatsministerium, „waren wir nicht angetreten.“

An dieser Einschätzung kann auch der erzwungene Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik nicht viel ändern, der sich ohnehin schon nach wenigen Monaten eher als Pyrrhussieg der Staatskanzleien denn als Erfolg der Bildungspolitik in den Ländern erwiesen hat.¹² Weshalb konnten die Länder nicht mehr erreichen? Der entscheidende Grund scheint mir der oben an zweiter Stelle genannte zu sein: Die Ministerpräsidenten verfolgten ihr Ziel mit einem Reformkonzept, das auf die realen Bedingungen des deutschen Föderalismus zu wenig Rücksicht nahm. Indem sie als Ziel der Entflechtung eine „klare Trennung“ der Kompetenzen und die vollständige Übertragung ganzer „Lebenssachverhalte“ in die ausschließliche Regelungskompetenz der Länder forderten, ignorierten sie den objektiven Mehrebenencharakter der meisten Politikfelder. So gibt es gerade etwa in der Bildungspolitik zwar viele Aspekte, die am besten regional und sogar lokal oder in den Universitäten und Schulen geregelt werden sollten. Andere aber brauchen national oder für das Sprachgebiet einheitliche Regeln, wieder andere bedürfen der europaweiten Koordination. Ähnliches

¹² Vgl. Heike Schmall, Die Kür der Spitzenhochschulen, in: FAZ vom 22. 8. 2006.

gilt für die Umwelt-, die Wirtschafts-, die Arbeitsmarkt- oder die Sozialpolitik.

Zudem ignoriert das von den Ländern postulierte „Trennprinzip“ den seit den Freiheitskriegen gegen Napoleon manifesten kulturellen Nationalismus der Eliten und deren Abneigung gegen die „deutsche Kleinstaatelei“. ¹³ Deshalb werden politische Diskussionen, die öffentliches Interesse finden, in den nationalen Medien geführt, und politische Forderungen werden wie selbstverständlich an die Bundespolitik adressiert. Anders als etwa in Belgien oder in der Schweiz dient der deutsche Föderalismus eben nicht dem Schutz sprachlicher, ethnischer oder religiöser Minderheiten; und anders als in den USA gelten regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, bei uns nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf „einheitliche“ oder wenigstens „gleichwertige Lebensverhältnisse“. Kurz: Föderalismus mag wohl sein, aber er sollte keinen Unterschied machen.

Wegen des Anspruchs auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stehen schließlich auch die seit der deutschen Vereinigung noch gewichtigeren Unterschiede in der wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der Länder einer pauschalen Dezentralisierung von Regelungskompetenzen entgegen. Die Ministerpräsidenten haben im Mai 2004 mit dem Argument, „ein fairer Wettbewerb“ erfordere „gleichartige wirtschaftliche Ausgangsbedingungen“, die Übertragung von Steuerkompetenzen abgelehnt. Aber dasselbe Argument konnte auch gegen die Übertragung anderer Gesetzgebungskompetenzen verwendet werden, wenn diesen ein Einfluss auf die „Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ zugeschrieben werden konnte. Überdies musste die Diskussion darüber im Modus der Antizipation geführt werden. Wenn es im Rahmen einer Verfassungsreform um die vollständige und endgültige Übertragung von Kompetenzen ging, dann mussten verantwortungsbewusste Verfassungsgeber die Risiken ihrer möglichen Nutzung durch künft-

¹³ Gerhard Lehbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Arthur Benz/ders. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS Sonderheft 32/2001, S. 53–110.

tige Landesregierungen und Parlamente abschätzen – angesichts der Unsicherheit antizipierender Urteile waren Bedenken grundsätzlich leichter zu begründen als auszuräumen.

Mit der Festlegung auf das Prinzip der Kompetenztrennung als Lösung für die Probleme der Politikverflechtung hatten die Reformer einen „Bezugsrahmen“ fixiert, in dem mit guten Gründen nur eng umschriebene Kompetenzen delegiert werden konnten, welche die administrative und finanzielle Kapazität des Saarlandes oder Bremens nicht überforderten und die auch bei unvernünftiger oder unsolidarischer Nutzung weder die Interessen anderer Länder schädigen noch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Frage stellen oder die Mobilität von Unternehmen und Familien behindern konnten. An diesen Kriterien gemessen ist der jetzt erreichte Zugewinn an Länderkompetenzen das Maximum dessen, was Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen bei Anwendung des „Trennprinzips“ erreichen konnten.

Fazit

Hätte es einen anderen Bezugsrahmen gegeben, der fruchtbarere Verhandlungen ermöglicht hätte? Ich denke ja, und zusammen mit Arthur Benz¹⁴ in der Kommission und später auch zusammen mit Ursula Münch¹⁵ bei der Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages habe ich mich für ein Reformkonzept eingesetzt, das die Politikverflechtung nicht abschaffen, sondern flexibler und effizienter ausgestalten sollte. Zentrales Element war der seit 1977 vorliegende Vorschlag „konditionierter Abweichungsrechte“.¹⁶ Danach sollte

¹⁴ Vgl. Arthur Benz, Überlegungen zu Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechten des Bundesrats, Ms., 4. 2. 2004; www.bundesrat.de/cln_050/nn_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-028,templateId=raw,property=publicationFile/pdf/AU-028.pdf (9. 11. 2006).

¹⁵ Vgl. Ursula Münch, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema „Föderalismusreform“ am 15. 5. 2006; www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof_Dr_Ursula_Muench.pdf (9. 11. 2006).

¹⁶ Er geht zurück auf ein Sondervotum des früheren Hamburger Senators Ernst Heinsen in der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Danach sollten „die Länder im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetz-

der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung generell von den Beschränkungen des Art. 72 Abs. 2 GG befreit werden, aber die Länder könnten Gesetze beschließen, die vom geltenden Bundesrecht abweichen. Allerdings müssten diese abweichenden Gesetze dem Bund notifiziert werden, und der Bundestag könnte mit Zustimmung des Bundesrats ihr Inkrafttreten durch Einspruch verhindern.

Der Bund könnte also eine gegebene Materie im systematischen Zusammenhang und ohne föderale Beschränkungen regeln. Ebenso könnte aber auch das einzelne Land ohne Rücksicht auf eng definierte Kompetenzgrenzen die Möglichkeit eigener Lösungen prüfen. Bei der Diskussion darüber ginge es im Bundestag und Bundesrat dann nicht mehr um abstrakte Gefahren einer generellen und dauerhaften Kompetenzübertragung. Zu entscheiden wäre vielmehr im Einzelfall über eine Regelung, die der Gesetzgeber in einem Land für notwendig gehalten hat und deren Risiken und Nebenwirkungen für andere Länder oder die gesamtstaatlichen Belange sich einigermaßen sicher abschätzen lassen. Im Ergebnis hätte dies den Handlungsspielraum der Länder wesentlich erweitert, ohne Ängste vor einem ruinösen Wettbewerbsföderalismus zu provozieren.¹⁷

Wir sind jedoch in der Kommission mit unseren Argumenten nicht durchgedrungen, und die wenigen Abweichungsrechte, die („unkonditioniert“, aber durch eine „Lex posterior“-Regel relativiert) tatsächlich in die Verfassung aufgenommen wurden (Art. 72 Abs. 3 GG [neu]), haben mit unseren Vorschlägen kaum etwas zu tun. Allenfalls könnten sie sich als Fuß in der Tür für spätere Reforminitiativen erweisen.

liche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ändern“ (können), „wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Wochen nach der Zuleitung Einspruch erhebt“. Vgl. Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil II: Der Bund und die Länder. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Zur Sache 2/77, Bonn 1977, S. 76.

¹⁷ Vgl. Fritz W. Scharpf, Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht. PVS Sonderheft 36/2006, S. 306–332.

Regieren nach der Föderalismus- reform

Die föderative Ordnung ist überholt.“ Unter anderem mit diesem Argument begründete Bundespräsident Horst Köhler im Juli 2005 seine Entscheidung, den Deutschen Bundestag aufzulösen,¹ und mit dieser Einschätzung stand er wahrlich nicht allein. Politiker jeglicher Couleur, Politikwissenschaftler, Staats- und Verfassungsrechtler plädieren schon lange für eine Restrukturierung

des Bund-Länder-Verhältnisses. Denn das Grundgesetz habe, so die herrschende Meinung, die politischen Akteure in das Prokrustesbett der Kooperation und zum Konsens gezwungen und damit den zentralen

demokratischen Legitimationsmechanismus untergraben: den auf Konflikt und Mehrheitsentscheidung beruhenden Parteienwettbewerb. Dieser „Strukturbruch“ (Gerhard Lehmsbruch) zwischen Bundesstaat und Parteienwettbewerb schränke die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates ein, weil er umfassende Politikwechsel ausschließe und allenfalls eine „Politik des mittleren Weges“² zulasse.³ Der in Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) postulierte „demokratische Bundesstaat“ ist – polemisch formuliert – in der Verfassungswirklichkeit also ein „undemokratischer Bundesstaat“. Ein „Ruck“, wie ihn einst Roman Herzog forderte, kann auf einer solchen verfassungsrechtlichen Basis schwerlich durch Deutschland gehen.⁴

Mit der Föderalismusreform – von Edmund Stoiber als „Mutter aller Reformen“ bezeichnet – sollten diese Hemmnisse beseitigt werden. Sie sollte die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern klarer zuordnen, die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöhen – bzw. überhaupt erst

herstellen – und die staatliche Handlungsfähigkeit insgesamt verbessern. Die am 1. September 2006 in Kraft getretene erste Stufe der Reform gilt zu Recht als die weitreichendste Änderung des GG seit 1949. Insgesamt 25 der 183 Artikel des GG waren betroffen, elf mehr als bei der letzten großen Verfassungsreform von 1994. Angestrebt wurde vor allem, den Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze zu reduzieren sowie die legislativen Kompetenzen von Bund und Ländern neu festzulegen.⁵ Wie viele andere erwartete Matthias Platzeck, damals Bundesratspräsident, dass nach der Reform „schneller, effizienter und besser“ regiert werden könne.⁶ Die nähere Prüfung wird zeigen, ob solche Hoffnungen begründet sind.

Gesetzgebung im (un-)demokratischen Bundesstaat

Nicht wenige hielten die Verknüpfung des Demokratiegebotes mit dem Bundesstaatsprinzip lange Zeit für eine glückliche, ebenso die Freiheit sichernde wie die staatliche Handlungsfähigkeit verbessernde Konstellation.⁷ Doch seit Mitte der 1970er Jahre hat sich in der Politikwissenschaft die Auffassung durchgesetzt, dass bundesstaatlicher Konsenszwang hohe demokratische Kosten erzeugt und effektives Regieren erheblich einschränkt, ja vielfach sogar ausschließt. In der

¹ Fernsehansprache am 21.7. 2005, in: www.bundespraesident.de (10. 4. 2006).

² Manfred G. Schmidt, Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (1990) 9–10, S. 23–31.

³ Vgl. Gerhard Lehmsbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden 2000³.

⁴ Roman Herzog, Berliner Rede vom 26. 4. 1997.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. Drs. 16/813 vom 7. 3. 2006, S. 7. Auf das dritte Reformziel – den Abbau von Mischfinanzierungen sowie die Neufassung der Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes – wird im Weiteren ebenso wenig eingegangen wie auf die Frage der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes.

⁶ In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7. 3. 2005, hier zit. nach: Simone Burkhart/Philip Manow, Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht. MPIFG Working Paper 06/6, Köln, Oktober 2006, in: www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-6/wp06-6.html (6. 10. 2006), S. 2.

⁷ Vgl. z. B. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

Werner Reutter

Dr. phil., geb. 1958; Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin. werner.reutter@rz.hu-berlin.de

Gesetzgebung haben sich diese Probleme besonders bemerkbar gemacht. Gesetzgebung ist nicht nur „das wichtigste, dem Rechtsstaat angemessene Mittel politischer Steuerung“,¹⁸ sondern auch Manifestation des souveränen Volkswillens. In Gesetzen sollte sich daher, so die verbreitete Auffassung, der in Wahlen ermittelte Mehrheitswille widerspiegeln; zudem sollte das Verfahren ausreichend transparent sein, und die Wähler und Wählerinnen sollten erkennen können, wer wofür verantwortlich ist. Schließlich sollte die politische Ordnung sachgerechte und gemeinwohlförderliche Lösungen privilegieren.¹⁹

Die Gesetzgebung im kooperativen Föderalismus scheint keine dieser Anforderungen zu erfüllen. Erstens wird vorgebracht, dass die Politikverflechtung, d.h. eine durch „zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur“, eine Dominanz der Exekutive verursache, zur Entparlamentarisierung beitrage und dazu tendiere, aus „ihrer institutionellen Logik heraus systematisch (...) ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen“ zu erzeugen.¹⁰ Gesetzgebung ist in dieser Perspektive kaum mehr als parlamentarische Notifikation von Beschlüssen, die andernorts, in zumeist nicht-öffentlichen und informellen Gremien, getroffen wurden und die sich nur in Ausnahmefällen als sachgerecht bezeichnen lassen. Zweitens würde – unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag vorausgesetzt – die Länderkammer regelmä-

ßig von den Parteien, die sich im Bundestag in der Opposition befinden, als politisches „Widerlager“¹¹ und Blockadeinstrument missbraucht. Damit werde nicht nur der politische Mehrheitswille, wie er in Bundestagswahlen zum Ausdruck kommt, unterlaufen, sondern die Länderexekutiven, die im Bundesrat vertreten sind, gewännen einen Einfluss, der ihnen aus demokratischer Perspektive nicht zustehe. Gleichzeitig würden Entscheidungen in hohem Maße unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen, im Konfliktfall gar in der „Dunkelkammer“¹² des Vermittlungsausschusses und in Form von Tauschgeschäften und Paketlösungen, so dass bisweilen nicht einmal die direkt Beteiligten mehr zu wissen scheinen, wem welche Ergebnisse zuzuordnen sind.¹³ Und schließlich wird davon ausgegangen, dass Unitarisierung und Europäisierung den Ländern sukzessive substantielle Gestaltungsbereiche entzogen hätten. Den Bundesländern drohe die „Verödung zu regionalen Verwaltungsprovinzen mit Landtagen als regionalen Vertretungskörperschaften“.¹⁴

Zusammenfassend lassen diese Befunde nur eine Schlussfolgerung zu: Die Funktionsprinzipien des kooperativen Föderalismus unterminieren zentrale demokratische Anforderungen an die Gesetzgebung. Um die Regierungsfähigkeit zu verbessern und um sicherzustellen, dass demokratisch zustande gekommene Entscheidungen dem „Allgemeinwohl dienen und dem Kriterium der Ver-

¹⁸ Heinrich Oberreuter, Gesetzgebungsverfahren, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Bd. 3, München 1992, S. 121–129, hier S. 121.

¹⁹ Zur Gesetzgebung und zum Gesetzgebungsverfahren in Deutschland vgl. Hans Schneider, Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch, Heidelberg 2002³; Wolf-Rüdiger Schenke, Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1989, S. 1485–1522; für demokratietheoretische Aspekte: Fritz W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970; Arthur Benz, Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, Polis 57/2003, FernUniversität Hagen, in: www.fernuni-hagen.de/POLINST/pdf-files/Polis57.pdf (9. 3. 2004).

¹⁰ Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985) 4, S. 323–356, hier S. 350.

¹¹ G. Lehmbruch (Anm. 3), S. 77–82.

¹² Hans Meyer, Einige Überlegungen zum Entwurf einer Verfassungsänderung, 8. 5. 2006, in: www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof_Dr_Hans_Meyer.pdf (16. 5. 2006), S. 14.

¹³ Vgl. z.B. Roland Johné, Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung, in: APuZ, (2004) 50–51, S. 10–17, hier S. 13; ähnlich: Volker Kauder (CDU) in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/23, 23. Sitzung vom 10. 3. 2006, S. 1750.

