

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ursula Männle

Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten
des Föderalismus in Deutschland

Rudolf Hrbek

Die Auswirkungen der EU-Integration
auf den Föderalismus in Deutschland

Bernd Huber

Der Finanzausgleich im deutschen
Föderalismus

Thomas Kreuder

Gestörtes Gleichgewicht: Die Gefährdung der
politischen Autonomie von Ländern und
Gemeinden durch Kostenverlagerungen

B 24/97

6. Juni 1997

Ursula Männle, geb. 1944; Professorin; seit Oktober 1994 Bayerische Staatsministerin für Bundesangelegenheiten; zuvor 13 Jahre Abgeordnete im Deutschen Bundestag; 1970–1976 wissenschaftliche Assistentin an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing; seit 1976 Professorin für Politikwissenschaft an der Katholischen Stiftungshochschule München.

Rudolf Hrbek, Dr. phil., geb. 1938; o. Prof. für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Sabine Weyand) *Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven*, München 1994; (Hrsg.) *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden 1995; (Hrsg.) *Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*, Baden-Baden 1997.

Bernd Huber, Dr. rer. pol., geb. 1960; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Gießen; seit 1994 ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: *Staatsverschuldung und Allokationseffizienz*, Baden-Baden 1990; *Optimale Finanzpolitik und zeitliche Inkonsistenz*, Heidelberg 1996.

Thomas Kreuder, geb. 1960; Studium der Rechtswissenschaft, Germanistik und Politik in Berlin und Frankfurt a. M.; 1991–1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeits-, Wirtschafts- und Zivilrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. M.; seit 1995 Regierungsdirektor im Hessischen Ministerium der Finanzen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Hanno Loewy) *Konservatismus in der Strukturkrise*, Frankfurt a. M. 1987; (Hrsg. zus. mit Leo Kißler) *Der halbierte Fortschritt*, Marburg 1989; (zus. mit Joachim Weyand) *Die Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Dublin 1991; (Hrsg.) *Der orientierungslose Leviathan*, Marburg 1992; *Desintegration und Selbststeuerung – Betriebsverfassung in der Fraktalen Fabrik*, Baden-Baden 1997 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland

Der Föderalismus in Deutschland hat eine lange Tradition. Abgesehen vom unitaristisch-zentralistischen Ein-Parteienstaat der Nationalsozialisten ist Deutschland fast stets ein „föderalistisches Gebilde“¹ gewesen. Der Föderalismus ist gewissermaßen „deutsches Schicksal“².

Die lange Tradition bedeutet allerdings nicht, daß über dieses politische Ordnungsprinzip vollkommener Konsens, geschweige denn Klarheit besteht. Eine verbindliche Definition des Föderalismus gibt es nicht. Es handelt sich vielmehr um einen historischen Begriff, „als er in jeweils anderen Situationen, mit jeweils anderen Aufgaben und anderen Funktionen jeweils Unterschiedliches bedeutet“³. Das herausstechende Merkmal des bundesdeutschen Föderalismus ist die doppelte Gewaltenteilung. Die zusätzliche vertikale Aufteilung der politischen Gewalten auf Bund und Länder ermöglicht mehr demokratische Mitwirkung und mehr Kontrolle der politischen Macht.

Das föderale System der Bundesrepublik ist im rechtlichen Rahmen des Grundgesetzes gefaßt. Es ist ein Indiz für die Dynamik und Flexibilität des Föderalismus, daß seit Bestehen der Bundesrepublik kein Bereich der Verfassung mehr Änderungen erfahren hat, als die Artikel über den Föderalismus. Seine Dynamik und Flexibilität sind auch heute wieder gefragt. In Deutschland stehen wir in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor neuen und großen Herausforderungen. Die Frage, die sich uns in Deutschland stellt, lautet: Hat unser föderales Ordnungssystem die nötige Bewegungsfreiheit, den veränderten Bedingungen wirkungsvoll begegnen zu können, oder müssen gar Nejustierungen an seinem verfassungsrechtlichen Rahmen vorgenommen werden?

1 Hans Maier, Der Föderalismus – Ursprung und Wandlungen, in: Archiv für Öffentliches Recht (AöR), 115 (1990), S. 213 ff.

2 Otto Kimminich, Der Bundesstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1987, S. 1113 ff.

3 Thomas Nipperdey, Nachdenken über die deutsche Geschichte: Essays, München 1986, S. 60 ff.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Parlamentarischer Rat und Verfassungskonvent

Deutschland sollte nach dem Krieg ein föderal organisierter Staat werden. Das haben die Westalliierten in den „Frankfurter Dokumenten“ vorgegeben. Der Kernleitsatz in Dokument I – Verfassungsrechtliche Bestimmungen – forderte eine „Regierungsform des föderalistischen Typs“. Das war eindeutig und ließ dennoch einen weiten Spielraum.

Die Vorgaben der Alliierten entsprachen auch den deutschen Vorstellungen. Die deutschen Parteien hatten schon vor der Veröffentlichung der Frankfurter Dokumente Verfassungsentwürfe verabschiedet, in denen nicht zuletzt wegen der Erfahrungen durch die NS-Diktatur eine föderalistische Regierungsform antizipiert⁴ wurde. So unterschiedlich die Parteientwürfe waren, gemeinsam war allen Modellen eine relativ starke Position des Bundes gegenüber den Ländern.

Um eine stärkere Gewichtung der Länderinteressen bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat zu erreichen, beriefen die Ministerpräsidenten wenige Wochen vor Beginn der Tätigkeit des Parlamentarischen Rats den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee ein. Der Tagungsort und die große Zahl bayerischer Mitarbeiter dokumentieren die Bedeutung, die Bayern dem Konvent zumaß⁵. Bayern war einer der Meinungsführer im Kreis der Länder, die nach amerikanischem Vorbild eine weitgehende Trennung von Bund und Ländern und damit mehr föderale Eigenständigkeit anstrebten. Der Parlamentarische Rat entschied sich jedoch für die Lösung eines Bundesstaates, die dem Bund weitgehendere Kompetenzen einräumte, um gerade in der Aufbauphase nach dem Krieg ein einheitliches

4 Vgl. Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965, S. 78.

5 Vgl. Peter J. Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, München 1988², S. 281 ff.

deutsches Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgebiet zu schaffen.

Der Zug zur Vereinheitlichung, der dem föderalen Gedanken im Grundgesetz innewohnt, stand von Anfang an den bayerischen Vorstellungen nach mehr föderaler Eigenverantwortlichkeit und Selbstständigkeit entgegen. Das berühmte „Jein“ des Bayerischen Landtags bei der Annahme des Grundgesetzes war nur eine logische Konsequenz. Bayern fürchtete schon damals die verfassungsmäßige Einschränkung seiner eigenen Möglichkeiten durch eine dominante Bundesstaatlichkeit. Wie vorausschauend die bayerischen Einwände von damals waren, zeigt die gegenwärtige Föderalismusdebatte.

2. Bundesstaatliche Ordnung: Das Bundesstaatsprinzip im Grundgesetz

Im Grundgesetz ist das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegt. Es ist eines der tragenden Strukturprinzipien unserer verfassungsmäßigen Ordnung. Folgerichtig wird es in Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärt. Die föderale Ordnung als rechtliche Struktur unseres Staates zieht sich durch alle Abschnitte des Grundgesetzes mit Ausnahme des Grundrechtsteils und ist durch folgende Verfassungsnormen und Grundsätze (Institute) ausgeformt:

- im Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1, Abs. 3 GG),
- im Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (Art. 35 Abs. 1 GG, 109 Abs. 2 GG, 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1, 2 GG),
- in den Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder (Bundesaufsicht, Bundeszwang, Bundesintervention),
- im Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht (Art. 31 GG),
- in der Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung (Bundesrat) und
- in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30 GG, Art. 70 ff. GG)⁶.

Die Begrifflichkeit der Aufzählung spiegelt nicht nur die starke Stellung des Bundes im deutschen Föderalismus. In den beiden letzten Punkten wird ein zweites Kennzeichen des föderalen Systems in Deutschland sichtbar: die politische Verflechtung von Bund und Ländern.

6 Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, Kap. 19.

3. Bundesrat: Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung

Es gehört zum Wesen unseres Bundesstaates, daß die Länder auf die Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat als föderatives Verfassungsorgan Einfluß nehmen können (Art. 50 ff. GG). Der Bundesrat hat wesentliche Mitwirkungsrechte. Dazu gehört das Recht zur Gesetzesinitiative gemäß Art. 76 Abs. 1 GG sowie die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmung- bzw. Einspruchsgesetzen.

Zustimmungsbedürftig sind solche Gesetzesbeschlüsse, die das Bund-Länder-Verhältnis betreffen (z.B. Finanz- und Steuergesetze gemäß Art. 104 a, 105, 106, 107, 109, Gemeinschaftsaufgaben Art. 91 a GG, und Verfahren bei Gebietsänderungen Art. 29 GG). Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung der absoluten Stimmenmehrheit des Bundesrates. Gegen alle anderen Gesetzesbeschlüsse kann die Mehrheit des Bundesrates *Einspruch* einlegen, der jedoch durch einen nachfolgenden Beschluß des Bundestages mit absoluter Mehrheit zurückgewiesen werden kann.

Die starke Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren wird durch das Recht unterstrichen, gemäß Art. 77 Abs. 2 GG den Vermittlungsausschuß anzurufen. Der Vermittlungsausschuß kann dabei nicht nur bei Zustimmungsgesetzen, die der Bundesrat durch sein absolutes Veto sowieso zu Fall bringen könnte, sondern auch bei einfachen Gesetzen einberufen werden.

4. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Aufteilung der politischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bewirkt eine weitere Verflechtung der politischen Ebenen. Im Grundgesetz ist die Verteilung lückenlos geregelt. Aber die Aufteilung führt nicht zu einer klaren Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund bzw. Ländern. Mit der vertikalen Kompetenzverteilung in Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG), Verwaltung (Art. 83 ff. GG), Rechtsprechung (Art. 92 ff. GG) und der Zuständigkeit zur Erzielung von Staatseinnahmen (Art. 104 ff. GG) sowie mit der Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat haben wir in der Bundesrepublik einen interstaatlichen⁷ Föderalismus, der durch seine Verflechtung der Zuständigkeiten ein Zusammenwirken von Bund und Ländern notwendig macht.

7 Das interstaatliche Modell der USA basiert im Gegensatz dazu stärker auf den Prinzipien von Trennung und Konkurrenz.

5. Gesetzgebungskompetenz

Zur Zeit der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 waren den Ländern im Bereich der Gesetzgebung mehr Kompetenzen zgedacht, als ihnen die Realität seit 1949 gewährt hat. Im Grundgesetz erhielten die Länder rein formal gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz, soweit nicht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 73 GG eingeräumt worden ist oder er von der Befugnis zur Regelung der konkurrierenden Materien gemäß Art. 74 i. V. m. Art. 72 GG a. F. Gebrauch machte. Außerdem hat der Bund die Kompetenz in der Rahmengesetzgebung gemäß Art. 75 GG und im Bereich der Steuergesetzgebung gemäß Art. 105 GG.

Der Bereich derjenigen Materien, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen, ist hingegen relativ klein. Aufzuzählen wären hier insbesondere das Landesverfassungsrecht, die kulturellen Angelegenheiten einschließlich Schul- und Bildungswesen (mit Ausnahme der Regelungsmöglichkeiten des Bundes gemäß Art. 74 Nr. 13, Art. 75 Nr. 1 a GG), das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht einschließlich des Bauordnungsrechts sowie das Kommunalrecht. Darüber hinaus verbleiben die Bereiche, für die der Bund nur eine Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 GG hat, wie z. B. das Hochschulrahmengesetz und das Beamtenrechtsrahmengesetz. Die Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund hat den Ländern oft keinen oder wenig Raum zur Ausfüllung mit Regelungen von substantiellem Gehalt gelassen. Die Befugnis des Bundes erschöpfte sich nicht in einer Art Richtlinienkompetenz.

6. Verwaltungskompetenz

Die bedeutsamste Konkretisierung der Befugnisse der Länder enthält Art. 83 ff. GG, wonach die Länder die Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch bundeseigene Behörden erfolgt nur in Ausnahmefällen und wird in Art. 87 Abs. 1 GG auf wenige Bereiche beschränkt. Nur in einigen Fällen (Bundesautobahn, Bundesstraßen) werden die Länder verpflichtet, Bundesgesetze im Auftrag des Bundes auszuführen (Art. 85 GG). Der Regelfall ist hingegen die Ausführung der Gesetze als eigene Angelegenheit (Art. 83, 84 GG). Ein Vereinheitlichungsinstrument sieht das Grundgesetz allerdings auch hier vor. Nach Art. 84 Abs. 2 GG kann der Bund allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen und gemäß Art. 84

Abs. 3 ff. GG die Rechtsaufsicht bei der Ausführung von Bundesgesetzen ausüben.

II. Die bundesstaatliche Ordnung im Wandel

Die bundesstaatliche Ordnung, wie sie im Grundgesetz vorgegeben ist, hat sich im Laufe der Entwicklung gewandelt. Zwei Merkmale, die schon in der Verfassung erkennbar sind, kennzeichnen diesen Wandel: *Unitarisierung* und *Kooperation*. Beide Elemente haben eine immer stärkere Ausprägung erfahren.

1. Unitarisierung

Hesse beschreibt schon 1962 das „Zurücktreten regionaler Besonderheiten zugunsten fortschreitender Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse innerhalb des ganzen Bundesgebietes“⁸ als Unitarisierung. Eine Vereinheitlichung des Rechtszustandes bewirkte die Eingliederung neuer Rechtsgebiete, die als Bundeskompetenzen in das Grundgesetz eingefügt wurden. Zu nennen wären als Beispiele die Kernenergie oder die Landesverteidigung. Diese Bereiche wurden richtigerweise aus unterschiedlichen sachlichen Gründen dem Bund zugeteilt, da sie im gesamtstaatlichen Interesse liegen. Der Einfluß der Länder in diesen Fällen ist gewahrt, weil diese Gesetzgebungskompetenzen für zustimmungspflichtig erklärt wurden. Über den Bundesrat besitzen die Länder die Möglichkeit, an der Ausgestaltung der entsprechenden Gesetze mitzuwirken.

Anders als die Kompetenzerweiterung durch neue Rechtsgebiete hatte die extensive Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung durch den Bund schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Beispiele, wie weit der Bund seine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung auslegte, liefern das Hochschulrechtsrahmengesetz von 1976 oder das Beamtenrechtsrahmengesetz von 1957. In beiden Fällen wird den Ländern die Gesetzgebung bis ins kleinste Detail vorgeschrieben. Das Ergebnis ist eine Einheitlichkeit der Regelungen in diesen Bereichen im gesamten Bundesgebiet. Die Länder haben keinerlei Gestaltungsspielraum mehr.

8 Konrad Hesse, Aspekte des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 141 (143 FN 8).

In diesem Zusammenhang kann man zu Recht von einer Aushöhlung der Länderzuständigkeiten sprechen. Indem sich der Bund auf die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ berief, war die Bedürfnisklausel der bis November 1994 gültigen Fassung des Art. 72 GG wirkungslos⁹. Legitimiert wurde diese Vorgehensweise des Bundes durch die Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) unterstützte den Bund durch eine sehr großzügige und weite Auslegung der Formulierungen des Grundgesetzes¹⁰. In der Forschung wird der „Abbau und die Schwächung territorial oder funktional differenzierter öffentlicher Gewalten zugunsten einer zentralen öffentlichen Gewalt“¹¹ auch als Zentralisierung bezeichnet.

2. Kooperativer Föderalismus

Die Forderung des Grundgesetzes nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei einem gleichzeitigen wirtschaftlichen und finanziellen Ungleichgewicht zwischen Bund und Ländern bzw. innerhalb der Länder machte eine Zusammenarbeit zwischen den föderalen Partnern notwendig, die seit den sechziger Jahren mit dem Begriff „kooperativer Föderalismus“ beschrieben wird. In der Praxis ist der kooperative Föderalismus ein „weitausgreifendes Verbundsystem [zwischen Bund und Ländern, bzw. zwischen den Ländern; U.M.] in der Wahrnehmung der Aufgaben und Zuständigkeiten, das das im Grundgesetz von 1949 vorgesehene Trennsystem überlagerte und teilweise verdrängte“¹².

Die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben durch die Verfassungsänderung 1969 markiert hier eine wesentliche Zäsur. Durch die neu in der Verfassung verankerte Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben (Art. 91 a/b GG) wurde die ursprünglich klare Aufgabenverteilung in Bereichen wie Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur, Bildungsplanung und Bildungsförderung verwässert und zugunsten einer gemeinsamen Verantwortung aufgelöst.

9 Vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 101 f.

10 Danach war die Beurteilung der Frage, ob ein Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung bestehe, eine Frage pflichtgemäßen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die ihrer Natur nach nicht justitiabel und der Nachprüfung durch das BVerfG grundsätzlich entzogen sei (BVerfGE 2, 213, 214).

11 K. Hesse (Anm. 9), S. 141.

12 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie*, in: *Politik als gelebte Verfassung*. Festschrift für Friedrich Schäfer, hrsgg. von Jürgen Jekewitz/Michael Melzer/Wolfgang Zeh, Opladen 1980, S. 182 f.

Die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Partnern vollzieht sich heute nicht nur auf den im GG vorgeschriebenen Gebieten, sondern auf freiwilliger Basis in einer ungeheuer großen Zahl von Gremien und Zusammenschlüssen. Eine Aufstellung des Landes Nordrhein-Westfalen ergab 1989 rund 330 Bund-Länder-Kommissionen und etwa 130 reine Ländergremien. Die Kooperation zwischen den Ländern findet dabei auf unterschiedlichsten Ebenen statt. Neben der Ministerpräsidentenkonferenz gibt es die Treffen der Chefs der Senats- und Staatskanzleien (CdS), Fachministerkonferenzen¹³ und Koordinationsarbeiten auf ministerieller Ebene.

Die Auswirkungen der Arbeit der Kommissionen und Gremien auf die politischen Entscheidungen ist nur schwer meßbar. Vieles vollzieht sich im Informellen. Ein wichtiger Punkt dieser freiwilligen Kooperation ist aber, daß Entscheidungen einstimmig herbeigeführt werden. Auch wenn bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern eine qualifizierte Mehrheit ausreichend wäre, die Gleichberechtigung der Länder untereinander wie auch zwischen Bund und der Gesamtheit der Länder machen faktisch die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips erforderlich. Diese Form der Kooperation erzwingt nicht selten einen Konsens auf der Basis eines Minimalkompromisses. Die Kehrseite der Medaille: Je enger die Kooperation ist, desto größer ist auch die Einschränkung der Gestaltungsspielräume der einzelnen Länder.

Die enge Zusammenarbeit zwischen den föderalen Partnern hat sich durch die fortschreitende europäische Integration weiter verdichtet. Die Öffnungsklausel in Art. 24 Abs. 1 GG ermöglichte es dem Bund, Hoheitsrechte der Länder auf die EG zu übertragen. Das schränkte die Einflußmöglichkeit des Bundesrates und damit der Länder wesentlich ein. Sie hatten weder Sitz noch Stimme bei den Beratungen und Entscheidungen der EG. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 gelang es den Ländern, in Art. 2 eine gesetzliche Verankerung ihrer innerstaatlichen Mitwirkungsrechte zu erreichen. Seit der Gründung der Europäischen Union (EU) regelt das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU das Verfahren. In Art. 23 GG ist die Beteiligung des Bundesrates an der Willensbildung kodifiziert.

13 Vgl. Hartmut Klatt, *Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat*. Kooperation und Koordination auf der Politischen Leitungsebene, in: *Verwaltungsarchiv*, 78 (1987), S. 186–206.

Die Mitwirkung der Länder in europäischen Angelegenheiten war das erste Reformthema der Gemeinsamen Verfassungskommission. Die Hoffnung, hier schnell zu einer Einigung zu kommen, war allerdings trügerisch. Die schwierigen Verhandlungen endeten in einem Kompromiß. Das zeigt sich schon an der bloßen Länge des Artikels und an der Notwendigkeit zu einem gesonderten Ausführungsgesetz. Trotz seiner Ausführlichkeit regelt der Art. 23 GG (neu) in der politischen Praxis nicht alle Fälle zweifelsfrei, wann und in welchem Umfang die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken können.

