

Föderalismusreform in Deutschland

Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion
und zur Arbeit der Bundesstaatskommission

Thomas Fischer, Gerhard Hirscher, Udo Margedant,
Gerhard Schick, Horst Werner



Konrad
Adenauer
Stiftung

| BertelsmannStiftung

STIFTUNG
Marktwirtschaft
Frankfurter Institut

Die Stiftung für liberale Politik
Friedrich Naumann
Stiftung

 Hanns
Seidel
Stiftung

Föderalismusreform in Deutschland

Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur
Arbeit der Bundesstaatskommission

Thomas Fischer/Gerhard Hirscher/Udo Margedant/Gerhard
Schick/Horst Werner

Forum Föderalismus 2004

© 2004, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Hanns-Seidel-Stiftung, München
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
Stiftung Marktwirtschaft, Berlin
Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam

Inhalt

Vorwort	3
1. Demokratie durch Föderalismus	5
2. Merkmale des deutschen Föderalismus	10
3. Die Reformdiskussion in Deutschland	19
4. Wesentliche Kritikpunkte aus der Sicht des Bürgers	24
5. Reformdruck durch die Europäisierung des Bundesstaates	26
6. Reforminitiativen und Reformkonzepte	30
7. Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“	51
8. Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung („Bundesstaatskommission“)	54
9. Literaturhinweise	59
10. Ansprechpartner in der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“	72
11. Mitglieder der Bundesstaatskommission	75
Die Autoren	81

Vorwort

Die föderale Ordnung ist im Grundgesetz als ein festes Prinzip verankert und hat maßgeblich zur Stabilität der Demokratie in Deutschland beigetragen. Gleichwohl ist der Föderalismus seit Gründung der Bundesrepublik Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Kontroversen, in denen häufig Machtfragen und Fragen der politischen Durchsetzbarkeit von Reformen in den Vordergrund treten, anstatt die Bedeutung einer Föderalismusreform für die Demokratie in Deutschland zu reflektieren. Anliegen des Leitfadens ist es deshalb, die föderale Ordnung und die gegenwärtige Reformdiskussion in Deutschland unter verschiedenen Aspekten darzustellen: demokratietheoretische Begründung, spezifische Merkmale des deutschen Föderalismus sowie Reforminitiativen und Reformkonzepte in der aktuellen Diskussion. Literaturhinweise liefern praktische Hinweise, die den Zugang zum Thema erleichtern.

Der Leitfaden zur Föderalismusreform möchte Orientierungshilfen für die Beschäftigung mit diesem Thema geben. Er baut auf den Maßnahmen (Veranstaltungen und Publikationen) auf, die von den beteiligten Stiftungen durchgeführt wurden. Er stellt auch die Stiftungsallianz „Bürger naher Bundesstaat“ und

die Arbeit der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vor.

Thomas Fischer
Bertelsmann Stiftung

Gerhard Hirscher
Hanns-Seidel-Stiftung

Udo Margedant
Konrad-Adenauer-Stiftung

Gerhard Schick
Stiftung Marktwirtschaft

Horst Werner
Friedrich-Naumann-Stiftung

1. Demokratie durch Föderalismus

Eine föderative Ordnung bildet politische Einheit, ohne die Besonderheiten der Glieder aufzuheben; sie verbindet also Vielfalt und Einheit miteinander. Ein lebendiger Föderalismus lebt von der Wahrung regionaler Vielfalt und der Individualität seiner Glieder, der Länder und der Kommunen. Aber Sinn und Aufgabe der föderativen Ordnung erschöpfen sich nicht im Akt der Staatsbildung.

Die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern trägt maßgeblich zur Machtbegrenzung und Kontrolle von Machtausübung bei. Der Föderalismus befördert damit in größtmöglichem Maße politische Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger. Dezentrale Verankerung von Verantwortung in einer größeren politischen Gemeinschaft ist aber nicht nur eine demokratische Forderung, sondern auch eine höchst pragmatische Notwendigkeit; denn eine wesentliche Stärke föderaler Ordnung liegt darin, dass politische und wirtschaftliche Herausforderungen flexibel bewältigt werden können und eine Vielzahl politischer Lösungen angeboten wird.

Diese Vielfalt befördert politisches Lernen und die Suche nach den besten Möglichkeiten für Problemlösungen. Ein gut funktionierender Föderalismus organisiert effizient gesellschaftliche Lernprozesse durch bürgerschaftliches Engagement. Die Bürger testen sozusagen im föderalen Staat gleichzeitig unterschiedliche Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Herausforderungen. Das hat einerseits positiv zur Folge, dass politische Fehler bei der Bewältigung von Problemen im Unterschied zum Zentralstaat nicht landesweit gemacht werden. Andererseits können erfolgreiche Problemlösungen Grenzen überschreiten und durch politische Lernprozesse dann zum

Allgemeingut werden. Zugleich werden durch solche Lernprozesse Kosten minimiert, und Chancen für Problemlösungen nehmen zu. Das schließt zwar auch im Föderalismus Fehlentscheidungen nicht aus. Aber die föderale Ordnung ist prinzipiell flexibler als andere politische Ordnungssysteme, sofern die Aufgaben von Bundes- und Landesebene zureichend entflochten sind.

Regionales Handeln konstituiert alleine schon Vielfalt im Föderalismus. Regionale und kommunale Repräsentation sichern insofern die Demokratie und schaffen zugleich Bürgernähe. Die Förderung regionaler Präferenzen entspricht einem gesellschaftlichen Bedürfnis und ist Ausdruck einer lebendigen Demokratie. Das Spektrum der Repräsentation von Kommunalparlamenten über Landesparlamente bis zum Bundestag eröffnet dem Bürger vielfältige Zugänge zur Politik, lässt die Möglichkeit zu, mit politischen Alternativen oder neuen politischen Bewerbern bzw. Parteien zu „experimentieren“, und bietet zugleich mit den lokalen und regionalen politischen Arenen Ausbildungsorte für politisches Personal an.