¹⁴ Joachim Linck, Haben die deutschen Landesparlamente noch eine Zukunft?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 14 (2004) 4, S. 1215–1234, hier S. 1231; vgl. auch: Uwe Thaysen, Landesparlamentarismus zwischen deutschem Verbundföderalismus und europäischem Staatenverbund: Lage und Leistung 1990–2005, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Der Thüringer Landtag und seine Abgeordneten 1990–2005. Studien zu 15 Jahren Landesparlamentarismus, Weimar u. a. 2005, S. 19–68.

teilungsgerechtigkeit“¹⁵ entsprechen, schien eine Reform des Bundesstaates mehr als überfällig. Da die Finanzverfassung erst in einer zweiten Stufe geändert werden soll, konzentrierte sich die Debatte bisher auf zwei Aspekte: Der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze sollte signifikant reduziert werden, um die Vetomacht des Bundesrates zu begrenzen; außerdem sollten die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern restrukturiert werden.¹⁶

Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen

Die Zustimmungspflicht eines Bundesgesetzes ergibt sich, weil es das Grundgesetz vorschreibt – wie etwa bei der Finanzverfassung oder bei Gemeinschaftsaufgaben – oder aufgrund von Art. 84 Abs. 1 GG (alt). Um den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zu senken, stand dieser GG-Artikel im Zentrum der Überlegungen. Begünstigt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und die so genannte „Einheitstheorie“¹⁷ hat er sich für die Länderkammer als „große(s) Einfallstor“ erwiesen und den Bundesrat zu einer dem Bundestag „praktisch gleichgewichtig(en)“ Institution aufgewertet.¹⁸ Bis zu seiner Änderung hat der Artikel bestimmt, dass Bundesgesetze, die von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt wurden, der Zustimmung des Bundesrates bedurften, wenn der Bund die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren ebenfalls in dem Gesetz regeln wollte. Zwischen 1981 und 1991 löste Art. 84 Abs. 1 GG (alt) in 58,1 Prozent und zwischen 1998 und 2005 in 54,6 Prozent der Fälle eine Zustimmungspflicht aus.¹⁹

¹⁵ Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 255.

¹⁶ Die Föderalismusreform umfasst unter anderem Änderungen der Art. 22 (Hauptstadtklausel), Art. 23 Abs. 6 (Europaartikel), Art. 91b, Art. 93 Abs. 2, Art. 104a und b GG sowie weitere Korrekturen in der Finanzverfassung und Überleitungsartikel.

¹⁷ Nach der Einheitstheorie ist für ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, auch wenn nur ein Teil des Gesetzes zustimmungspflichtig ist.

¹⁸ Hans Schneider, Die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 68 (1953) 9, S. 257–261, hier S. 257.

¹⁹ Vgl. Christian Dästner, Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949,

Die Neufassung des Art. 84 GG eröffnet dem Bundesgesetzgeber nun drei Möglichkeiten, um eine Zustimmungspflicht zu begründen bzw. auszuschließen:²⁰ Erstens kann der Bund – wie bisher – auf eine Ausgestaltung verfahrensrechtlicher Vorschriften verzichten; er kann, zweitens, das Landesverfahrensrecht regeln, den Ländern jedoch innerhalb von sechs Monaten eine Abweichung von diesen Regelungen erlauben;²¹ und schließlich, drittens, kann er in „Ausnahmefällen“, wegen „eines besonderen Bedürfnisses“, das Verwaltungsverfahren bundeseinheitlich gestalten, ohne den Ländern das Recht zur Abweichung einzuräumen, wobei dann wieder die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist.

Die Möglichkeit zur Abweichungsgesetzgebung, die sich allein auf die Einrichtung von Landesbehörden und das Verwaltungsverfahren beziehen darf, stellt die zentrale Neuerung des Art. 84 Abs. 1 GG dar: Landesrecht wird zum ersten Mal Bundesrecht brechen können. Die Neuregelung fußt auf einem einfachen Prinzip: Bei den Gesetzen, bei denen die Länder ihr absolutes Vetorecht verlieren,²² können sie durch Abweichungsgesetze das Verwaltungsverfahren selbst gestalten; dort, wo dies nicht möglich ist, ist eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Hätten alle Änderungen (also nicht nur bezogen auf Art. 84 Abs. 1 GG) schon in der 14. und 15. Wahlperiode gegolten, wäre der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze mehr als halbiert worden: von 55,2 auf 25,8 in der 14. und von 51 auf 24 Prozent in der 15. Wahlperiode, so der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages.²³

in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 32 (2001) 2, S. 290–309, hier S. 296; Harald Georgii/Sarab Borhanian, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. WD 3–37/06 und 123/06, [Berlin] 2006, in: www.bundestag.de (25. 5. 2006), S. 40 und 41.

²⁰ Vgl. S. Burkhart/P. Manow (Anm. 6), S. 3.

²¹ Soll eine andere als die Sechsmonatsfrist festgelegt werden, bedarf dies der Zustimmung des Bundesrates.

²² Selbstredend behält der Bundesrat bei Einspruchsgesetzen sein suspensives Vetorecht.

²³ Vgl. H. Georgii/S. Borhanian (Anm. 19), S. 3; zu leicht höheren Quoten (27,2 und 26,5 Prozent) kommen S. Burkhart/P. Manow (Anm. 6), S. 19.

Auch wenn diese rückwärtsgewandten und kontrafaktischen Prognosen recht beeindruckend wirken, ist durchaus fraglich, ob und inwieweit die Änderungen die staatlichen Handlungsmöglichkeiten verbessern und die Entscheidungsprozesse beschleunigen werden.¹²⁴ Schon die vorhergesagte Halbierung des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze scheint aufgrund der „heroische(n) Annahme(n)“,¹²⁵ die der Untersuchung des wissenschaftlichen Dienstes unterlegt sind, wenig wahrscheinlich, auch weil den bestehenden 45 Zustimmungstatbeständen im Grundgesetz weitere zugefügt wurden (z. B. in Art. 104a Abs. 4 GG [neu]). Ebenso wenig begründet scheint die Hoffnung, parlamentarische Entscheidungsverfahren beschleunigen zu können. Einspruchsgesetze wurden auch bisher nur unwesentlich schneller verabschiedet als Zustimmungsgesetze – Burkhardt und Manow gehen von einer Differenz von 16 Tagen aus –, und die bei Abweichungsgesetzen in Zukunft einzuhaltende Sechsmonatsfrist wird eher zu einer Verlängerung von Gesetzgebungsverfahren beitragen.¹²⁶

Grundlegend ist jedoch, dass sich die Reform an einem abstrakten Trennprinzip orientiert und damit den auch weiterhin existierenden funktionalen Verflechtungen nur unzureichend Rechnung tragen kann.¹²⁷ Dem Reformvorhaben vorausgesetzt war die Überlegung, dass, wenn Verflechtung das Problem ist, Entflechtung die Lösung sein muss.¹²⁸ Generell wurde dabei unterstellt, dass die beklagte „Überflechtung“ Resultat der Grundgesetzänderungen der 1960er Jahre war. Doch wurde in den Debatten kaum berücksichtigt, dass sich die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen „in fast 90 Prozent auf die bereits 1949 im Grundgesetz enthaltenen Bestimmungen und auf die zu ihnen ergangene

¹²⁴ Zum Weiteren vgl. auch S. Burkhardt/P. Manow (Anm. 6), S. 6 ff.

¹²⁵ Ebd., S. 15. Beispielsweise wird unterstellt, dass künftig alle Gesetze nach Art. 84 Abs. 1 GG (neu) eine Abweichungsmöglichkeit für die Länder einräumen.

¹²⁶ Vgl. ebd., S. 12 ff.; vgl. auch Werner Reutter, Schneller! Höher! Weiter! Zur Dauer von Gesetzgebungsverfahren, unveröff. Ms., Berlin 2006.

¹²⁷ Vgl. Fritz W. Scharpf, Thesenpapier zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema „Föderalismusreform“ am 15./16. 5. 2006, in: www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof_Dr_Fritz_W_Scharpf.pdf (16. 5. 2006).

¹²⁸ Vgl. ebd., S. 6.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“¹²⁹ zurückführen lässt. Anders formuliert: Verflechtung war schon immer konstitutiver Bestandteil des kooperativen Föderalismus in Deutschland. Der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze lag daher auch schon in der 1. Wahlperiode bei 41,8 Prozent, ist in der 2. auf 49,8 Prozent gestiegen und schwankt seitdem um einen Wert von durchschnittlich 53,1 Prozent; zuletzt, in der 15. Wahlperiode, ist er auf unterdurchschnittliche 50,6 Prozent gefallen.¹³⁰

Damit korrespondiert, dass die Länderkammer vorwiegend oder gar ausschließlich als politisches Widerlager der Opposition verstanden wurde. Bei vielen wichtigen Gesetzesvorhaben waren Bundesrat und Vermittlungsausschuss das Nadelöhr, durch das Gesetzesvorhaben gepresst werden mussten. Dennoch wurde bis 2005 nur bei 833 Gesetzgebungsverfahren der Vermittlungsausschuss angerufen, und lediglich 183 von 6 458 vom Bundestag verabschiedete Gesetze scheiterten an einem Veto des Bundesrates.¹³¹ Wer auf dieser Grundlage den Bundesrat allein als Blockadeinstrument betrachtet, nimmt die Ausnahme, nämlich ein Scheitern eines Gesetzes, zum die Institution definierenden Charakteristikum und vernachlässigt, dass der Bundesrat eher als Konsens- denn als Konfliktorgan zu verstehen ist. Hinzu kommt, dass sich der Bund die erhöhte Entscheidungsfähigkeit „erkaufen“ musste, indem er Ansprüche zur Gestaltung des Verfahrens an die Länder abtrat.¹³²

Föderalismusreform und Landesgesetzgebung

Folgt man dem Wortlaut der Verfassung, haben die Länder das „Recht der Gesetzgebung“ (Art. 70 Abs. 1 GG), es sei denn, das Grundgesetz hat dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse übertragen. Eine rein „grammati-

¹²⁹ C. Dästner (Anm. 19), S. 296.

¹³⁰ Vgl. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. II, Baden-Baden 1999, S. 2430 f.; Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung. Statistischer Überblick, in: <http://dip.bundestag.de/gesta/GESTA.online.15.pdf> (15. 3. 2006).

¹³¹ Vgl. Deutscher Bundesrat, Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, in: www.bundesrat.de (24. 10. 2006).

¹³² Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 27), S. 2–3.

sche“, also ausschließlich am Wortlaut orientierte Auslegung, nach der Landesgesetzgebung als Regelfall und Bundesgesetzgebung als Ausnahme zu gelten hätte, führt bei dieser Norm jedoch in die Irre. Denn statt den Ländern Gesetzgebungskompetenzen zu sichern, trug Art. 70 Abs. 1 GG dazu bei, die legislativen Kompetenzen des Bundes zu erweitern. So lautet die auch in der fachwissenschaftlichen Literatur verbreitete Erklärung dafür, dass der Bund seine Gesetzgebungskompetenzen immer weiter ausbauen konnte.¹³³ In dieser Perspektive bedeutete eine Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten an den Bund zwar einen Kompetenzverlust für die Landesparlamente, aber die Landesregierungen ließen sich mit Beteiligungsrechten im Bundesrat entschädigen. Die Geschichte der Verfassungsänderungen scheint diese These zu bestätigen. Die Liste der Gegenstände vor allem der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes¹³⁴ wurde seit 1949 verlängert, und der Bund hat bis Mitte der 1990er Jahre von seinen Kompetenzen umfassend Gebrauch gemacht. Allgemein wird Landesparlamenten daher nur noch ein marginaler Einfluss auf die Staatsleitung zugeschrieben, manche sehen gar die Staatsqualität der Länder bedroht, weil sie über keine relevanten Gesetzgebungszuständigkeiten mehr verfügen.¹³⁵

Um diese Entwicklungen zu korrigieren, wurden im Zuge der Föderalismusreform die Liste der Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes erweitert und die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG (alt) abgeschafft. Wichtiger noch: 16 Regelungsmaterien wurden an die Länder übertragen (darunter: Strafvollzug, Teile des Umwelt- und des öffentlichen Dienstrechts). Gleichzeitig wurden die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in drei Klassen unterteilt: (1) Für zehn Materien muss der Bund weiterhin nachweisen, dass eine bundesein-

heitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Nachdem 1994 die in Art. 72 Abs. 2 GG (alt) bestehende Bedürfnis- in eine Erforderlichkeitsklausel umgewandelt wurde, hat das BVerfG letztere äußerst restriktiv ausgelegt. So wurde im Urteil zur Juniorprofessur festgelegt, dass Erforderlichkeit eine „Gefahrenlage“ voraussetze und sich die „Lebensverhältnisse (...) zwischen Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln“ müssten.¹³⁶ Unter diesen Voraussetzungen dürfte der Bund Gesetzesmaterien, die der Erforderlichkeitsklausel unterliegen, kaum autonom gestalten können. (2) Für den Rest der in Art. 74 GG (neu) genannten 32 Gesetzesmaterien muss die Erforderlichkeit nicht mehr nachgewiesen werden, der Bund kann hier autonom entscheiden. (3) Schließlich haben die Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG (neu) in sechs Bereichen, die vormals unter die Rahmengesetzgebung fielen, die Möglichkeit erhalten, abweichende Regelungen zu treffen. In der Konsequenz wird der Bund Gestaltungsansprüche gegen den Widerstand einzelner Länder auch in diesen Bereichen kaum durchsetzen können. Kurt Beck (SPD) geht davon aus, dass durch die Änderungen die Landtage in „massiver Weise gestärkt“ würden, und Edmund Stoiber (CSU) sieht Landtage „wieder zu Orten lebendiger Diskussion werden“, weil Landtagsdebatten „mit größerer Aufmerksamkeit verfolgt [werden] als (...) Bundestagsdebatten“.¹³⁷

Auch bei der Neufassung der Gesetzgebungskompetenzen waren Entflechtung und Kompetenztrennung die Leitgedanken. Aber auch hier dürften sich die erhofften Effekte allenfalls teilweise einstellen. So hält schon die verbreitete Auffassung, Gesetzgebungskompetenzen der Länder seien kontinuierlich an den Bund abgewandert, wofür die Landesregierungen Beteiligungsrechte im Bundesrat erhalten hätten, einer Prüfung nicht stand. Denn zu einem großen Teil waren die Bereiche auf Landesebene nicht geregelt, bevor sie

¹³³ Vgl. z. B. Dieter Grimm, Das Grundgesetz nach 50 Jahren – Versuch einer staatsrechtlichen Würdigung, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Bewahrung und Herausforderung. Die Verfassung vor der Zukunft*, Opladen 1999, S. 39–59; R. Johné (Anm. 13), S. 12.

¹³⁴ „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ (Art. 72 Abs. 1 GG)

¹³⁵ Vgl. J. Linck (Anm. 14); U. Thaysen (Anm. 14).

¹³⁶ BVerfG, 2BvF 2/02 vom 27. 7. 2004, in: www.bverfg.de/entscheidungen/fs_20040727_2bvff000202.pdf (26. 8. 2004), Abs. Nr. 128; vgl. auch: H. Meyer (Anm. 12), S. 12 ff.

¹³⁷ Bundesrat, Protokoll, 824. Sitzung, 7. 7. 2006, S. 208 und 205 (Hervorhebungen im Original nicht berücksichtigt).

der Liste der Gegenstände konkurrierender Gesetzgebung hinzugefügt wurden (z. B. Atomenergie, künstliche Befruchtung). Dem entspricht, dass die Zahl der Gesetze, die von den Ländern verabschiedet wurden, keineswegs kontinuierlich gesunken ist. Im Gegenteil: Die Gesetzgebung hat in den Ländern sowohl in den 1970er als auch in den 1990er Jahren eine Renaissance erfahren und bewegt sich, gemessen an der Anzahl der verabschiedeten Gesetze, seit der Vereinigung auch in den alten Bundesländern auf dem Niveau der späten 1940er und frühen 1950er Jahre.¹³⁸

Für die Wirkung der Föderalismusreform ist allerdings wichtiger, dass die Rückübertragung von Kompetenzen auf die Länder die Landesparlamente nicht zwingend stärken muss. Ob und inwieweit eine Verlagerung von Kompetenzen an die Länder eine Aufwertung der Landesparlamente zur Folge hat, ergibt sich vor allem aus den Funktionsprinzipien landesparlamentarischer Regierungssysteme und nur mittelbar aus der Kompetenzordnung des Bundes. Es spricht wenig dafür, dass die Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative in den Ländern durch die Föderalismusreform zugunsten der Landesparlamente verschoben wird. Zwar kann begründet angenommen werden, dass die Anzahl der von den Landesparlamenten verabschiedeten Gesetze zunehmen wird, doch wird die bestehende funktionale Verflechtung in vielen Bereichen eine Koordination der Länder weiterhin notwendig machen, was jedoch die dominierende Stellung der Landesexekutiven eher noch verstärken dürfte. Die Bildungspolitik und die Rolle der Kultusministerkonferenz bieten anschauliche Beispiele dafür, dass Landesparlamente auch dann nur über einen beschränkten gestaltenden Einfluss verfügen, wenn die Gesetzgebungskompetenzen bei den Ländern liegen. Doch ist dies der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme geschuldet und lässt sich durch eine Restrukturierung der Gesetzge-

bungskompetenzen im Bund nur bedingt beeinflussen.