III. Die Grundgesetzänderung von 1994

Wesentliche Gesetzgebungskompetenzen waren durch Unitarisierung und Kooperation auf Kosten der Länder vereinheitlicht und mehr und mehr auf den Bund verlagert worden. Diese Entwicklung wurde durch die Grundgesetzänderung vom 27. Oktober 1994 gestoppt. Die Vorgaben des Einigungsvertrages (Art. 5 Einigungsvertrag) machten eine Änderung des Grundgesetzes notwendig. Die Länder sahen darin eine Chance, ihrer Forderung nach einer Stärkung des Föderalismus neues Gewicht zu verleihen. Auf Seiten der Länder bestand seit langem ein starkes Bedürfnis nach einer Korrektur der Verfassungsrealität. Einen besonderen Ausdruck fanden die Länderinteressen in dem gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990, in dem sie mit Sorge zur Kenntnis nahmen, daß Verfassung und Verfassungswirklichkeit durch zentralistische Entwicklungen und zunehmende Aushöhlung der Kompetenz der Länder gekennzeichnet waren¹⁴.

Die Länder drängten vor allem auf eine Änderung von Art. 72 GG, weil sich in der Vergangenheit gezeigt hatte, daß der Bund besonders im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung verstärkt seine Befugnisse ausgedehnt hatte und sich dabei auf eine extensive Auslegung der Bedürfnisklausel in Art. 72 Abs. 2 GG, gedeckt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, stützen konnte. Außerdem sollte durch eine Neufassung von Art. 75 GG sichergestellt werden, daß der Bund in der Rahmengesetzgebung den Ländergesetzgebern ausreichend Gestaltungsspielraum beläßt.

Ausgangspunkt für die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von Bundesrat und Bundestag waren im wesentlichen die Vorschläge der Kommission „Verfassungsreform“ des Bundesrates, die eine grundlegende Reform des Art. 72 GG empfohlen hatte, nämlich nicht nur die Bedürfnisklausel zu verschärfen, sondern auch *alle* Gesetze der Zustimmungspflicht durch den Bundesrat zu unterwerfen. Bei den Beratungen der GVK zeigte sich von Anfang an, daß nicht die üblichen Parteigegensätze die Grenzlinie markierten. Die Trennlinie verlief zwischen Bund und Ländern. Erwähnenswert erscheint die Tatsache, daß die Geschlossenheit der Länder an der Formulierung der Bedürfnisklausel bröckelte. Hier brach eine deutliche Differenz zwischen den westlichen und östlichen Ländern auf. Die neuen Länder befürchteten eine Schlechterstellung im Falle der Aufgabe der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zugunsten der Gleichwertigkeit¹⁵. Ergebnis der Beratungen war eine Änderung des Bund-Länder-Verhältnisses in Art. 72 und 75 GG im Sinne der Länder.

1. Reformen in der konkurrierenden Gesetzgebung

Art. 72 Abs. 1 GG ändert die *zeitliche* Sperrwirkung dahingehend, daß nunmehr nicht jede Gesetzesinitiative im Bund bereits die Wirksamkeit eines Landesgesetzes der gleichen Materie verhindert. Die Sperrwirkung soll vielmehr erst nach Abschluß der Bundesgesetzgebung eintreten¹⁶. Daneben enthält die Norm nun auch eine *inhaltliche* Sperrwirkung. Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder scheidet aus, wenn der Bundesgesetzgeber eine Materie erschöpfend geregelt hat¹⁷.

Schwerpunkt der Grundgesetzänderung ist die Reform der „Bedürfnisklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG und deren Ersetzung durch eine Erforderlichkeitsklausel. Nach der alten Fassung hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Mit der Neuregelung wird nicht nur von der Wahrung der Wirtschaftseinheit abgerückt, vielmehr wird auch die Wahrung der *Einheitlichkeit* der Lebensverhältnisse als Gesetzgebungsvor-

15 Vgl. Ursula Münch, Sozialpolitik und Föderalismus, Op-laden 1997, S. 190.

16 Vgl. Stephan Rohn/Rüdiger Sannwald, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), (1994), S. 68.

17 Vgl. BVerfGE 20, 238 ff.

14 Abgedruckt in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl.), (1990), S. 461.

aussetzung aufgegeben. An ihre Stelle tritt die Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse. Der Bund soll demnach lediglich dann die Kompetenz haben, wenn nicht schon die Länder von sich aus den Standard gleichwertiger Lebensverhältnisse erreichen können. Unterschiedliche Regelungen der Länder schließen somit gleichwertige Lebensverhältnisse nicht aus. Eine bundesgesetzliche Regelung wird regelmäßig zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erforderlich sein, weil diese durch Regelungen der Länder erreichbar sind¹⁸.

In Art. 72 Abs. 3 GG wurde eine Rückübertragungsbefugnis eingeführt, die aus Gründen der Rechtssicherheit und der Konfliktvermeidung dem Bund die Bestimmung überläßt, ob und wann bei Wegfall der Erforderlichkeit eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzt werden kann. Die Rückübertragung hat durch Bundesgesetz zu erfolgen, das nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Gleichwohl hat der Bundesrat auch hier ein Initiativrecht gemäß Art. 76 Abs. 1 GG¹⁹.

2. Reformen in der Rahmengesetzgebung

Im Bereich der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes blieb den Ländern oft nur wenig Raum zur Ausfüllung mit Regelungen von substantiellem Gehalt. Durch die Änderung des Art. 75 GG soll die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes eine schärfere Konturierung und nachhaltige Sicherung ihres Rahmencharakters etwa in Anlehnung an die EG-Richtlinienkompetenz erhalten²⁰. Rahmenvorschriften dürfen nur mehr in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. Der Bund kann Rahmenvorschriften nur unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG erlassen. Mit dem Verweis in Art. 75 Abs. 1 GG auf Art. 72 Abs. 3 GG ist die Rückübertragungsbefugnis des Art. 72 Abs. 3 GG anwendbar.

3. Zusätzliches Normenkontrollverfahren

Die Justitiabilität der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG wird durch die Einführung eines weiteren Falls der abstrakten Normenkontrollklage in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG gewährleistet. Neben dem Bundesrat und den Landesregierungen erhalten auch die Landesparlamente

erstmalig das Recht zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts. Im Hinblick auf den vielfältigen Beurteilungsspielraum des Bundes ist die Justitiabilität allerdings faktisch beschränkt²¹.

4. Übergangsvorschriften

Nach Art. 125 a Abs. 2 GG gilt das gesetzte Bundesrecht fort. Es kann nach Art. 125 a Abs. 2 Satz 2 GG nur durch Landesrecht ersetzt werden, wenn dies zuvor durch den Bundesgesetzgeber bestimmt worden ist, das nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Gleichwohl hat der Bundesrat auch hierfür ein Initiativrecht. Auch hier ist es nicht erforderlich, daß alle Länder das Bundesrecht ersetzen, ebensowenig bedarf es gleichlautender Landesregelungen.

IV. Neue Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder

Die Änderungen am Grundgesetz sind ein erster wichtiger Schritt, das politische Ordnungssystem in Deutschland an die veränderten Bedingungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft anzupassen. Die Öffnung der Grenzen und die Globalisierung der Wirtschaft zwingt zunehmend auch die Staaten in einen Wettbewerb der Standorte. Erfolgreich wird in diesem Wettstreit nur sein, wer fähig zu kreativen, flexiblen und raschen Lösungen ist.

Die Wirtschaft setzt in der Situation des verschärften Wettbewerbs auf Dezentralisierung und die Verlagerung von Verantwortlichkeit auf kleinere Einheiten. Je größer und unüberschaubarer die Strukturen, um so essentieller sind kleine Einheiten, wo rasch Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden können. Kleine regionale Strukturen gewährleisten eine bessere und übersichtliche Steuerung der Abläufe und ermöglichen differenzierte Lösungen entsprechend den Bedürfnissen des jeweiligen Landes.

Auf den Wirtschaftsstandort Deutschland und seine Wettbewerbsfähigkeit übertragen, heißt das: Die Länder müssen in die Lage versetzt werden, schnelle staatliche Entscheidungen zu treffen, die effizient sind und den regionalen Gegebenheiten entsprechen. Der Bürger erhält zudem einen stärkeren Bezug zu den politischen Prozessen, die ihn direkt betreffen. Politische Verantwortung wird nachvollziehbar.

18 S. Rohn/R. Sannwald (Anm. 16).

19 Vgl. Rüdiger Sannwald, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat, in: Bundesanzeiger, Bonn 1995, S. 68.

20 Vgl. S. Rohn/R. Sannwald (Anm. 16), S. 69.

21 Vgl. R. Sannwald (Anm. 19), S. 3.

Mehr Eigenverantwortlichkeit der Länder bedeutet mehr Wettbewerb zwischen den Ländern. Mit der Differenzierung der Problemlösungen wird ein Anreizmodell geschaffen, in dem die Unterschiedlichkeit der politischen Ideen und Ausgestaltungen ausprobiert und ausgetauscht werden können. Die Vorteile des Konkurrenzföderalismus liegen zum einen in dem demokratischen Potential durch die Stärkung der Landesparlamente, zum anderen in der gesteigerten Funktionsfähigkeit der politischen Prozesse²². Die Länder sind zukünftig in der politischen Verantwortung, vorhandene Möglichkeiten verstärkt zu nutzen. Die durch die Grundgesetzänderung möglich gewordene Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen in die Länderhoheit schafft für die Länder neue Gestaltungsmöglichkeiten.

1. Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen

Die Grundgesetzänderung, insbesondere die Neufassung von Art. 72 und Art. 75 GG, hat die in Art. 70 GG verankerte Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gestärkt. Die Voraussetzungen, unter denen der Bund gesetzgeberisch tätig werden darf, wurden restriktiver gefaßt. Altes Bundesrecht gilt zwar fort, kann aber, wenn es nach der Neuregelung so nicht mehr erlassen werden könnte, durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125 a Abs. 2 GG). Dazu ist ein entsprechendes Bundesgesetz notwendig, das Öffnungsklauseln für den Landesgesetzgeber enthält.

Die neue Gesetzeslage allein führt jedoch nicht automatisch zur Rückgewinnung von Gesetzgebungskompetenzen für die Länder. Die Initiative zu dieser Reföderalisierung müssen die Länder selbst ergreifen, weil nicht zu erwarten ist, daß der Bundesgesetzgeber von sich aus Bundesrecht in größerem Umfang den Ländern zur Abänderung freigibt.

Die Länder sind nunmehr in der Lage, durch eine länderübergreifende Bundesratsinitiative zu artikulieren, daß ihre Klagen über die entstandene schleichende Aushöhlung der Länderkompetenzen und des föderalen Prinzips ernst zu nehmen sind.

2. Vorteile der Rückübertragung in Landesrecht

Für eine Rückübertragung von Gesetzesmaterien in das Landesrecht sprechen vor allem drei Gesichtspunkte:

- Der föderale Wettbewerb der Länder um innovative Lösungen wird verstärkt. Notwendige Entscheidungen des Gesetzgebers können rascher erfolgen, weil Blockaden im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene (Bundesrat) vermieden werden.
- Die landesrechtlichen Regelungen können den regionalen Besonderheiten angepaßt werden.
- Das Selbstverständnis der Legislativorgane der Länder wird gestärkt.

Bayern hat aus diesen Gründen im Frühjahr 1995 vorgeschlagen, über den Bundesrat eine Gesetzesinitiative in Form eines Artikelgesetzes gemäß Art. 125 a Abs. 2 Satz 2 GG einzubringen, mit dem in entsprechenden Rechtsgebieten durch Bundesrecht eine Öffnungsklausel für den Landesgesetzgeber angestrebt wird. Die Chefs der Staatskanzleien und Senatsverwaltungen haben Bayern beauftragt, zu diesem Zweck Möglichkeiten zur Rückübertragung von Bereichen des Bundesrechts in das Landesrecht zu prüfen und Vorschläge zu unterbreiten.

3. Rückholbare Rechtsgebiete

Die in Bayern eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe, die mit der Untersuchung befaßt ist, hat unter anderem für folgende Bereiche eine Öffnungsklausel vorgeschlagen:

Hochschulrahmenrecht

Vor allem für das Hochschulorganisationsrecht sollte eine Öffnungsklausel vorgesehen werden. Bundesrechtlich vorgegebene Einheitsmodelle für Organisation und Verwaltung sind nicht mehr geeignet, dem expandierten und differenzierten Hochschulwesen in der Bundesrepublik gerecht zu werden. Forderungen nach Wettbewerb der Hochschulen, Professionalisierung des Hochschulmanagements sowie der Flexibilität des Mitteleinsatzes müssen in Modellen erprobt werden, die von den Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes abweichen.

Sozialrecht

Die Eröffnung der Zuständigkeit für die Länder sollte für Teile des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) angestrebt werden. Insbesondere sollte auf bundeseinheitliche Sozialhilferegelsätze verzichtet werden (§ 22 BSHG), um regionale Besonderheiten berücksichtigen zu können. Einheitliche Regelsätze können dem Individualisierungsgebot und dem Abstandsgebot widersprechen, weil die Sozialhilfe insbesondere in wirtschaftlichen Problemregionen mehr als bisher an die Arbeitsein-

²² Vgl. Hartmut Klatt, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/82, S. 3 ff.

kommen unterer Lohngruppen heranreicht. Außerdem wäre eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Krankenhausfinanzierung wünschenswert.

Bauplanungsrecht

In den Bereichen Teilungsgenehmigung, gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinden, Bodenordnung, Enteignung, Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote sollte den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit eröffnet werden.

Versammlungsrecht

Weder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit ist es erforderlich, daß im gesamten Bundesgebiet dasselbe Versammlungsrecht gilt. Eine bundesrechtliche Regelung wäre nur dann nötig, wenn die Bürger bei landesrechtlichen Regelungen nicht mehr unter gleichen Voraussetzungen von ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen könnten. Dies ist allerdings nicht zu erwarten, weil der Rahmen für landesrechtliche Ausführungsgesetze durch Art. 8 GG und die Auslegung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben ist.

Gentechnikrecht

Die Länder sind in diesem Bereich im Vergleich zum Bund besser in der Lage, den ohnehin eng gesetzten Spielraum, den die EG-Richtlinien den Mitgliedstaaten einräumen, durch eine auf die landesspezifischen Gegebenheiten und die jeweiligen Verwaltungsorganisationen zugeschnittene normative Regelung auszufüllen. Dies gilt sowohl für die materiellen wie auch für die verfahrensrechtlichen Vorgaben.

Der von der interministeriellen Arbeitsgruppe in Bayern erarbeitete Vorschlag für ein Artikelgesetz zur Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen ist von der bayerischen Staatsregierung bereits zustimmend zur Kenntnis genommen und den Regierungschefs der Länder vorgelegt worden. Die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder haben im Februar 1997 beschlossen, eine länderoffene Arbeitsgruppe einzusetzen, die bis Oktober 1997 auf der Grundlage des bayerischen Gesetzesentwurfs einen Vorschlag für einen gemeinsamen 16-Länder-Antrag im Bundesrat erarbeiten soll.

4. Neugliederung der Länderstruktur und Reform der Finanzverfassung

Eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten im legislativen Bereich sind Voraussetzung für einen kom-

petitiven Föderalismus. Dieser Wettbewerb kann jedoch nur funktionieren, wenn sich die Länder als leistungsfähige und unabhängige Wettbewerbspartner gegenüberstehen. Die Länder müssen von ihrer Größe und ihrer Wirtschaftskraft her in der Lage und willens sein, ihre Kompetenzen wahrzunehmen und ihre Interessen durchzusetzen. Eine Neugliederung der Länderstruktur und eine Neufassung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs sind deshalb weitere Reformziele auf dem Weg zu einem modernen Föderalismus.

Gegenwärtig konterkariert vor allem der Finanzausgleich zusammen mit den Bundesergänzungszuweisungen den Wettbewerb zwischen den Ländern. Die riesigen Finanzmittel, die innerhalb des Finanzausgleichs und der Ergänzungszuweisungen umgeschichtet werden, wirken wie Subventionen auf einen Markt. Sie verzerren das Leistungsgefüge. In seiner gegenwärtigen Form bestraft der Finanzausgleich eigenverantwortliche wirtschaftspolitische Bemühungen der starken Länder, den leistungsschwächeren Ländern bietet er keine Anreize für eine verantwortliche, erfolgsorientierte Wirtschaftspolitik. Dazu legt der jährlich wachsende Ausgleichsbetrag die Schlußfolgerung nahe, daß der Finanzausgleich als Hilfsmittel zur Herstellung ursprünglich einheitlicher, jetzt gleichwertiger Lebensverhältnisse ungeeignet ist. Als Hilfe zur Selbsthilfe hätte er sich im Laufe der Jahre selbst überflüssig machen müssen.

Eine Neustrukturierung der Länder könnte dazu beitragen, das wirtschaftliche Ungleichgewicht, das sich u. a. im unterschiedlichen Steueraufkommen pro Kopf der Landesbevölkerung zeigt, zu beheben. Kriterium einer „vernünftigen“ Länderneugliederung wäre die Schaffung von Bundesländern, die strukturell und finanziell annähernd gleich stark wären. Damit würde der Abhängigkeit leistungsschwacher Länder von Bundeszuweisungen das Fundament entzogen²³. Die Umsetzbarkeit dieser Forderung ist jedoch, wie das Abstimmungsergebnis in Berlin und Brandenburg zeigt, in weite Ferne gerückt.

Die Zielkonzeption des Verfassungsgebers waren Länder, die die im Grundgesetz gestellten Aufgaben wirksam erfüllen können. Deshalb sieht das Grundgesetz in Art. 29 Abs. 1 GG auch die Möglichkeit zur Neugliederung der Länder vor. Diese Möglichkeit ist heute wieder eine bedenkenswerte Option.

Die Wiedervereinigung Deutschlands, die Öffnung der Grenzen, die fortschreitende europäische Inte-

23 Vgl. H. Kilper/R. Lhotta (Anm. 10), S. 236.

gration und die wirtschaftliche Globalisierung stellen neue Herausforderungen an unser politisches Ordnungsprinzip. Die Kennzeichen dieser Herausforderungen sind Wettbewerb und Konkurrenz. Um erfolgreich zu sein, brauchen wir ein politi-

sches Ordnungsprinzip, in dem neben Kooperation und Konsens auch Wettbewerb, Eigenverantwortlichkeit und Unterschiedlichkeit ihren Platz haben: Wir brauchen deshalb einen kompetitiven Föderalismus.

Rudolf Hrbek

Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland

Zum Föderalismus als Strukturprinzip staatlicher Organisation gehören die Existenz von zwei Ebenen – Gesamtstaat und Gliedstaaten –, die Zuordnung von Kompetenzen und Ressourcen auf diese beiden Ebenen sowie Regeln und Arrangements für ihr Neben- und Miteinander, also die rechtliche und politische Ausgestaltung ihrer Beziehungen. Föderalstaatliche Systeme sind, wie alle Erfahrungen bestätigen, diesbezüglich niemals statisch, sondern durch ein meist hohes Maß an Dynamik gekennzeichnet¹: Die konkrete Ausgestaltung bundesstaatlicher Ordnung und die Beziehungen sowie das Gewichtsverhältnis der beiden Ebenen wandeln sich, wobei solche Veränderungen auf interne wie externe Faktoren zurückgehen.