Die Vorteile des Föderalismus kommen nur dann zum Tragen, wenn die zentrale Gestaltungsfrage einer bundesstaatlichen Ordnung richtig beantwortet wird: Welche Ebene soll welche Aufgaben übernehmen, damit den Interessen der Bürgerinnen und Bürger am besten Rechnung getragen wird?

Das Subsidiaritätsprinzip spricht die Kompetenzfrage und die Frage der gesellschaftlichen Eigenverantwortlichkeit an. Es verpflichtet jede höhere Ebene im föderalen Staatsaufbau dazu zu begründen, warum eine Aufgabe nicht auf der nachgeordneten Ebene erledigt werden kann, und führt deshalb idealerweise zu einer mehrstufigen staatlichen Ordnung mit

echter Selbstverwaltung kleinerer Einheiten und ihrer Verbindung zu den übergeordneten Einheiten. Nur die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf den verschiedenen staatlichen Ebenen führt dazu, dass politische Entscheidungen möglichst nahe am Bürger getroffen werden. Bürgernähe setzt jedoch auch voraus, dass die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse transparent sind. Dezentralisierung und Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen auf die kleinen Einheiten erhöhen zudem im positiven Sinne den Rechtfertigungsdruck für die Gebietskörperschaften.

Ökonomische Effizienzkriterien liefern teils Begründungen für zentralisierte, teils für dezentralisierte Bereitstellung öffentlicher Leistungen und Regulierungen. Externe Effekte und Größenvorteile in der Produktion öffentlicher Güter sprechen für zentralisierte Leistungserstellung, während von einem Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften, wie er bei dezentraler Entscheidungskompetenz entsteht, eine höhere Effizienz und eine stärkere Orientierung an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger erwartet wird. Minimale Organisationskosten¹ werden in einer mehrstufigen staatlichen Ordnung erreicht.

Im demokratischen Staat geht die Legitimation staatlichen Handelns von den Bürgern aus. Das gilt auch für die Verteilung der Aufgaben im Bundesstaat. Wollen die Bürger ein einheitliches Leistungsniveau in allen Regionen ihres Staates oder trauen sie der dezentralen Ebene eine adäquate Antwort auf die

¹ Albert Breton/Anthony Scott: *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto 1978.
Albert Breton/Anthony Scott: *The Design of Federations*. Montreal 1980.

aktuellen Herausforderungen nicht zu, fehlt der Politik in den Gliedstaaten die eigenständige Legitimation für politisches Handeln. Umgekehrt scheitern Zentralstaaten daran, ihre Konzepte auch in Regionen umzusetzen, die ihre Angelegenheiten selbstständig regeln wollen. Die Kompetenzverteilung zwischen zentraler und dezentraler Ebene ist damit keine technokratische Angelegenheit für Experten, sondern muss von den Bürgern legitimiert sein.²

Die Aufgabenverteilung im Bundesstaat ist nur dann ziel führend, wenn die finanzielle Ausstattung der jeweiligen Gebietskörperschaften eine Erfüllung der übertragenen Aufgaben ermöglicht. Im Idealfall fallen deshalb Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung zusammen (Konnexität). Der deutsche Föderalismus ist aber dadurch gekennzeichnet, dass in vielen Fällen die Gesetzgebung dem Bund, die Verwaltung den Ländern zusteht. Aus diesem Grund ist zwischen Gesetzgebungskonnexität – dem Zusammenfallen von Regelungs- und Finanzierungsverantwortung, das mit der griffigen Formel „wer bestellt, bezahlt“ umschrieben wird – und Verwaltungskonnexität – dem Zusammenfallen von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung – zu unterscheiden. Gesetzgebungskonnexität verhindert, dass bei gesetzgeberischen Entscheidungen die Finanzierungslasten ausgeblendet und die finanzierenden Gebietskörperschaften überfordert werden. Insbesondere können Kosten nicht von der höheren politischen Ebene auf die unteren Ebenen überwältzt werden. Außerdem wird im politischen Alltag deutlich, wer für

² Lüder Gerken/Jörg Markt/Gerhard Schick/Andreas Renner: Eine freiheitliche supranationale Föderation. Zur Aufgabenverteilung in Europa. Baden-Baden 2003.

Belastungen der Bürger tatsächlich verantwortlich ist.³ Verwaltungskonnexität verhindert den verschwenderischen Umgang mit staatlichen Geldern, weil in der konkreten Durchführung ein Anreiz zu sparsamem Mitteleinsatz besteht.

Bundesstaaten sind keine Inseln, sondern stehen in Beziehung zu anderen Staaten und wirken an internationalen Vereinbarungen und supranationalen Zusammenschlüssen mit. Die Aufgabenverteilung im Bundesstaat hat insoweit nicht nur die Aufgabe, eine optimale Erfüllung staatlicher Aufgaben im Innern sicherzustellen. Vielmehr muss sie auch garantieren, dass die Interessen der Bürger auf internationaler Ebene aktiv vertreten und umgekehrt internationale Verpflichtungen im Innern umgesetzt werden. Je intensiver die internationale Einbindung des Bundesstaates, desto wichtiger wird diese externe Funktion. Gleichzeitig verändern supranationale Zusammenschlüsse auch die interne Aufgabenverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten.⁴ Dies zeigt sich vor allem in der Entstehung föderaler Strukturen auf europäischer Ebene, die in allen bundesstaatlich oder dezentral organisierten Mitgliedstaaten Anpassungen in der föderalen Ordnung notwendig machen.

³ Siehe hierzu: Roland Sturm: Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Forum Föderalismus 2004, Gütersloh 2004.

⁴ Vgl. hierzu bereits Wilhelm Röpke (1945): Internationale Ordnung – heute, 3. Aufl., Bern und Stuttgart 1979, S. 66 ff.
Gerhard Schick: Doppelter Föderalismus in der Europäischen Union. Eine verfassungsökonomische Untersuchung. Frankfurt/Main 2003.