„Schneller, effizienter und besser“ sollte Deutschland regiert werden können, so die Hoffnung vor Verabschiedung des verfassungsändernden Gesetzes. Und es steht durchaus zu erwarten, dass die Änderungen die Handlungsautonomie des Bundes verbessern werden, auch wenn eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse wenig wahrscheinlich ist. Der verringerte Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze und die klarere Kompetenztrennung führen zwar zu einem „Entlastungseffekt“ für den Bund.¹³⁹ Doch haben die Anhörungen im Bundestag im Mai 2006 deutlich gemacht, dass in einzelnen Politikbereichen (Bildung, Rechtspolitik, Umweltrecht) weiterhin ein hoher Bedarf nach bundeseinheitlichen Regelungen und generellen Standards besteht, dass also die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht nur verfassungsrechtlicher Auftrag ist, sondern auch eine ökonomische und politische Notwendigkeit darstellt.

Darin deutet sich jedoch ein zentrales Problem der Föderalismusreform an: Während sich die Reform des Art. 84 Abs. 1 GG (neu) und die Restrukturierung der Gesetzgebungszuständigkeiten an den Prinzipien Entflechtung und Trennung orientieren, verlangen die Funktionsprinzipien des kooperativen Föderalismus weiterhin Kooperation und Konsens. Aktuelle politische Debatten – etwa zur Gesundheitsreform und zur Lebensmittelkontrolle – zeigen, dass „gutes Regieren“ ebenso, vielleicht sogar vorwiegend, von politischen Inhalten bestimmt wird. Darin liegt die eigentliche Herausforderung für die Parteien und den demokratischen Bundesstaat.

¹³⁸ Vgl. Werner Reutter, *The Transfer of Power Hypothesis and the German Länder*. In *Need of Modification*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (2006) 1, S. 277–301; Hans Meyer, *Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung*. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Kommissionsdrucksache 0013, [Berlin] 2004, S. 1–6.

¹³⁹ S. Burkhardt/P. Manow (Anm. 6), S. 17 f.

Annegret Eppler

Föderalismusreform und Europapolitik

Die europäische Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992, kurz FFH-Richtlinie,¹ hat zum Ziel, seltene Tier- und Pflanzenarten zu schützen und ihre Lebensräume europaweit zu vernetzen. Dazu ist die Festlegung von Schutzgebieten vorgesehen. Erst mit einer Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes 1998 wurde die Richtlinie in Deutschland wirksam. Naturschutzrecht

war damals Rahmenrecht, weshalb die Länder das Bundesrecht durch ihre Naturschutzgesetze konkretisieren mussten. Brandenburg hat sein Naturschutzgesetz im Jahr 2004 entsprechend geändert. Den Ländern obliegt es,

Schutzgebiete in ihrem Bereich zu benennen. In Brandenburg ist deren Festlegung Aufgabe des Landesumweltamtes. Die Landkreise sind für den Vollzug vor Ort zuständig.

Die Europäische Union (EU) regelt meist nicht ein ganzes Kompetenzfeld, sondern erlässt nur punktuelle Regelungen, die nationale Bundes- und Landesregelungen im gleichen Feld ergänzen. Bund, Länder und EU arbeiten einerseits in der Vollziehung von EU-Normen zusammen. Andererseits sind alle drei Ebenen bei der Vorbereitung und Verabschiedung von EU-Recht beteiligt. Denn im Laufe der europäischen Integration sind immer mehr Kompetenzen aus der Länderhoheit an die EU übertragen worden, beispielsweise im Umwelt- und Bildungsbereich mit dem Maastrichter Vertrag von 1993. Die Länder versuchen deswegen, sich möglichst viel Einfluss auf die Politikgestaltung in der EU zu sichern. Vor allem mit ihrer Erfahrung im Gesetzesvollzug können sie einen Mehrwert für die EU-Rechtssetzung bringen. Die

Länder haben sich einerseits direkte Zugänge zur EU erschlossen, etwa durch die Landesvertretungen in Brüssel und die Schaffung des Ausschusses der Regionen. Andererseits nehmen sie über den Bundesrat Einfluss auf die Europapolitik der Bundesregierung.

Ein großer Teil der staatlichen Handlungskompetenzen kann also nur im Zusammenspiel von Bund, Ländern und EU wahrgenommen werden. Angesichts dieser Einbettung der beiden deutschen Ebenen in das EU-Mehrebenensystem stellt sich die Frage, an welchen Stellen die im September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform² europäische Belange berücksichtigt und wie die betreffenden Neuregelungen aussehen. Dieser Artikel konzentriert sich auf die Diskussion über die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus und die Reformbemühungen im Bereich der innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in Europaangelegenheiten. Weitere Berührungspunkte der Föderalismusreform mit europäischen Belangen werden lediglich kurz dargestellt.

Dabei soll anhand des theoretischen Konzepts der Europäisierung vertreten werden, dass die föderale Ordnung im Feld der Europapolitik trotz eines generellen Anpassungsdrucks seitens der EU und trotz innerstaatlichen Reformdrucks nur schwer aus sich selbst heraus zu Veränderungen findet, sondern viel eher auf genaue Vorgaben der EU reagiert. Außerdem soll argumentiert werden, dass Veränderungen im EU-Bereich nicht im Sinne wirklicher Lernprozesse stattgefunden haben, sondern im Rahmen der im deutschen Föderalismus bereits bestehenden Handlungs- und Entscheidungsmuster, etwa durch eine Verdoppelung der bestehenden Strukturen. Angesichts des daraus resultierenden bescheidenen Reformersfolgs in der Europapolitik kann das Ziel nach Verabschiedung der Föderalismusreform nur lauten, die Zusammenarbeit der Ebenen innerhalb der bestehenden Strukturen zu verbessern.

Ich danke Katrin Böttger und Martin Große Hüttmann für ihre hilfreichen Hinweise.

¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

² Gesetz zur Änderung des GG vom 28. 8. 2006, BGBl. I 2006, Nr. 41, S. 2034–2038; Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. 9. 2006, BGBl. I, Nr. 42, S. 2098–2107.

Annegret Eppler
Ass. iur., M.A., geb. 1972; Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Universität Tübingen, Nauklerstraße 37a, 72074 Tübingen.
www.foederalismus.de
eppler.ezff@uni-tuebingen.de

„Europäisierung“

Europäisierung als theoretisches Konzept kann den Einfluss der europäischen Integration auf den deutschen Föderalismus veranschaulichen. Neuere Definitionen der Europäisierung setzen den Kompetenztransfer nach Brüssel als Ausgangspunkt ihrer Untersuchungen bereits voraus und gehen der Frage nach, wie die EU auf ihre Mitgliedstaaten und deren politische Ordnungen zurückwirkt.¹³ Europäisierung meint nach Ladrech die Einbeziehung der europäischen Integration in die nationale Organisations- und Entscheidungslogik.¹⁴ Radaelli und Bulmer¹⁵ differenzieren weiter und untersuchen die Anpassung von politischen Strukturen (Institutionen, föderale Ordnung), von kognitiven und normativen Strukturen (Diskurse, Normen und Werte) und von Politikfeldern an die Erfordernisse der europäischen Integration. Ihr Konzept geht über die Wirkung europäischer Gesetze hinaus, es umfasst auch andere Auslöser für Anpassungsprozesse, etwa die Verbreitung bestimmter Ideen. Das Ergebnis von Europäisierung können Reformen und Lernprozesse sein. Dabei ist „Transformation“ echtes Lernen, bei dem die Logik politischen Handelns verändert wird. Bei der „Absorption“ findet zwar ein

¹³ Vgl. Martin Große Hüttmann/Michèle Knodt, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2000) 52–53, S. 31–38; Katrin Auel, Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 293–318; Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2005.

¹⁴ Vgl. Robert Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994) 1, S. 69–88, hier S. 69.

¹⁵ Dieser Artikel folgt der Definition von Radaelli und Bulmer: „Europeanization consists of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‚ways of doing things‘, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures, and public policies.“ Simon Bulmer/Claudio M. Radaelli, *The Europeanization of National Policy*, in: Simon Bulmer/Christian Lequesne (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, Oxford 2005, S. 338–359, hier S. 341.

Lernprozess statt, aber die Logik des Handelns bleibt dieselbe, hier wird versucht, unbekannte Situationen mit bekannten Mitteln zu lösen. Ob tatsächlich eine Reform stattfindet und wie diese aussieht, hängt nicht nur vom europäischen Anpassungsdruck ab, sondern wird von weiteren institutionellen Faktoren beeinflusst. So können innerstaatliche Reformblockaden die Anpassung verhindern.¹⁶

In das Konzept der Europäisierung übertragen, lauten die oben vorgetragene Behauptungen, dass eine Veränderung der deutschen Föderalordnung im Europabereich vor allem durch vertikale Impulse der EU – etwa durch Vertragsrevisionen, die den Nationalstaat zur Umsetzung zwingen – angestoßen wird. Horizontale Impulse, etwa die Verbreitung bestimmter Ideen oder der Wettbewerb mit anderen Mitgliedstaaten um Beeinflussung der EU-Politikgestaltung, haben weniger Einfluss.¹⁷ Die zweite Behauptung lautet, dass zumeist kein echter Lernprozess im Sinne einer Transformation stattfindet, sondern Akteure sich bei Veränderungen an den traditionellen Mustern innerstaatlicher Machtverteilung orientieren, es also zu einer Absorption kommt.¹⁸

„Europafähigkeit“ des deutschen Föderalismus

Eine wichtige Rolle in der Föderalismusdiskussion hat das Ringen der Akteure um die „Europafähigkeit“ des deutschen Föderalis-

¹⁶ Vgl. Claudio M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2005, S. 27–56.

¹⁷ Als „nachholende Europäisierung“ wird das Phänomen bezeichnet, dass Reformen der Länderrechte in EU-Angelegenheiten regelmäßig durch konstitutionelle Veränderungen der EG ausgelöst wurden und das deutsche Föderalsystem auf diese nur mit Verzögerung reagiert hat. Vgl. Martin Große Hüttmann, „Wir müssen aus dem Mischmasch raus.“ Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Frank Decker (Hrsg.), *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, Wiesbaden 2004, S. 203–222, hier S. 204.

¹⁸ Vgl. Roland Sturm, *Perspektiven des Staates im 21. Jahrhundert*, in: Alexander Gallus/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Staatsformen. Modelle politischer Ordnung von der Antike bis zur Gegenwart. Ein Handbuch*, Köln 2004, S. 371–399, hier S. 383.

mus gespielt. Darin kann eine Europäisierung der öffentlichen Diskussion und der Zielvorstellungen gesehen werden. Europafähigkeit wird mit der Möglichkeit gleichgesetzt, aktiv eigene europapolitische Belange im innerstaatlichen Gefüge und gegenüber der EU durchzusetzen.⁹ Das Ziel, europafähig zu sein, entsteht aus einer Wettbewerbssituation zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen um einen möglichst großen Einfluss auf die Politikgestaltung der EU und die nationale Europapolitik.

Bis heute besteht allerdings kein gemeinsames Verständnis von Bund und Ländern, wie ein europafähiger Föderalstaat unter Einbeziehung aller Ebenen gestaltet sein müsste. Stattdessen versucht jede Ebene, ihre eigene Europafähigkeit zu stärken.¹⁰ Die Länder arbeiten seit Anfang der 1990er Jahre daran, etwa über den Ausbau ihrer Landesvertretungen in Brüssel, die Schaffung von Europaministerien und die Schulung von Landesbeamten. Zur Stärkung ihrer Europafähigkeit setzen vor allem die finanzstarken Länder erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen ein, die sich finanzschwächere Länder nicht leisten können. In der Bundesstaatskommission beharrte die Länderseite darauf, auch allein die gesamtstaatliche Verantwortung gegenüber der EU in Brüssel wahren zu können, und betonte, das föderale und pluralistische System Deutschlands bringe es mit sich, dass sie in Brüssel ihre eigenen Interessen vertreten.

Der Bund definiert Europafähigkeit seinerseits als Handlungsfähigkeit der Bundesregierung und sieht die europapolitischen Kompetenzen der Länder als Hemmschuh für den deutschen Auftritt in Brüssel. Weil die deutsche Position innerstaatlich mit zu vielen Akteuren abgestimmt werden müsse, könne die

⁹ Europafähigkeit kann darüber hinaus bedeuten, EU-Recht optimal umzusetzen und eine EU-kompatible Kompetenzordnung zu haben, vgl. Thomas Fischer, *Fit für Europa? Der deutsche Bundesstaat unter dem Reformdruck der EU-Integration*, in: Winand Gellner/Martin Reichlinder (Hrsg.), *Deutschland nach der Bundestagswahl 2005: Fit für die globalen Aufgaben der erweiterten EU?*, Baden-Baden 2006, S. 35–44.

¹⁰ Vgl. Rudolf Hrbek, *Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration?* Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider/Matthias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001, S. 267–298.

Bundesregierung in Ratssitzungen nicht flexibel verhandeln und müsse sich besonders oft enthalten. Enthaltungen würden in Brüssel *German vote* genannt. Gleichzeitig spreche Deutschland in Brüssel mit „zu vielen Stimmen“, was auf die eigenständige EU-Politik der Länder etwa durch die Landesvertretungen zurückzuführen sei. Der Bund strebte in der Bundesstaatskommission nach einem Ausbau der Handlungsautonomie der Bundesregierung und wollte dazu die bestehenden Länderrechte zurückdrängen.

Jede Ebene instrumentalisiert somit den Begriff der Europafähigkeit zur Stärkung der eigenen Position und zur Zurückdrängung der anderen Ebene. Vorschläge der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission, die Voraussetzungen für einen vertrauensvollen Umgang der beiden Ebenen zu schaffen¹¹ und damit möglicherweise zu einem gemeinsamen Verständnis von Europafähigkeit zu gelangen, spielten im Endergebnis der Reform eine geringe Rolle. Nach Abschluss der Föderalismusreform wird ein gemeinsamer Dialog über die Verbesserung der Europafähigkeit angestrebt, wie etwa Bemühungen des momentanen Vorsitzlandes der Europaministerkonferenz, Sachsen-Anhalt, zeigen.

Mitwirkungsrechte der Länder

Der „Europaartikel“, Art. 23 Grundgesetz (GG), wurde Anfang der 1990er Jahre eingeführt, nachdem der Maastrichter Vertrag verabschiedet worden war. Er gibt den Ländern das Recht, über den Bundesrat auf die Position der Bundesregierung gegenüber der EU Einfluss zu nehmen. Je nach dem Grad der Betroffenheit der Länder in dem Politikbereich, der durch eine EU-Norm geregelt werden soll, haben sie eine gestufte Vetoposition gegenüber der Bundesregierung. In allen Fällen hat die Bundesregierung eine Informationspflicht gegenüber dem Bundesrat. Die Stellungnahmen des Bundesrats müssen von der Bundesregierung „berücksichtigt“ bzw. „maßgeblich berücksichtigt“ werden, je nachdem, wie viel Einfluss der Bundesrat auf eine entsprechende innerstaatliche Regelung ausüben könnte. Wenn „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind“, sollte Deutschland

¹¹ Vgl. Bundesstaatskommission, *Stenografisches Protokoll der Sitzung am 12. 12. 2003*.

vor der Föderalismusreform im EU-Ministerat von einem Vertreter der Länder repräsentiert werden.¹²

Art. 23 GG kann als Europäisierung der föderalen Struktur Deutschlands gesehen werden. Er gibt dem Bundesrat in Europaangelegenheiten Kompetenzen, die spiegelbildlich zu der innerdeutschen Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG sind. Die Logik der innerstaatlichen Kompetenzverteilung wurde auf die Kompetenzen im Europabereich übertragen. Wie bereits bei der innerstaatlichen Abgabe von Länderkompetenzen an den Bund wurde auch in Europaangelegenheiten nach dem Prinzip „Kompetenzabgabe gegen Mitwirkungsrechte“ gehandelt. Ohnehin im föderalen System bestehende Verflechtungsstrukturen wurden verdoppelt,¹³ und die Bedenken, die hinsichtlich der Effizienz, Transparenz und Reformfähigkeit solcher Strukturen gehegt werden,¹⁴ können auch auf die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten übertragen werden. Während der Föderalismusreform standen die Rechte der Länder in Europaangelegenheiten nach Art. 23 GG in der Diskussion. Angesichts der Erweiterung der EU auf 25 und bald 27 Mitgliedstaaten und der anstehenden Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im EU-Ministerrat bestand ein genereller, auf die Zukunft gerichteter Anpassungsdruck. Diesem stand allerdings die Erfahrung gegenüber, dass es in der Vergangenheit trotz Verflechtungsstrukturen wenig Blockaden in der innerstaatlichen europapolitischen Zusammenarbeit gab.¹⁵

¹² Art. 23 Abs. 6 GG, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und die Vereinbarung vom 29. 10. 1993 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU.

¹³ Vgl. Rudolf Hrbek, Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: ders./Uwe Thaysen (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, S. 17–36.