In der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder Staatsqualität; sie sind also weit mehr als nur nachgeordnete Verwaltungseinheiten. Zu ihrem Staatscharakter gehört zweierlei: Sie verfügen über eigene Kompetenzen, haben also einen eigenständigen politischen Gestaltungsspielraum; und sie wirken bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit, sind also an gesamtstaatlichen Entscheidungen beteiligt. Der Umstand, daß sich im Laufe der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland mehrere substantielle Verfassungsänderungen auf die Ausgestaltung der föderativen Ordnung bezogen, zeigt, daß diese veränderten Bedingungen angepaßt werden mußte. War der deutsche Föderalismus ursprünglich auf die möglichst klare Trennung der beiden Ebenen von Bund und Ländern ausgerichtet, haben schon frühzeitig Unitarisierungstendenzen eingesetzt² und die föderale Balance unverkennbar zuungunsten der Länder verschoben. Mit Bezeichnungen wie „Der unitarische Bundesstaat“³, „Politikverflechtung“⁴, „Beteili-

gungs-Föderalismus“⁵ und „Der verkappte Einheitsstaat“⁶ wurde versucht, den jeweiligen Charakter der föderativen Ordnung auf den Begriff zu bringen.

Auch wenn sich die Ausgestaltung des deutschen Föderalismus und das Gewicht zwischen Bund und Ländern verändern, so garantiert Art. 79, Abs. 3 GG die Bundesstaatlichkeit als zentrales und unveränderbares Strukturprinzip. Im Licht dieser Verfassungsnorm muß immer wieder die Frage gestellt werden, wie weit sich die Balance zwischen Bund und Ländern verschieben darf, ohne die Bundesstaatlichkeit im Kern zu beeinträchtigen, also zu entleeren. In der fortschreitenden EU-Integration sehen insbesondere die deutschen Länder eine Herausforderung für ihren rechtlichen Status und ihre politische Qualität als Gliedstaaten und damit zugleich auch für die föderative Grundstruktur der Bundesrepublik⁷. Im folgenden soll dargestellt werden, worin diese Herausforderung im wesentlichen besteht, wie der deutsche Bundesstaat darauf reagiert hat⁸, wie diese Anpassungen und Reaktionen zu beurteilen sind und was daraus für die gegenwärtige Gestalt des deutschen Föderalismus und seine Entwicklung folgt.

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

4 Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976.

5 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaates*, in: Jürgen Jekewitz (Hrsg.), *Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer*, Opladen 1980, S. 185.

6 Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

7 Als diese Diskussion in den achtziger Jahren intensiver wurde, haben zwei Sammelbände die Gesamtproblematik ausführlich beleuchtet: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986; Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hrsg.), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Bd. 103, Berlin 1988.

8 Vgl. Rudolf Hrbek, *Die deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration*, in: Bernhard Vogel/Günther H. Oettinger (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährung*, Stuttgart 1992, S. 9–34.

1 Vgl. Arthur Benz, *Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen 1985.

2 Vgl. dazu die kurze zusammenfassende Übersicht von Hartmut Klatt, *Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/86, S. 3–21.

I. Die Betroffenheit der deutschen Länder durch die EU-Integration

Die Europäische Union (EU) – diese Bezeichnung hat mit dem Vertrag von Maastricht von 1992/93 die bisher übliche Bezeichnung Europäische Gemeinschaft(en) (EG) abgelöst – hat ihr Aufgaben- und Funktionsspektrum im Laufe ihrer Entwicklung stetig ausgedehnt; zwei umfassendere Vertragsänderungen und -ergänzungen – die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 und der 1992 unterzeichnete und im November 1993 nach einem längeren und schwierigen Ratifikationsprozeß in Kraft getretene Vertrag von Maastricht – haben diese Ausweitung vertraglich sanktioniert. Es handelt sich dabei nicht um einen gleichsam schematischen Kompetenztransfer von der Ebene der EU-Mitgliedstaaten auf die EU, vielmehr erhielt die EU eine Mitverantwortung und Mitgestaltungsmöglichkeiten in immer mehr Politikbereichen. Die Aktivitäten der EU reichen dabei von der Rechtssetzung – durch Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen – über Projekte und Maßnahmen mit zum Teil nicht unerheblichem Einsatz von gemeinsamen Haushaltsmitteln bis zur Anregung von mehr Kooperation und Koordination nationalstaatlicher Politik. Seit den Regelungen des Vertrags von Maastricht gibt es kaum einen Politikbereich, der nicht auch im Rahmen der EU behandelt wird.

Die erste Herausforderung für die deutschen Länder liegt dabei darin, daß einige dieser Politikbereiche nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung den Ländern vorbehalten sind. Das gilt beispielsweise für den Kultur- und Medienbereich, das Bildungs- und Ausbildungswesen, die Gesundheitspolitik, Umweltpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik und insbesondere regionale Strukturpolitik⁹. Das Wirken der EU auf diesen Gebieten und die Einbindung der deutschen Länder in diesen größeren Verflechtungszusammenhang schränken ihren eigenständigen Gestaltungsspielraum teilweise erheblich ein.

Die zweite Herausforderung haben die deutschen Länder in den Modalitäten des Entscheidungsverfahrens in EU-Angelegenheiten gesehen. Wichtigstes Entscheidungs- und Rechtssetzungsorgan war – und ist immer noch – der Rat, in dem die Bundesrepublik durch die Bundesregierung vertreten

⁹ Hier ist es insbesondere das Beihilfenkontrolle-Regime der EG/EU (Art. 92–94 EGV), welches die Länder zu beachten haben.

ist. Sie hat dort also an Entscheidungen auch auf solchen Gebieten mitgewirkt, die nicht nur Auswirkungen auf Länderbelange hatten, sondern teilweise deren ausschließliche Kompetenzen betrafen. Während innerstaatlich hier die Bundesregierung überhaupt keine Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten hätte, ergibt sich in der EG/EU die Möglichkeit und die Pflicht zur Mitgestaltung durch die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts.

Hier sind die deutschen Länder noch in einer anderen Hinsicht betroffen. In der föderativen Ordnung der Bundesrepublik verfügen sie über recht umfassende Verwaltungsbefugnisse, und ihre Mitentscheidungsrechte bei der Gesetzgebung geben ihnen zudem die Möglichkeit, die Regeln für die Implementierung mitzubestimmen. Sie sind zwar auch für die Umsetzung europäischen Rechts verantwortlich, haben hier aber an der Rechtssetzung selbst nicht mitwirken können und unterliegen einer viel stärkeren Kontrolle der Bundesregierung, die ihrerseits gegenüber den EU-Organen für ordnungsgemäße Implementierung verantwortlich ist.

II. Die Reaktionen der deutschen Länder

Daß die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der EG Konsequenzen für die föderative Ordnung haben würde, wurde von allem Anfang an – wenn auch zunächst nur von wenigen Experten und unmittelbar Beteiligten – gesehen¹⁰. Die Länder haben sich deshalb auch von allem Anfang an bemüht, an der innerstaatlichen Behandlung von EG-Angelegenheiten – also insbesondere bei der Festlegung der Positionen¹¹, die die Bundesregierung im Rat vertreten würde – mitzuwirken. Was sie erreichten, war, wie gleich zu zeigen sein wird, zwar überaus bescheiden, aber hinnehmbar, weil bis in die siebziger Jahre hinein die Tätigkeit der EG zunächst recht beschränkt und in ihren Auswirkungen auf der Ebene der

¹⁰ Vgl. für die Frühphase der Entwicklung der EG bis Anfang der achtziger Jahre Hans Eberhard Birke, Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1973; Karlheinz Oberthür, Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG, in: *Integration*, 1 (1978) 2, S. 58–65.

¹¹ Vgl. Rudolf Morawitz, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1981; Günter Jaspert, Der Bundesrat und die europäische Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/82, S. 17–32.

Länder kaum wahrnehmbar war. Das änderte sich spätestens seit Mitte der siebziger Jahre – so wird 1975 der Regionalfonds eingerichtet, was zugleich den Beginn einer eigenständigen EG-Regionalpolitik markiert – und fand in den Vertragsänderungen und -ergänzungen der EEA und des Vertrags von Maastricht deutlichen Ausdruck.

Die Länder sahen sich mehr und mehr durch EG-Politik betroffen, und die ihnen zur Verfügung stehenden Mitwirkungsmöglichkeiten waren in ihren Augen unzulänglich und letztlich wirkungslos. Auf diese neue Situation versuchten die Länder, auf dreierlei Weise zu reagieren:

- *Durch Abwehr.* Dazu gehörte, daß sie Brüsseler Aktionismus und „Regelungswut“ kritisierten und vor allem die Europäische Kommission zu mehr Zurückhaltung bei der Einleitung von Gemeinschaftsmaßnahmen, welcher Art auch immer, mahnten. Seit Ende der achtziger Jahre wird in diesem Zusammenhang kontinuierlich die strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verlangt¹².
- *Durch Ausbau und Stärkung von Mitwirkungsmöglichkeiten.* Dabei geht es einmal um die Verankerung von förmlichen Mitwirkungsrechten bei der innerstaatlichen Behandlung von EG-Angelegenheiten. Zweitens haben die Länder Initiativen mit dem Ziel ergriffen, am Entscheidungsprozeß auf Gemeinschaftsebene unmittelbar mitwirken zu können.
- *Durch Aufbau und Entwicklung eigenständiger EU-Aktivitäten.* Dabei handelt es sich darum, daß die Länder – gleichsam unter Umgehung der Ebene des Bundes – Direktkontakte verschiedenster Art mit Institutionen und Akteuren auf der supranationalen Gemeinschaftsebene aufbauen und nutzen. Mit dem Hinweis auf die Entstehung und Existenz einer „europäischen Innenpolitik“ begegnen sie kritischen Vorwürfen der Bundesregierung, solche Direktaktivitäten wären rechtlich und politisch nicht erlaubte „Neben-Außenpolitik“¹³.

12 In diesem Sinn äußerte sich Franz Josef Strauß als Vorsitzender der Ministerpräsidenten-Konferenz im Gespräch dieses Gremiums mit dem Präsidenten der EG-Kommission, Delors, im Mai 1988 in Bonn (abgedr. in: Europa-Archiv, 43 (1988) 17, S. D 383 ff.).

13 Ottokar Hahn, EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik?, in: R. Hrbek/U. Thaysen (Anm. 7), S. 105–110. Gegen die These einer „Nebenaußenpolitik“ wandte sich Ministerpräsident Bernhard Vogel, Rheinland-Pfalz, in einem Vortrag zum Thema „Gibt es eine Nebenaußenpolitik der Länder? Eine Klarstellung aus

Alle drei Strategien tragen dem Umstand Rechnung, daß es sich bei der EG bzw. der EU – im Sinne der „doppelten“ Politikverflechtung¹⁴ – um ein Verbundsystem mehrerer Ebenen handelt, mit den Ländern als eigenständiger „regionaler“ Ebene, und daß es für die Länder notwendig und zugleich legitim ist, sich in dem immer mehr ausdifferenzierenden Entscheidungsgefüge als Mitspieler zu etablieren. Die Erfahrungen aus dem föderativen Alltag der Bundesrepublik waren dabei für die deutschen Länder eine wertvolle Grundlage. Im folgenden werden die verschiedenen Strategien dargestellt und in ihrer Wirkung gewürdigt.

1. Die Verankerung innerstaatlicher Mitwirkungsrechte bei der Behandlung von EG/EU-Angelegenheiten bis Maastricht

Die Bemühungen der deutschen Länder, den durch die europäische Integration verursachten Verlust an eigenständigem politischen Gestaltungsspielraum sowie an Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes durch innerstaatliche Beteiligungsrechte in europäischen Fragen zu kompensieren, reichen zurück bis zu den Gründungsverträgen. Die Erfolge der Länder waren zunächst sehr bescheiden; im Lauf der Entwicklung ist es den Ländern aber gelungen, ihre Position im Sinne einer Verstärkung des „Beteiligungs-Föderalismus“ zu verbessern¹⁵.

Das Zuleitungs-Verfahren (Bundesratsverfahren)

Bei der Ratifizierung der Römischen Verträge 1957 wurde die Bundesregierung verpflichtet, die Länder über Entwicklungen auf europäischer Ebene laufend zu unterrichten; der Bundesrat hatte auf dieser Grundlage die Möglichkeit, zu EG-Vorlagen Stellungnahmen abzugeben, wobei jedoch nicht gewährleistet war, daß die Bundesregierung diese bei den Beratungen in den EG-Gremien berücksichtigte. Ein Grund dafür war die fehlende Rechtsgrundlage.

Das Länderbeteiligungsverfahren

Dieses 1979 in einem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Mini-

der Sicht eines Ministerpräsidenten“, vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 19. 2. 1987; das hektographierte Manuskript wurde von der DGAP herausgegeben.

14 Rudolf Hrbek, Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: R. Hrbek/U. Thaysen (Anm. 7), S. 17–36.

15 Vgl. R. Morawitz (Anm. 11); G. Jaspert (Anm. 11); R. Hrbek (Anm. 8).

sterpräsidenten-Konferenz vereinbarte Verfahren brachte zunächst eine Verbesserung: Die Bundesregierung verpflichtete sich zu umfassenderer und frühzeitiger Information der Länder und erklärte sich zu strikterer Beachtung der Ländervoten bereit, falls Länderkompetenzen berührt wären und außen- und integrationspolitische Belange dem nicht entgegenstünden. Im Unterschied zum Bundesratsverfahren mußten die Länder aber hier untereinander Einvernehmen erzielen, wofür ein erheblicher Koordinationsaufwand erforderlich war. So erwies sich im Ergebnis das Bundesratsverfahren als überlegen, auch wenn ein einzelnes Land seinen Standpunkt dann nicht durchsetzen konnte¹⁶.

Die Verankerung von Mitwirkungsrechten der Länder im Ratifikationsgesetz zur EEA

Die Länder nutzten das Ratifikationsgesetz zur EEA¹⁷, das die Zustimmung des Bundesrates erforderte, zur Erweiterung und vor allem rechtlichen Verankerung ihrer innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten. Art. 2 dieses Gesetzes vom 28. Februar 1986 und die 1987 dazu getroffene Bund-Länder-Vereinbarung¹⁸ erweiterten zum einen die Informationspflicht der Bundesregierung und sah abgestufte Beteiligungsrechte der Länder vor, je nachdem, wie stark diese in ihren Zuständigkeiten und Interessen von den geplanten Maßnahmen der EG betroffen waren. Die Bundesregierung wurde verpflichtet, vor ihrer Zustimmung zu Beschlüssen der EG Stellungnahmen des Bundesrates einzuholen und diese in den Verhandlungen zu berücksichtigen. Bei Abweichen von einem solchen Votum war die Bundesregierung dem Bundesrat gegenüber erklärungs- und rechen-schaftspflichtig.

Das Gesetz sah weiterhin die Möglichkeit vor, daß Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzugezogen werden, wobei die Verhandlungsführung aber nach wie vor bei der Bundesregierung lag. Obwohl die Länder die Erfahrungen mit dem neuen Beteiligungsverfahren positiv bewerteten, wie der Erfahrungsbericht der Bevollmächtigten der Länder beim Bund vom 16. Mai 1990 belegt¹⁹, versuchten sie, ihre Position inner-

staatlich noch zu verstärken. Die Gelegenheit dazu bot sich im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht, dessen Ratifizierung und Inkraft-treten Verfassungsänderungen erforderlich machten.

2. Der neue Artikel 23 GG („Europa-Artikel“)

Die Bestimmungen des neuen Artikels²⁰ stärken die Position der Länder und damit die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland in mehrfacher Hinsicht²¹:

Struktursicherungsklausel

Der Artikel bestätigt, daß die Bundesrepublik Deutschland weiterhin dem Ziel verpflichtet ist, den Integrationsprozeß zu fördern, also an der Weitergestaltung der EU aktiv mitzuwirken und ihr anzugehören. Durch die „Struktursicherungsklausel“ wird dabei festgelegt, daß diese EU bestimmte Strukturmerkmale aufweisen muß: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, Föderalismus, Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und angemessenen Grundrechtsschutz. Implizit wird auch die föderative Struktur Deutschlands nochmals bestätigt.

Verfahren zur Übertragung von Hoheitsrechten

Eine weitgehende Neuerung stellen die Verfahrensbestimmungen für die Fortentwicklung der EU dar. Grundlage für solche Kompetenzübertragungen war bislang Art. 24, Abs. 1 GG („Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“) Im Parlamentarischen Rat war dazu diskutiert worden, ob für die Übertragung von Hoheitsrechten verfassungsändernde Mehrheiten verlangt werden sollten. Mit der Begründung, man wolle es ganz bewußt leicht machen, Hoheitsrechte zu übertragen, wurde dies ausdrücklich verworfen. Der neue Europa-Artikel schreibt nun generell die Zustimmungspflicht fest. Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, wenn nämlich durch entsprechende Regelungen das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen und Ergänzungen möglich werden, ist eine verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit im Bundesrat (und im Bundestag) erforderlich. Dem

16 Vgl. Ilva Hannaleck/Wolfgang Schumann, Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternativen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13 (1983) 3, S. 362–371.

17 Abgedr. in: BGBl 1986 II, S. 1104.

18 Abgedr. in: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, Bonn 1988, S. 428–434.

19 Vgl. Rudolf Hrbek/Sabine Weyand, Betrifft: Das Europa der Regionen, München 1994, S. 90.

20 BGBl. 1992 I, S. 2086.

21 Vgl. dazu den sehr informativen und mit zahlreichen weiteren Nachweisen versehenen Beitrag von Georg-Berndt Oschatz/Horst Risse, Die Bundesregierung an der Kette der Länder? Zur europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates, in: Die Öffentliche Verwaltung, 48 (1995) 11, S. 437–452.

einfachen Gesetzgeber bleiben damit ausdrücklich nur Änderungen des Unions-Vertrages ohne materielle Grundgesetzänderungen überlassen. Daß diese Bestimmung im Einzelfall interpretationsbedürftig ist, also Anlaß zu Konflikten zwischen Bundesregierung (und der sie stützenden Bundestags-Mehrheit) und dem Bundesrat geben kann, zeigen konkrete Vorgänge aus jüngster Zeit²².

Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten

Aufbauend auf den Bestimmungen des Ratifikationsgesetzes zur EEA regelt der neue Europa-Artikel sehr ausführlich die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der EU. Ergänzt werden die Verfassungsvorschriften durch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993²³ sowie die dazu abgeschlossene Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder vom 29. Oktober 1993²⁴. Bundesregierung und Länder versuchen mit diesen sehr ausführlichen Bestimmungen, einen Modus vivendi zu finden und verfassungsgerichtlichen Streit – wenn irgend möglich – zu vermeiden. Die von den Ländern im Februar 1997 vorgenommene Überprüfung der Bund-Länder-Vereinbarung stellt zwar einerseits fest, „daß sich die Regelungen der Bund-Länder-Vereinbarung durchweg bewährt haben und einen geeigneten Rahmen für eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit darstellen“. Sie weisen allerdings auch darauf hin, daß in den mit dem Bund im Herbst 1996 geführten Verhandlungen über diese Fragen einige Punkte offen geblieben sind. Die neuen Regelungen sehen folgendes vor:

– *Informationspflicht der Bundesregierung.* Hier wird im wesentlichen die bisherige Praxis bestätigt. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium der Wirtschaft und dem Bundesrat wird von den Beteiligten als gut bezeichnet.

– *Stellungnahmen des Bundesrates.* Die ebenso detaillierten wie komplizierten Bestimmungen legen der Bundesregierung abgestufte Pflichten bei Beachtung der Stellungnahmen des Bundesrates auf. Generell gilt, daß die Bundesregierung dem Bundesrat in den Fällen, in denen Interessen der Länder berührt sind, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist

gibt. „Rechtzeitig“ bedeutet, daß ein Votum des Bundesrates in den weiteren Verhandlungen in den EU-Gremien noch angemessen berücksichtigt werden kann. Bezieht sich die beabsichtigte EU-Maßnahme auf einen Bereich, der in die Zuständigkeiten des Bundes fällt, ist die Bundesregierung gehalten, das Votum zu berücksichtigen. Sie muß hingegen Bundesratsvoten „maßgeblich“ berücksichtigen, wenn die in Frage stehende EU-Maßnahme in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt. Die Bund-Länder-Vereinbarung schreibt vor, daß bei gegensätzlichen Auffassungen beide Seiten zunächst versuchen, doch noch eine Verständigung zu erzielen. Scheitert dies und bestätigt der Bundesrat seine Auffassung mit Zweidrittelmehrheit, ist die Bundesregierung verpflichtet, sich an dieses Votum zu halten. Die Bundesregierung hat ihrerseits das letzte Wort in all den Fällen, wenn Entscheidungen zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmenminderungen für den Bund führen können.