2. Merkmale des deutschen Föderalismus

Der deutsche Föderalismus war im Unterschied zu anderen, traditionellen Bundesstaaten wie den USA oder der Schweiz zu keiner Zeit am Ideal einer eindeutigen Aufgabentrennung der Bundes- und Landesebene für die einzelnen Politikfelder orientiert. Vielmehr war bereits in den Verfassungen von 1871 und 1919 als Grundelement des deutschen Bundesstaatsmodells die gesamtstaatliche Kooperation durch Aufteilung in Gesetzgebungskompetenzen einerseits und Verwaltungs- bzw. Vollzugskompetenzen andererseits verankert.⁵

Die Konstruktionsprinzipien des Grundgesetzes verpflichten Bund und Länder zur engen Zusammenarbeit bei einer Vielzahl staatlicher Aufgaben und Kompetenzen. In der geschichtlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Kooperation seit den fünfziger Jahren⁶ zunehmend verstärkt mit der Folge, dass die Entscheidungsebenen zwischen dem Bund und den Ländern immer stärker verflochten und vermischt wurden. Eine markante Zäsur bildet die Verfassungsreform von 1969. Sie hat dem Bund die Befugnis eingeräumt, die Länder auf eine einheitliche Linie in der Konjunktur- und Haushaltspolitik zu verpflichten. Sozusagen als Kompensation haben die Länder über den Bundesrat weitreichende Zustimmungsrechte erhalten. So können die Länder(exekutiven) über den Bundesrat, der rund 60 Prozent aller Bundesgesetze zustimmen muss, Kompetenzverluste aus-

⁵ Vgl. dazu im Einzelnen: Stefan Oeter: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen 1998, S. 29 ff.

⁶ Vgl. ebenda, 12. – 14. Kap.

gleichen; Verlierer dieser Verflechtung der Entscheidungsstrukturen sind die Landesparlamente in ihrer Funktion als Gesetzgeber und Institutionen dezentraler politischer Verantwortung in der repräsentativen Demokratie.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG hat der Verlagerung von originären Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund durch extensive Auslegung der konkurrierenden Gesetzgebung lange Zeit Vorschub geleistet. Zwar wurde mit der Verfassungsänderung von 1994 Art. 72 Abs. GG modifiziert. An die Stelle der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ist bei der „Bedürfnisklausel“ für die Erforderlichkeit von Bundesgesetzgebung die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ getreten. Aber der Autonomieverlust der Länder konnte damit nicht wirkungsvoll eingedämmt werden. Der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum des Bundes ist weiterhin nahezu unkontrolliert und unbeschränkt geblieben. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einem Urteil des 2. Senats vom 24. Oktober 2002 erstmals mit der Problematik auseinandergesetzt, inwiefern „Bedürfnis“ justitiabel ist. Es kommt zu dem Schluss: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“⁷ Gleichmaßen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Entscheid vom 27. Juli 2004 das fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes („Juniorprofessur“) als Kompetenzüberschreitung

⁷ BVerfGE, 2 BvF 1/01.

des Bundes in der Rahmengesetzgebung für verfassungswidrig erklärt.⁸ Das Grundgesetz lässt also nach Auffassung des Gerichts auf allen in den Artikeln 74 (konkurrierende Gesetzgebung) und 75 (Rahmengesetzgebung) genannten Gebieten eine Rechtsvielfalt prinzipiell zu.

Die Ausweitung des Beteiligungsföderalismus und damit verbunden die Verlagerung ursprünglicher Kompetenzen der Länder auf den Bund, aber auch die verstärkte Einflussnahme des Bundes in den Bereichen, die in der Kompetenz der Länder verblieben sind, sind also wesentliche Charakteristika des bundesdeutschen Föderalismus geworden. Beides findet Niederschlag in der Finanzordnung, die in einem föderativen System mehrere Aspekte zu klären hat: Sie beantwortet grundsätzlich die Frage, welche Ebene im Bundesstaat für die Finanzierung welcher Staatsaufgabe aufkommen muss. Damit die Ebenen ihre Aufgaben erfüllen können, muss ihnen ein Anteil am Steueraufkommen zustehen. Die Finanzverfassung legt außerdem fest, ob der Zentralstaat oder die Gliedstaaten die Steuergesetze erlassen. Sie bestimmt weiterhin die Ertragshoheit, also wie sich die einzelnen Einnahme-Arten und damit auch die Gesamteinnahmen des Staates auf die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen aufteilen, und wer für die Erhebung der Steuern verantwortlich ist. Schließlich regelt sie den Finanzausgleich.

Die in Art. 106 GG geregelte Steuerverteilung ist ein wesentlicher Schwachpunkt der Finanzordnung. Zwar hat sich das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 1 und Abs. 2 für ein Trennsystem hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkommens bei der Ertragshoheit, nicht aber bei der Steuergesetzgebung ent-

⁸ BverfGE, 2 BvF 2/02.

schieden. Dort wird ausdrücklich festgelegt, welche Steueraufkommen dem Bund und welche den Ländern zustehen. Für die ertragreichsten Steuern, das sind die Einkommen-, Umsatz- und die Körperschaftsteuer, besteht ein Verbundsystem, nach dem die Aufkommensanteile auf die Gebietskörperschaften verteilt werden (Art. 106 Abs. 3 GG). Auf diese Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder entfallen fast drei Viertel des Steueraufkommens. Da neben diesen Steuern auch fast alle Steuern, für die das Trennsystem bei der Ertragshoheit gilt, durch Bundesgesetz geregelt sind, bleibt den Ländern kaum Raum für eigene Steuergesetzgebung. Hierin liegt auch einer der Gründe für die gegenwärtige Finanzkrise der Länder und Kommunen; denn beide Gebietskörperschaften können Steuereinbrüche aus eigener Kraft nur schwerlich kompensieren. Die Länder haben bei Schwankungen der Haushalte nur die Möglichkeit, über Ausgabenkürzung oder über Verschuldung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen und des Stabilitätspakts („Maastricht“-Verschuldungsgrenzen) Defizite auszugleichen. Außerdem sind viele Ausgaben von Ländern und Kommunen durch Bundesgesetze festgeschrieben.