¹⁴ Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

¹⁵ Vgl. BT-Drs. 15/1961 vom 10. 11. 2003: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn, Volker Kauder, Marco Wanderwitz, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU; Drs. 15/1815: Beteiligung des Deutschen

Die Debatte um eine Reform der Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesstaatskommission wollten beide Ebenen zum Ausbau, mindestens aber zur Erhaltung ihrer Kompetenzen nutzen. Die Akteure spitzten deshalb aus taktischen Gründen ihre Argumente auf Maximalpositionen zu. Die taktische Maximalforderung des Bundes war es, die gestuften Rechte der Länder abzuschaffen und auf ein generelles Informationsrecht und die Möglichkeit, nicht verbindliche Stellungnahmen abzugeben, einzuschränken. Es wurde gefordert, die Absätze 3 bis 6 des Art. 23 GG zu streichen. Damit hätte allein der Bund Deutschland in Brüssel vertreten können und seine Position innerstaatlich nicht mehr mit dem Bundesrat abstimmen müssen.

Die Länder stellten der Forderung des Bundes eine eigene Maximalforderung gegenüber, nämlich die eines Systems der totalen Trennung der Gesetzgebungskompetenzen nach belgischem Modell, mit ausschließlicher EU-Vertretung Deutschlands durch die Länder in den Fällen ihrer dann ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen. Der damalige Ministerpräsident Baden-Württembergs, Erwin Teufel, konstatierte in der Bundesstaatskommission, „dass es seit Inkrafttreten des Grundgesetzes (. . .) eine Einbahnstraße bei der Kompetenzverlagerung von den Ländern und Landesparlamenten hin zum Bund gab. Die Neufassung des Art. 23 des Grundgesetzes vor Maastricht war die einzige Gegenbewegung und Ausnahme. (. . .) Die Länder können und werden das Einzige, was sie erhalten haben, nicht aufgeben.“¹⁶

Am Ende der Bundesstaatskommission im Dezember 2004 lag hinsichtlich der Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten noch kein Kompromiss vor. Auch die nun in Kraft getretene Reform bringt nur wenig Änderung. Der Hauptpunkt ist die Präzisierung des Art. 23 Abs. 6 GG. Deutschland kann in Zukunft nur noch in den Bereichen Bildung, Kultur, Rundfunk von einem Landesvertreter im

Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union; Bundesstaatskommission; Drs. 0034: Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz Kurt Beck: Hintergrundinformationen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zur Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen zu Art. 23 GG.

¹⁶ Stenografisches Protokoll der Sitzung am 4. 11. 2004, S. 244 f.

EU-Ministerrat repräsentiert werden, und aus der Soll-Vorschrift wurde eine zwingende Norm. Voraussetzung bleibt, dass im Einzelfall im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, womit Bereiche wie Hochschulpolitik und auswärtige Kulturpolitik von vornherein ausgeschlossen sind.

Diese Reform des Art. 23 Abs. 6 GG ist in erster Linie die Gewährleistung, dass die Rechte der Länder in Europaangelegenheiten möglichst genau auf dem gleichen Stand wie vor der Föderalismusreform bleiben. Durch die Föderalismusreform haben die Länder innerstaatlich mehr Gesetzgebungsbefugnisse erhalten. Die Materien, in denen sie von Europarecht besonders betroffen sind, wurden ausgeweitet. Wären die abgestuften Rechte in Art. 23 GG, insbesondere in Abs. 6, weiterhin offen formuliert, hätte die Rückübertragung innerstaatlicher Kompetenzen gleichzeitig eine Ausdehnung der Länderrechte gegenüber der EU zur Folge gehabt. Die innerstaatliche Entflechtung hätte also zu einer Verflechtung im EU-Bereich geführt. Die Einschränkung der Bereiche des Art. 23 Abs. 6 GG führt dazu, dass die Länder in den Kompetenzfeldern, die ihnen durch die Föderalismusreform übertragen wurden, trotzdem nicht mehr Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene erhalten.

In den Bereichen, die nun in Abs. 6 festgelegt sind, dürfte es in Zukunft zu einer kontinuierlichen Vertretung durch die Länder in Brüssel kommen, was eine Koordination der Länder untereinander und mit dem Bund erforderlich macht. Die neue Möglichkeit der Europakammer des Bundesrats, im schriftlichen Umfrageverfahren Entscheidungen herbeizuführen (Art. 53 Abs. 3a [neu] GG), ist ebenfalls ein Schritt in Richtung bessere Koordination. Die Norm ermöglicht es, auch außerhalb des Bundesratsplenums rasch und flexibel eine Länderhaltung herbeizuführen.

Vorrangiges Ziel von Bund und Ländern im Reformprozess war es, keinesfalls ein Stück ihrer angestammten Rechte aufzugeben, sondern möglichst die Debatte zu instrumentalisieren und der anderen Seite ihre Rechte streitig zu machen. Deshalb bestand nur eine geringe Chance, die Verflechtungsstruktur des Art. 23 GG zu durchbrechen. Bevor diese Zusammenarbeit nicht aufgrund weiterer Erweiterungs- oder Vertiefungsschritte der EU ihre Funktion völlig verliert, dürften substanzielle Reformen nicht zu er-

warten sein.¹⁷ Nach Verabschiedung der Föderalismusreform steht zunächst nur der Weg offen, eine möglichst vertrauensvolle Zusammenarbeit der Ebenen innerhalb der bestehenden Verflechtungsstrukturen aufzubauen. Die Reformen des Art. 23 Abs. 6 GG und der Europakammer des Bundesrates bieten hier Ansatzpunkte. Im Ergebnispapier der Koalitionsarbeitsgruppe „Föderalismusreform“¹⁸ werden Verbesserungen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern angeregt, die in einer neuen Bund-Ländervereinbarung zu Art. 23 GG festgelegt werden sollen. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erarbeiten zurzeit im Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz einen Veränderungsvorschlag für die Länderseite.

Innerstaatliche Kompetenzordnung und Umsetzung von Europarecht

Große Teile der Verhandlungen über die Neuverteilung der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen berührten europäische Aspekte. Die Durchdringung der deutschen Rechtsordnung mit Europarecht machte es schwierig, Kompetenzfelder zu identifizieren, die komplett in die Zuständigkeit der Länder hätten übertragen werden können.¹⁹ Bei den Verhandlungen über die Zuteilungen von Kompetenzen innerhalb bestimmter Politikbereiche spielten EU-Kompetenzen im selben Bereich und die Möglichkeit, EU-Richtlinien innerstaatlich rasch umzusetzen, eine große Rolle. Insofern kann eine Europäisierung der Kompetenzstrukturen einzelner Politikfelder durch die Föderalismusreform festgestellt werden, wobei selbstredend gerade in diesem Bereich innerstaatliche Logiken die Reformprozesse maßgeblich bestimmt haben. Beispielsweise wollte der Bund möglichst in der gesamten Umweltpolitik die Möglichkeit haben, Europarecht umzusetzen. Außerdem

¹⁷ Vgl. Gerhard Lehbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, MPIfG Discussion Paper 02/2, 2002.

¹⁸ Koalitionsvertrag: „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11. 11. 2005“, darin ab S. 144: „Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Stand 7. 11. 2005)“.

¹⁹ Vgl. Bundesstaatskommission, Arbeitsunterlage 0017: Der Minister für Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen: Gegenstände der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung, die bereits europarechtlich geregelt sind. Erste, unvollständige Liste.

hatte er das Ziel, durch ein „Umweltgesetzbuch“ verschiedene Umweltmaterien in einem einheitlichen Ansatz zu regeln, weil die EU typischerweise Richtlinien erlässt, die mehrere Umweltmedien betreffen, also etwa Wasser, Luft und Boden. Der Bund hat für die Möglichkeit, EU-Recht in konkurrierender Zuständigkeit selbst umzusetzen, ein materielles Abweichungsrecht der Länder im Umweltbereich in Kauf genommen.

In inhaltlichem Zusammenhang mit der Diskussion über die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Ebenen steht die Frage nach wirksamen Kontrollmechanismen bei Verletzung der Kompetenzordnung bzw. des Subsidiaritätsprinzips. Der auf Eis liegende Europäische Verfassungsvertrag würde für den Bundestag und über den Bundesrat auch für die Länder die Möglichkeit eröffnen, in einem Subsidiaritäts-Frühwarnsystem Rüge gegen geplantes EU-Recht und in einem späteren Stadium Klage zu erheben, wenn das Recht den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit widerspricht. Im Rahmen der Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags in Deutschland wurden diese neuen, das Föderalsystem betreffenden Rechte als vertikale EU-Vorgaben in separaten, parallel zur Föderalismusdiskussion laufenden Bund-Länder-Verhandlungen ausgehandelt.²⁰ Diese Regeln werden aber nur dann in Deutschland gültig, wenn der Verfassungsvertrag auf EU-Ebene in Kraft tritt.

Eine Gewährleistung, dass Vorgaben der EU in Deutschland besser eingehalten und umgesetzt werden, sollen die in der Föderalismusreform festgelegten Haftungsquoten von Bund und Ländern bei Verletzung der Verschuldungsobergrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts („nationaler Stabilitätspakt“) und bei EU-Zwangsgeldern infolge einer verspäteten Umsetzung von EU-Richtlinien oder einer fehlerhaften Verwendung europäischer Fördergelder bieten.²¹

²⁰ Vgl. Alexandra Zoller, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsvertrag und seine innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2005, S. 270–289.

²¹ Vgl. Iris Kemmler, Nationaler Stabilitätspakt und Aufteilung der EU-Haftung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), (2006) 12 (i. E.).

Der Reformprozess des deutschen Föderalismus ist an vielen Stellen von europäischen Belangen tangiert. Im Bereich der europapolitischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern bringt die jetzt verabschiedete Reform allerdings nur bescheidene Veränderungen. In den Diskussionen über die Europafähigkeit und die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten vertraten Bund und Länder taktische Maximalpositionen und verharteten so in ihrer alten Handlungslogik. Eine durchgreifende Reform in Europaangelegenheiten konnte nicht erreicht werden. Dabei besteht die Gefahr, dass Strukturen verdoppelt und Reformen noch schwerer werden. Offensichtlich ist momentan die Wettbewerbssituation in Brüssel nicht so groß, dass der Anpassungsdruck zu innerstaatlichen Reformen führt. Die präzisen Vorgaben der EU-Verfassung wurden hingegen problemlos umgesetzt.

Nach der Verabschiedung der Föderalismusreform ist eine strukturelle Entflechtung der Kompetenzen im Europabereich erst einmal in die Ferne gerückt. Es bleibt nur der Weg, die europapolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen der bestehenden Strukturen zu verbessern. Schritte in dieser Richtung werden im Moment getan. Für die anstehende deutsche Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Bund und Ländern unabdingbar.

Henrik Scheller

Die Reform der Finanzverfassung

In den Verhandlungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die im Juli 2006 nach zweieinhalb Jahren abgeschlossen wurden, waren Fragen der Finanzverfassung des Grundgesetzes (GG) weitgehend ausgeklammert worden. Lediglich die Mischfinanzierungen nach Artikel 91 a und b sowie 104 a Abs. 4 GG, die Frage eines „Nationalen Stabilitätspaktes“ und eines Steuer-tausches zählten zur Verhandlungsmasse der Kommission von Bundestag und Bundesrat. Im Anhang des abschließenden Beschlusses

Henrik Scheller

Dr. phil., geb. 1974; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) und Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg. scheller@hwwi.org

zur Grundgesetzreform, der Bundestag und Bundesrat mit großer Mehrheit zugestimmt haben, wurde eine „Offene Themensammlung zu einer Reform der Bundesländer-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)“ aufgenommen.¹

In dieser allgemein gehaltenen Liste finden sich neun Themenbereiche, zu denen jeweils ergänzende Stichworte zusammengestellt worden sind. Punkt 1 ist mit der Überschrift „Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen“ versehen worden. Ergänzend dazu sieht Punkt 2 die „Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)“ vor. Unter Punkt 3 und 4 finden sich die Stichworte „Aufgabenkritik und Standardsetzung“ sowie „Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung“. Die Punkte 5 und 6 tragen die Überschriften „Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung (...)“ und „Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“. Unter den beiden Punkten 7 und 8 werden die Themen „Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“ sowie die

„Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ benannt.² Der Schwerpunkt der Themensammlung liegt eindeutig auf dem Fragenkomplex „Haushaltskrisen“ im Bundesstaat. Vor allem der zweite Punkt macht deutlich, dass die Liste in Erwartung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Haushaltslage des Landes Berlin zusammengestellt worden ist.

Im Folgenden sollen anhand dieser Themensammlung Möglichkeiten und Grenzen für eine Reform der Finanzverfassung ausgelotet werden. Dazu sollen auch die institutionellen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen analysiert werden, welche die entsprechenden Verhandlungen prägen werden. Hier wird von der These ausgegangen, dass die Reform der föderativen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – in noch viel stärkerem Maße als die Verhandlungen zur ersten Stufe der Föderalismusreform – einer Autoreparatur bei laufendem Motor gleichen wird: Denn neben der skizzierten Themensammlung, die zum Gegenstand eines bisher noch nicht näher konkretisierten Beratungsverfahrens werden soll, stehen zurzeit weitere finanz- und haushaltspolitische Großprojekte auf der politischen Agenda. Dazu zählt neben der für 2007 geplanten Gesundheitsreform einschließlich des umstrittenen „Gesundheitsfonds“ die Unternehmenssteuerreform, die 2008 in Kraft treten soll.

Darüber hinaus ist sowohl die vertikale als auch die horizontale Aufteilung der Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen von „Hartz IV“ heftig umstritten, da es sich dabei immerhin um ein Volumen von rund vier Milliarden Euro für Länder und Gemeinden handelt. Die Frage nach einer adäquaten Anschlussregelung für die kommenden Jahre hat sich – weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit – zu einem veritablen Dauerkonflikt zwischen Bund, Ländern und Kommunen entwickelt. Dies gründet vor allem darin, dass sich Länder und Kommunen nicht auf eine einheitliche Position einigen können.

¹ Vgl. BR-Drucksache 462/06 (Beschluss) vom 7. 7. 2006, Anlage zu Teil 1, S. 16 f.

² Punkt 9 der offenen Themenliste sieht lapidar „Sonstiges“ vor.

Diese drei finanzpolitischen Großbaustellen binden die Kapazitäten von Bund und Ländern in solchem Umfang, dass zu befürchten steht, dass die zweite Stufe der Föderalismusreform auf die lange Bank geschoben wird. Diese These stützt sich auch auf das Verfassungsgerichtsurteil zur Haushaltslage des Landes Berlins vom 19. Oktober 2006. Denn entgegen allen Erwartungen resultiert aus dem Karlsruher Richterspruch kein unmittelbarer politischer Handlungsdruck, der im Falle etwaiger Unvereinbarkeitsklärungen und damit verbundener Fristen an den Gesetzgeber entstanden wäre. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, hat das Gericht den Tatbestand der „Haushaltsnotlage“ in einer Weise neu gefasst, welche die Autonomie der Länder stärkt und damit künftig die Inanspruchnahme oder den Verweis auf das Notlagen-Phänomen in der Staatspraxis nahezu ausschließt. Somit ist auch ein Großteil der erwähnten „Themensammlung“ obsolet geworden bzw. muss aus einem neuen Blickwinkel betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund sollten die Erwartungen an eine Reform der Finanzverfassung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu hoch geschraubt werden – auch wenn der finanzpolitische Handlungsbedarf aufgrund der Haushaltslage von Bund und Ländern unabweisbar ist. In den kommenden Monaten könnte deshalb eine Doppelstrategie verfolgt werden: Zum einen gilt es, die Empfehlungen und impliziten Gesetzgebungsaufträge aus dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Bewältigung von Haushaltskrisen der Bundesländer umzusetzen. Zum anderen muss über den Tag hinaus gedacht werden und eine umfassende Finanzverfassungsreform für das Jahr 2020 vorbereitet werden. Dabei sollten der Grundtenor des Verfassungsgerichtsurteils aufgegriffen und die Haushaltsautonomie der Länder und Gemeinden gestärkt werden. Denn zum einen lässt sich die Diskussion um strengere Verschuldungsregeln für Bund und Länder nicht losgelöst von der Frage nach dem Grad der Haushaltsautonomie der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebenen führen. Zum anderen werden der Solidarpakt II für die ostdeutschen Bundesländer sowie das bestehende Finanzausgleichsrecht (spätestens) Ende 2019 auslaufen. Da die Finanzsituation der ostdeutschen Länder und Berlins auch 16 Jahre nach der Wiedervereinigung eine der

zentralen finanzverfassungsrechtlichen und -politischen Herausforderungen der Bundesrepublik darstellt (und darüber hinaus nahezu jeden Punkt der offenen Themensammlung für die zweite Stufe der Föderalismusreform tangiert), wird die Entwicklung vorausschauender und umfassenderer Reformansätze mittelfristig unumgänglich sein.