– Besonders brisant und letztlich ungeklärt ist das Verfahren in allen Fällen bei Vorhaben nach Art. 235 EGV. Diese vielfach „Kompetenz-Kompetenz“ genannte Vertragsnorm soll ein Tätigwerden der EU auch dann erlauben, wenn der Vertrag zwar keine ausdrückliche Ermächtigung dafür enthält, die Mitgliedsregierungen im Rat aber einstimmig die Auffassung vertreten, daß die in Frage stehende Maßnahme zur Verwirklichung der im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Ziele ergriffen werden sollte. Für diese Fälle bindet die neue Regelung die Zustimmung der Bundesregierung an das Einvernehmen mit dem Bundesrat, wobei strittig ist, ob dieses Einvernehmen auch im Falle einer Stimmenthaltung der Bundesregierung im Rat – die die Maßnahme nicht verhindern würde – erforderlich ist. Nur die Praxis kann erweisen, ob sich Bund und Länder hier jeweils politisch verständigen können oder ob ein Konflikt vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden muß.

– *Länder-Vertreter in EU-Gremien.* Die Regelungen zu dieser Frage sollen es den Ländern ermöglichen, an den Verhandlungen in EU-Gremien direkt mitzuwirken. Zu diesem Zweck benennt der Bundesrat Ländervertreter – bislang waren es etwa 400 –, die dann von Fall zu Fall der deutschen Verhandlungsdelegation angehören. Wie effizient diese Mitwirkung im Einzelfall ist, wird sicher von der sachlichen Qualifikation der Ländervertreter für die zur Behandlung anstehende Frage abhängig sein. Während die Mitwirkung als solche unstrittig ist, wirft die Frage der Übertragung der Verhandlungsführung an Länder-Vertreter Pro-

22 Vgl. ebd., S. 440 f.

23 BGBl. 1993 I, S. 313.

24 Bundesanzeiger Nr. 226 vom 2. 12. 1993, S. 10425 f. (Auch abgedr. in: Handbuch des Bundesrates, 1994/95, S. 168–176).

bleme auf. Als Voraussetzung dafür formuliert die Bund-Länder-Vereinbarung, daß das Vorhaben „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft“. Daß hier immer wieder Auffassungsunterschiede und gegebenenfalls Konflikte auftreten können, ist absehbar. Eng verknüpft mit der eben genannten Frage ist die Beteiligung von Länder-Vertretern bei den Beratungen zur Bestimmung der deutschen Verhandlungsposition in den EU-Gremien. Auch hier wird es immer wieder Fälle geben, in denen die Länder mit dem Ausmaß der ihnen eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten nicht zufrieden sind.

Im Zusammenhang mit den eben genannten neuen Regelungen ist auch die Einrichtung der sogenannten „Europa-Kammer“ des Bundesrates zu sehen²⁵. Sie stellt insofern ein verfassungsrechtliches Novum dar, weil sie, anders als die Ausschüsse des Bundesrates, nicht lediglich ein Beratungs-, sondern ein eigenständiges Beschlußgremium ist; Beschlüsse der Europa-Kammer haben die Wirkung von Entscheidungen des Bundesratsplenums. Der Einrichtung dieser neuen Institution lagen folgende Überlegungen zugrunde: Weil EU-Vorlagen häufig eilbedürftig sind, das Plenum des Bundesrates aber nicht häufig genug tagt, soll die Europa-Kammer eine prompte Reaktion der Länder über den Bundesrat ermöglichen. In der Praxis hat sich der normale Sitzungsrhythmus des Bundesrates als ausreichend erwiesen; die Europa-Kammer ist weitgehend inaktiv geblieben. Ein zweiter Grund für die Einrichtung des neuen Gremiums bezog sich auf die eventuell notwendige Vertraulichkeit von Bundesrats-Voten als Teil der deutschen Verhandlungsposition.

Wie stark europäische Angelegenheiten den Alltag des Bundesrates bestimmen, zeigen die überaus umfangreichen Tagesordnungen des Bundesrats-Ausschusses für Fragen der EU; er tagt alle drei Wochen und hat dabei bis zu 40 Tagesordnungspunkte zu erledigen.

3. Eigenständige EU-Aktivitäten der Länder

Parallel zu ihren Bemühungen um die Verankerung von Mitwirkungsrechten in Angelegenheiten der EU haben die Länder eigenständige Aktivitäten entwickelt. Sie sind recht vielfältig und dienen zusammengenommen dem Ziel des Erwerbs von

„Europa-Fähigkeit“²⁶, sich in der weiten Arena europäischer Politikgestaltung als „Mitspieler“ zu etablieren, um dann eigene Belange möglichst wirkungsvoll vertreten und durchsetzen zu können.

Organisationsinterne Maßnahmen der Landesregierungen

In den Ministerien der Landesregierungen sind seit Mitte der achtziger Jahre fast überall eigene Europa-Referate eingerichtet worden. In den Staatsministerien bzw. Staatskanzleien wurden Koordinierungsstellen geschaffen, die eine möglichst optimale Abstimmung europapolitischer Positionen des betreffenden Landes sicherstellen sollen. Der besseren Qualifikation von Beamten der Länder dient die Einbeziehung von europapolitischen Fragen in der Aus- und Fortbildung. Europa-Kompetenz spielt bei Entscheidungen über Einstellung und Beförderung von Beamten bereits eine Rolle. Die Landesvertretungen in Bonn haben als neue zusätzliche Zuständigkeit ausdrücklich EU-Angelegenheiten zugewiesen bekommen. Ihre Veranstaltungen widmen sich regelmäßig auch Fragen der Europapolitik.

Europapolitik in der Länder-Länder-Kooperation

Im deutschen Föderalismus kommt den Beziehungen der Länder untereinander eine besonders wichtige Rolle zu. Konferenzen der Ministerpräsidenten sowie der Ressortminister sind wichtige institutionalisierte Kooperationsformen. Sie befassen sich mehr und mehr auch mit Angelegenheiten der EU und tragen damit dem Umstand Rechnung, daß europäische Politik immer stärker in die verschiedensten Politikbereiche eingreift. 1993 wurde mit der Europa-Minister-Konferenz eine neue und speziell auf die EU-Politik ausgerichtete Institution geschaffen²⁷. Sie tagt jährlich etwa dreimal; auf der Arbeitsebene ist die Kooperation sehr viel intensiver. Tagesordnungspunkte sind u.a. Fragen im Zusammenhang mit der europapolitischen Rolle der Länder, Überlegungen und Beiträge zum Vorhaben der Vertragsreform („Maastricht II“) sowie ausgewählte Probleme der Europapolitik; speziellere Politikbereiche werden von den jeweiligen Ressort-Minister-Konferenzen behandelt.

26 Wolfgang Wessels, Es geht um die Europafähigkeit, in: Europäische Zeitung, Nr. 6/1986, S. 1.

27 Vgl. Florian Gerster, Die Europaminister-Konferenz der deutschen Länder: Aufgaben, Themen, Selbstverständnis, in: Integration, 16 (1993) 2, S. 61–67.

Informationsbüros der Länder in Brüssel

Zwischen 1985 und 1987 haben die Länder der Bundesrepublik solche Einrichtungen geschaffen; die neuen Länder sind diesem Beispiel später gefolgt. Während zunächst aus der Sicht der Bundesregierung die kritische Frage gestellt wurde, ob diese Büros Instrumente einer „Neben-Außenpolitik“ der Länder sein sollten, werden sie mittlerweile ganz unbefangen gesehen und behandelt. In der Bund-Länder-Vereinbarung von 1993 verpflichtet sich die Bundesregierung sogar, die Länderbüros insbesondere über die Ständige Vertretung in Brüssel zu unterstützen. Die Funktionen der Informationsbüros sind vielfältig²⁸: sie dienen der Informations-Gewinnung und -Vermittlung; sie wirken an der Wirtschaftsförderung ihres Landes mit und helfen Unternehmen oder anderen Einrichtungen bei der Projektbearbeitung, sofern EU-Instanzen eine Rolle spielen; sie dienen der Repräsentation des Landes und stellen ein nützliches Diskussionsforum dar. Ihre personelle Ausstattung ist insgesamt gewachsen, und sie erfreuen sich als Anlaufstelle des jeweiligen Landes in Brüssel eines regen Zulaufs.

Die europapolitische Rolle der Landesparlamente

Im Vergleich mit der Länder-Exekutive spielen die Landesparlamente europapolitisch bislang nur eine Nebenrolle²⁹. Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente hat zwar wiederholt die Einbeziehung der Landesparlamente in den europapolitischen Entscheidungsprozeß verlangt, wobei es insbesondere um einen Informationsanspruch gegenüber der Landesregierung sowie um die Möglichkeit geht, auf die Formulierung der von der Landesregierung im Bundesrat vertretenen Position Einfluß zu nehmen. Auch wenn in einer Reihe von Ländern die Unterrichtung des Landtags mittlerweile praktiziert wird, Landtage Stellungnahmen zu Angelegenheiten der

28 Vgl. O. Hahn (Anm. 13); Rudolf W. Strohmeier, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41 (1988), S. 633–637; Charlie Jefferey, Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison, in: Regional and Federal Studies, 6 (1996) 2, S. 183–203.

29 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Die Landtage im europäischen Integrationsprozeß nach Maastricht. Vorschläge für eine Stärkung der europapolitischen Rolle. Gutachten für den Landtag von Nordrhein-Westfalen vom Institut für Europäische Politik, Düsseldorf 1992; Erich Iltgen, Bundesstaatliche Ordnung und Europäische Union. Aus der Sicht der (neuen) deutschen Landtage, in: Detlef Merten (Hrsg.), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht, Berlin 1997, S. 45–54.

EU abgeben und in einzelnen Landtagen bereits spezielle Europa-Ausschüsse eingerichtet wurden bleibt die Rolle der Landesparlamente marginal.

Lobbytätigkeit im Rahmen der VRE

Die Versammlung der Regionen Europas (VRE)³⁰ wurde Anfang 1985 zur Repräsentation spezifischer regionaler Interessen auf europäischer Ebene gegründet. Wichtigster Adressat der VRE-Aktivitäten ist die EU. Ziel ist laut Satzung, „die Vertretung der Regionen bei den europäischen Institutionen zu verstärken und ihre Beteiligung beim Aufbau Europas sowie am Entscheidungsprozeß auf Ebene der Gemeinschaft in allen ihren Belangen zu erleichtern“. Die deutschen Länder standen der neuen Organisation zunächst distanziert gegenüber; Baden-Württemberg trat 1987 als erstes deutsches Land bei. Ursache für die Distanz war zweifellos die Heterogenität in der Zusammensetzung der VRE. Die mit Staatsqualität ausgestatteten Bundesländer sahen in der Zusammenarbeit mit territorialen Einheiten ganz unterschiedlicher und ihnen gegenüber geringerer rechtlicher und politischer Qualität zunächst keine Vorteile. Erst als sich die Erkenntnis durchsetzte, daß zur Durchsetzung spezifischer Länderbelange grenzüberschreitende Interessenkoalitionen mit anderen subnationalen territorialen Einheiten nützlich sind, engagierten sie sich in der VRE. Diese hat sich zur sicherlich umfassendsten europäischen Interessenvertretung der Regionen entwickelt. Der Einfluß der deutschen Länder auf die Arbeit der VRE war teilweise beträchtlich; von deutscher Seite formulierte Forderungen im Vorfeld des Vertrags von Maastricht wurden von der VRE übernommen.

4. Institutionalisierte Mitwirkung auf EU-Ebene

Die deutschen Länder haben nie einen Zweifel daran gelassen, daß sie dem europäischen Integrationsprozeß positiv gegenüberstehen und die Weiterentwicklung in Richtung auf eine sich immer mehr vertiefende Europäische Union nachdrücklich unterstützen. Sie haben dieses generelle Bekenntnis aber mit sehr konkreten Aussagen ergänzt, wie diese Union beschaffen sein und auf welchen Strukturprinzipien sie beruhen müsse; dazu gehörten Aussagen über die Stellung territorialer Einheiten unterhalb der Ebene der Nationalstaaten – im Fall Deutschlands also der Länder

30 Vgl. R. Hrbek/S. Weyand (Anm. 19), S. 103–107; Sabine Weyand, Inter-Regional Associations and the European Integration Process, in: Regional and Federal Studies, 6 (1996) 2, S. 166–182.

– in dem zu errichtenden Gebilde einschließlich der wirksamen Beteiligung dieser Regionen am Rechtsetzungsprozeß der Union. Ihre diesbezüglichen Vorstellungen haben die Länder mit Blick auf die anstehende Vertiefung der EG im Rahmen von Regierungskonferenzen nach Inkrafttreten der EEA systematisch entwickelt und – in erster Linie an die Adresse der Bundesregierung gerichtet – in die europapolitische Diskussion eingebracht³¹.

Ausgangspunkt dieser neuen Runde von Initiativen war der Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom Oktober 1987 in München, wo „ein Europa mit föderativen Strukturen“ als Ziel formuliert wurde³². Zwei Jahre später setzten die Ministerpräsidenten der Länder eine Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien mit dem Auftrag ein, über die Stellung der Länder und Regionen bei der Weiterentwicklung der EG zu berichten. Der im Mai 1990 vorgelegte, sehr ausführliche Bericht³³ enthält konkrete Vorschläge für eine Änderung der Gemeinschaftsverträge, die sich auf vier Punkte beziehen: die Einfügung des Subsidiaritätsprinzips, Modelle für die Beteiligung von Ländern und Regionen an der Arbeit des Ministerrats, die Schaffung eines „Regionalorgans“ auf Gemeinschaftsebene sowie die Einführung eines eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen beim Europäischen Gerichtshof. In einem Beschluß der Ministerpräsidenten vom 7. Juni 1990³⁴ und in einer Entschließung des Bundesrates vom 24. August 1990³⁵ wurden diese Forderungen bestätigt. Die Bundesregierung wurde in der Entschließung des Bundesrates darüber hinaus aufgefordert, die Länder an den Arbeiten der Regierungskonferenz, einschließlich der Vorbereitungen, auf denen die deutsche Verhandlungsposition erarbeitet wird, zu beteiligen. Die Bundesregierung erfüllte diese letztere Forderung der Länder, lediglich in den abschließenden Verhandlungen in Maastricht blieben die Staats- und Regierungschefs mit den Außenministern unter sich. In der Phase der Verhandlungsvorbereitun-

gen hat sich das Verhältnis der Länder zur Bundesregierung als ausgesprochen kooperativ entwickelt.

Die Ergebnisse der Regierungskonferenz, die im Vertrag von Maastricht ihren Niederschlag fanden, können, was den Ertrag für die Länder betrifft, wie folgt zusammengefaßt werden:

Das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 3 b EGV

Mit den in Artikel 3 b³⁶ des Vertrags von Maastricht enthaltenen Bestimmungen zum Subsidiaritätsprinzip konnten die Länder nur teilweise zufrieden sein. Das im Absatz 1 bekräftigte „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ kommt der Position der Länder insoweit entgegen, als diese Initiativen der Europäischen Kommission mit dem Argument fehlender Rechtsgrundlagen kritisiert hatten. Und: Wenn die Regierungen von Artikel 235 EGV, einer „Generalermächtigung zur Vertragsabrundung“³⁷, künftig Gebrauch machen wollten, müßten sie dies jetzt noch viel sorgfältiger begründen. Auch die in Absatz 3 erfolgte Unterstreichung des Gesichtspunktes der Verhältnismäßigkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen liegt ganz auf der Linie der deutschen Länder.

Die in Absatz 2 enthaltenen Aussagen zum Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne blieben hingegen für die Länder unergiebig. Vor allem: Die Regelung stellt auf das Verhältnis Gemeinschaft – Mitgliedstaaten ab und läßt die regionale Ebene, im deutschen Fall also die der Länder, ganz und gar unberücksichtigt. Sodann bezieht sich die Regelung auf das Verhältnis der Gemeinschaft zur Gesamtheit der Mitgliedstaaten, nicht jedoch auf das Verhältnis der Gemeinschaft zu einem einzelnen Mitgliedstaat. Die in der Formulierung enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe „nicht ausreichend“ sowie „besser“ ließen im übrigen begründete Zweifel entstehen, ob das Subsidiaritätsprinzip in dieser Formulierung als justitiable Berufungsgrundlage überhaupt tauglich ist oder ob es letztlich doch nur – wenn überhaupt – politische Wirkung entfalten kann. Die bisherige Praxis verweist auf die letztere Funktion³⁸.

36 Vgl. Rudolf Hrbek, Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, in: ders. (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, Baden-Baden 1994, S. 9–20.

37 Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1993⁴, S. 188.

38 Das wird in der Zwischenzeit mehr oder weniger übereinstimmend vertreten und wurde auch in der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union“ des Aus-

31 Vgl. Rudolf Hrbek, Der Ertrag der „Verfassungsdebatte“ von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder? in: Jürgen F. Baur/Peter-Christian Müller-Graff/Manfred Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln 1993, S. 125–149.

32 Abgedr. in: Joachim Bauer (Hrsg.), Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß, Berlin 1991, Dokument 1.

33 Vgl. ebd., Dokument 4.

34 Vgl. ebd., Dokument 5.

35 BR-Dr. 550/90 (Beschluß); abgedr. in: ebd., Dokument 6.

Direkte Mitwirkung der Länder im Rat

Die Neufassung von Artikel 146 EGV, der die Zusammensetzung des Rates regelt („Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“), gibt den Ländern die Möglichkeit, die Bundesrepublik im Rat zu vertreten. Über die Erfahrungen mit dieser neuen Vorschrift liegen noch keine gesicherten Erkenntnisse vor; ein Bericht im Rahmen der Europa-Minister-Konferenz ist in Vorbereitung.

Die Schaffung des Ausschusses der Regionen³⁹

Mit dieser neuen Institution ist den Forderungen der Länder nach einem Regional-Organ nur sehr unvollkommen entsprochen worden. Zum einen ist die neue Institution auf lediglich beratende Funktionen beschränkt. Ihre organisatorische Infrastruktur sowie die finanziellen Ressourcen sind überaus bescheiden, was die Effektivität der Arbeit negativ beeinflussen muß. Hauptschwäche der neuen Institution ist aber die große Heterogenität in der Zusammensetzung. Die dort vertretenen Regionen unterscheiden sich nach rechtlichem Status und politischer Qualität ganz erheblich. Der AdR wird es deshalb schwer haben, bald ein eigenständiges Profil zu entwickeln und zu einem allseits beachteten Mitspieler im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge zu werden.

Entgegen den Vorstellungen und Forderungen der Länder wurden nicht alle 24 für Deutschland vorgesehenen Sitze für Vertreter der Länder reserviert; drei Sitze gehen an die drei kommunalen Spitzenverbände. Jedes Land ist mit einem Mitglied vertreten; in der ersten Amtsperiode entsenden die sechs größten Länder ein weiteres Mitglied. Die Dominanz der Exekutive ist unverkennbar; lediglich unter den stellvertretenden Mitgliedern und den zweiten Repräsentanten der großen Länder sind auch Parlamentsvertreter. Bereits nach über zwei Jahren ist unverkennbar, daß die Länder ihre an das Regionalorgan gerichteten Erwartungen erheblich reduziert haben.

schusses für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates am 8. Mai 1996 deutlich.

39 Vgl. R. Hrbek/S. Weyand (Anm. 19), S. 125 ff.; Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Regionen in Europa. Die Institutionalisierung des Regionenausschusses*, Baden-Baden 1996; Christian Tomuschat (Hrsg.), *Mitsprache der Dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen*, Bonn 1995; John Loughlin, *Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions*, in: *Regional and Federal Studies*, 6 (1996) 2, S. 147–165.

Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof (EuGH)

Weder einzelne Regionen, im deutschen Fall also die Länder, noch der AdR erhielten im Vertrag von Maastricht ein eigenständiges Klagerecht beim EuGH. Wollen die Länder den Klageweg beschreiten – etwa gegen Entscheidungen der Kommission –, sind sie auf die Mitwirkung der Bundesregierung angewiesen. Das Zusammenarbeitsgesetz und die Bund-Länder-Vereinbarung haben hierfür die Voraussetzungen geschaffen, wobei jedoch Verfahrensfragen offengeblieben sind.

III. Zusammenfassende Würdigung

Beim Versuch einer zusammenfassenden Würdigung der von den Ländern ergriffenen Maßnahmen und Initiativen muß berücksichtigt werden, daß die Erfahrungen sich auf einen so kurzen Zeitraum beziehen, daß abschließende Schlußfolgerungen nicht möglich sind. Die unter dieser Einschränkung stehenden Schlußfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Länder haben auf die mit der fortschreitenden europäischen Integration verbundenen Herausforderungen kreativ und konstruktiv reagiert und sich als anpassungsfähig erwiesen. Sie sind sicherlich nicht die Verlierer der fortschreitenden europäischen Integration. Vielmehr haben sie im Verhältnis zum Bund ihre Position nicht nur behauptet, sondern ihr Gewicht im Rahmen der föderalen Balance stärker geworden.
2. Auch der Bund, vertreten durch die Bundesregierung, hat sich an diesem Anpassungsprozeß beteiligt und ist den Ländern in einer Reihe von Punkten entgegengekommen.
3. Indem Bund und Länder in ihrem jeweiligen Verhalten sowie im Zusammenwirken dem Grundsatz der sogenannten Bundestreue entsprechen⁴⁰, wie sich beide Seiten gegenseitig bescheinigen, ist auch die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt im Zuge der fortschreitenden EU-Integration nicht beschädigt worden, sondern hat eine erneute Bewährungsprobe bestanden. Der Charakter des Beteiligungsföderalismus mit

40 Vgl. Heinz Eyrich, *Der Grundsatz der Bundestreue in der politischen Praxis: Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten*, in: B. Vogel/G. H. Oettinger (Anm. 8), S. 35–44.

- dem Charakteristikum intensiver werdender Verhandlungsprozesse im Rahmen der (doppelten) Politikverflechtung ist allerdings ausgeprägter geworden.
4. Die Länder haben ihr Gewicht auch insofern gestärkt, als sie sich auf EU-Ebene als Mitspieler etabliert haben. Es ist aber unverkennbar, daß sie für ihre europapolitische Rolle den Vorrang deutlich im innerstaatlichen Bereich sehen, nicht so sehr in der Etablierung institutionalisierter Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten auf EU-Ebene, etwa im Rahmen eines Regionalorgans.
 5. Ergänzend muß noch darauf hingewiesen werden, daß sich den deutschen Ländern im Rahmen der europäischen Integration und der EU-Politik neue und zusätzliche Handlungsmöglichkeiten eröffnen, die sie im übrigen bereits begonnen haben auszuschöpfen:
 - Da ist zum einen die Chance eigenständiger und von der Ebene des Bundes relativ unabhängiger Politik auf dem Gebiet der EU-Regional- und Strukturpolitik. Das neue Konzept der Europäischen Kommission bei regionaler Strukturpolitik setzt stark auf direkte Kooperation mit territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates. Das von der Kommission favorisierte Partnerschafts-Prinzip eröffnet gerade auch den deutschen Ländern neue autonome Handlungsmöglichkeiten.
 - Ein weiteres Feld autonomer Handlungsmöglichkeiten der Länder bietet die Kooperation von Regionen, insbesondere zwischen benachbarten Grenzregionen. Der zusammen mit dem „Europa-Artikel“ 23 GG neu in die Verfassung aufgenommene Artikel 24, Absatz 1 a erlaubt den Ländern ausdrücklich, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen – mit Zustimmung der Bundesregierung –, sofern die Länder auf den betreffenden Gebieten zuständig sind. Welche Möglichkeiten sich hier für die Länder ergeben, läßt sich dem im Januar 1996 unterzeichneten Übereinkommen zwischen den Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und der Schweiz über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen entnehmen⁴¹. Der Umstand, daß das Abkommen auf deutscher Seite von der Bundesregierung und nicht von den Landesregierungen Baden-Württembergs, Rheinland-Pfalz und des Saarlands unterzeichnet wurde, geht auf die französische Position zurück, ein solches Abkommen nur mit den nationalen Regierungen abzuschließen. Nach Inkrafttreten des Abkommens wird abzuwarten sein, welche konkreten Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten sich für die deutschen Länder ergeben.

⁴¹ Der Text des Übereinkommens, ergänzt um eine Denkschrift, findet sich in: Landtag von Baden-Württemberg, 11. Wahlperiode, Dr. 11/6983.

Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus

I. Einführung

Der Finanzausgleich bildet einen der zentralen Bausteine des Föderalismus in Deutschland. Aufgrund seiner komplizierten und unübersichtlichen Regelungen stellt er allerdings auch eines der schwierigsten Themen der Finanzpolitik dar, mit dem sich vor allem Fachleute beschäftigen, das aber für den Laien kaum nachzuvollziehen ist. Im vorliegenden Beitrag geht es darum, den deutschen Finanzausgleich in einfacher und transparenter Weise darzustellen und seine wichtigsten ökonomischen Probleme zu diskutieren.

II. Die Aufgaben des Finanzausgleichs

Es ist kennzeichnend für jeden föderalen Staat, daß staatliche Aufgaben von verschiedenen staatlichen Ebenen – bei uns: Bund, Länder und Gemeinden – wahrgenommen werden. Wie die Verteilung der Aufgabenkompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften aussieht, ergibt sich zum einen aus Vorgaben der Verfassung, zum anderen als Ergebnis politischer Entscheidungen. Ohne darauf im einzelnen einzugehen, ist dabei klar, daß die einzelnen staatlichen Ebenen Finanzmittel – also vor allem Steuermittel – benötigen, um ihre jeweiligen Aufgaben erfüllen zu können. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren dabei die Einnahmen von Bund und Ländern¹. Der Finanzausgleich regelt nun – grob gesprochen – zum einen die Verteilung der Finanzmittel zwischen Bund und Ländern und zum zweiten die Aufteilung zwischen den verschiedenen Bundesländern². Beim Finanzausgleich geht es also um

zwei eigentlich recht unterschiedliche Fragen: Erstens soll er das Problem lösen, welcher Teil der staatlichen Mittel dem Bund und welcher Anteil den Ländern zur Verfügung gestellt wird. Dies kann man als die *vertikale* Dimension des Finanzausgleichs ansehen. Zweitens hat der Finanzausgleich die Aufgabe, festzulegen, wie die für die Länder vorgesehenen Einnahmen zwischen den einzelnen Bundesländern aufgeteilt werden. Diese Frage stellt die *horizontale* Dimension des Finanzausgleichs oder kurz: den horizontalen Finanzausgleich dar. Im deutschen Finanzausgleich ist es dabei ein zentrales Ziel, einen Ausgleich zwischen finanzschwachen („armen“) und finanzstarken („reichen“) Ländern zu schaffen. Es erscheint naheliegend, die Aufgaben des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs nacheinander zu lösen. Aus verschiedenen – teilweise auch verfassungsrechtlichen – Gründen ist aber der deutsche Finanzausgleich so gestaltet, daß diese beiden Dimensionen des Finanzausgleichsproblems auf vielfältige und ökonomisch teilweise problematische Weise miteinander vermischt werden.

III. Die Steuereinnahmen in Deutschland

Wie funktioniert nun der deutsche Finanzausgleich? Da es beim Finanzausgleich um die Finanzmittel von Bund und Ländern geht, ist es nützlich, zunächst einmal einen Blick auf die Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland zu werfen. Dabei spielen natürlich die Steuern als wichtigste Einnahmequelle die größte Rolle und stehen deswegen auch beim Finanzausgleich im Vordergrund. In der Bundesrepublik erbringen Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer (umgangssprachlich: die Mehrwertsteuer) rund zwei Drittel der gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften. Das Aufkommen dieser drei Steuern steht Bund und Ländern, teilweise auch den Gemeinden, gemeinsam zur Verfügung. Bei einer solchen Beteiligung von Bund und Ländern an einer Steuer spricht man von einem Steuerverbundsystem: diese drei Steuern werden in diesem Zusammenhang auch als Gemeinschafts-

1 Der kommunale Finanzausgleich wird also im folgenden ausgeklammert.

2 Damit wird ein enger Finanzausgleichsbegriff zugrunde gelegt. Vgl. dazu auch Rolf Peffekoven, Finanzausgleich: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 2. Bd., Stuttgart 1980, sowie als Überblick Winfried Fuest/Karl Lichtblau, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Köln 1991.

steuern bezeichnet. Das Aufkommen der anderen Steuern steht dagegen jeweils nur einer Gebietskörperschaft zu; hier liegt dann eine sogenannte Steuertrennung vor³. So erhält z.B. der Bund gegenwärtig (noch) die Einnahmen aus der Mineralölsteuer, während z. B. die Erbschaftsteuer den Ländern zufließt.

Daneben stellt sich aber auch die Frage, welche Gebietskörperschaft über die Entscheidungskompetenzen bei den einzelnen Steuern verfügt, also z. B. die Höhe der Steuer festlegt. Bis auf wenige unbedeutende Ausnahmen ist bei allen Steuern der Bund für die Gesetzgebung und z. B. für die Wahl der Steuersätze zuständig. Die Länder sind (vor allem bei den Steuern, an deren Aufkommen sie partizipieren) an der Gesetzgebung über den Bundesrat beteiligt; ein einzelnes Bundesland hat aber keine Möglichkeit, seine landeseigenen Steuern zu ändern, also z. B. die Steuersätze zu reduzieren oder zu erhöhen⁴. Daher ist ein Bundesland wie Nordrhein-Westfalen nicht in der Lage, selbständig eigene Steuereinnahmen zu erzielen. Dies stellt vor allem im internationalen Vergleich eine ungewöhnliche Situation dar: In allen anderen Föderalstaaten, wie z. B. den USA, Kanada oder der Schweiz, steht den Gliedstaaten das Recht zu, eigenständig Steuern zu erheben. Wie wir später sehen werden, spielt dieser Punkt bei der Reformdiskussion des Finanzausgleichs eine wichtige Rolle.

IV. Die Stufen des Finanzausgleichs

Doch nun zurück zum Finanzausgleich: Zunächst einmal erhalten also Bund und Länder ihre bundes- bzw. landeseigenen Steuern; daneben steht – als wichtigster Einnahmeposten – der „Topf“ der Gemeinschaftsteuern zur Verfügung, der zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden muß. Den deutschen Finanzausgleich kann man sich nun als ein System in mehreren Stufen vorstellen:

- Auf der ersten Stufe werden die Gemeinschaftsteuern zwischen Bund und Ländern (und auch den Gemeinden) aufgeteilt. Es geht also um die vertikale Einnahmenverteilung.

³ Eine Ausnahme bildet allerdings die Gewerbesteuer, auf die hier nicht weiter eingegangen wird, da sie vorrangig die Gemeinden betrifft.

⁴ Bei den Gemeinden sieht es aufgrund des Hebesatzrechts bei der Gewerbesteuer etwas anders aus.

- Auf der zweiten Stufe geht es darum, den Anteil am Topf der Gemeinschaftsteuern, der den Bundesländern insgesamt zusteht, den einzelnen Ländern zuzurechnen, also z. B. das Aufkommen der Einkommensteuer in Bayern, Bremen usw. zu ermitteln. Dieser Vorgang wird Steuerzerlegung genannt, bei dem es zumindest konzeptionell zunächst einmal nur um eine korrekte Ermittlung des Steueraufkommens in den Ländern geht. Dennoch spielt auch hier schon der Gedanke der Umverteilung von „reichen“ zu „armen“ Bundesländern eine wichtige Rolle, obwohl dieser Ausgleich eigentlich die nächste Stufe betrifft.
- Ausgehend vom Ergebnis der Steuerzerlegung findet auf der dritten Stufe nun der sogenannte Länderfinanzausgleich im engeren Sinne statt. Im Kern wird dabei zwischen finanzschwachen („armen“) und finanzstarken („reichen“) Ländern nach einem komplizierten Regelwerk eine Umverteilung durchgeführt, bei der die finanzstarken Länder Zahlungen an die finanzschwachen Länder leisten.
- Auf der vierten Stufe kommt nun merkwürdigerweise wieder der Bund ins Spiel. Er gewährt den Bundesländern eine Vielzahl von speziellen Zahlungen, die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen. Es kommt hier also (zu Lasten des Bundes) zu einer nachträglichen Korrektur der ursprünglichen vertikalen Einnahmenverteilung.

Im folgenden werden wir nun diese Stufen im einzelnen näher beleuchten.

V. Die vertikale Einnahmenverteilung

Die Aufteilung der Gemeinschaftsteuern, also Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, ist teilweise schon in der Verfassung (Art. 106 GG) geregelt. Dort ist vorgesehen, daß Bund und Länder jeweils die Hälfte des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten sollen⁵. Durch die Verankerung in der Verfassung ist naturgemäß eine Veränderung dieser Bestimmungen nur sehr schwer möglich. Um aber eine gewisse Flexibilität bei der vertikalen Verteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen, wird die

⁵ Bei der Einkommensteuer erhalten die Gemeinden allerdings vorab 15 % des Aufkommens. Effektiv beträgt der Anteil von Bund und Ländern daher nur jeweils 42,5 %.

Aufteilung der Umsatzsteuer durch ein – relativ leicht veränderbares – Bundesgesetz geregelt. Die Umsatzsteuer wird deswegen auch als variables Element der Finanzverfassung angesehen, über das die Anpassungen der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern erfolgen sollen. Dementsprechend ist die Verteilung der Umsatzsteuer oft geändert worden. Es ist nicht weiter erstaunlich, daß bei der Festlegung der Verteilungsanteile – auch entgegen den Beteuerungen der Beteiligten – nicht alleine sachliche Erwägungen, sondern auch durchaus eigennützige Motive von Bund und Ländern eine Rolle spielen. Über die Jahre hinweg ist dabei der Anteil der Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer kontinuierlich gestiegen. Dies ist ein Beleg für die These, daß sich die finanzielle Position des Bundes relativ zu der der Länder verschlechtert hat⁶. Gegenwärtig erhält der Bund 50,5 Prozent und die Länder dementsprechend 49,5 Prozent von den Einnahmen der Umsatzsteuer.

VI. Die Steuerzerlegung

Nun zur zweiten Stufe des Länderfinanzausgleichs: Wenn der Anteil, den die Bundesländer an den Gemeinschaftsteuern erhalten, feststeht, geht es darum, diese Steuereinnahmen den sechzehn Ländern zuzuordnen. Es geht also um das praktische Problem, zu bestimmen, wie hoch das Aufkommen der Einkommensteuer z. B. im Land Thüringen ist. Man will aus dem „Topf“ der Gemeinschaftsteuern, der den Ländern zusteht, zurückrechnen, welche Steuereinnahmen in den einzelnen Ländern angefallen sind. Diese Aufgabe der Steuerzerlegung sieht auf den ersten Blick recht einfach und banal aus; tatsächlich handelt es sich aber um ein kompliziertes Problem, das viele Tücken in sich birgt. Ein einfaches Beispiel illustriert dies schon: Welchem Bundesland soll man die Einkommensteuer eines Pendlers zurechnen, der z. B. in Schleswig-Holstein wohnt, aber in Hamburg seinen Arbeitsplatz hat? Auf diese oder ähnlich gelagerte Fragen lassen sich kaum völlig befriedigende Antworten finden; und man muß sich letztlich mit pragmatischen Lösungen zufrieden geben. Bei der Einkommensteuer (genauer: bei dem Anteil, der auf die Länder entfällt) geht man so vor, daß sie nach dem Wohnsitz der Steuerpflichtigen – im Beispiel also Schleswig-Holstein – zugerechnet wird.

Bei der Körperschaftsteuer gilt das sogenannte Betriebsstättenprinzip, das hier nicht näher erläutert werden soll⁷.

Besonders schwierig ist die Steuerzerlegung bei der Umsatz- (einfacher: Mehrwert-)Steuer. Die Steuerzahlung der einzelnen Konsumenten ist hier von vornherein unbekannt; wegen der Gestaltung der Umsatzsteuer, z. B. durch den Vorsteuerabzug, ist es schwierig, sinnvoll die Einnahmen der einzelnen Länder zu bestimmen. Im Kern hat dies vor allem damit zu tun, daß die Umsatzsteuer ihrer Natur nach eine typische gesamtwirtschaftliche Steuer ist. Man mag sich deswegen wundern, warum gerade diese besonders schwer zu zerlegende Steuer die Rolle des variablen Elements im Finanzausgleich übernimmt.

Praktisch wird nun die Umsatzsteuer nach einer sehr einfachen Regel, nämlich je Einwohner, zerlegt. Jedes Bundesland erhält je Einwohner den gleichen Betrag an Umsatzsteuer. Tendenziell begünstigt diese Regelung, da die Umsatzsteuer eine Steuer auf den Konsum darstellt, Bundesländer mit relativ niedrigen Konsumausgaben. Da Einkommen und Konsum eng zusammenhängen, spricht einiges für eine Begünstigung einkommensschwacher Länder⁸.

Es gibt allerdings hier nun eine wichtige Komplikation: Auf diese Weise werden nur 75 Prozent des Umsatzsteueraufkommens verteilt; bei den verbleibenden 25 Prozent wird dagegen der sogenannte Umsatzsteuervorwegausgleich durchgeführt. Bevor darauf eingegangen wird, ist es aber nützlich, die bisherigen Überlegungen zusammenzufassen, um nicht den roten Faden zu verlieren: Wenn wir das (besonders wichtige) Beispiel der Umsatzsteuer betrachten, bedeutet die erste Stufe des Finanzausgleichs, daß von 100 DM Umsatzsteuereinnahmen dem Bund 50,50 DM, den Ländern 49,50 DM zustehen. Von diesen 49,50 DM der Länder werden 75 Prozent, also rund 37,50 DM, je Einwohner auf die Länder verteilt, also auf der zweiten Stufe „zerlegt“. Die verbleibenden rund 12,50 DM unterliegen nun dem sogenannten Umsatzsteuervorwegausgleich.

Der Umsatzsteuervorwegausgleich führt einen wichtigen neuen Aspekt ein. Bei der bisherigen Steuerzerlegung ging es konzeptionell darum, die in den Ländern anfallenden Steuereinnahmen korrekt zu bestimmen, und zwar erst einmal losgelöst

6 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992; dies., Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Bonn 1995.

7 Vgl. W. Fuest/K. Lichtblau, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Köln 1991.

8 Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz vor allem bei Nahrungsmitteln dämpft diesen Effekt allerdings.

von der Frage, ob die resultierende Aufteilung in irgendeinem Sinne gerecht oder wünschenswert ist. Der Umsatzsteuervorwegausgleich führt aber nun den Gedanken der Umverteilung zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern ein. Rechtlich ist diese Umverteilung mit der Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ begründet – ein Begriff, der mehrfach im Grundgesetz auftaucht und zumindest in der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit unbestritten ist.

Konkret funktioniert der Umsatzsteuervorwegausgleich nun folgendermaßen⁹: Zunächst einmal werden die Steuereinnahmen, die jedem Land zur Verfügung stehen, berechnet. Dabei geht es um die in der Steuerzerlegung ermittelten Einnahmen jedes Landes aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer¹⁰. Zum zweiten werden jetzt aber auch die Landessteuern, wie z. B. die Kfz-Steuer, berücksichtigt¹¹. Aus dem Gesamtbetrag dieser Steuereinnahmen kann man dann die Steuereinnahmen je Einwohner, die jedem Land zur Verfügung stehen, errechnen. Die Steuermittel je Einwohner lassen sich als Indikator für die Steuerkraft eines Bundeslandes ansehen, die sich typischerweise zwischen den Ländern unterscheidet. Vor allem die ostdeutschen Länder weisen wegen der bekannten wirtschaftlichen Probleme eine relativ niedrige Steuerkraft auf.