Maßgeblich mitverantwortlich für die Politikverflechtung und für die Verwischung von Verantwortlichkeiten sind Mischfinanzierungen, die in Deutschland eine lange Tradition haben. Sie betreffen die Ausnahmen vom Prinzip der Gesetzgebungskonnexität bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104 a Abs. 2 GG), den Geldleistungsgesetzen (Art. 104 a Abs. 3 GG) und den Investitionshilfen des Bundes (Art. 104 a Abs. 4 GG). Politikverflechtung und Verwischung von Verantwortlichkeiten ergeben sich auch aus den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG (Aus- und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschafts- und Agrarstruktur, Küstenschutz sowie freiwillige Zusammenarbeit bei Wissen-

schafts- und Forschungsförderung). Die Gemeinschaftsaufgaben verpflichten Bund und Länder zur gemeinsamen Planung, Entscheidung und Finanzierung bei Aufgaben, die grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen.

Der Finanzausgleich erreicht über verschiedene Mechanismen eine fast hundertprozentige Angleichung der Finanzausstattung der Länder. Das hat den Finanzausgleich dem Vorwurf ausgesetzt, eine zu starke Nivellierung herbeizuführen, also exzessive interregionale Umverteilung zu betreiben. Das ist insofern richtig, als tatsächlich für die Länder keine Anreize bestehen, durch eine Stärkung ihrer Wirtschafts- und damit auch Finanzkraft oder durch eine wirksame Durchsetzung des Steuerrechts höhere Steuereinnahmen zu erzielen. Die Kombination aus dezentraler Verantwortung für die regionale Wirtschaftspolitik und für die Steuerverwaltung einerseits und stark nivellierendem Finanzausgleich andererseits ist deshalb hoch problematisch. Sie verzerrt wirtschaftspolitische Entscheidungen und führt dazu, dass die Länder Steuerhinterziehung bewusst tolerieren.

Bei der Bewertung des Finanzausgleichs muss jedoch erstens berücksichtigt werden, dass er nur zu einem Teil distributiven Zielen dient. Ein wesentlicher Teil besteht in Korrekturen der Primärverteilung. So verhindert die Regelung, nach der die Umsatzsteuer im Wesentlichen nach der Einwohnerzahl verteilt wird, dass überdurchschnittliche Umsätze an Hafen- und Flughafenstandorten sowie Zentralorten zu höheren Steuereinnahmen führen. Außerdem fehlen den Stadtstaaten Steuereinnahmen, weil viele Menschen, die ihre Leistungen nutzen, im Umland wohnen und dort ihre Steuern zahlen. Zweitens ist die dem Nivellierungsvorwurf zugrunde liegende Größe „Steuereinnahmen pro Einwohner“ umstritten. Das gilt für die zu

berücksichtigenden Steuereinnahmen, die abzugsfähigen Sonderlasten und für die Gewichtung der Einwohner. Die Stadtstaaten werden durch eine Höhergewichtung ihrer Einwohner bevorzugt, die Flächenländer profitieren davon, dass die kommunalen Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder nur partiell berücksichtigt werden, obwohl ein enger Finanzverbund zwischen Ländern und Kommunen besteht. Nicht zuletzt dient der Finanzausgleich dazu, die Länder vor überraschenden Wirkungen der Bundesgesetzgebung auf ihre Haushalte zu schützen. Durch die Nivellierung der so korrigierten Finanzausstattung wird dieses Haushaltsrisiko auf alle Länder in etwa gleichmäßig verteilt. Beim Finanzausgleich sind also Korrekturen der Primärverteilung prinzipiell vom Ausgleichsvolumen für distributive Ziele zu trennen. Wenn regelmäßig die Reduzierung des Finanzausgleichs gefordert wird, geht es allerdings insgesamt um seinen Einfluss auf die steuerpolitischen Handlungsspielräume der Länder.⁹

Erste Reformschritte mussten nach einer Klage der Länder Bayern und Baden-Württemberg vor dem Bundesverfassungsgericht 1998 gegen den damals geltenden Finanzausgleich eingeleitet werden. Das Bundesverfassungsgericht entschied als Normenkontrollinstanz systemimmanent, d.h. im Rahmen der gegebenen Finanzverfassung des Grundgesetzes. Es gab jedoch in der Begründung seiner Entscheidung vom 11. November 1999 auch den Beschwerdeführern Recht: Die vom Bundesstaatsprinzip intendierte bessere Aufgabenerfüllung durch dezentrales und sachnäheres Entscheiden sowie das vom Bundesstaatsprinzip gesicherte Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern setzten den Erhalt der finanziellen

⁹ Hierzu auch Gerhard Schick: Steuerautonomie und Wirtschaftskraftausgleich, in: Wirtschaftsdienst 4/2004. S. 230-235.

Grundlagen eines solchen begrenzten Wettbewerbs voraus. Eine völlige Einebnung der Finanzkraftunterschiede, wie sie vom geltenden Finanzausgleichsgesetz bewirkt werde, widerspreche diesem Grundgedanken. Eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Föderalismus liege in der innovationsfördernden Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund. Damit haben systemverändernde Reformvorstellungen, die einen Wettbewerbsföderalismus anstreben, eine gewisse Unterstützung durch das Gericht erhalten.¹⁰

Das Bundesverfassungsgericht erteilte dem Gesetzgeber den Auftrag, in einem „Maßstäbengesetz“ „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs der Finanzmittel zu benennen. Im Juni 2001 verständigten sich der Bund und die Länder über ein Maßstäbengesetz¹¹ als Grundlage des neu zu fassenden Finanzausgleichsgesetzes. Der Kompromiss kam zustande, nachdem sich der Bund bereit erklärt hatte, die Annuitäten der westdeutschen Länder beim Fonds Deutsche Einheit ab 2005 bis 2019 zu übernehmen. Das im Dezember 2001 verab-

¹⁰ Siehe: Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/Main 2000, S. 1 ff.

¹¹ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG), in: BT-Drucksachen 14/5951, 14/5971 und 14/6581 vom 5. Juli 2001. Vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz, BT-Drucksache 14/6533.

schiedete Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG)¹² regelt von 2005 bis zum Jahr 2019 den Finanzausgleich auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes, die Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ und die Fortführung des Aufbaus Ost durch die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.