Ausgangslage und Akteurskonstellation

Schon in den inzwischen abgeschlossenen Verhandlungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bestand ein breiter Konsens, dass einer Neuordnung der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern eine Reform der Finanzverfassung des GG folgen müsse. Diese Forderung ergibt sich auch als logische Konsequenz aus der von der Staats- und Verfassungsrechtslehre geprägten Charakterisierung der Finanzverfassung als „Folgeverfassung“: Die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern wird nicht schon durch eine verfassungsrechtliche Zuweisung einzelner Kompetenzarten, sondern erst durch eine adäquate Finanzausstattung sichergestellt, die der Aufgabenverteilung folgt.¹³ Die Bedeutung dieses engen Wechselverhältnisses hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem jüngsten Urteil zur Haushaltslage des Landes Berlin zum wiederholten Male bestätigt.

Auch wenn über die Notwendigkeit einer zweiten Stufe der Föderalismusreform weitgehend Konsens besteht, verdeutlicht eine Analyse der politischen Ausgangslage, dass der Spielraum für eine Reform der Finanzverfassung eher begrenzt ist: Die letzte Finanzausgleichsreform wurde im Jahr 2001 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Sowohl das Maßstäbengesetz (MaßstG) als auch das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG), die zusammen die einfachgesetzliche Grundlage für die Finanztransfers zwischen Bund und Ländern bilden, sind bis Ende 2019 befristet. Trotz zum Teil heftiger politischer Auseinandersetzungen in den vergangenen Jahren über die Verwendung der Solidarpaktmittel hat eine Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) seitdem keine politische Mehrheit gefunden. Eine grundlegende Reform des

¹³ Vgl. u. a. Ferdinand Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 52), Berlin 1993, S. 80.

Finanzausgleichs – der alleine schon wegen seines Umverteilungsvolumens eine tragende Säule der deutschen Finanzverfassung bildet – scheint daher im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform eher unwahrscheinlich. Allerdings könnte infolge einer weitergehenden Neuregelung der Steuererlegungsregeln auch der Finanzausgleich zum Gegenstand entsprechender Verhandlungen zwischen Bund und Ländern werden. Vor allem die Stadtstaaten haben seit langem ein Interesse daran, dass die Frage der Steuererlegung wieder auf die Agenda gesetzt wird. Die Formulierungen der Punkte 5 und 6 der oben zitierten Themensammlung eröffnen Spielraum für eine Erörterung dieser Problematik.

Vergleicht man die Akteurskonstellation des Jahres 2006/2007 als Ausgangspunkt der anvisierten Finanzverfassungsreform mit den politischen Kräfteverhältnissen im Jahr 2001, in dem sich Bund und Länder auf die Finanzausgleichsreform verständigten, so stellt man Verschiebungen fest, die sich derzeit schon im Vorfeld der Verhandlungen bemerkbar machen. Im Jahr 2001 standen einer Gruppe von vier der fünf Geberländer im Finanzausgleich (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen), die von parteipolitisch unterschiedlichen Koalitionen regiert wurden, elf äußerst heterogene Nehmerländer im „Hannoveraner Kreis“ gegenüber – unterstützt vom Geberland Hamburg. Heute wirken die Reihen der Geberländer deutlich geschlossener als vor fünf Jahren – auch wenn sich in dieser Konstellation immer wieder abweichende Positionen einzelner Länder beobachten lassen. Mittlerweile werden alle finanzstarken Länder von der CDU bzw. CSU (unter Beteiligung der FDP) regiert. So wird der Kreis der Geberländer inzwischen nicht nur von Hamburg unterstützt. Auch Sachsen, das als einziges ostdeutsches Land eine „korrekte“ Verwendung der Solidarpaktmittel und die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen kann, sucht unverkennbar die Nähe zu den finanzstarken Südwestländern. Die bis 2019 zugesagten Finanzzuweisungen aus dem Solidarpakt II stellen in diesem Kontext offenbar keinen Hinderungsgrund für den Freistaat dar, sich verstärkt die Forderungen der Geberländer nach strengen Verschuldungsregeln für alle Länder zu Eigen zu machen. Auch wenn infolge dieser parteipolitischen Verschiebungen das Gewicht der

Geberländer im Bundesrat und der Ministerpräsidentenkonferenz zugenommen hat, wird auch in Zukunft das faktische Einstimmigkeitsprinzip für Reformen der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs maßgeblich sein.¹⁴ Nichtsdestotrotz werden die beschriebenen Konfliktlinien zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern – gerade auch mit Blick auf die zweite Stufe der Föderalismusreform – nicht ohne Folgen bleiben.

Ein erstes Beispiel dafür bildete der „Pakt für Fairness, finanzpolitische Solidität und Generationengerechtigkeit“. Dabei handelt es sich um ein Positionspapier der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, das von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien auf einer gemeinsamen Sitzung am Tegernsee im Sommer 2006 erarbeitet wurde. Mit diesem Papier sollte wohl schon im Vorgriff auf das erwartete Urteil des BVerfG zur Haushaltslage des Landes Berlin und die sich daran anschließenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern eine erste und unmissverständliche Positionierung zum zukünftigen Umgang mit Haushaltskrisen im Bundesstaat formuliert werden. Vor allem die Nehmerländer reagierten zum Teil äußerst gereizt auf diesen Vorstoß, da sie darin eine Infragestellung der eigenen, verfassungsrechtlich geschützten Haushaltsautonomie nach Art. 109 Abs. 1 GG erkannten. Denn neben einer strikten Neuverschuldungsregel für alle Länder hatten die Geberländer ein Haushaltsnotlagenverfahren in Anlehnung an das privatrechtliche Insolvenzverfahren vorgeschlagen. Insgesamt hat der gemeinsame „Pakt“ der Geberländer vor allem zu einer vorzeitigen Beeinträchtigung des Verhandlungsklimas und einer Verhärtung der ohnehin starren Fronten zwischen Geber- und Nehmerländern beigetragen. Unabhängig davon kann der Pakt als Indiz für die „Exekutivlastigkeit“ gewertet werden, die sich für das gesamte Verfahren zur zweiten Stufe der Föderalismusreform abzeichnet. So haben die Ministerpräsidenten schon deutlich gemacht, dass die eindeutige Federführung für dieses Re-

¹⁴ So hat das BVerfG 1999 festgestellt, dass eine „bloße parlamentarische Mehrheit noch nicht den beschlossenen Finanzausgleich“ rechtfertige. Vgl. Entscheidung des BVerfG (BVerfGE) 101, 158 (219). Ausführlicher: Henrik Scheller, Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2005, S. 232.

formvorhaben in den Staats- und Senatskanzleien angesiedelt sein soll.¹⁵

Mit der Bundestagswahl 2005 haben sich die politischen Mehrheiten auch auf der Bundesebene verschoben. Die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD stellt mit ihrer komfortablen Zweidrittelmehrheit zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung für eine Bundesstaatsreform dar. Denn die politische Kompromissuche zur ersten Stufe der Föderalismusreform hat gezeigt, dass es auch innerhalb der beiden Regierungsfractionen mühsamer Überzeugungsarbeit bedurfte, um die nötige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat zu organisieren. Zudem besteht offenbar ein Unterschied in der politischen Problemverarbeitung von finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen einerseits und der Neuordnung von Kompetenzverteilungsregeln andererseits. So zählt die Ressourcenverteilung zwischen Bund und Ländern – im Verständnis der verantwortlichen Akteure – anscheinend noch stärker zum Kernbereich gliedstaatlicher Souveränität als die Aufgabenverteilung. Dies erklärt z. B., warum vor allem die Ministerpräsidenten bislang regelmäßig darauf geachtet haben, dass dem Bundestag in Finanzausgleichsverhandlungen lediglich eine „ratifizierende Funktion“ zukam. Denn die entscheidenden Verhandlungen in solchen Fragen wurden meist zwischen den Länderchefs und dem Bundeskanzler unter Hinzuziehung der jeweiligen Finanzminister geführt, die oft maßgeblich für die Vorbereitung entsprechender Kompromisse verantwortlich waren. Insofern bleibt abzuwarten, auf welchen Beteiligungsmodus sich Bund und Länder für den Bundestag einigen.

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Eine besondere Rolle in der hier im Mittelpunkt stehenden Akteurskonstellation nimmt einmal mehr das BVerfG ein. Denn auf die zurzeit noch am Anfang stehenden Verhandlungen zur geplanten Finanzverfassungsreform dürfte das Karlsruher Urteil zur Haushaltsslage des Landes Berlin nachhaltige Auswirkungen haben. Somit lässt sich auch in dieser Hinsicht eine Parallele zu den Finanz-

ausgleichsverhandlungen 2001 ziehen, die durch das „Maßstäbeurteil“ von 1999 geprägt wurden.¹⁶ Allerdings unterscheiden sich Tenor, Duktus und Vorgaben der beiden Urteile deutlich. So wurden im Vorfeld der jüngsten Entscheidung – anders als 1999 – die Erwartungen an das Gericht von allen Verfahrensbeteiligten enorm hoch geschraubt, zumal es nicht nur das Land Berlin, sondern auch der Bund gezielt auf ein Normenkontrollverfahren hatte ankommen lassen. Aber auch viele Beobachter und Kommentatoren hatten versucht, Details der Entscheidung regelrecht „herbeizuschreiben“.¹⁷ Ebenso wurde auch der gesamte politische Prozess auf das Verfahren und das Urteil des BVerfG hin ausgerichtet.

Der jüngste Karlsruher Richterspruch stellt insofern einen Paukenschlag dar, als er darauf verzichtet, die unüberwindbaren Interessengegensätze hinsichtlich des Umgangs mit Haushaltsnotlagen im Bundesstaat abschließend aufzulösen. Es wäre eine einseitige Interpretation, wollte man das Urteil lediglich als Niederlage des Landes Berlin verstehen. Zwar verbindet sich mit der unzweideutigen Klarstellung der Richter, dass sich Berlin nicht in einer „extremen Haushaltsnotlage“ befinde, sondern nur eine „angespannte Haushaltslage“ aufweise, eine Absage hinsichtlich der (expliziten und impliziten) Forderungen der Hauptstadt. Dennoch ist das Gericht auch den Einlassungen der Gegner und Kritiker der Berliner Position nur sehr bedingt gefolgt. Berlin hatte Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung eingeklagt und auf eine (Teil-)Entschuldung im Rahmen einer „Fonds-Lösung“ nach dem Vorbild z. B. des Erblastentilgungsfonds gehofft. Vor allem die finanzstärkeren Länder im Finanzausgleich hatten – gestützt auf entsprechende wissenschaftliche Ansätze – im Vorfeld der Verfassungsgerichtsentscheidung die Forderung nach strengen verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen und Sanktionsmechanismen erhoben. In diesem Kontext wurden auch Vorschläge wie die Einsetzung eines Sparkommissars unter Zugrundelegung von Art. 37 Abs. 2 GG (Bun-

¹⁶ Vgl. dazu BVerfGE 101, 158.

¹⁷ So etwa Helmut Seitz, Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengungen und Haushaltsnotlagenhilfe, in: Hertie School of Governance – Working Paper, No. 4, Berlin, März 2006.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Günter Bannas, Länder wollen getrennt über Finanzbeziehungen beraten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 30. 9. 2006, S. 4.

deszwang) sowie die Institutionalisierung einer Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften diskutiert.¹⁸ Mit seinen Ausführungen ist das BVerfG keiner der beteiligten Seiten gefolgt. Gleichzeitig hat sich das Gericht erneut – vor allem durch seinen detaillierten Haushaltsvergleich und die Stellungnahme zu Einzelaspekten des Berliner Haushalts – als zentraler finanz- und haushaltspolitischer Akteur profiliert. Diese Vorgehensweise macht deutlich, dass es für Länder, die sich schon heute in einer ähnlichen Situation wie Berlin befinden, in Zukunft extrem schwierig sein wird, den Nachweis über eine Haushaltsnotlage zu erbringen.

Das Urteil des BVerfG enthält zudem – entgegen allen Erwartungen – keinen Gesetzgebungsauftrag oder Fristen an die Adresse von Bund und Ländern. Diverse Aussagen und Querverweise des Gerichts erwecken zunächst den Eindruck eines Rückgriffes auf die Rechtsprechung der vergangenen Jahre. Gleichzeitig nimmt das Gericht in einem quasi selbstreferenziellen Diskurs eigene Aussagen mit einem Verweis auf die veränderte haushaltspolitische Lage von Bund und Ländern erkennbar zurück, um die Frage nach dem Umgang mit Haushaltsnotlagen im Bundesstaat als originär politische Aufgabe an den Gesetzgeber zurückzuüberweisen. So stellt das Gericht zur Rollenverteilung im Bundesstaat im Allgemeinen und in der Sondersituation einer Haushaltsnotlage im Besonderen klar: „Solange das Land [gemeint ist das potentielle Haushaltsnotlagen-Land; H.S.] die Ausschöpfung aller eigenen Potentiale in überzeugungskräftiger, auch in tatsächlicher Hinsicht belegter Weise begründet, ist es im Streitfall Sache des Bundes und der äußerungsberechtigten Länder, dem überzeugungskräftig entgegenzutreten. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts wird es dann sein, unter Aussonderung evident fehlsamer Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten zu entscheiden, ob ein Anspruch dargetan ist.“¹⁹ Diese Passage macht deutlich, dass das Gericht für sich selber eine Prüf- und Kontroll-

¹⁸ Vgl. Charles B. Blankart/Erik R. Fasten/Achim Klaiber, Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst, 86 (2006) 9, S. 567 ff.; Gunnar Folke Schuppert/Matthias Rossi, Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes, in: Hertie School of Governance – Working Paper, No. 3, Berlin, März 2006.

¹⁹ BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19. 10. 2006, Abs. 200.

funktion beansprucht, die erst greift, nachdem die Verfahrensbeteiligten ihren jeweiligen Darlegungspflichten Genüge geleistet haben und eine politische Einigung nicht erzielt werden konnte.

„Bundesstaatlicher Notstand“

Mit seinem Urteil hat das Gericht zum wiederholten Male die Grundstruktur des deutschen Finanzausgleichssystems in seiner Vierstufigkeit bestätigt. Dabei hat es erneut die zentrale Bedeutung der Verteilungsprinzipien hervorgehoben, die in der laufenden Rechtsprechung entwickelt worden sind (föderatives Gleichbehandlungsgebot, Nivellierungsverbot, Gebot der Rangfolgeerhaltung). Ohne das bestehende Instrumentarium zur Behebung von Haushaltsnotlagen grundsätzlich zu verwerfen, haben die Richter unmissverständlich festgestellt, dass es sich bei den Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung um einen „Fremdkörper“ im Regelwerk der Ausgleichssystematik handelt, an den der Maßstab des „Ultima-Ratio-Prinzips“ anzulegen sei. Mit diesen Formulierungen und der neuen Konstruktion des „bundesstaatlichen Notstandes“, die das Gericht mehrfach anstelle des Begriffs „Haushaltsnotlage“ verwendet, ist die Messlatte zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen einzelner Bundesländer, welche die Karlsruher Richter mit ihrem Urteil von 1992 statuiert haben, deutlich angehoben worden. Mit dem nicht näher konkretisierten Begriff des „bundesstaatlichen Notstandes“ will das Gericht die Frage etwaiger Haushaltsnotlagen als gesamtstaatliches Problem verstanden wissen, das sich nicht durch eine isolierte Betrachtung einzelner Glieder feststellen und beheben lässt.

Die Frage, wann ein solcher Notstand erreicht und mittels welcher Indikatoren er festzustellen ist, bleibt unbeantwortet und einer späteren Klärung vorbehalten. Das Gericht gibt lediglich verschiedene Anhaltspunkte zur Bestimmung einer Haushaltsnotlage sowie den Anspruch auf Sanierungshilfen des Bundes. So hält es historische Analogieschlüsse und Vergleiche mit der Situation bisheriger Haushaltsnotlagenländer für ebenso wenig geeignet wie eine verfassungsrechtlich festgeschriebene Definition mit „ein für allemal feststehende(n) Ziel- oder Schwellenwer-

ten“.¹⁰ Vielmehr verweist es auf die Notwendigkeit einer gegenwartsbezogenen und „vergleichende(n) Gesamtbewertung der Finanzlage in der bundesstaatlichen Gemeinschaft mit Hilfe aussagekräftiger und möglichst klar definierter haushaltswirtschaftlicher Kennzahlen“.¹¹ Dabei müssen in Zukunft „kumulativ“ sowohl die Voraussetzungen für eine „relative“ als auch für eine „absolute“ Haushaltsnotlage erfüllt sein. So obliegt den betroffenen Ländern eine Nachweispflicht, dass sie sich nicht nur im Verhältnis zu den anderen Ländern in einer Haushaltsnotlage befinden, sondern vielmehr nicht mehr in der Lage sind, ihre grundgesetzlich normierten Aufgaben zu erfüllen.¹²

Dass die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung nicht mehr nur eine „Haushaltsnotlage im absoluten Sinn einer Existenzbedrohung“ voraussetzt, sondern immer auch einen Ländervergleich erforderlich macht, verdeutlicht die neuen Maßstäbe des BVerfG. Es ist daher unwahrscheinlich, dass das bisher genutzte Instrumentarium der Sanierungszuweisungen des Bundes auch in Zukunft zum Einsatz kommt. Denn das Gericht hat darauf verzichtet, den Zustand einer „Existenzbedrohung“ eines Landes näher zu definieren. Zudem stehen – auch nach dem Karlsruher Urteil – weder Bund noch Länder angesichts der nach wie vor exzellenten Bonitätsbewertungen durch die internationalen Rating-Agenturen in einer akuten Gefahr, in eine solche Extremsituation zu geraten. Inwieweit sich dies infolge einer umfassenden Finanzverfassungsreform einschließlich einer Stärkung der gliedstaatlichen Einnahmenautonomie ändern könnte, bleibt dahingestellt.