Ziel des Umsatzsteuervorwegausgleichs ist es, die Steuerkraft der Länder anzugleichen. Dazu wird zunächst bestimmt, wie stark die Steuerkraft eines Landes von der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder abweicht. Der 25-Prozent-Anteil am Umsatzsteueraufkommen der Länder wird nun dazu benutzt, Zahlungen – sogenannte Ergänzungsanteile – an die Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft zu leisten, und zwar so, daß diese Länder 92 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft erreichen. Betrachten wir als Illustration ein Beispiel mit zwei Ländern. Land 1 hat Steuereinnahmen von 80 DM (je Einwohner), Land 2 von 120 DM, so daß die durchschnittliche Steuerkraft 100 DM beträgt. Land 1 würde demnach aus den 25 Prozent des Umsatzsteueraufkommens der Länder eine Zahlung von 12 DM je Einwohner erhalten.

9 Die Einzelheiten sind in § 2 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.

10 Die 75 % nach der Einwohnerzahl verteilten Einnahmen aus der Umsatzsteuer bleiben dabei außer Ansatz, was aber unproblematisch ist, da es beim Umsatzsteuervorwegausgleich um die Steuereinnahmen je Einwohner geht.

11 Außerdem wird auch die sogenannte Gewerbesteuerumlage einbezogen.

Beim Umsatzsteuervorwegausgleich wird also der 25-Prozent-Anteil des Umsatzsteueraufkommens (die anderen 75 Prozent werden je Einwohner verteilt) zunächst zur Zahlung für Ergänzungsanteile benutzt, so daß jedes Land 92 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft erreicht. Der verbleibende Rest des Umsatzsteueraufkommens wird dann wiederum nach der Einwohnerzahl verteilt¹².

In der alten Bundesrepublik hat der Umsatzsteuervorwegausgleich eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Seit der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich hat seine Bedeutung aber rasant zugenommen. So sind den neuen Ländern 1995 rund 14,5 Mrd. DM aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich zugeflossen, was rund zehn Prozent des gesamten Umsatzsteueraufkommens der Länder entspricht.

Der Umsatzsteuervorwegausgleich erscheint aus verschiedenen Gründen problematisch¹³. Unter systematischen Gesichtspunkten nimmt er keine Steuerzerlegung im eigentlichen Sinne, sondern bereits eine Umverteilung vor, die aber konzeptionell auf der nächsten Stufe – dem Länderfinanzausgleich – angesiedelt ist. Besonders problematisch ist, daß der Umsatzsteuervorwegausgleich dabei andere Verteilungskriterien zugrunde legt als der Länderfinanzausgleich, nämlich z. B. eine sogenannte Einwohnerveredelung vornimmt, worauf im folgenden eingegangen wird.

VII. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne

Ausgehend von der Steuerzerlegung, wird nun der Länderfinanzausgleich (i. e. S.) vorgenommen, der sicherlich das schwierigste Kapitel im deutschen Finanzausgleichssystem darstellt. Der Grundgedanke ist dabei – wiederum unter dem Stichwort „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ –, einen Ausgleich zwischen sogenannten finanzschwachen und sogenannten finanzstarken Ländern herbeizuführen. Die erste Frage – und das entscheidende Problem – ist, wie man präzise bestimmt, ob ein Land finanzschwach oder finanzstark ist. Dazu

12 Dies beschreibt im Moment die Situation bei der Umsatzsteuerverteilung. Grundsätzlich ist es aber natürlich auch möglich, daß die 25 Prozent Umsatzsteueraufkommen der Länder nicht ausreichen, die Ergänzungsanteile zu finanzieren. In diesem Fall sieht das Finanzausgleichsgesetz eine Absenkung der Ergänzungsanteile vor.

13 Vgl. dazu Rolf Peffekoven, Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 51 (1994).

wird erst einmal die sogenannte Finanzkraft jedes Bundeslandes berechnet. (Der Begriff der Finanzkraft ist sorgfältig vom Konzept der Steuerkraft zu unterscheiden.) Die Finanzkraft ergibt sich zum einen aus den Steuereinnahmen der Länder¹⁴. Zum zweiten werden aber – nach einem komplizierten Verfahren – 50 Prozent der Gemeindesteuern hinzugerechnet¹⁵. Die Finanzkraft(meßzahl) soll die Finanzausstattung eines Landes (vor Länderfinanzausgleich) angeben.

Ähnlich wie beim Umsatzsteuervorwegausgleich wird nun konzeptionell die Finanzkraft je Einwohner eines Bundeslandes der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder gegenübergestellt. Es gibt aber einen wichtigen Unterschied; es findet nämlich eine sogenannte Einwohnerveredelung statt. Dies bedeutet, daß die Einwohner der Bundesländer Bremen, Hamburg und Berlin mit dem Faktor 1,35 eingehen, also rechnerisch die Einwohnerzahl der Stadtstaaten um 35 Prozent erhöht wird, was diese Länder natürlich begünstigt¹⁶. Begründet wird diese Privilegierung mit der Benachteiligung der Stadt – im Vergleich zu den Flächenstaaten, z. B. durch das Pendlerproblem. Ob dieses Argument stichhaltig ist, ist allerdings umstritten; dementsprechend ist vielfach die Abschaffung der Einwohnergewichtung gefordert worden¹⁷.

Unter Berücksichtigung der Einwohnerveredelung kann man berechnen, welche Einnahmen jedem Land bei einer gleichmäßigen Verteilung zustehen würden, bei der jedes Land über die gleiche Finanzausstattung je (gewichteten) Einwohner verfügt. Dieser Betrag wird als die Ausgleichsmeßzahl bezeichnet; sie gibt als Verteilungsideal eine gleiche Finanzausstattung je Einwohner vor.

Aus dem Vergleich von Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl wird nun bestimmt, ob ein Land als finanzschwach oder finanzstark eingestuft wird, ob es also im Länderfinanzausgleich Empfänger oder Zahler ist. Übersteigt die Ausgleichsmeßzahl die Finanzkraftmeßzahl, ist das Land ausgleichsberechtigt: Seine Finanzausstattung liegt unter der, die es bei einer gleichmäßigen Vertei-

lung der Finanzkraft erreichen würde. Der umgekehrte Fall beschreibt die Situation eines ausgleichspflichtigen Landes. Ein einfaches Beispiel illustriert den Zusammenhang: Es gebe zwei Flächenländer mit gleicher Einwohnerzahl, deren Finanzkraft bei 50 bzw. 150 liege. Die Ausgleichsmeßzahl für jedes Land liegt bei 100, so daß Land 1 ausgleichsberechtigt und Land 2 ausgleichspflichtig wäre.

In der Bundesrepublik waren 1995 alle neuen Länder (einschließlich Berlin), aber auch die alten Länder Niedersachsen, Bremen, Saarland und Rheinland-Pfalz ausgleichsberechtigt, die anderen (alten) Länder waren demnach ausgleichspflichtig.

Im nächsten Schritt werden nun die Zahlungen bestimmt, die die ausgleichsberechtigten Länder erhalten und die die ausgleichspflichtigen zu leisten haben. Auch hier sieht der Länderfinanzausgleich ein äußerst komplexes Geflecht von Regelungen vor. Betrachten wir zunächst den Fall eines ausgleichsberechtigten Landes: Vorgesehen ist, daß ein Bundesland zunächst einmal Zuweisungen erhält, bis es 92 Prozent seiner Ausgleichsmeßzahl erreicht. Liegt die Finanzkraft zwischen 92 und 100 Prozent der Ausgleichsmeßzahl, wird diese Differenz zu 37,5 Prozent ausgeglichen. Im obigen Beispiel erhält Land 1 also zunächst 42, so daß es (50 + 42) genau bei 92 Prozent seiner Ausgleichsmeßzahl von 100 liegt. Der verbleibende Fehlbetrag von acht wird zu 37,5 Prozent ausgeglichen, so daß Land 1 noch einmal drei erhält und insgesamt über 95 verfügt.

Eine wichtige Konsequenz dieser Regelung ist, daß jedem Bundesland auf jeden Fall 95 Prozent der durchschnittlichen Finanzausstattung im Länderfinanzausgleich garantiert werden. Diese garantierte Mindestausstattung hat natürlich vor allem für die neuen Länder, aber durchaus auch für einige alte Länder wie das Saarland große Bedeutung. Insgesamt hat 1995 die Summe der Zuweisungen an ausgleichsberechtigte (finanzschwache) Länder bei rund elf Mrd. DM gelegen. Dabei hat das Land Berlin u. a. wegen der Einwohnerveredelung allein rund vier Mrd. DM erhalten. Hierbei ist allerdings zu bedenken, daß im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs noch einmal rund 14 Mrd. DM an finanzschwache Länder geflossen sind. Dies verdeutlicht auch schon, daß ein erheblicher Teil der Umverteilung zwischen „Arm und Reich“ nicht über den Länderfinanzausgleich, sondern über den Umsatzsteuervorwegausgleich erfolgt. Da der Umsatzsteuervorwegausgleich ganz anders, z. B. ohne Einwohnerveredelung, funktioniert, führt er aber

14 Zusätzlich wird allerdings die sogenannte Förderabgabe, die vor allem in Niedersachsen eine Rolle spielt, einbezogen und bei den Küstenländern eine Korrektur für Hafencosten vorgenommen.

15 Daß nur die Hälfte der Gemeindesteuern berücksichtigt wird, stellt letztlich eine willkürliche Festlegung dar. Sie begünstigt vor allem Länder mit ergiebig sprudelnden Gewerbesteuererträgen, die damit wenigstens teilweise der Umverteilung im Länderfinanzausgleich entgehen.

16 Daneben wird auch eine Einwohnerveredelung bei den in die Finanzkraftberechnungen eingehenden Gemeindeerträgen vorgenommen.

17 Vgl. R. Peffekoven (Anm. 13).

zu etwas anderen Verteilungsergebnissen, die dann wiederum durch den Länderfinanzausgleich verändert werden. Dies ist einer der Gründe, warum der deutsche Finanzausgleich als wenig transparent und (unnötig) kompliziert gilt.

Nun zu den ausgleichspflichtigen Ländern, die Beiträge leisten müssen, um die Zuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder zu finanzieren. Schon die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß der deutsche Finanzausgleich alles andere als ein einfaches und transparentes System darstellt. Die für die ausgleichspflichtigen Länder vorgesehenen Regelungen übersteigen aber in ihrer Kompliziertheit alles Bisherige¹⁸. Der Grund ist, daß der Länderfinanzausgleich hier zwei (möglicherweise) in sich widersprüchliche Ziele verfolgt: Einerseits sollen die Zahlungen der ausgleichspflichtigen Länder eine Obergrenze haben, andererseits sollen die Zahlungen aber ausreichen, um die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder aufzubringen. Die gewundenen Gesetzesformulierungen versuchen, diese widersprüchliche Zielsetzung zu umschiffen.

Zunächst zur Obergrenze für die Beiträge eines ausgleichspflichtigen Landes: Bei den finanzstarken Ländern übersteigt die Finanzkraft die Ausgleichsmaßzahl, es liegt also in diesem Sinne ein Überschuß vor. Im Kern sollen die Regelungen erreichen, daß dieser Überschuß höchstens zu 80 Prozent abgeschöpft wird. Im einzelnen ist vorgesehen, daß der Teil der Finanzkraft, der die Ausgleichsmaßzahl um ein Prozent übersteigt, mit 15 Prozent und die nächsten neun Prozent mit 66 Prozent belastet werden. Darüber hinausgehende Überschüsse werden zu 80 Prozent abgeschöpft. Im obigen Beispiel, bei dem die Ausgleichsmaßzahl bei 100 und die Finanzkraft von Land 2 bei 150 liegt, müßte Land 2 also $0,15 + 6 + 32 = 38,15$ zahlen.

Reichen diese Beiträge nicht aus, um die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder zu finanzieren, kann der mittlere Abschöpfungssatz von 66 bis auf 80 Prozent angehoben werden¹⁹. Im Jahr 1995 hat eine solche Anhebung genügt, um die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder zu finanzieren²⁰. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß in Zukunft die so ermittelten Beiträge nicht ausreichen, um die Zuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder zu finanzieren²¹. In diesem Fall ist vorgesehen, daß einerseits die

Beiträge nochmals angehoben, aber auch die Zuweisungen gesenkt werden. Sowohl die Belastungsgrenze für die Zahlerländer als auch die garantierte Mindestausstattung der Empfängerländer würden in einer solchen Situation dann nicht länger gelten.

1995 haben die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein und Hamburg im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Zahlungen von rund elf Mrd. DM geleistet. Den Löwenanteil haben dabei die ersten vier Länder erbracht, wobei Nordrhein-Westfalen als größtes Bundes- und Zahlerland die Spitzenposition einnimmt.

Wie ist der Länderfinanzausgleich nun zu beurteilen? Der Länderfinanzausgleich wird aus verschiedenen Gründen kritisiert, worauf wir weiter unten noch eingehen werden. Hier soll nur auf ein Mißverständnis hingewiesen werden: Vielfach wird der Länderfinanzausgleich als besonders bedeutsam für die Umverteilung zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern angesehen. Tatsächlich spielt aber – wie wir gesehen haben – der Umsatzsteuervorwegausgleich eine ebenso große Rolle; tatsächlich waren 1995 die Zahlungen an finanzschwache Länder hier sogar größer als beim Länderfinanzausgleich.

Fassen wir die bisherigen Überlegungen zusammen: Nach der vertikalen Einnahmenverteilung, die die Verteilung der Einnahmen zwischen Bund und Ländern regelt, bestimmen die Steuererlegung und der Länderfinanzausgleich (i. e. S.) die horizontale Dimension des Finanzausgleichs – also die Verteilung zwischen den Ländern. Gedanklich ist damit der Finanzausgleich eigentlich abgeschlossen. Tatsächlich kommt aber jetzt noch einmal die vertikale Dimension dadurch ins Spiel, daß der Bund nun eine Reihe von Zahlungen, die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen, an die Länder gewährt.

VIII. Die Bundesergänzungszuweisungen

Auf dieser letzten Stufe des Finanzausgleichs werden durch die Bundesergänzungszuweisungen sowohl die horizontale als auch die vertikale Einnahmenverteilung noch einmal verändert. Seit der Wiedervereinigung haben sich die Bundesergän-

18 Man lese dazu § 10 Abs. 2–4 FAG.

19 Im Beispiel müßte Land 2 dann 39,35 zahlen.

20 Daneben müssen die Beiträge weitere Bedingungen erfüllen. Siehe dazu § 10 Abs. 3 und 4 FAG.

21 Im Zahlenbeispiel übersteigt die Zuweisung an Land 1 von 45 den Beitrag von Land 2 von 39,35.

zungszuweisungen zu einem zentralen Element der Finanzverfassung entwickelt.

Es gibt verschiedene Typen von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)²². Die erste Form – die sogenannte Fehlbetrags-BEZ – knüpft unmittelbar an die Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs an. Wie oben beschrieben, garantiert der Länderfinanzausgleich den finanzschwachen Ländern (grundsätzlich) eine Mindestausstattung von 95 Prozent der durchschnittlichen Finanzausstattung aller Länder. Durch die Fehlbetrags-BEZ verpflichtet sich der Bund, diese Mindestausstattung auf 99,5 Prozent anzuheben. Im Gegensatz zu den anderen BEZ, die der Bund gewährt, sind bei der Fehlbetrags-BEZ die Zahlungen des Bundes nicht in der Summe fixiert, sondern werden so bestimmt, daß eine Finanzausstattung von 99,5 Prozent erreicht wird. 1995 beliefen sich die Zahlungen des Bundes dabei auf rund sechs Mrd. DM.

Ökonomisch laufen die Fehlbetrags-BEZ darauf hinaus, daß einem finanzschwachen Bundesland – unabhängig von seiner Finanzkraft – eine Finanzausstattung (fast) in Höhe der durchschnittlichen Finanzausstattung garantiert wird. Darin sehen viele Ökonomen eine bedenkliche Nivellierungstendenz, die finanzschwachen Ländern nur wenig Anreiz gibt, durch eigene Anstrengungen ihre Finanzkraft zu verbessern²³.

Neben den Fehlbetrags-BEZ gewährt der Bund nun noch verschiedene Bundesergänzungszuweisungen, um einen Sonderbedarf an Finanzmitteln bei einzelnen Ländern zu decken – die sogenannte Sonderbedarfs-BEZ. Hierzu zählen einmal Zahlungen an die neuen Länder in Höhe von 14 Mrd. DM, die der Bund bis zum Jahr 2004 zugesagt hat; allerdings ist eine Überprüfung im Jahre 1999 vorgesehen²⁴. Obwohl diese Sonderbedarfs-BEZ wegen ihrer fehlenden Zweckbindung gelegentlich kritisiert werden, leuchtet ihre Rolle angesichts des temporären Sonderbedarfs der neuen Länder zumindest grundsätzlich ein.

Daneben gibt es aber noch drei weitere Typen von Sonderbedarfs-BEZ, von denen nicht zuletzt auch die alten Länder profitieren. Einmal erhalten neun kleinere Bundesländer Bundesergänzungszuweisungen, um die überdurchschnittlich hohen Kosten

staatlich-politischer Administration in den kleinen Ländern auszugleichen. Dahinter steht der Gedanke, daß die Kosten der Eigenstaatlichkeit z. B. durch eigene Landesparlamente und -regierungen für kleine Bundesländer besonders hoch sind. Ob dieses Argument stichhaltig ist oder ob es nur darum geht, bestimmte Sonderzahlungen an einzelne Länder bequem zu rechtfertigen – darüber kann man durchaus geteilter Meinung sein. Interessant ist jedenfalls, daß das (kleine) Bundesland Hamburg, das relativ finanzstark ist, von dieser Regelung ausgenommen ist. Insgesamt belaufen sich diese unbefristeten BEZ auf jährlich 1,54 Mrd. DM. Außerdem erhielten fünf alte Bundesländer, darunter z. B. das Saarland, noch sogenannte Übergangs-BEZ von insgesamt 1,4 Mrd. DM im Jahr 1995, die in den folgenden Jahren schrittweise abgebaut werden.

Schließlich bekommen die Bundesländer Bremen und Saarland von 1995 bis 1998 jährlich Zahlungen von 1,8 bzw. 1,6 Mrd. DM vom Bund, um die Haushaltsnotlage in diesen beiden Ländern – sprich: ihre finanzielle Schieflage – auszugleichen. Die beiden Länder sind daher auch verpflichtet, diese Mittel zur Rückzahlung von Staatsschulden einzusetzen. Diesen Zahlungen des Bundes liegt letztlich ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zugrunde, das den Bund verpflichtet, Bundesländern mit Haushaltsnotlagen finanziell beizustehen. Diese Unterstützung wird vor allem von Ökonomen sehr kritisch gesehen, weil sie letztlich dazu führt, daß die Folgen einer undisziplinierten Finanzpolitik und einer übermäßigen Staatsverschuldung in einem Bundesland auf Dritte – nämlich den Bund – abgewälzt werden können; kurz: sie begünstigt tendenziell eine undisziplinierte Finanzpolitik in den Bundesländern.

Insgesamt hat der Bund durch die Bundesergänzungszuweisungen 1995 Zahlungen in Höhe von rund 25 Mrd. DM an die Länder geleistet. Damit bilden die Bundesergänzungszuweisungen, die ursprünglich eine nachgeordnete Rolle spielten, mittlerweile ein zentrales Element des deutschen Finanzausgleichssystems. Diese Entwicklung wird aus verschiedenen Gründen kritisiert: Die BEZ übernehmen wie die Fehlbetrags-BEZ Funktionen, die eigentlich den horizontalen und nicht den vertikalen Finanzausgleich betreffen, verwischen also die beiden Dimensionen des Finanzausgleichs. Zum zweiten sind einzelne Elemente der BEZ, wie z. B. bei den Haushaltsnotlagen, problematisch. Schließlich ist anzuführen, daß – nicht zuletzt aufgrund des Wachstums der Bundesergänzungszuweisungen – sich ein Ungleichgewicht bei

22 Die Einzelheiten regelt § 11 FAG.

23 Vgl. R. Peffekoven (Anm. 13).

24 Daneben gewährt der Bund noch zusätzlich Investitionshilfen für die neuen Länder in Höhe von 6,6 Milliarden DM nach dem Investitionsförderungsgesetz Ost. Auch hier ist ein Zeitraum bis 2004 für die Zahlung vorgesehen. Man beachte auch, daß diese Mittel bei der Berechnung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich nicht einbezogen werden.

der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern herausgebildet hat.