Der Finanzausgleich wird – wie bisher – in einem mehrstufigen Verfahren geregelt: Die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die horizontale Aufteilung zwischen den Ländern in der ersten Stufe bleiben unverändert.¹³ In der zweiten Stufe erfolgt die Aufteilung der Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuerergänzungsanteile werden zugunsten der neuen Länder verstärkt. Beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinn wird der Tarif symmetrisch ausgestaltet und seine Progressionswirkung reduziert. Die Neuregelung garantiert – entsprechend der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Maßstäbengesetz – den Ländern einen Eigenbehalt von „Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnitt-

¹² Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I, S. 3955 ff.).

¹³ Diese Gemeinschaftsteuern werden weiterhin nach folgendem Schlüssel verteilt: Lohn- und Einkommensteuer je 42,5% an Bund und Länder sowie 15% an die Kommunen; Kapitalertragsteuer und Körperschaftsteuer fließen hälftig an den Bund und die Länder. Von der Zinsabschlagsteuer erhalten Bund und Länder je 44% und die Kommunen 12%. Die Steuerzerlegungsprinzipien bleiben ebenfalls erhalten (Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip und Zinsabschlagsteuer nach einem Mischschlüssel).

lichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr“. Künftig dürfen höchstens 72,5 Prozent des Überschusses über der länderdurchschnittlichen Finanzkraft abgeschöpft werden. Außerdem dürfen die Länder von den überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen zwölf Prozent behalten. Damit werden die von den klageführenden Bundesländern geforderten Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems nur teilweise erhöht.¹⁴ Das Grundproblem falscher Anreize für die Wirtschaftspolitik und für die Steuerverwaltungen der Länder bleibt bestehen. Die ursprünglich im Maßstäbegesetzentwurf vorgesehene vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft scheiterte an den Interessen der Flächenstaaten. Nach der Kompromissformel im Finanzausgleichsgesetz wird ab 2005 die kommunale Finanzkraft statt bisher mit 50 künftig mit 64 Prozent einbezogen.

Die erhöhte Einwohnerwertung für Stadtstaaten mit 135 Prozent als Ausgleich für mehr Aufwand zugunsten des Umlandes wird beibehalten. Die dünn besiedelten Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt erhalten einen geringfügig höheren Gewichtungsfaktor.

Die Bundesergänzungszuweisungen fließen auch künftig leistungsschwachen Ländern zu. Wie bisher kann der Bund die Finanzkraft leistungsschwacher Länder durch Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) anheben und Sonderlasten leistungsschwacher Länder durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) mitfinanzieren. Diese werden jedoch abgeflacht. Die BEZ erhalten künftig Länder,

¹⁴ Diese Länder hatten in den Ausgleichsverhandlungen gefordert, die steuerlichen Überschüsse höchstens zur Hälfte abzuschöpfen.

deren Finanzkraft nach dem Finanzausgleich unter 99,5 Prozent liegt, mit einer Ausgleichsintensität von 77,5 Prozent. Die im Solidarpakt II geregelten Zuweisungen an die neuen Länder beinhalten SoBEZ, die sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 bei degressiver Ausgestaltung insgesamt auf ein Volumen von rund 105 Mrd. € belaufen, und überproportionale Zuweisungen in Höhe von 51 Mrd. €. Mit den letztgenannten Zuweisungen werden Mischfinanzierungen der Gemeinschaftsaufgaben und Investitions-Finanzhilfen fortgesetzt, obwohl diese Vereinbarung eigentlich dem bereits erzielten Kompromiss der Ministerpräsidenten widerspricht, die Mischfinanzierungen zu entflechten und weitgehend abzubauen.

3. Die Reformdiskussion in Deutschland

Die Wissenschaft hat früh Kritik am deutschen Föderalismus geübt. Bereits 1962 sprach Konrad Hesse vom „unitarischen Bundesstaat“. Nachhaltig hat Fritz W. Scharpf mit seiner These von der „Politikverflechtungsfalle“ die Diskussion befruchtet. Er konstatiert drei Hauptschwächen: die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden, die generelle Schwerfälligkeit und Intransparenz bundespolitischer Entscheidungsspielräume und die eingeschränkten Handlungsspielräume der Landespolitik. Scharpf fordert eine Entflechtung, die innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur und mit den darin handelnden Akteuren realisierbar sei. Chancen sieht er vor allem bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG.¹⁵

¹⁵ Fritz W. Scharpf: Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 23 ff.

Die gegenwärtige Reformdiskussion¹⁶ bewegt sich in einem breiten Spektrum zwischen Beteiligungsföderalismus einerseits und Wettbewerbsföderalismus andererseits. Die Verfechter eines kooperativen Föderalismus bzw. Beteiligungsföderalismus gründen ihre Argumentation auf Art. 72 Abs. 2 GG, der dem Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ein Gesetzgebungsrecht einräumt, sofern dies die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ bzw. die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ erforderlich macht. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden als ein „grundlegendes Leitbild des Grundgesetzes“¹⁷ betrachtet. Die Anhänger eines Beteiligungsföderalismus argumentieren, dass die Solidarität der Länder untereinander und daraus abgeleitete finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse wichtiger seien als der Wettbewerb der Länder um beste politische Problemlösungen. Dabei verweisen sie darauf, dass die Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus durchaus positive Züge habe; denn politische Konflikte würden gedämpft, die politisch Handelnden zu einer

¹⁶ Zur Reformdiskussion siehe: Thomas Fischer/Martin Grosse Hüttmann: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 128-142; Udo Margedant: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003; S.6-13; Rainer-Olaf Schultze: Föderalismusreform in Deutschland – Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46. Jg. 2/99, S. 173-194.

¹⁷ Vgl. Perspektiven einer bürger- und gestaltungsorientierten Reform des bundesdeutschen Föderalismus. Ver.di-Positionspapier zur Föderalismusreform vom 22. März 2004.

Politik der Mäßigung und des Ausgleichs veranlasst und politischer Konsens herbeigeführt.