Politischer Handlungsbedarf

Der unmittelbare Handlungsbedarf, der für den Gesetzgeber aus dem Berlin-Urteil resultiert, ist gering. Erst auf den zweiten Blick enthält die Urteilsbegründung eine Fülle von Hinweisen, die für eine Finanzverfassungsreform, wie sie auch im Koalitionsvertrag der Großen Koalition vorgesehen ist, durchaus von Nutzen sind.¹³ Der wiederholte Hinweis

¹⁰ BVerfG (Anm. 9), Abs. 195.

¹¹ Ebd.

¹² Vgl. ebd., Abs. 194.

¹³ Vgl. dazu auch den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11. 11. 2005, Abschnitt V, Punkt 1,

auf die veränderten haushaltspolitischen Rahmenbedingungen und die „gegenwärtig defizitäre Rechtslage“ muss dabei als implizite Aufforderung an die Adresse von Bund und Ländern verstanden werden. Denn trotz eines entsprechenden Auftrags im Haushaltsnotlagen-Urteil von 1992 fehle es bis heute „an den notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potentiellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat“.¹⁴ Vor dem Hintergrund dieser Aussage hat das Gericht mit seiner Vorgehensweise im Fall Berlins ein Exempel statuieret. Denn die Richter haben – wie vom Gesetzgeber gefordert – in einem umfassenden Vergleich die Haushaltskennziffern des Landes Berlin den entsprechenden Werten der anderen Bundesländer gegenübergestellt und in der Urteilsbegründung dokumentiert. Verknüpft wurde diese Zahlenaufstellung mit unmissverständlicher Kritik an den nur bedingt vergleichbaren Haushaltsdaten, die aufgrund unterschiedlicher Haushaltssystematiken und fehlender statistischer Bereinigungen oft lückenhaft seien.¹⁵

Nicht nur in dieser Frage korrespondieren die Feststellungen der Karlsruher Richter unverkennbar mit der „Offenen Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, die sich im Anhang des Bundesratsbeschlusses zur ersten Stufe der Föderalismusreform vom 7. Juli 2006 finden. Darin ist ebenfalls der Hinweis auf „vergleichbare Datengrundlagen“ als Voraussetzung für eine „Vorbeugung von Haushaltskrisen“ enthalten. Schon dieser Punkt macht deutlich, wie sehr die Frage einer wirksamen Prävention und Behebung von Haushaltsnotlagen im Bundesstaat die Grundfesten der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern gemäß Art. 109 Abs. 1 GG berührt. Denn ein

S. 109: „In einem weiteren Reformschritt in der 16. Wahlperiode sollen die Bund-Länder-Beziehungen den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik angepasst werden. Der Bund bietet den Ländern an, dazu mit Beginn des Jahres 2006 die Voraussetzungen und Lösungswege zu klären, das Grundgesetz so zu ändern, dass die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden kann.“

¹⁴ BVerfG (Anm. 9), Abs. 204.

¹⁵ Vgl. ebd.

systematisches Benchmarking von Haushaltskennziffern der Länder – wie vom BVerfG als Voraussetzung zur Feststellung etwaiger Haushaltsnotlagen gefordert – setzt zunächst eine länderübergreifende Vereinheitlichung der Haushaltssystematiken voraus. Eine solche Standardisierung würde nicht nur im Widerspruch zu den wettbewerbsföderalistischen Ansätzen stehen, die vor allem von finanzwissenschaftlicher Seite immer wieder vorgebracht werden. Vielmehr lassen sich derzeit vor allem in der Staatspraxis eher gegenläufige Entwicklungstendenzen beobachten. So wollen z. B. Hamburg und Hessen ihre Haushaltsführung von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung umstellen. Auch was Privatisierungen, Auslagerungen und die Einführung von Nebenhaushalten betrifft, sind die Länder angesichts ihrer desolaten Haushalte in den vergangenen Jahren immer erfinderischer geworden.

Eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Haushaltssystematiken von Bund und Ländern, die als zentrale Voraussetzung für die Institutionalisierung eines wirksamen Frühwarnsystems für drohende Haushaltskrisen im Bundesstaat erforderlich wäre, kann aber nur einen Aspekt bzw. den Ausgangspunkt einer umfassenderen Finanzverfassungsreform bilden. Denn unabhängig von der fiskalischen Extremsituation verschiedener Länder besteht die eigentliche finanzpolitische Herausforderung in der Bundesrepublik seit Jahren in der stetig steigenden Staatsverschuldung von Bund und Ländern. Ursache dafür sind auf Länderebene vor allem die geringen Gestaltungsspielräume, sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Aufgrund des bestehenden Steuerverbands zwischen Bund und Ländern sowie der weitgehend bundeseinheitlich geprägten Ausgabenstruktur der Länderhaushalte ist weder eine Steigerung der Einnahmen noch eine Senkung der öffentlichen Ausgaben ohne weiteres möglich.

Soll aber nicht nur die jährliche Nettoneuverschuldung von Bund und Ländern zurückgeführt, sondern auch die öffentliche Gesamtverschuldung langfristig abgebaut werden, so müssen vor allem für die Länder Anreize geschaffen werden. Da die Frage eines „Haushaltsnotlagen-Regimes“ im engeren Sinne mit dem jüngsten Urteil des BVerfG faktisch obsolet geworden ist, sollten

nun die politischen Anstrengungen auf die Schaffung (bundesgesetzlicher) Verschuldungsregeln für die Länder konzentriert werden. Diese sollten mehr den Charakter einer Selbstverpflichtung haben. Die Einhaltung entsprechender Regeln könnte in einem kontinuierlichen Monitoringprozess erfolgen, der von einem deutlich aufgewerteten Finanzplanungsrat administrativ betreut wird. Die Frage nach wirksamen Verschuldungsgrenzen für die Länder tangiert auch die Frage der Haushaltsautonomie von Ländern und Gemeinden. Mittel- und langfristig gilt es, die finanzielle Eigenständigkeit der beiden unteren bundesstaatlichen Ebenen wieder zu stärken. Als Anreiz könnte dies mit einer (Teil-)Entschuldung der Länder verknüpft werden, um so vergleichbare Ausgangsbedingungen zu schaffen. Der Bund könnte im Gegenzug zusätzliche Kompetenzen in der Steuergesetzgebung und -verwaltung erhalten. Ein komplettes Verschuldungsverbot für die Länder, das womöglich noch dazu verfassungsrechtlich verankert würde, scheint allerdings auch in diesem Reformszenario wenig sinnvoll. Denn schon die heutige Staatspraxis zeigt, dass in diesem Falle entsprechende „Ausweichreaktionen“ z. B. über eine deutliche Erhöhung und Ausweitung der Kassenkredite zu erwarten stünden.

Die Aussichten für die Realisierung einer Reform der deutschen Finanzverfassung sind angesichts der eingangs erwähnten Reformprojekte, die zurzeit auf der politischen Agenda stehen, eher verhalten zu bewerten. Derart gravierende Einschnitte wären auch mit einem weit reichenden Eingriff in die bestehende Systematik der Finanzverfassung verbunden. Nichtsdestotrotz ist ein unvoreingenommener Diskurs über die Folgen der öffentlichen Verschuldung der drei bundesstaatlichen Ebenen unumgänglich. Ein solcher Prozess wird nur dann Ergebnisse zeitigen, wenn dabei der Konnex zwischen Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben in den Blick genommen wird. Darüber hinaus muss im politischen Raum die grundsätzliche Frage gestellt und abgewogen werden, inwieweit im Interesse eines nachhaltigen Schuldenabbaus von Bund und Ländern womöglich auch gliedstaatliche Kompetenzen eingeschränkt werden müssen.

Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich

Bei einer Analyse der Finanzverfassungen von Australien, Kanada, der Schweiz und den USA steht die Frage im Mittelpunkt, wie viel finanzpolitische Gestaltungsfreiheit die jeweiligen föderalen Glieder (Einzelstaaten, Provinzen, Länder, Kantone, föderative Subjekte) und Kommunen bei ihren Einnahmen und Ausgaben unabhängig von den Zentralregierungen in den genannten Bundesstaaten besitzen.¹ Demgemäß sind in erster Linie

Hans-Peter Schneider

Dr. jur., Dr. h.c., geb. 1937; Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Hannover, Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V., Rominteweg 3, 30559 Hannover. kramer@iff.uni-hannover.de

Umfang und Grenzen der Steuerautonomie dieser Einheiten (in Bezug auf Gesetzgebungskompetenzen, Ertragshoheit und Verwaltungszuständigkeiten) in den Blick zu nehmen, wobei aus Gründen des Systemvergleichs zwischen einzelnen Steuerarten unterschieden werden muss. Einbezogen wurden aber auch konditionierte Zuwendungen (*grants*) der Zentralregierungen, die den finanzpolitischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Glieder mindestens ebenso stark einschränken können wie unzureichende Besteuerungsrechte. Deshalb ist die gesamte Einnahmesituation der Glieder vor und nach solchen Transfers zu untersuchen.

Nur exemplarisch erörtert werden die Verfahren und Instrumente eines Finanzausgleichs. Dies hat mehrere Gründe: Erstens gibt es in einigen Staaten nur Formen eines vertikalen Ausgleichs. Horizontale Ausgleichsmechanismen (wie der Länderfinanzausgleich in Deutschland nach Art. 107 Abs. 2 GG) sind sonst nirgendwo in der Welt üblich. Zweitens sagt die Art und Weise eines Finanzausgleichs nur wenig aus über Umfang und Grenzen der finanziellen Autonomie von subnationalen und kommunalen Einheiten. Drittens gibt es Staaten, in denen trotz erheb-

licher Unterschiede der Gliedstaaten in Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft keinerlei auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse abzielender Finanzausgleich existiert. Viertens sind da, wo ein Ausgleich vorgesehen ist, die Systeme so kompliziert, dass für deren Darstellung ein eigene Monographie erforderlich wäre. Fünftens schließlich würde eine solche Studie keinen Vergleich der Harmonisierungsniveaus erlauben, weil die jeweiligen Ausgleichsparameter erheblich voneinander abweichen: Während in Deutschland die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner maßgeblich ist, orientieren sich andere Länder am Bedarf ihrer subnationalen Einheiten, an deren Einwohnerzahl, am Bruttoinlandsprodukt (BIP), an der Wachstums- oder Arbeitslosenquote und meist sogar an einer Kombination aus solchen und anderen Indikatoren.

Australien

Das Commonwealth of Australia entstand als Bundesstaat 1901 durch einen Zusammenschluss von ehemals sechs britischen Kolonien, der später um zwei unabhängige Gebiete, das Northern Territory (1978) und das Australian Capital Territory (1989) erweitert wurde. Hinzu kommen sechs relativ autonome Verwaltungsbezirke. Australien hat 20,1 Mio. Einwohner und erstreckt sich auf ein Gebiet von 7,7 Mio. km². Das Wachstum des BIP liegt zwischen 3,5 und 4 Prozent pro Jahr; das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 2004 knapp 43 000 AU\$ (32 000 US\$).²

Die Verfassung von 1900 weist in Art. 51 Abs. 2 die Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet der Besteuerung generell dem zentralen Parlament zu. Die wichtigsten nationalen Gesetze sind das Einkommensteuergesetz (Income Tax Act, 1986), das Einkommensteuer-Veranlagungsgesetz (Income Tax

¹ Dieser Beitrag beruht auf meiner Studie: Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich (Forum Föderalismus 2006), Gütersloh u.a. 2006; dort auch ausführliche Quellenangaben sowie Ausführungen über Österreich und Russland.

² Bei diesen und den folgenden Länderangaben zum BIP handelt es sich um die nominalen Werte zu laufenden Preisen. Die Angaben entstammen der World Economic Outlook Database des IWF und beziehen sich auf das Jahr 2004.

Assessment Act, 1997), das Zusatzleistungen-Veranlagungsgesetz (Fringe Benefits Assessment Act, 1986; besteuert werden unentgeltliche Zusatzleistungen; es handelt sich um eine Art Schenkungsteuer), das Umsatzsteuergesetz (Goods and Services Tax Act, 1999) sowie zahlreiche Zoll- und Verbrauchsteuergesetze (Customs and Excise Tax Acts), wobei letztere vor allem den Energieverbrauch betreffen.

Obwohl die Verfassung eine ergänzende Besteuerung durch die Gliedstaaten nicht ausschließt, verfügt das Commonwealth bei der Steuergesetzgebung über eine Art Monopol. Auch der Vollzug ist ausschließlich Sache der Zentralregierung. Die Staaten haben keinen Gestaltungsspielraum, sondern werden ausdrücklich an die Vorgaben des zentralen Gesetzgebers gebunden. Entsprechend hoch ist der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen (2004: 80 %, während auf die Staaten nur 16 und auf die Gemeinden 4 % entfielen). Bezogen auf sämtliche Einnahmen öffentlicher Kassen erhielten 2004 der Bund 61, die Staaten 34 und die Gemeinden weniger als 5 %. Die Zentralisierung der Besteuerungsrechte erfolgte im Einvernehmen zwischen den Regierungen beider Ebenen: Es wurde ein System vertikaler Transfers vom Bund zu den Staaten in Gestalt sog. Steuer-rückerstattungen installiert, das zugleich Ausgleichsfunktionen erfüllt und von einer unabhängigen Kommission überwacht wird. Dieses gigantische Umverteilungssystem „von oben nach unten“ ist konstitutionell, institutionell und prozedural abgesichert.

Außerdem wurde 1933 die Commonwealth Grant Commission (CGC) geschaffen, die den Dreh- und Angelpunkt des gesamten Transfersystems bildet. Das Prinzip, nach dem sich der Finanzausgleich in Australien richtet und auf dem die Empfehlungen der CGC basieren, lautet: „Jeder Staat soll die Fähigkeit erhalten, für den durchschnittlichen Standard an ‚staatstypischen‘ öffentlichen Leistungen zu sorgen, vorausgesetzt, dass er dabei für ein durchschnittliches Niveau effizienter Leistungserbringung (*operational efficiency*) Sorge trägt und angemessene Anstrengungen unternimmt, Einnahmen aus eigenen Quellen zu erschließen.“ Der Finanzausgleich ist dazu bestimmt, die staatlichen Leistungsmöglichkeiten im Angebot von Diensten auszugleichen, nicht aber deren

Ergebnisse. Deshalb beziehen sich die Empfehlungen der CGC auch nur auf ungebundene (*untied*) Einnahmezuschüsse, über die jeder Staat frei entscheiden kann.

Die Gliedstaaten verfügen kaum über nennenswerte Kompetenzen bei der Erhebung von Steuern, und zwar weder auf legislativem noch auf administrativem Gebiet. Trotz dieser Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen sichert ihnen ein System vertikaler Transfers und Ausgleichszahlungen, deren Höhe und Verteilung mit dem Bund ausgehandelt werden, Handlungs- und Entscheidungsspielräume auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Allein die ungebundenen Rückerstattungen der Umsatzsteuer beliefen sich in den Jahren 2002/03 auf 29,3 Mrd. AU\$. Hinzu kommen 1,74 Mrd. AU\$ an freien Ausgleichsleistungen und 755 Mio. AU\$ an weiteren allgemeinen Zuweisungen. Andererseits schlagen aber auch besondere Zweckzuweisungen (*special purpose payments*), bei denen die Zentralregierung ihre Zahlungen auf Politikfeldern, die zur Domäne der Staaten gehören, an Bedingungen knüpft, mit insgesamt 15,8 Mrd. AU\$ zu Buche. Australien bewegt sich mit dem Grad der Finanzautonomie seiner Gliedstaaten auf der Skala von absoluter Selbständigkeit hin zu totaler Abhängigkeit in einem mittleren Bereich. Etwas anders stellt sich die Situation auf Ebene der Kommunen dar – dort ist der Grad an Einnahmenautonomie mit einem Anteil von 88 % bemerkenswert hoch.