IX. Reformbedarf

Nachdem in den vorhergehenden Abschnitten der Finanzausgleich dargestellt und bereits auf einige kritische Einzelpunkte hingewiesen wurde, stellt sich nun natürlich die Frage, wie dieses System zu beurteilen ist. Hier soll vor allem auf drei besonders drängende Probleme hingewiesen werden, die das Gesamtsystem des deutschen Finanzausgleichs betreffen und aus denen sich ein unmittelbarer Reformbedarf ergibt.

- Das gegenwärtige System des Finanzausgleichs ist extrem kompliziert, unsystematisch und schwer zu durchschauen. Ein Ziel einer Reform sollte daher auf jeden Fall sein, ein einfaches und transparentes Verfahren für den Finanzausgleich zu entwickeln. Dazu ist in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Vorschlägen vorgelegt worden, so z.B. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium.
- Der hohe Nivellierungsgrad des Finanzausgleichs, der (inkl. Bundesergänzungszuweisungen)

gen) eine Mindestausstattung von 99,5 Prozent für finanzschwache Länder garantiert, hat problematische Anreizwirkungen. Insbesondere führt das gegenwärtige System dazu, daß Bundesländer, die ihre eigene Finanzkraft erhöhen, von dieser Erhöhung selber nur wenig profitieren. Dies gilt sowohl für finanzschwache als auch finanzstarke Länder, weil es als Folge einer höheren Finanzkraft z.B. im Länderfinanzausgleich zu einem Rückgang der Zuweisungen bzw. zu einem Ansteigen der Beiträge kommt. Daher haben die Länder wenig Anreize, ihre Finanzkraft zu erhöhen. Zugleich werden bei den Ländern konsumtive gegenüber investiven Ausgaben begünstigt. Deswegen ist hier eine Reform besonders dringlich.

- Im Gegensatz zu anderen föderativen Staaten haben in Deutschland die Bundesländer (praktisch) keine Möglichkeit, selbständig Steuern zu erheben. Es ist daher zu überlegen, den Bundesländern zumindest in gewissen Grenzen ein eigenes Besteuerungsrecht einzuräumen. Dies hätte eine ganze Reihe von Vorteilen; unter anderem könnte es dazu beitragen, das Problem der Haushaltsnotlagen zu entschärfen, indem es zu einer finanzpolitischen Disziplinierung der Bundesländer beiträgt.

Länderfinanzausgleich: Zahler und Empfänger

Horizontaler Finanzausgleich im engeren Sinne*
1995 in Millionen DM

Die Zahler



Die Empfänger



Quelle: DIW

*ohne Umsatzsteuervorwegausgleich

© Globus

Finanzausgleich zwischen den Ländern

Neuregelung ab 1995 bezieht auch die neuen Bundesländer ein

1 Umsatzsteuer- ausgleich



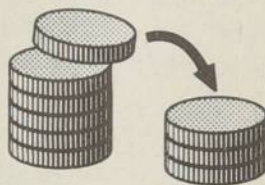
Mittel:

Umschichtung von bis zu ¼ der gesamten Ländereinnahmen aus der Umsatzsteuer (der Rest wird nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt)

Ziel:

Die finanzschwachen Länder auf 92 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft anzuheben

2 Länderfinanz- ausgleich



Mittel:

Zuweisungen der finanzstarken an die finanzschwachen Bundesländer

Ziel:

Die finanzschwachen Länder auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft anzuheben

3 Leistungen des Bundes

Fehlbetrags- Ergänzungszuweisungen

an finanzschwache Länder; decken 90 % des restlichen Fehlbetrags zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ab

Sonderbedarfs- Ergänzungszuweisungen

zum Ausgleich teilungsbedingter Belastungen, unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzen und für die relativ hohen Kosten der politischen Führung in kleinen Bundesländern

Übergangs- Ergänzungszuweisungen

an finanzschwache alte Bundesländer, die durch den neuregelten Finanzausgleich stark belastet sind

Gestörtes Gleichgewicht: Die Gefährdung der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen

I. Länder und Kommunen als Grundpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 20 Abs. 1 GG ein Bundesstaat. Als sie am 23. Mai 1949 mit der Verabschiedung des Grundgesetzes gegründet wurde, existierten ihre Gliedstaaten – mit Ausnahme des Saarlands und der ostdeutschen Bundesländer – bereits. So wurden etwa die Verfassungen von Hessen und Bayern schon 1946 angenommen; sie sind die ältesten Konstitutionen des nach dem Zweiten Weltkrieg neu entstandenen demokratischen Deutschlands. Ausdruck der eigenen, nicht vom Gesamtstaat abgeleiteten Staatsgewalt der Länder ist Art. 30 GG. Diese Vorschrift enthält eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder, die in Art. 83 GG für die Verwaltung und in Art. 95 GG für die Rechtsprechung ergänzt wird.

Die Länder ihrerseits bestehen aus Kreisen und Gemeinden. In den Länderverfassungen ist ihre Autonomie – vergleichbar dem Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern – besonders geschützt. Auch fällt ihnen die Primärzuständigkeit für die Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben zu. In Hessen und Rheinland-Pfalz ist nach den Landesverfassungen der Verwaltungsvollzug auf kommunaler Ebene der Regelfall, von dem nur bei „dringendem öffentlichem Interesse“ abgewichen werden kann¹. Die besondere Stellung von Kreisen und Gemeinden findet sich im Grundgesetz wieder. So enthält Art. 28 Abs. 2 GG eine sogenannte „institutionelle Garantie“ der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Gliederung des Bundes in Länder und dieser wiederum in Kommunen entspricht ein dreistufiger Verwaltungsaufbau, wobei die Ausführung von Bundesgesetzen überwiegend auf der Ebene der

Länder und der Kommunen erfolgt. Ebenso werden landesrechtliche Vorschriften durch die Kreis- und Gemeindeverwaltungen vollzogen. Neben ihren originären Selbstverwaltungsbefugnissen wie beispielsweise der Planungshoheit fallen somit in die Zuständigkeit der Kommunen Angelegenheiten des Schul- und des Gesundheitswesens, Verkehrsaufgaben, Sozialhilfe sowie andere öffentliche Einrichtungen wie Bibliotheken oder Schwimmbäder. Landesaufgaben sind u. a. Polizei, Kultus und Rechtspflege. Daneben steht es beiden Gebietskörperschaften frei, weitere Aufgaben zu übernehmen oder zusätzliche Leistungen zu gewähren, soweit die Kompetenz hierfür, wie etwa im Falle der Landesverteidigung, nicht ausschließlich beim Bund liegt. Die Bereitstellung eigenständiger Angebote für die jeweilige Bevölkerung macht den eigentlichen Kern der Selbstverwaltung im Sinne politischer Autonomie aus.

II. Das Konnexitätsprinzip: Wer bestellt, zahlt

Die Erledigung von Aufgaben kostet Geld. Konsequenterweise ist in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die allgemeine Erfahrung mit berücksichtigt, daß Autonomie ohne Bereitstellung entsprechender Mittel inhaltsleer bleibt: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“ Adressat dieses Verfassungsgebotes sind primär die Länder, denen Kreise und Gemeinden staatsrechtlich zugeordnet sind. In Hessen etwa bestimmt Art. 137 Abs. 5 HessVerf, daß den Kommunen zur Durchführung ihrer Aufgaben die erforderlichen Geldmittel im Wege eines Lasten- und Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen sind. Aber auch der Bund ist zur Beachtung der Selbstverwaltungsgarantie verpflichtet. Es wäre widersinnig, wenn das Grundgesetz den Ländern in Art. 28 Abs. 2 Gebote aufer-

1 Art. 137 Abs. 1 HessVerf; Art. 49 VerfRhPf.

legte und den aus diesen gebildeten Gesamtstaat von der Einhaltung dieser Normen freistellte².

Der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung entsprechend sieht die Föderale Finanzverfassung vor, daß die staatlichen Einnahmen nicht nur einer Ebene zufließen, sondern alle drei an den Steuereinnahmen beteiligt werden. Nach Art. 106 GG verteilt sich die Lohn- und Einkommensteuer auf Bund, Länder und Gemeinden. Weitere sogenannte „Gemeinschaftsteuern“ sind die Körperschaft- und die Umsatz(Mehrwert)steuer, an denen Bund und Länder partizipieren³. Die Gemeinden⁴ erhalten ferner die Einnahmen aus der Gewerbe- und der Grundsteuer sowie aus weiteren Bagatellsteuern, die sie eigenständig erheben können (Hundesteuer, Getränkesteuer, Vergnügungsteuer etc.). Darüber hinaus fließen den Kommunen durch den jeweils landesrechtlich geregelten Finanzausgleich nach einem Verbundsystem Mittel aus den Einnahmen der Länder zu. Wichtige Steuerquellen für jene sind neben ihrem Anteil an den Gemeinschaftsteuern die Kraftfahrzeug- und die Erbschaft-, die Grunderwerb- und die Biersteuer sowie die Spielbankabgabe. Dem Bund allein vorbehalten ist schließlich der Ertrag aus der Mineralöl-, der Tabak- und der Branntweinsteuer sowie aus anderen Verbrauchssteuern (z. B. Sektsteuer). Im Jahr 1995 nahmen nach diesem Verfahren der Bund 366 Mrd. DM, die Länder gut 312 Mrd. DM und die Gemeinden mehr als 95 Mrd. DM ein.

Neben der Verteilung von Steuern regelt das Grundgesetz in Art. 104 a Abs. 3 ferner, daß bei Gesetzen, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, sofern der Eigenanteil der Länder 25 Prozent übersteigt. Die Vorschrift beinhaltet das sogenannte „Konnexitätsprinzip“, wonach der Bund bei der Zuweisung von Aufgaben an die Länder zugleich die Kostendeckung mitzuregeln hat. Allerdings wird der entstehende Aufwand nicht gänzlich abgedeckt. Auch in jenen Fällen, in denen die Länder die Gesetze nicht als eigene Angelegenheit, sondern im Auftrage des Bundes ausführen, übernimmt jener nur die Sach-, nicht jedoch die Personalkosten. Im Hintergrund

2 Vgl. Hartmut Maurer, Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), (1995), S. 1038 ff.

3 Zum Steuer- (Zerlegung und Umsatzsteuervorgangsausgleich) und zum Länderfinanzausgleich vgl. den Beitrag von Bernd Huber in diesem Heft.

4 Die Kreise finanzieren sich im wesentlichen durch die sogenannte „Kreisumlage“, die alle kreisangehörigen Gemeinden zu entrichten haben.

dieser nur anteiligen Kostenübernahme steht die Erwägung, daß beim Gesetzesvollzug Spielräume bestünden, die den Ländern – und ebenso den Kommunen – Möglichkeiten eröffneten, die Entstehung und die Höhe der Ausgaben zu steuern. Im Verhältnis der Länder zu ihren Gemeinden findet sich das „Konnexitätsprinzip“ ebenfalls. In Hessen beispielsweise ist dieser Grundsatz in Art. 137 Abs. 5 HessVerf geregelt.

III. Lastenverschiebung auf Kommunen und Länder

Rechtliche Vorgaben im Sinne einer „Lastenübertragungsbremse“ zwischen dem Bund und den Kommunen bestehen dagegen nicht. Aus Art. 104 a Abs. 3 GG wird sogar gefolgert, daß der Bund Kreisen und Gemeinden Kostenerstattungen nicht einmal dann gewähren könnte, wenn er dies aus freien Stücken wollte⁵. Im Lichte der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen könnte der Bund sich jedoch durchaus verpflichtet sehen, die Interessen von Kreisen und Gemeinden auch ohne eindeutige Regelung zu wahren. Die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre deutet allerdings in eine andere Richtung.

So hat die mittlerweile entstandene Regelungsdichte den Kommunen eine enorme Aufgabenfülle zur Erledigung überantwortet. Allein im Bereich der Kreise sind rund 80 Rechtsgebiete mit über 800 Einzelzuständigkeiten zu bearbeiten⁶. Darüber hinaus verringern sich durch zunehmend engere gesetzliche Vorgaben die Einflußmöglichkeiten der Verwaltungen auf Landes- und kommunaler Ebene, durch Ausübung von Ermessensspielräumen die Entstehung und die Höhe der Ausgaben noch nennenswert zu beeinflussen⁷.

Ein anderes Beispiel liefert der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Diese Leistung ist sozialpolitisch zweifellos bedeutsam. Die Kosten für diesen bundesgesetzlich geregelten Anspruch belaufen sich auf etwa 20 Mrd. DM für Investitionen und rund vier bis sieben Mrd. DM jährlich für den laufenden Betrieb⁸. Diese Belastungen sind

5 Vgl. Friedrich Schoch, Die Reformbedürftigkeit des Art. 104 a GG, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), (1995), S. 387.

6 Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise, in: DVBl., (1996), S. 534 ff.

7 Vgl. F. Schoch (Anm. 5), S. 388 f.

8 Vgl. ebd., S. 387.

von den Gemeinden und – über Investitions- und Betriebskostenzuschüsse – von den Ländern zu tragen.

Zur Existenzbedrohung für die kommunale Selbstverwaltung hat sich in den letzten Jahren die Sozialhilfe entwickelt. Lagen die Ausgaben für die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz 1960 noch bei insgesamt 3,6 Mrd. DM im Jahr, so haben die betreffenden Kosten mittlerweile die 50 Mrd. DM-Marke überschritten. Entsprechend stieg die relative Belastung der Sozialhilfeträger. Reichte 1963 in Baden-Württemberg noch weniger als die Hälfte der Kreisumlage zur Finanzierung der Sozialhilfeausgaben, so genügt heutzutage zur Kostendeckung nicht einmal mehr die gesamte Umlage⁹. Ursache dieser Kostenexplosion ist eine deutlich erhöhte Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen, die ihrerseits wiederum durch eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und Kürzungen im Bereich der vom Bund zu finanzierenden Arbeitslosenhilfe ausgelöst wird¹⁰. Je mehr sich der Bund in diesem Bereich entlastet, desto höher wird der Aufwand auf der kommunalen Ebene. Die Stadt Frankfurt am Main hat hieraus die Konsequenz gezogen und den Bund deswegen vor dem Bundesverfassungsgericht verklagt¹¹.

Im selben Umfang, wie der aus Entscheidungen des Bundesgesetzgebers resultierende Kostenanstieg die Haushalte von Kreisen und Gemeinden belastete, schrumpfte deren Spielraum für eigene politische Gestaltung. Demgemäß müssen auf derjenigen Ebene, auf der – nicht zuletzt durch die verbreiterte Einführung von Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten – das Element direkter Bürgerbeteiligung am stärksten ist¹², die vorhandenen Mittel für Maßnahmen verwendet werden, die nicht vor Ort, sondern im Bundestag entschieden werden. Als Folge der Finanznöte werden nicht selten, da eben von den Selbstverwaltungsgremien zu beeinflussen, kommunale Einrichtungen wie Schwimmbäder oder Bibliotheken geschlossen.

Ähnliche, wenn auch quantitativ weniger gravierende Auswirkungen finden sich auf Seiten der Länder, die durch besondere Unterstützungslei-

stungen für die Kommunen ebenso die gestiegenen Belastungen spüren. Zudem haben die Länder die „politischen Kosten“ dieser Entwicklung zu tragen. So können sich jene zum einen nicht in dem Umfang aus von ihnen mitfinanzierten Kommunalaufgaben zurückziehen, wie dies aufgrund ihrer eigenen Haushaltsschwierigkeiten notwendig wäre. Auch andere Einschränkungen, etwa im Falle der Kostenerstattung für die Aufnahme von Asylbewerbern, sind in den Ländern politisch nur schwer durchsetzbar, weil die Gemeinden und Kreise bereits über die durch die Bundesgesetzgebung verursachten Belastungen klagen und – aus ihrer Perspektive nachvollziehbar – nicht bereit sind, Leistungskürzungen von Landesseite unwidersprochen hinzunehmen. Schließlich überantwortet der Bund die gesetzgeberischen Umsetzungsschritte infolge von Rechtsänderungen ebenfalls den Ländern. Zuletzt machte der vom Bund entschiedene Wegfall der Vermögensteuer, einer Ländersteuer, und die zur Kompensation der Einnahmeausfälle angehobene Grunderwerbsteuer in denjenigen Ländern, in denen die Vermögensteuer zum Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs gehörte, entsprechende Anpassungen erforderlich.

Angesichts der finanziellen Zwänge der Kommunen versuchen diese wiederum, derartige Änderungen für Forderungen zur Anhebung der Zuweisungen zu nutzen. Weitere Auseinandersetzungen sind vorprogrammiert, sollte sich der Bund mit seinem Vorhaben durchsetzen, die den Gemeinden zufließende Gewerbesteuer abzuschaffen. Als Ausgleich wird den Kommunen ein Anteil an der Umsatzsteuer angeboten, der nach den Vorstellungen des Bundes von demjenigen der Länder abgezogen werden soll¹³. Überdies wird der Wegfall der Gewerbesteuer für wirtschaftsstarke Gemeinden katastrophale Folgen haben, da die vorgesehene Kompensation an die gegenwärtigen Einnahmen bei weitem nicht heranreicht. Weitere Mindereinnahmen befürchten Kommunen und Länder im Zuge der anstehenden Steuerreform. Allein für Hessen wird mit Ausfällen in Höhe von vier Mrd. DM gerechnet¹⁴.

Im Laufe der beschriebenen Entwicklung haben sich die finanziellen Möglichkeiten von Kommunen und Ländern, jeweils selbstverantwortete Politik zu gestalten, um beispielsweise durch eine verbesserte Infrastruktur, die Förderung von

9 Vgl. Friedrich Schoch/Joachim Wieland, Die Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG, in: Juristenzeitung (JZ), (1995), S. 982 ff.

10 Vgl. Der Bund will bei der Arbeitslosenhilfe sparen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 11. 1995.

11 Vgl. Stadt Frankfurt verklagt die Bundesregierung, in: Frankfurter Rundschau vom 20. 2. 1996.

12 Vgl. Eberhard Schmidt-Abmann, Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), (1996), S. 534 ff.

13 Vgl. Kommunen wollen ihren Besitzstand im Grundgesetz festschreiben, in: Handelsblatt vom 14. 2. 1996.

14 Vgl. Steuerreform. Vier Milliarden Verlust für Land und Kommunen, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 2. 1997.

Industrieansiedlungen oder zusätzliche Anstrengungen in Forschung und Lehre ihre Position im Wettbewerb der Standorte zu stärken oder auch um politische Akzente zu setzen, etwa in den Bereichen Umwelt und Soziales, erheblich verringert. Mancherorts kann von Selbstverwaltung im Sinne politischer Autonomie kaum noch die Rede sein. Ein weiterer Aspekt der faktisch eingeschränkten Selbständigkeit ist, daß finanzschwache Länder sich ihre Zustimmung zu Maßnahmen des Bundes „abkaufen“ lassen und im Bundesrat Regelungen zustimmen, die die Stellung der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund schwächen¹⁵.