Auf der anderen Seite stehen in der Reformdiskussion die Vertreter eines Wettbewerbsföderalismus. Sie berufen sich auf die Offenheit des Grundgesetzes für vielgestaltige rechtliche Regelungen in den Ländern und streben eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem Ziel an, die Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzen der Länder – und damit auch der Landtage – im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten ebenso wieder zu stärken wie in den Finanzbeziehungen. Neben Politikentflechtung wird ein Mehr an Autonomie, Subsidiarität sowie Wettbewerb gefordert. Mehr Autonomie heißt, mehr politische Entscheidungen auf die Gebietskörperschaften von Ländern und Kommunen zu übertragen. Die Verfechter eines Wettbewerbsföderalismus sehen im Beteiligungsföderalismus ein wesentliches Hindernis grundlegender Reformen, da er allenfalls Anpassungen im Rahmen des Gegebenen zulasse. Statt Autonomie, Vielfalt und Wettbewerb fördere der Beteiligungsföderalismus Homogenität und Unbeweglichkeit. Die exzessive Umverteilung zwischen den Ländern und deren Mangel an eigenständigen Handlungsmöglichkeiten seien gerade nicht solidarisch, weil sie den wirtschaftsschwachen Bundesländern die Möglichkeit nähmen, durch eine eigenständige Standortpolitik ihren Rückstand zumindest teilweise aufzuholen. So führten Unitarisierung und Finanzausgleich gerade nicht zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, sondern verfestigten die Wohlstandsunterschiede oder verschärfen sie gar.¹⁸ Die konsequente Anwendung des Subsidiaritäts-

¹⁸ So Lars P. Feld: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? Gutachten im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Bertelsmann Stiftung. Forum Föderalismus 2004, Gütersloh 2004.

prinzips, also die Übertragung von Verantwortung auf möglichst kleine politische Einheiten, beinhaltet in den Argumentationsketten der Vertreter des Wettbewerbsföderalismus, dass dezentrale politische Entscheidungen demokratiefördernd und bürgernah sind. Wettbewerb wird verstanden als Konkurrenz um die besten politischen Lösungen.

Die Grundgedanken eines Wettbewerbsföderalismus werden in Reformvorschlägen zunächst vor allem seitens der Wirtschaftswissenschaften unterbreitet. Dagegen meldet insbesondere die Politikwissenschaft prinzipielle Bedenken an, hierin eine tragbare Konzeption wissenschaftlicher Diskussion oder eine Grundlage praktikabler Reformvorschläge zu sehen, da die Handlungszusammenhänge von Politik und Wirtschaft nicht gleichzusetzen seien. Den Ausweg aus der Politikverflechtung sehen Politikwissenschaftler allerdings wie die Ökonomen in der Zuordnung klarer Verantwortlichkeit und Entscheidungskompetenzen, in erhöhter Transparenz und verbesserten Beteiligungsmöglichkeiten. Von „solidarischem Wettbewerb“ der Länder untereinander wird insbesondere gesprochen, wenn dem Ausgleich von Unterschieden vor allem in der Wirtschaftskraft ein hoher Rang im Zielsystem beigegeben wird.

Dieser „kooperative“ oder „solidarische Wettbewerbsföderalismus“ strebt wie der originäre Wettbewerbsföderalismus eine wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Vielfalt an. Dabei wird auch das Ziel verfolgt, den Ländern zu ermöglichen, ihre spezifischen Stärken besser entfalten zu können.¹⁹

¹⁹ Dieses Ziel steht auch hinter dem Begriff des „Gestaltungsföderalismus“, der in der Diskussion bei Bündnis 90/Die Grünen im Vordergrund steht. Vgl. das Eckpunktepapier der grünen Mitglieder in der Bundes-

Ein so verstandener Wettbewerbsföderalismus betont also die grundsätzliche Chancengleichheit und Solidarität unter den Ländern. Auch für diese Variante des Wettbewerbsföderalismus ist Voraussetzung, dass die Entscheidungsstrukturen stärker am Prinzip der Subsidiarität ausgerichtet und somit zugleich bürgernah sind. Politische Entscheidungen werden dann auch effizient, da sie den regionalen Gegebenheiten und den Präferenzen der Bürger besser Rechnung tragen.²⁰

Mittlerweile besteht in der wissenschaftlichen wie in der politischen Diskussion weitgehende Übereinstimmung darin, dass zur Bewältigung dringender Zukunftsfragen auch Reformen des föderalen Gefüges unbedingt erforderlich seien. Dissens herrscht jedoch darüber, in welche Richtung und wie weit diese Reformmaßnahmen gehen sollten. Vorschlägen der Zentralisierung von Aufgaben, wie sie insbesondere von verschiedenen Bundesministerien und Verbänden vorgebracht werden, steht die Forderung nach einer Stärkung der Länder gegenüber, die vor allem von den Landesregierungen und von Landtagsabgeordneten geäußert wird. Umstritten ist insbesondere die Reform der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und das Recht bzw. die Möglichkeiten von Ländern und Kommunen, selbstständig Steuern zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu erheben.

staatskommission vom 21. Januar 2004 (Krista Sager et al. „Für einen bürgernahen Gestaltungsföderalismus“).

²⁰ Vgl. zu den Erfahrungen der Schweiz mit weitgehender Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden: Lars P. Feld: Fiskalischer Föderalismus, a.a.O.

4. Wesentliche Kritikpunkte aus der Sicht des Bürgers

Die politischen Prozesse sind für die Bürgerinnen und Bürger in zunehmendem Maße undurchschaubar geworden. Politische Entscheidungen werden aus der Sicht des Bürgers ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für ihn weitgehend anonym getroffen. Der Bürger erfährt den Staat als ein unübersichtliches, ihm fernes Gebilde, dessen Zuständigkeiten zu nehmen und der regulierend in alle Lebensbereiche eingreift. Politik wird aus der Sicht des Bürgers von bürgerfernen Bürokratien und Gremien betrieben, deren demokratische Legitimation ihm zumindest fragwürdig erscheint.