Kanada

Kanada, als Bundesstaat geschaffen durch den British North America Act von 1867, setzt sich aus zehn Provinzen und zwei Territorien (Northwest Territories, Yukon) zusammen. Das Land hat knapp 29 Mio. Einwohner, die auf 9,9 Mio. km² verteilt sind, und ist damit nach Russland in der Fläche der zweitgrößte Staat der Welt, gleichzeitig aber der am dünnsten besiedelte. Fast der gesamte französischsprachige Bevölkerungsteil ist in der Provinz Quebec konzentriert. Das Wachstum des BIP liegt zwischen 2 und 2,7 % pro Jahr; das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 2004 rund 40 500 CA\$ (31 000 US\$). Die Verfassung von 1867 weist sowohl dem Gesamtstaat als auch den Provinzen für sämtliche Steuern Gesetzgebungs- und Ertrags-

kompetenzen zu. Nach Art. 91 Nr. 3 verfügt das Parlament über die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die Aufbringung von Geld durch jedwedes Verfahren oder System der Besteuerung. Zugleich erklärt Art. 92 Nr. 2 direkte Besteuerung innerhalb einer Provinz zur Erzielung von Einnahmen für provinzielle Zwecke zur ausschließlichen Zuständigkeit der Provinzparlamente. In Kanada bestehen die Besteuerungskompetenzen des Gesamtstaates und der Provinzen relativ unverbunden nebeneinander und sind Gegenstand permanenter Verhandlungen zwischen beiden Ebenen. Die wichtigsten zentralen Steuergesetze sind das Einkommensteuergesetz (Income Tax Act, 1985, in der Fassung von 2004), das Verbrauchsteuergesetz (Excise Tax Act, 1985, in der Fassung von 2003, mit der Mehrwertsteuer für bestimmte Waren) sowie das Gesetz über den Finanzausgleich (Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1985), das sich über die Regelung der Finanztransfers hinaus auch mit Fragen der Steuerharmonisierung sowie mit der intergouvernementalen Finanz- und Wirtschaftspolitik befasst.

Im Gegensatz zur australischen Finanzverfassung können in Kanada sowohl der Bund als auch die Provinzen unabhängig voneinander auf alle wichtigen Steuern getrennt zugreifen. Das gilt nicht nur für die Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern zumindest theoretisch auch für die Umsatzsteuer (*sales tax*, auf Bundesebene als *goods and services tax* [GST] bezeichnet), nachdem die Rechtsprechung auch letztere als Form der „direkten Besteuerung“ im Sinne von Art. 92 Nr. 2 der Verfassung interpretiert hatte. Die Steuerautonomie der Provinzen ist nahezu schrankenlos und findet ihre Grenzen lediglich in der finanziellen Belastbarkeit der Bürger. Entsprechend groß ist daher auf dem Gebiet von Steuern und Finanzen der intergouvernementale Koordinierungs- und Harmonisierungsbedarf, der dem komplexen kanadischen System die Bezeichnung eines *executive fiscal federalism* eingetragen hat. Dennoch spielen Transferzahlungen des Bundes auch an die Provinzen mit 21,1 % (1986), 19,8 % (1996) bzw. 23,9 % (2005) aller Einnahmen der subnationalen Einheiten keineswegs nur eine marginale Rolle. Soweit es sich um Transfers handelt, deren Verwendung an Bedingungen geknüpft ist, dienen sie der Finanzierung gesamtstaatli-

cher Förderprogramme. Die übrigen bedingten Zuweisungen (*conditional grants*) sind dagegen nicht besonders hoch; sie betragen 2004 nur 3,3 % aller Einnahmen der Provinzen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass in Kanada ein *opting-out* möglich ist, das heißt, die Provinzen können entscheiden, ob sie die meist ihre ausschließlichen Zuständigkeiten tangierenden Bundesmittel annehmen. Der Bund kann den Provinzen zwar Förderprogramme anbieten, ihnen jedoch keine Finanzhilfen aufzwingen.

Die ungebundenen, bedingungslosen Zuweisungen an die Provinzen (*unconditional grants*) sind ein wesentlicher Bestandteil des Finanzausgleichssystems, das in der Verfassung verankert ist. In Art. 36 Abs. 2 der Schedule B des Constitution Act von 1982 verpflichteten sich Parlament und Regierung auf das Prinzip von Ausgleichszahlungen, um sicherzustellen, dass die Provinzregierungen über ausreichende Einnahmen verfügen, die es ihnen erlauben, „vernünftige vergleichbare Niveaus öffentlicher Dienstleistungen zu vernünftigen vergleichbaren Niveaus der Besteuerung“ anzubieten. Der Finanzausgleich ist ein vertikaler Einnahmenausgleich ohne horizontale Komponenten.

Anstelle einer zentralen Kommission, die wie in Australien die Transfers an subnationale Einheiten steuert, hat sich in Kanada seit den sechziger Jahren ein Verfahren permanenter intergouvernementaler Verhandlungen herausgebildet, die sich nicht nur mit Finanzhilfen beschäftigen, sondern auch mit der Steuerharmonisierung und der Kooperation bei der Steuererhebung. So haben alle Provinzen mit Ausnahme von Alberta, Ontario und Quebec aufgrund von Vereinbarungen dem Bund nach dessen Bemessungsgrundlagen und Tarifen den Einzug ihrer Einkommensteuer übertragen. New Brunswick, Nova Scotia und Newfoundland haben ihre Umsatzsteuern harmonisiert. Umgekehrt nimmt Quebec für die Zentralregierung die Umsatzsteuern ein.

Die kanadischen Provinzen weisen im Vergleich zu anderen föderalen Gliedstaaten ein hohes Maß an finanzieller Autonomie auf. Zum einen verfügen sie über einen relativ hohen Anteil an selbst bestimmten Steuereinnahmen und sind demzufolge weniger abhängig von zentralen Zuweisungen – ein Effekt,

der durch ihre Möglichkeit, auf dem Weg eines *opting out* Transferzahlungen des Bundes abzulehnen, noch verstärkt wird. Zum anderen steht den Provinzen mit den zwischenstaatlichen Verhandlungen ein Verfahrensweg offen, über den sie ihre finanziellen Interessen wirksam durchsetzen können. Allerdings wird es in jüngster Zeit immer schwieriger, dort Konsens zu erzielen, weil einige Bundesprogramme, die inzwischen ähnlich wie in Deutschland eine Kofinanzierung durch die Provinzen voraussetzen, von der Zentralregierung gekürzt wurden. Dies hat 1999 zu einem neuen Abkommen, dem Social Union Framework Agreement, geführt. Mit dieser Übereinkunft soll das wechselseitige Vertrauen wiederhergestellt werden.

Die Schweiz

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist seit 1848 ein Bundesstaat (Confoederatio Helvetica) und besteht aus 26 Kantonen, darunter sechs Halbkantone, mit einer Gesamtfläche von 41 293 km², auf der 7,32 Mio. Einwohner leben. Bei den Kantonen gibt es in Bezug auf Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft erhebliche Unterschiede. Das BIP erreichte 2004 die Summe von knapp 446 Mrd. SFR (360 Mrd. US\$) mit einem mäßigen Wachstum von unter 0,5 %. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen liegt bei 61 500 SFR (49 500 US\$). Die Schweiz zeichnet sich durch ein hohes Maß an Dezentralisierung aus, verbunden mit einer strikten Trennung der Kompetenzen zwischen den drei Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden).

Das gilt nicht zuletzt für den Bereich der Steuern und Abgaben, der in den Grundzügen durch die neue Bundesverfassung (BV) von 2000 festgelegt und für den Gesamtstaat klar abgegrenzt ist. Nach Art. 128 Abs. 1 BV darf der Bund eine direkte Steuer von höchstens 11,5 % auf das Einkommen natürlicher Personen, von höchstens 9,8 % auf den Reinertrag juristischer Personen und von höchstens 0,825 % auf das Kapital und die Reserven juristischer Personen erheben. Für die darüber liegenden Besteuerungsmargen haben die Kantone und Gemeinden weitestgehende Gestaltungsfreiheit, wobei der Bund bei seiner Tarifgestaltung auf die Belastung der Kantone und Gemeinden durch die direkten Steuern Rücksicht zu nehmen hat

(Art. 128 Abs. 2 BV). Auch die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr ist Sache des Bundes (Art. 133 BV). Die wichtigsten Steuergesetze sind das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (1990), das Mehrwertsteuergesetz (2001), das Bundesgesetz über die Stempelabgaben (1973) und das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (1965) sowie verschiedene Verbrauchsteuergesetze. Hinzu kommen die Steuergesetze der Kantone und die Abgabensatzungen der Gemeinden.

Jede Ebene regelt, erhebt, verwaltet und kassiert ihre eigenen Steuern, verfügt im Rahmen ihrer Kompetenzen also über ein Höchstmaß an Finanzautonomie. Bei den direkten Steuern teilen sich die Kantone mit den Gemeinden nach bestimmten Prozentsätzen die Steuern auf Lohn- und Einkommen, Unternehmensgewinne, Vermögen und Kapital sowie auf Erbschaften, Schenkungen und Liegenschaften. Die indirekten Steuern, insbesondere das Aufkommen aus der Umsatzsteuer, stehen ausschließlich dem Bund zu und brachten 2004 17,6 Mrd. SFR ein (36,1 % aller Einnahmen des Bundes, aber nur 13,2 % der Gesamteinnahmen aller drei Ebenen). Insgesamt werden der Finanzautonomie der drei Ebenen nur durch die Verfassung Grenzen gesetzt. Alles andere ist Sache der Gesetzgebungsorgane, die auch über Staatsverträge (Konkordate) mit Regelungen zum Finanzausgleich und zu intergouvernementalen Transfers zu befassen haben. Daher verfügen die Kantone und Gemeinden über ein Höchstmaß an Steuer- und Abgabenautonomie, von dem sie in der Praxis vor allem bei direkten Steuern intensiv Gebrauch machen. Dies hat zur Folge, dass es zwischen den Kantonen zu erheblichen Differenzen in der Steuerbelastung kommt. So lag beispielsweise 2004 bei den Steuern auf Einkommen und Vermögen der Kanton Obwalden mit 158,3 % des Durchschnitts an der Spitze, der Kanton Zug mit nur 49,2 % am unteren Ende der Skala. Sogar die Kraftfahrzeugsteuer variiert von Kanton zu Kanton. Ein erheblicher Steuerwettbewerb ist sogar erwünscht, weil sich herausgestellt hat, dass er keineswegs zu Steurdumping führt, sondern damit natürliche Standortvor- oder -nachteile ausgeglichen werden können. Auch die Behauptung, reiche Kantone könnten sich niedrige Steuern leisten, während arme Kantone hohe erheben

müssten, um sich die erforderlichen Einnahmen zu beschaffen, wird widerlegt.

Die Besteuerungsunterschiede werden auch in der Schweiz durch ein System des Finanzausgleichs abgemildert, das erstmals im Haushaltsjahr 2008 wirksam werden soll. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) ist Teil einer Föderalismusreform, mit der folgende Ziele verfolgt werden: Sie soll die Wirksamkeit des Staates verbessern und die Effizienz staatlicher Leistungserbringung fördern, die Geldflüsse zwischen Bund und Kantonen transparent machen, die Unterschiede in der Finanzlage der Kantone abbauen, für eine klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sorgen und die interkantonale Zusammenarbeit stärken. Anders als in Deutschland wurde bei dieser Reform die Neuverteilung von Aufgaben mit einer Revision der Finanzverfassung verbunden.

Der Finanzausgleich wird aus zwei Instrumenten bestehen: dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich. Der Ressourcenausgleich wird aus Mitteln des Bundes und der fünf ressourcenstarken Kantone auf der Basis eines neuen Ressourcenindex (RIX) finanziert, setzt sich also aus einer vertikalen und einer horizontalen Komponente zusammen. Die Einzahlungen der Geber-Kantone in den horizontalen Ausgleich erfolgen proportional zu ihren Ressourcen; die Auszahlungen und die Verteilung der Bundesmittel an die Nehmer-Kantone sind progressiv gestaltet. Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, alle Kantone auf ein Niveau von mindestens 85 % der kantonalen Durchschnittsressourcen zu bringen. Ergänzt wird dieser Ressourcenausgleich durch einen Lastenausgleich, der Sonderlasten einzelner Kantone kompensiert, die ihnen aufgrund ihrer geographischen Lage oder Bevölkerungsstruktur entstehen. Die Finanzverfassung ist durch Vielfalt, Selbstbestimmung und Wettbewerb zwischen allen Ebenen gekennzeichnet, wobei die Finanzautonomie der Kantone im Vordergrund steht.

Dieses Maß an finanzieller Autonomie, vor allem bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern, muss auch im Lichte der Verfahren und Mechanismen direkter Demokratie gesehen werden. In der Schweiz sind die Bürgerinnen und Bürger schon deshalb an einer wirtschaftlichen Mittelverwendung interessiert, weil sie in vielen Kantonen und Städten

darüber (mit-)entscheiden, wie hoch ihre Abgaben sind, mit denen die Haushalte finanziert werden. Allerdings zeigen die Bemühungen um eine Steuerharmonisierung vor allem auf administrativem Gebiet (z. B. im Wege interkantonalen Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung), dass man sich der Kosten dieser Finanzautonomie und des Steuerwettbewerbs durchaus bewusst ist.

Vereinigte Staaten von Amerika

Die USA sind seit 1787 ein Bundesstaat (*federation*), dem heute 50 Einzelstaaten (*states*) sowie der District of Columbia (mit der Hauptstadt Washington) angehören und der sich auf eine Fläche von 9,372 Mio. qm² mit 292,2 Mio. Einwohnern erstreckt. Texas als größter Flächenstaat (696 Mio. km²) hat 20,8 Mio., Kalifornien als bevölkerungsreichster Staat (410 Mio. km²) sogar 35,8 Mio. Einwohner. Auf der anderen Seite des Spektrums steht Rhode Island als kleinster Einzelstaat mit nur 4 Mio. km² und etwas über einer Million Einwohner. Das BIP erreichte 2004 beinahe 12 000 Mrd. US\$. Damit sind die USA die größte Volkswirtschaft der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt weltweit an vierter Stelle (nach Norwegen, Luxemburg und der Schweiz) und belief sich 2004 auf fast 40 000 US\$.

Die Verfassung von 1787 sah zunächst in Art. I, Sect. 8 vor, dass der Kongress nur für Zwecke der Schuldentilgung, der gemeinsamen Landesverteidigung und der allgemeinen Wohlfahrt befugt sein sollte, Steuern, Abgaben und Gebühren zu erheben. Erst das XVI. Amendment von 1913 verschaffte dem Kongress die Kompetenz zur Erhebung von Einkommensteuern aus Quellen jeder Art. Daraufhin wurde das erste Einkommensteuergesetz des Bundes verabschiedet, das Jahreseinkünfte über 3 000 US\$ mit nur 1 % und über 500 000 US\$ mit weiteren 6 % besteuerte. Das heutige Steuersystem des Bundes beruht auf dem Internal Revenue Code (IRC) von 1986, der seitdem fast jährlich geändert und auch zu außersteuerlichen Zwecken (Wirtschaftslenkung, Sozialpolitik) benutzt wurde. Alle übrigen Steuergesetze sind Gesetze der Staaten, die sich in Steuerquellen, Steuersätzen, Tarifen und Bemessungsgrundlagen stark voneinander unterscheiden.

Die Einnahmen des Bundes lagen 2003 bei 1 859,7 Mrd. US\$ (55,6 % der staatlichen Gesamteinnahmen). Sie setzten sich aus Steuern und Abgaben auf alle persönlichen Einkünfte und Unternehmensgewinne sowie für Sozialleistungen und auf den Verkauf von Tabak, Alkohol und Mineralöl sowie auf hochwertigen Grundbesitz, Schenkungen und Lizenzen zusammen. Hingegen sind die Einnahmen der Staaten aus eigenen Steuern und Abgaben in Höhe von 767,7 Mrd. US\$ (23 % der staatlichen Gesamteinnahmen) ebenso vielfältig wie unübersichtlich. Im Vordergrund stehen Grund- und Umsatzsteuern, die den Staaten fast ausschließlich zustehen, sowie ebenfalls Einkommensteuern, die von den entsprechenden Bundessteuern abgezogen werden können, schließlich Kraftfahrzeugsteuern und dieselben Verbrauchsteuern wie beim Bund. Die Vergleichbarkeit dieser Einnahmen wird dadurch erschwert, dass sie nicht bei allen Staaten in ähnlicher Form anfallen.