IV. Auswirkungen der europäischen Integration auf die Haushalte von Ländern und Kommunen

Neben den Ausgaben für den Vollzug von Bundesgesetzen entstehen Ländern und Gemeinden auch Kosten durch die Ausführung von Vorschriften der Europäischen Union. Hierzu zählen etwa die Ausgaben für die Verwaltung von Subventionen. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zum Beispiel werden jeweils rund 1 000 Arbeitskräfte beschäftigt, nur um die Getreidemarktordnung zu administrieren. Ferner haben Länder und teilweise auch Kommunen Stellen geschaffen, um maximal an den Förderprogrammen zu partizipieren. Deren Zuweisungen waren allerdings nach den Vergabevorschriften auf einen Anteil von 50 Prozent begrenzt. Die andere Hälfte war von den Landeshäushalten zu tragen, in denen die – verniedlichend – als „Komplementärmittel“ bezeichneten Aufwendungen nicht selten an anderer Stelle fehlten bzw. dazu beitrugen, daß letztlich die Verschuldung stieg. Seit einiger Zeit zwingen die überwiegend durch Steuermindereinnahmen ausgelösten schwierigen Haushaltslagen die Länder dazu, die Zuzahlungen zu streichen und damit zu einem Verzicht auf die EU-Förderung. Dem Aufwand für die Ausführung von EU-Recht steht somit nicht einmal mehr eine anteilige Gegenleistung gegenüber. Zu den Kosten gesellen sich schließlich die Belastungen aus Vorgaben der EU, mit denen bestimmte Standards verbindlich gemacht werden¹⁶. So belaufen sich etwa die Kosten für die

15 Vgl. Ost-Finanzminister binden Steuerreform an Hilfen für ihre Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 5. 1997.

16 Vgl. Gisela Färber, Regionen in der Finanzverfassung der Europäischen Union – Probleme und Reformvorschläge, in: Steuern und Wirtschaft (StuW), (1996), S. 383 f.

Aufrüstung von Kläranlagen gemäß der 3. Trinkwasserrichtlinie allein in Hessen auf rund 900 Mio. DM. Der Betrag ist von den Kommunen aufzubringen, die dabei vom Land unterstützt werden. Ebenso wie im Falle des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz handelt es sich bei der betreffenden Regelung um eine durchaus sinnvolle Vorschrift. Allerdings waren auch hier diejenigen, von denen die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen verlangt wird, am Zustandekommen der Bestimmung nicht beteiligt. Und überdies resultiert zumindest ein Teil der durch verbesserte Kläranlagen zu beseitigenden Verschmutzung des Wassers aus einer mittels Dünge- und Pflanzenschutzmitteln intensivierten Landwirtschaft, wie sie nicht zuletzt durch EU-Subventionen gefördert wird¹⁷.

V. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und mögliche Folgen eines „innerstaatlichen Stabilitätspakts“

Eine Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion setzt neben relativer Preisstabilität und durchschnittlich niedrigen Kapitalmarktzinsen nach Art. 104c EG-Vertrag voraus, daß die jährliche Nettoneuverschuldung drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet und die Gesamtverschuldung aller öffentlichen Haushalte 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt. Entgegen früherer Erwartungen hat auch die Bundesrepublik Deutschland ernsthafte Probleme, die Richtwerte zur Verschuldung einzuhalten. 1995 und 1996 überstieg das Haushaltsdefizit mit 3,5 bzw. 4,2 Prozent die vorgegebene 3-Prozent-Marke¹⁸. Das Bundesministerium der Finanzen erwartet für 1997, daß die Nettokreditaufnahme auf 2,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden kann. Gegenwärtig muß allerdings davon ausgegangen werden, daß das Defizit 3,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen wird. Der Gesamtschuldenstand wird vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung für 1997 auf 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und damit deutlich über dem betreffenden „Maastricht-Kriterium“ geschätzt¹⁹. Es nimmt

17 Vgl. ebd., S. 384.

18 Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1996/97, Nov. 1996, Rdnr. 197 ff.

19 Vgl. Bonn verfehlt Maastricht-Ziel, in: Handelsblatt vom 15. 11. 1996.

daher nicht wunder, daß der Bund alles daransetzt, sein Defizit zu reduzieren und unter Berufung auf die notwendige Einhaltung der Vorgaben eigene Leistungen einschränkt. Bezogen auf die Bundesrepublik wären allerdings Kürzungen im Sozialbereich alles andere als eine tatsächliche Entlastung der öffentlichen Haushalte. Am Ende aufkommen müßten für die Leistungsreduzierungen des Bundes die Träger der Sozialhilfe und damit die kreisfreien Städte und Landkreise²⁰.

Neben den mittelbaren Folgen einer Anpassung der Bundesrepublik Deutschland an die Konvergenzkriterien können sich für die Haushalte von Ländern und Gemeinden weitere Belastungen ergeben. Nach den vorliegenden Daten müßte die Bundesrepublik bei einer Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nämlich damit rechnen, mit Sanktionen nach Art. 104c EG-Vertrag belegt zu werden. Zwar wenden sich die haushaltspolitischen Vorgaben des Vertrages von Maastricht an die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat. Dem föderalen Staatsaufbau entsprechend wird jedoch ein innerstaatliches Verfahren zu entwickeln sein, um das maximal zulässige Defizit auf die einzelnen Ebenen und Gebietskörperschaften zu verteilen. Darüber hinaus muß eine Regelung für die anteilige Übernahme eventueller Sanktionslasten gefunden werden.

Mittlerweile ist das Kriterium des Gesamtschuldenstands in den Hintergrund getreten; wahrscheinlich deshalb, weil wegen einer Verfehlung dieser Vorgabe die Teilnahme der Bundesrepublik an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nicht gefährdet zu sein scheint. Dies mag darin begründet sein, daß diese Quote kurzfristig kaum veränderbar und überdies zu einem Gutteil auf die besonderen Belastungen im Zuge der Deutschen Einigung zurückzuführen ist²¹. Mindestens mittelfristig bedarf es allerdings einer Absenkung der laufenden Defizite aller Gebietskörperschaften erheblich unter die Höchstgrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts, damit ein Rückgang der Schuldenstandsquote erreicht werden kann.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Juni 1996 seine Vorstellungen zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Fiskalkriterien in Form eines „nationalen Stabilitätspakts“ den Ländern übermittelt. Als Grundlage für den „Stabilitätspakt“ hält der Bund eine einfachgesetzliche

Regelung für ausreichend. Die Länder haben diesen Vorschlag wegen verfassungsrechtlicher Bedenken zurückgewiesen. Sie bezweifeln, ob Art. 109 Abs. 4 GG, auf den sich das Bundesministerium der Finanzen stützt, eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die mit einer Zuweisung von Defizitlimits verbundene Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder darstellt. Die Länder fordern daher eine entsprechende Verfassungsänderung.

Keine Einigung gibt es bislang auch hinsichtlich des Verfahrens, mit dem die Höhe der anteiligen maximalen Verschuldung ermittelt und eine eventuelle Sanktion anteilig zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander verteilt werden soll²².

Bei der Zuordnung der maximal zulässigen Defizite auf Bund und Ländergesamtheit ist zunächst unstrittig, daß dem Bund die Sozialversicherungen und den Ländern die Kommunen zuzurechnen sind. Allerdings fordert das Bundesministerium der Finanzen eine pauschale hälftige Aufteilung des zulässigen Defizits auf Bund und Ländergesamtheit, wobei für den Bund zusätzlich eine sogenannte „Konjunkturgutschrift“ im Falle einer Rezession vorgeschlagen wird.

Diese Position wird von allen Ländern abgelehnt. Maßgebliche Gründe hierfür sind die deutlich größeren Ausgabenanteile, ein mangels eigener Steuergesetzgebungskompetenz erhebliches Autonomiedefizit auf Länderseite und eine mindestens ebenso starke Betroffenheit durch Konjunkturschwankungen wie dies beim Bundeshaushalt der Fall ist.

Insgesamt wäre deshalb aus Sicht der Länder derzeit eher eine Verteilung der zulässigen Defizite auf Bund und Länder im Verhältnis von 40 zu 60 angebracht. Wegen der größeren Dynamik der Ausgaben auf Länder- und Gemeindeebene dürfte darüber hinaus diese Relation nicht einmal dauerhaft festgeschrieben werden. Um relativ bald zu abschließenden Vereinbarungen zu gelangen, wird als zwischen Bund und Ländern kompromißfähige Lösung etwa von Hessen vorgeschlagen, den jährlichen Fehlbetrag der öffentlichen Haushalte nach einem noch näher auszuhandelnden Schlüssel nach dem Muster von 45 – x auf seiten des Bundes und von 55 + x auf seiten der Länder zu verteilen.

Der Zuordnung eventueller von der Ländergesamtheit zu tragenden Sanktionen geht die Festle-

20 Vgl. Peter Thelen, Waigel treibt ein gefährliches Spiel, in: Handelsblatt vom 25. 3. 1997; Waigel wirft eine Nebelkerze, in: ebd.

21 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1997.

22 Zum folgenden vgl. Streit um Euro-Strafgelder, in: DIE WELT vom 12. 5. 1997; Schleußer macht sich für eine Grundgesetzänderung stark, in: Handelsblatt vom 13. 5. 1997.

gung „Maastricht-konformer“ Verschuldungsobergrenzen voraus. Hierzu werden drei Schlüsselgrößen diskutiert: die Einwohnerzahl, das bisherige Finanzierungsdefizit und die Steuerkraft.

Für den *Einwohnerschlüssel*, der zunächst auch vom Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagen wurde, spricht die einfache Handhabbarkeit. Zudem ist die Einwohnerzahl eine wesentliche Bestimmungsgröße des Finanzbedarfs. Allerdings finden die unterschiedlichen Ausgangssituationen der Länder – insbesondere die unterschiedliche Pro-Kopf-Verschuldung – bei dieser Vorgehensweise keinen Niederschlag.

Alternativ hierzu wird eine Verteilung nach den *Finanzierungsdefiziten* in einer Referenzperiode diskutiert. Dieser Schlüssel wird – nicht zufällig – von den finanzschwachen Ländern favorisiert. Er begünstigt nämlich diejenigen Länder, die im Referenzzeitraum hohe Defizite realisiert haben. Dagegen wird die Haushaltsautonomie gerade jener Länder eingeschränkt, die bisher geringe Defizite aufweisen.

Sachgerecht wäre wegen des engen finanzwirtschaftlichen Bezugs eine Verteilung der Verschuldung nach der *Finanzkraft*. Problematisch hieran ist jedoch, daß einige Länder kaum in der Lage sein werden, diese Verschuldungsgrenzen einzuhalten.

Die unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Länder lassen sich am besten durch einen Mischschlüssel in Einklang bringen, bei dem die Schlüsselkriterien Finanzierungsdefizit und Einwohnerzahl bzw. Finanzkraft angemessen gewichtet werden. Ferner sollte das „Kombinationsmodell“ so ausgestaltet sein, daß zumindest langfristig eine Ausrichtung der Verschuldung an der finanziellen Leistungsfähigkeit gewährleistet wird. Dies ist möglich durch eine degressive Ausgestaltung des Elements Finanzierungsdefizit in einem Zeitraum von etwa 20 Jahren.

Primäres Ziel eines „nationalen Stabilitätspaktes“ ist die Einhaltung der Konvergenzkriterien durch den Gesamtstaat. Sollte es zu Sanktionen gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verletzung der Stabilitätskriterien kommen, stellt sich erneut ein Verteilungsproblem. Angesichts der möglichen finanziellen Größenordnungen – bei einer derzeitigen Überschreitung der Defizitgrenze um 0,2 Prozent wären dies rund sieben Mrd. DM – wäre jedes einzelne Land finanziell überfordert, wenn es die Sanktionslasten allein tragen müßte, weil es als einziges seine Verschuldungsobergrenze verletzt hat. Zugleich ist ebensowenig vertretbar, daß eine Ebene oder ein Land prinzipiell für das eventuelle Fehlverhalten anderer Länder mithaftet. Eine verursachergerechte Zuordnung der Sanktionen wäre demgegenüber das angemessene Mittel, um die Einhaltung der Defizitgrenzen durch alle Gebietskörperschaften und damit durch den Gesamtstaat auf lange Sicht zu gewährleisten.

Demgemäß hätte jede Gebietskörperschaft, die das für sie festgelegte Defizitlimit überschritten hat, für jedes Jahr der Sanktionsverhängung den Betrag zu erbringen, um den sie ihre Verschuldungsobergrenze überschreitet. Ausnahmen sollten nur dann gestattet werden, wenn ein Land wegen einer Haushaltsnotlage durch die Sanktionszahlung übermäßig belastet würde. Der verbleibende Sanktionsbetrag wird von Bund und Ländern durch Vorabentnahme aus dem Umsatztsteueraufkommen gemeinsam getragen. Auch im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern wäre eine „verursacherbezogene“ Aufteilung eventueller Sanktionen angemessen, da hierdurch mitberücksichtigt wird, daß der Großteil der Defizitüberschreitung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt in den Verantwortungsbereich des Bundes fällt²³.

23 Euro-Sanktionen. Sparen oder zahlen, in: DER SPIEGEL, Nr. 20/1997, S. 16.

Ursula Männle: Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, S. 3–11

Der Föderalismus ist im Grundgesetz als das tragende politische Strukturprinzip unaufhebbar verankert. Zu den Besonderheiten des bundesdeutschen Föderalismus zählen insbesondere die starke Position des Bundes sowie die enge Verflechtung von Bund und Ländern in der Gesetzgebung und bei der Verteilung der Kompetenzen. Der Bundesrat ist das Verfassungsorgan, über das die Länder an der Bundesgesetzgebung mitwirken.

Die bundesstaatliche Ordnung hat sich im Laufe der Entwicklung gewandelt. Die beiden Elemente Unitarisierung und Kooperation haben eine immer stärkere Ausprägung erfahren. In der politischen Praxis beeinträchtigte der Zug zu einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung und der starke Zwang zur Zusammenarbeit zunehmend die eigenverantwortlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länderregierungen und der Länderparlamente.

Die Grundgesetzänderung von 1994 stoppte diese Entwicklung. Die Reformen in der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung haben die Befugnisse des Bundes bei der Gesetzgebung eingeschränkt. Der zentrale Punkt dieser Reform ist die Ersetzung der „Bedürfnisklausel“ in Art. 72 GG durch eine Erforderlichkeitsklausel.

Den Ländern hat die Grundgesetzänderung neuen Gestaltungsspielraum gebracht. Sie eröffnet ihnen die Möglichkeit, Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder zu verlagern. Die Rückholung von Kompetenzen im legislativen Bereich ist für die Länder ein erster Schritt, die Vorteile des Wettbewerbs für die eigene politische Entwicklung zu nutzen. Eine Neugliederung der Länderstruktur und eine Neufassung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs sind weitere Reformziele auf dem Weg zu einem modernen, kompetitiven Föderalismus.

Rudolf Hrbek: Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, S. 12–21

Die Europäische Integration stellte für die deutschen Länder und damit für den deutschen Föderalismus von Anfang an eine Herausforderung dar:

- Die Länder sahen die Gefahr einer Kompetenzaushöhlung und einer Beschränkung ihres eigenständigen politischen Gestaltungsspielraums, weil im Rahmen der EG/EU-Integration Maßnahmen auf Gebieten getroffen wurden, die zu ihren Kompetenzen gehörten.
- Die Länder sahen sich zudem von der Mitwirkung an Entscheidungen der Europapolitik ausgeschlossen, weil die Bundesrepublik im Rat, dem wichtigsten Entscheidungsorgan der EG/EU, von der Bundesregierung vertreten wurde.

Die Länder reagierten darauf mit verschiedenen Strategien:

- Sie bemühten sich erfolgreich um wirksame und letztlich verfassungsrechtlich (Art. 23 GG) verankerte Mitwirkungsmöglichkeiten bei der innerstaatlichen Behandlung von Angelegenheiten der EU.
- Sie entwickelten recht kreativ eigenständige Aktivitäten gegenüber Institutionen der EG/EU und etablierten sich als Mitspieler in der europäischen Arena (z. B. Informationsbüros der Länder in Brüssel).
- Schließlich bemühten sie sich um eine institutionalisierte Stärkung ihrer Stellung auf EU-Ebene durch Schaffung eines Regionalorgans (Ausschuß der Regionen), die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag von Maastricht, die Möglichkeit der Mitwirkung an Verhandlungen im Rat und die Forderung nach einem Klagerecht vor dem EuGH.

Insbesondere innerstaatlich haben die Länder ihre Position gestärkt, wobei ihnen der Bund entgegengekommen ist; der Föderalismus hat eine erneute Bewährungsprobe bestanden; sein Charakter als „Beteiligungs-Föderalismus“ ist allerdings verstärkt worden. Zusätzlich ergeben sich im Rahmen der EU für die Länder neue Möglichkeiten für eigenständige Aktivitäten, bspw. auf dem Gebiet der regionalen Strukturpolitik (direkte Partnerschaft mit der Kommission) und auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit.

Bernd Huber: Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, S. 22–30

Der Finanzausgleich bildet einen der wichtigsten, aber auch schwierigsten Bausteine des deutschen Föderalismus. Er regelt einerseits die Verteilung der (Steuer-)Einnahmen zwischen Bund und Ländern – den sogenannten vertikalen Finanzausgleich –, andererseits die Verteilung zwischen den Bundesländern – den sogenannten horizontalen Finanzausgleich. Einer der Gründe, warum der deutsche Finanzausgleich mitunter schwer verständlich erscheint, ist, daß er diese beiden Dimensionen miteinander vermischt.

Im vorliegenden Beitrag geht es darum, das System des deutschen Finanzausgleichs in einfacher und verständlicher Weise zu erläutern und Ansätze für eine Reform aufzuzeigen. Neben seiner geringen Transparenz erscheinen dabei insbesondere der hohe Nivellierungsgrad der Ländereinnahmen im Länderfinanzausgleich und die fehlende Steuerautonomie der Länder aus ökonomischer Sicht als besonders kritische Probleme des deutschen Finanzausgleichs.

Thomas Kreuder: Gestörtes Gleichgewicht. Die Gefährdung der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, S. 31–36

In der Bundesrepublik Deutschland nehmen Länder und Kommunen eine besondere Stellung ein. Sie bestanden bereits vor der Gründung des Bundes, und ihre Autonomie wird durch verschiedene Vorschriften des Grundgesetzes geschützt. Im Regelfall werden Bundesgesetze durch die Länder ausgeführt, die sich ihrerseits wieder zumeist der Verwaltungen von Gemeinden und Kreisen bedienen. Der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung entsprechend sieht die Föderale Finanzverfassung vor, daß die staatlichen Einnahmen angemessen auf alle staatlichen Ebenen verteilt werden. Daneben bezwecken weitere Schutzvorschriften, daß bei einer Verlagerung von Aufgaben auf nachgeordnete Ebenen die damit verbundenen Kosten – zumindest teilweise – gedeckt werden.

Seit einiger Zeit ist jedoch festzustellen, daß gesetzgeberische Entscheidungen, insbesondere auf Bundesebene, Ländern und Kommunen kaum noch Spielräume beim Verwaltungshandeln und damit für eine eigenständige Kostenkontrolle belassen. Zudem belasten Leistungsgesetze und der Rückzug des Bundes aus bislang erfüllten Verpflichtungen die Haushalte von Ländern und Gemeinden.

Daneben hat seitens der EU eine ähnliche Entwicklung eingesetzt. Konsequenz dieser Entwicklung sind tendenziell schrumpfende Gestaltungsspielräume von Landes- und Kommunalparlamenten, die zudem nicht selten gezwungen sind, eigene Angebote einzustellen, um die ihnen übertragenen Aufgaben noch finanzieren zu können. Schließlich erwächst in Gestalt des „innerstaatlichen Stabilitätspaktes“ eine neue Gefahr für die Haushalts- und Gesetzgebungsautonomie von Ländern und Gemeinden.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

Jahrgang **1996**

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.): **Jahrgänge: 1992-1995**

Erscheinungstermin Jahrgang 1996: Juli 1997



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,

Fleischstraße 62-65.
Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung
54290 Trier

Aus Politik

Beilage zur Wochenzeitung Das

Gesamtverzeichnis
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre
**Aus Politik
und**

**Gesamtverzeichnis
1953-1992**

Chronologisches Register,
Autorenregister,
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

Preis: 15,- DM
zuzügl. Versandkosten

GUTSCHEIN



Gegen Rücksendung dieses Original-Gut-
scheins erhalten Sie durch die Post vier
kostenlose Ausgaben der Wochenzeitung

Das Parlament

mit der Beilage

„Aus Politik und Zeitgeschichte“

Name: _____

Straße: _____

PLZ/Wohnort: _____

Anschrift: Das Parlament, Leserservice,
Postfach 30 40, 54220 Trier