Undurchschaubarkeit ist eine Folge der starken Politikverflechtung. Der hohe Grad der Verflechtung von Aufgaben und Kompetenzen auf allen politischen Ebenen von der Europäischen Union über die dort vertretenen Staaten bis zu den Ländern und Kommunen der Bundesrepublik Deutschland ist auch ein Demokratieproblem. Auf allen Ebenen konfrontieren die Regierungsvertreter ihre Parlamente mit politischen Absprachen, an denen sie nicht mitgewirkt haben. Das hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Wählerinnen und Wähler vor allem der Gemeindevertretungen und der Landtage: Für die Wähler ist es nicht mehr durchschaubar, welche politische Ebene die Verantwortung für welche Kompromisse trägt. Zudem bleibt die Verantwortung der einzelnen Parteien für politische Entscheidungen häufig im Dunkeln. Viele Bürger fragen sich auch, ob unser politisches System in seiner gegenwärtigen Ausprägung den Herausforderungen im Zeichen des beschleunigten Wandels und der Globalisierung noch gewachsen ist. Der Verlauf der Reformdebatten in Deutschland trägt dazu bei, dass der Bürger weiter verunsichert wird. Wer welche Ent-

scheidungen trifft und wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist, kann der Bürger nicht mehr nachvollziehen. Das Ergebnis ist Misstrauen gegenüber den Politikern und den politischen Parteien und kann in noch größeres politisches Desinteresse und noch mehr Geringschätzung der Politik umschlagen.

Intransparenz und Politikverflechtung sind nicht nur kennzeichnend für die Frage, wer für welche Aufgaben verantwortlich ist, sondern auch für die Verantwortung für Ausgaben und Steuern, also die Fragen der Finanzverfassung. Für den Bürger ist im gegenwärtigen System nicht mehr erkennbar, an welche Ebene er seine Steuern zahlt und was damit finanziert wird.

Kritisch sehen viele Bürger die derzeitige föderale Ordnung auch dort, wo sie zu konkreten und fühlbaren Nachteilen für die Bürger führt. Beklagt werden beispielsweise Schwierigkeiten von Schülern, Studenten oder Lehrkräften beim Wechsel in ein anderes Bundesland. Schwerwiegender ist der Vorwurf die Begünstigung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung bei Verwaltung und Kontrolle durch die Länder: Viel zu seltene und zu lasche Prüfungen von Steuerpflichten durch die Steuerbehörden der Länder führten zu einem undurchsichtigen und damit auch unfairen Wettbewerb über Kürzungen der Steuerbasis. Effiziente Kontrollen von Steuerpflichten lassen sich allerdings durchaus mit dem föderalen Prinzip vereinbaren, das die Bürger grundsätzlich unterstützen: Kontrollieren könnte eine unabhängige Institution nach einheitlich strengen Maßstäben in allen Bundesländern.

5. Reformdruck durch die Europäisierung des Bundesstaates

Durch die zunehmende Intensität der europäischen Integration stellen sich grundlegend veränderte Anforderungen an die politische Handlungsfähigkeit Deutschlands und seiner Länder gegenüber den Staaten und Regionen in der Europäischen Union. Auf dem Prüfstand steht damit neben der innerstaatlichen Regierungs- und Demokratiefähigkeit auch die Europataglichkeit der föderalen Ordnung in Deutschland.

Mit der weitgehenden Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes hat die Bedeutung der europapolitischen Gestaltungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten unablässig zugenommen.²¹ Auf der anderen Seite sind die Interessen der Mitgliedstaaten mit den Erweiterungen der Gemeinschaft heterogener geworden. Entsprechend wurden die Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union stetig ausgeweitet. Das zwingt auch Deutschland zu einer stärker strategischen Ausrichtung seiner Europapolitik und zu einem kohärenteren Auftreten gegenüber den EU-Partnern in Brüssel. Mehr denn je hängt eine wirksame Vertretung der Interessen der Bundesrepublik von der Fähigkeit ab, schon frühzeitig auf die Vorbereitung von EU-Vorhaben Einfluss zu nehmen und in der Phase der Entscheidungsfindung aktive Koalitionsbildung zu betreiben.

²¹ Zu den ordnungspolitischen Konsequenzen: Horst Werner: Ökonomische Probleme der deutschen Einheit und europäischen Einigung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 28/1990.

Zu Subsidiarität und Abgrenzung von Kompetenzen: Heinz Laufer/Thomas Fischer: *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*, Gütersloh 1996.

Effektivität in der Positionsbestimmung und Flexibilität in der Verhandlungsführung der einzelnen Mitgliedstaaten werden zu Schlüsselvariablen der Zukunftsfähigkeit der EU insgesamt.²²

Diese wachsenden Anforderungen europäischen Regierens an die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nehmen auf die internen Abstimmungsprozesse nationaler Europapolitik keine Rücksicht. Gestalten sich diese zu zeitraubend und inflexibel, so müssen sie angepasst werden, wenn der nationale Einfluss auf die Politik der Europäischen Union erhalten oder gestärkt werden soll. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die hochgradig formalisierten Länderbeteiligungsverfahren ebenso wie die massiven Koordinationsmängel auf und zwischen Bundes- und Landesebene zunehmend als schwere Hypothek für die Europafähigkeit Deutschlands.

Die entscheidungshemmende Praxis des politikverflochtenen Beteiligungs föderalismus wirkte sich mit der Verfassungsänderung von 1992 auch auf EU-Angelegenheiten aus. Art. 23 GG wurde damals eingefügt, um die Länder für ihre Kompetenzverluste im Zuge fortschreitender politischer Integration zu entschädigen. Damit wurde aber ein Weg eingeschlagen, der sich im Lichte der Anforderungen aus der wirtschaftlichen Integrationsdynamik des Binnenmarktes und der gemeinsamen

²² Zum Aspekt der Reformanforderungen an den deutschen Föderalismus im Kontext der Europäischen Union siehe: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus. Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog, Berlin 2004; Thomas Fischer: Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit, in: Matthias Chardon/Ursula Göth/Martin Grosse Hüttmann/Christine Probst-Dobler (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2003, S. 83-96.