Die Finanzautonomie der Staaten und Kommunen findet ihre Schranken in der Bundesverfassung, den subnationalen Verfassungen, den Gesetzen der Einzelstaaten und in kommunalen Statuten. Bundesorgane haben darauf keinen Einfluss, wenn man einmal von der Aufzählung der Steuerarten (und damit der möglichen Steuerquellen) im IRC absieht. Da ein Teil der Steuern und Abgaben, die ein Staat oder eine Gemeinde erhebt, von entsprechenden Bundessteuern abgezogen werden darf (*tax deduction*), kann man in den USA sogar von einem Wirksamkeitsvorrang der Finanzautonomie subnationaler Einheiten sprechen. Dieses klare Bild wird jedoch dadurch „getrübt“, dass die Staaten ebenso wie die Kommunen auf intergouvernementale Transferleistungen angewiesen sind – erstere vom Bund, letztere vom Bund und ihrem jeweiligen Einzelstaat. Zu diesen Transfers gehören: Finanzhilfen (*grants-in-aid*), Anteile an Steuern der höheren Ebene (*shared taxes*), Zahlungen anstelle von Steuern bei steuerbefreiten Objekten (*payments-in-lieu-of-taxes*), zweckgebundene Kredite und Vorschüsse (*contingent loans and advances*), Rückerstattungen von Kosten durch andere Ebenen für die Erfüllung von deren Aufgaben (*reimbursements*) sowie alle übrigen Zuschüsse anderer Ebenen zur Voll- oder Teilfinanzierung von Vorhaben der Empfängerenebene (*categorical grants*). Seit eini-

ger Zeit ist man dazu übergegangen, solche Finanzhilfen auch als weniger strikt gebundene Zuschüsse für einen weiten Verwendungskreis (z. B. für Familien, für Bildung und Erziehung) nach festen Sätzen (*block grants*) zur Verfügung zu stellen.

Trotz dieser vertikalen Transferzahlungen kennen die USA keinerlei Mechanismen und Instrumente eines Finanzausgleichs, dessen spezielle Funktion – wie in Deutschland – darin besteht, die Lebensverhältnisse in den Gliedstaaten aneinander anzugleichen. Obwohl die Disparitäten in der Steuerkraft unter den Gliedstaaten beträchtlich sind (sie schwankten 1994 zwischen Nevada mit 141 % und Mississippi mit 71 % des Durchschnitts), gehören die USA zu einer Minderheit unter den Bundesstaaten, die wirtschaftliche und soziale Unterschiede in einem Gemeinwesen eher für nützlich und anregend als für schädlich halten. Die USA setzen auf Beweglichkeit, Mobilität und interne Migration. Etwas verkürzt wird das System des amerikanischen Bundesstaates deshalb auch als *bus-ticket federalism* bezeichnet.

Auf den ersten Blick scheint die Finanzverfassung Bund, Staaten und Kommunen geradezu ein Höchstmaß an Finanzautonomie zu bieten, zumal sie kein auf Nivellierung abzielendes Finanzausgleichssystem vorsieht. Diese Einschätzung bedarf jedoch der Korrektur. Zu den wirksamsten, die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten unterer Ebenen besonders stark beeinträchtigenden Instrumenten des Bundes gegenüber Staaten und Kommunen und der Staaten gegenüber ihren Kommunen gehören die zweckgebundenen Finanzhilfen (*categorical grants*) mit der Verpflichtung, sie als Teile obligatorischer Bundes- oder Staatenprogramme auch dann anzunehmen und sachgerecht zu verwenden, wenn dadurch Aufgaben mitfinanziert werden, die zum Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der jeweiligen Ebene gehören. Traditionell erzeugt die föderative Aufgabentrennung und Kompetenzverteilung keine Sperrwirkung gegenüber Fremdfinanzierungen der übergeordneten Ebenen. Die USA sind daher ein Musterbeispiel für fiskalische Verflechtungen. Gegen diese Art monetärer Fremdbestimmung haben sich die Staaten und Kommunen immer wieder – wenn auch vergebens – zu wehren versucht.

Vergleich mit Deutschland

In keinem der betrachteten Länder kann von einer umfassenden Finanzautonomie der föderalen Glieder die Rede sein. Andererseits sind aber zumindest Teile oder Komponenten rechtlich abgesicherter Einflussmöglichkeiten der subnationalen Ebene auf die Gestaltung und Verwendung ihrer Einnahmen in jedem dieser Staaten nachweisbar. Um die vergleichende Analyse zu erleichtern, soll als Gradmesser ein grobes Raster von Kriterien zugrunde gelegt werden, nach denen das jeweilige „Autonomielevel“ besser eingeschätzt werden kann. Dabei ist zwischen sechs Dimensionen von Finanzautonomie zu unterscheiden: Regelungs-, Ertrags-, Verwaltungs-, Verfügungs- und Verteilungsautonomie.

Als *Regelungsautonomie* wird die Fähigkeit bezeichnet, die rechtlichen Grundlagen der Besteuerung unabhängig von anderen Gliederungsebenen nach eigenen finanzpolitischen Vorstellungen zu gestalten. Dazu gehört grundsätzlich ein Vollbesitz der Gesetzgebungskompetenzen über dem Ertrag nach „eigenen“ Steuern oder Steueranteilen (z. B. an Gemeinschaftssteuern) und damit letztlich die im Prinzip freie Entscheidungsbefugnis über die eigenen Einnahmen. In Deutschland ist dies – bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Zweitwohnungsteuer) – nicht der Fall. Den Bundesländern fehlt von Verfassungs wegen jene Regelungsautonomie, da das GG dem Bund ermöglicht, auf alle konkurrierenden Besteuerungsbefugnisse zuzugreifen. Das ist in Australien zwar mit dieser Rigidität nicht der Fall; aber auch dort liegt das Schwergewicht der Steuer- und Abgabengesetzgebung eindeutig beim Gesamtstaat. Ganz anders in der Schweiz und den USA: Hier sind die Kantone und die Staaten im Rahmen der Verfassung für alle Steuern, die ihnen ganz oder teilweise zustehen, selbst auch gesetzgebend verantwortlich, und zwar de jure unbegrenzt, so dass es dort zu einem Steuerwettbewerb mit entsprechendem Angleichungsdruck kommt. In Kanada bestehen Besteuerungsrechte des Bundes und der Provinzen in Bezug auf dieselben Steuern sogar relativ unverbunden nebeneinander, so dass – um die Bürger nicht zu überfordern – über die jeweiligen Steuersätze immer wieder neu verhandelt werden muss.

Unter *Ertragsautonomie* ist der Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum föderaler

Gliedstaaten über die Verwendung von Steuern und Abgaben zu verstehen, den sie dadurch erhalten, dass sie entweder selbst und allein über die Höhe ihres Steueraufkommens befinden können (absolute Ertragsautonomie) oder ihnen die Verfassung, die Gesetze oder besondere Verträge eines Staates feste (nicht variable) Anteile am Ertrag einzelner Steuern zuweisen (relative Ertragsautonomie). In Deutschland sind die Länder insoweit nur relativ autonom: Das GG sichert ihnen zwar den Ertrag bestimmter Steuern (Ländersteuern) oder fester Anteile daran (die Hälfte der Einkommen- und Körperschaftsteuer); dessen Höhe wird jedoch einseitig vom Bund festgelegt, ebenso die Höhe der Umsatzsteuer, über deren Anteile Bund und Länder regelmäßig zu verhandeln haben. In Australien erhalten die Provinzen neben geringen eigenen Steuern im Wege der Rückerstattung den gesamten Ertrag aus der Umsatzsteuer, deren Höhe sie ebenfalls über Verhandlungen mit dem Bund zu beeinflussen vermögen. Über absolute Ertragsautonomie verfügen die Provinzen in Kanada, die Kantone in der Schweiz und die Staaten in den USA mit der Folge, dass dort ein entsprechender, wenngleich durch Harmonisierungsregelungen begrenzter Steuerwettbewerb existiert.

Mit *Verwaltungsautonomie* ist die Befugnis gemeint, Steuern und Abgaben durch eigene Behörden zu erheben, festzusetzen und einzutreiben. In Deutschland ist dies Sache der Länder, welche die Steuergesetze – wie fast alle Gesetze des Bundes unter seiner Kontrolle – im Wege landeseigener Verwaltung vollziehen. Gleiches gilt für Kanada, aber mit der Besonderheit, dass dort die Kontrolle durch Zentralinstanzen sehr viel schärfer und intensiver ausgeübt wird als hierzulande. Umgekehrt sind in Australien die Gliedstaaten überhaupt nicht an der Steuerverwaltung beteiligt; die wichtigsten Steuern und Abgaben werden durch Bundesbehörden eingezogen. Dagegen bestehen in der Schweiz und den USA Steuerverwaltungen des Bundes und der Gliedstaaten nebeneinander, und zwar mit getrennten Zuständigkeiten jeweils für die Bundes- oder Landessteuern. Von finanzieller Verwaltungsautonomie der Gliedstaaten im strengen Sinne kann man daher nur bei der Schweiz und den USA sprechen, vielleicht auch noch bei Kanada und mit gewissen Einschränkungen selbst bei Deutschland.

Verfügungsautonomie bezieht sich auf den Grad der Unabhängigkeit eines föderalen Gliedstaats von bedingten Finanzhilfen (*conditional/categorical grants*) des Gesamtstaates, genauer: auf den Spielraum, der jenem bei der Verfügung über seine Einnahmen verbleibt, wenn er einen Teil davon zur Mitfinanzierung von Programmen der Zentralregierung aufwenden muss. In diesem Sinne kann die Verfügungsautonomie sowohl quantitativ (durch Höhe und Umfang der Transfers) als auch qualitativ (durch Übergriffe mit Transfers in ausschließliche Zuständigkeiten des Gliedstaats) beeinträchtigt sein. In Deutschland ist die Verfügungsautonomie der Länder über ihre Steuern und Abgaben nicht unerheblich durch die Mitfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (vgl. Art. 91 a und b GG), von Investitionshilfen des Bundes (vgl. Art. 104 a Abs. 4 GG) und von Teilen des Solidarpakts II (zur Entwicklung der ostdeutschen Länder) eingeschränkt. Das gilt in noch stärkerem Maße für die USA, wo fast alle Bundeszuschüsse an die Einzelstaaten einen bestimmten Zweck verfolgen, also an mehr oder weniger strikte Bedingungen geknüpft sind. Ähnliches gilt in abgeschwächter Form für Kanada. Auch in Australien spielen gesamtstaatliche Transfers eine erhebliche Rolle. Sie sind dort jedoch überwiegend als feststehende Steuererstattungen oder Ertragsanteile zur Aufstockung der allgemeinen Haushaltsmittel bestimmt und damit in erheblich geringerem Umfang konditioniert, so dass dort der Verfügungsspielraum weniger tangiert ist. Am weitesten reicht die Unabhängigkeit von bedingten Zuweisungen bei den Kantonen in der Schweiz.

Von *Verteilungsautonomie* kann gesprochen werden, wenn der finanzielle Handlungs- und Entscheidungsspielraum föderaler Gliedstaaten bei ihren Einnahmen und Ausgaben nicht oder nur unwesentlich durch Umverteilung von freien Haushaltsmitteln im Rahmen eines System des vertikalen und/oder horizontalen Finanzausgleichs in Mitleidenschaft gezogen wird. In Deutschland werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern nach Art. 107 GG seit 2005 so weitgehend ausgeglichen, dass Länder mit einer Differenz zwischen ihren Einnahmen und einem Betrag von 99,5 % der durchschnittlichen Ländereinnahmen pro Einwohner (sog. Ausgleichsmesszahl) davon noch 77,5 % als Bundesergänzungszuweisungen erhalten –

und somit ein generelles Ausgleichsniveau von bis zu 98 % erreichen. Dieser hohe Prozentsatz wird nur durch den vollständigen Einnahmenausgleich in Australien übertroffen, der allerdings ein geringeres Volumen hat und ausschließlich vertikaler Natur ist, d. h. allein aus Bundesmitteln erfolgt. Demgegenüber gleicht die Schweiz Steuerkraftunterschiede zwischen den Kantonen (unter Beteiligung der „reichen“) zu 85 % und Kanada solche Differenzen zwischen ihren Provinzen (ohne deren Beteiligung) immerhin zu 95 % aus. Nur die USA verzichten auf jede Form eines Finanzausgleichs, der darauf abzielt, Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen. Sie vertrauen vielmehr darauf, dass ihre *federal grants* bedarfsgerecht alloziert sind.

Versucht man eine Rangfolge nach dem Grad der finanziellen Autonomien ihrer Glieder herzustellen, so scheinen sich – mit allem Vorbehalt gegenüber pauschalen Zuordnungen – drei deutlich voneinander unterscheidbare Gruppen herauszubilden: In die erste Gruppe mit einem hohen Grad von Autonomie der Glieder gehören die Schweiz und die USA, und zwar vor allem wegen des Vorhandenseins eigener Besteuerungskompetenzen, klarer Zuständigkeitstrennungen sowie des Fehlens nivellierender Ausgleichsmechanismen. Die zweite Gruppe eines mittleren Autonomiegrades bilden Kanada sowie – mit gewissem Abstand – Australien, die sich einerseits durch Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen, andererseits aber auch durch Steuerrückerstattungssysteme nach festen Sätzen auszeichnen. In der dritten Gruppe mit einem nur geringen Potenzial an finanzieller Autonomie von Gliedstaaten findet sich zweifellos Deutschland, wo die Bundesländer kaum Einfluss auf ihre Einnahmen haben und ihre Haushalte nur durch Ausgabenkürzungen oder Kreditaufnahmen ausgleichen können. Gemessen an der föderalen Grundidee einer ausgewogenen Balance zwischen *shared rule* und *self rule* legt diese Eingruppierung eine Ausweitung der finanziellen Gestaltungsspielräume der Länder nahe. Der internationale Vergleich bietet für eine Fortführung der deutschen Bundesstaatsreform einige interessante „lessons to be learned“.

APuZ

Nächste Ausgabe 50–51/2006 · 18. Dezember 2006

Lateinamerika

Wilhelm Hofmeister

Demokratie in Lateinamerika

Juliana Ströbele-Gregor

Indigene Emanzipationsbewegungen in Lateinamerika

Ingo Niebel

Neopopulismus oder Emanzipation?

Günther Maihold

Alte Konflikte und neue politische Kräfte im Andenraum

Silvana Krause

Brasilien nach den Wahlen 2006

Anne Huffschmid

Traurige Demokratie: Mexiko vor der „Unregierbarkeit“

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Ludwig Watzal
Sabine Klingelhöfer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Roman Herzog

3-5 **Kooperation und Wettbewerb**

Demokratie heißt Wettbewerb, Sozialstaat heißt Solidarität. Es kommt auf das Mischungsverhältnis an. Je mehr autonome Handlungsmöglichkeiten die Länder haben, desto stärker wird das Wettbewerbselement. Ein Föderalismus ohne Wettbewerb wäre einer ohne Autonomie – also überhaupt kein Föderalismus.

Fritz W. Scharpf

6-11 **Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?**

Die Föderalismuskommission hatte das Ziel, die Politik aus der „Verflechtungsfalle“ zu befreien. Das Ergebnis ist dürftig: Die Zustimmungsrechte des Bundesrats wurden eher vermehrt, und die Erweiterung der landespolitischen Handlungsmöglichkeiten blieb hinter dem Nötigen und Möglichen weit zurück.

Werner Reutter

12-17 **Regieren nach der Föderalismusreform**

Nach der Föderalismusreform sollte „schneller, effizienter und besser“ regiert werden können. Die Änderungen des Grundgesetzes werden die Entscheidungsautonomie des Bundes zwar verbessern, doch verlangt „gutes Regieren“ auch in Zukunft von den Akteuren die Fähigkeit zum Konsens und zur Kooperation.

Annegret Eppler

18-23 **Föderalismusreform und Europapolitik**

Der Reformprozess des deutschen Föderalismus ist an vielen Stellen von europäischen Belangen tangiert. Nach der Verabschiedung der Föderalismusreform ist eine strukturelle Entflechtung der Kompetenzen im Europabereich jedoch in die Ferne gerückt.

Henrik Scheller

24-30 **Die Reform der Finanzverfassung**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil zur Haushaltslage des Landes Berlin für eine Überraschung gesorgt: Die Bewertungsmaßstäbe für Haushaltsnotlagen der Länder sind verschärft worden. Bund und Länder stehen vor der Aufgabe, aus eigener Kraft die Reform der Finanzverfassung voranzutreiben.

Hans-Peter Schneider

31-38 **Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich**

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Bundesländer kaum Einfluss auf ihre Einnahmen haben. Der Vergleich mit anderen föderal organisierten Staaten bietet für die anstehende Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Föderalismusreform II) interessante „lessons to be learned“.