Währung auch für die Länder als wenig hilfreich erweisen dürfte. Immer weiter verlagert sich der Standortwettbewerb in Europa von der nationalen auf die regionale Ebene und weist damit in die Richtung von „Autonomie statt Beteiligung“. Um sich als Wirtschaftsstandorte erfolgreich behaupten zu können, benötigen die Länder größere eigenständige Handlungsspielräume in der Gesetzgebung, die auch gegen übertriebene europäische Regulierungsambitionen wirksam geschützt sind – und nicht ein Mehr an lähmender Politikverflechtung in der Europapolitik. Vor diesem Hintergrund ergeben sich unmittelbar drei zentrale Herausforderungen für die Verbesserung der Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates:

1. Bei der Reform der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung besteht die zentrale Aufgabe darin, jene Zuständigkeitsfelder zu identifizieren, auf denen den Ländern noch nennenswerte zusätzliche Gesetzgebungsspielräume eröffnet werden können – gewissermaßen als Schnittmenge zwischen den Anforderungen des Standortwettbewerbs im Binnenmarkt und der politischen Integration Europas. Europafähigkeit im Sinne einer klaren föderalen Arbeitsteilung bedeutet aber auch, dass die innerstaatliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zur reinen Makulatur verkommen darf und wirksame Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle gegenüber dem EU-Gesetzgeber existieren. Die neue Zuständigkeitssystematik in der künftigen EU-Verfassung und das dortige „Frühwarnsystem“ für nationale Parlamente bieten dafür interessante Ansatzpunkte, die in den laufenden Beratungen über die deutsche Bundesstaatsreform noch stärker in den Blick genommen werden sollten.

2. Unmittelbar damit verbunden ist die Frage, wie sich im Falle einer erfolgreichen innerstaatlichen Aufgabeneinflechtung zwischen Bund und Ländern verhindern lässt, dass sich die damit überwunden geglaubte Politikverflechtung einfach auf EU-Angelegenheiten verlagert. Dadurch drohen die Handlungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates und die Europafähigkeit Deutschlands im Sinne seiner Gestaltungsfähigkeit in Straßburg und Brüssel weiter in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Bleibt es bei Art. 23 GG in seiner jetzigen Form, so könnten wachsende Beteiligungsrechte der Länder an der Formulierung und Außenvertretung deutscher Europapolitik das Entflechtungsziel größerer Handlungsfähigkeit des Bundesstaates gegenüber den EU-Institutionen unterlaufen. Die direkte Folge davon wäre eine zunehmende Unfähigkeit Deutschlands, seine Interessen gegenüber den EU-Partnern durchzusetzen und den europäischen Einigungsprozess strategisch mitzugestalten. Deshalb müssen die Verfahrens- und Organisationsgrundlagen deutscher Europapolitik überprüft und die Reichweite notwendiger sowie politisch durchsetzbarer Reformen ausgelotet werden.

3. Mit Blick auf die Umsetzung und Anwendung europäischen Rechts ist schließlich die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates im Sinne seiner Fähigkeit zu unionstreuem Verhalten als EU-Mitgliedstaat angesprochen. Hier stellt sich die Frage an die Bundesstaatskommission, inwieweit die mäßige Bilanz Deutschlands vor allem auf dem Gebiet der Rechtsumsetzung, speziell aber auch beim Binnenmarkt für Dienstleistungen, durch sein föderales System verschuldet ist und welche realistischen Reformoptionen hier zur Verfügung stehen.

Während dem europäischen Einigungsprozess zumindest bis zum Maastrichter Vertrag vorgeworfen wurde, seine Zentralisierungsdynamik sei blind gegenüber dem Staatsaufbau seiner föderalen Mitgliedstaaten, kann es sich Deutschland heute nicht mehr leisten, an der Blindheit seiner bundesstaatlichen Ordnung gegenüber der fortschreitenden Europäisierung seines staatlichen Handelns weiter festzuhalten.

6. Reforminitiativen und Reformkonzepte

Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung ist seit Mitte der achtziger Jahre ein Dauerthema von Politik und Verwaltung.²³ Im Folgenden werden einige neueste Reformüberlegungen skizziert, die in Richtung auf einen Wettbewerbs- oder Konkurrenzföderalismus zielen.

Friedrich-Naumann-Stiftung und FDP

Grundgedanken des Konzepts eines Wettbewerbsföderalismus finden sich seit Herbst 1997 in mehreren Reformansätzen der FDP und ihrer nahestehender Einrichtungen,²⁴ so z.B. im 1. Föderalismus-Manifest der Friedrich-Naumann-Stiftung „Wider die Erstarrung in unserem Staat – Für eine Erneuerung

²³ Vgl. Ursula Münch/Tanja Zinterer: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985 – 2000, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31/2000, S. 675-680.

Siehe hierzu: Thomas Fischer/Martin Grosse Hüttmann: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 132-136.

des Föderalismus“²⁵ und dessen nachfolgenden Konkretisierungen in den Manifesten „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“, „Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Subsidiarität ohne Wenn und Aber!“, „Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern“ und „Für ein Europa der Freiheit und der Bürger“. Die liberalen Reformüberlegungen wurden von einer Föderalismus-Kommission unter Leitung von Otto Graf Lambsdorff erarbeitet, die bis Ende 2002 diese fünf Manifeste herausgab. Grundlegend für alle diese Reformansätze sind ein auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhender Wettbewerbsföderalismus für mehr Transparenz sowie klare Verantwortlichkeiten in den politischen Prozessen, und damit auch mehr Bürgernähe und Eigenverantwortlichkeit. Auch der Wettbewerb der Gebietskörperschaften als Entdeckungsverfahren für bessere Lösungen führe dazu, dass die Wünsche der Bürger stärker berücksichtigt werden. Zugleich ermöglichten Wettbewerbsföderalismus und der Ersatz undurchschaubarer und überzogener Umverteilungssysteme durch zielgenauere Hilfen über das Steuer- und Transfersystem einen sparsameren Umgang mit Steuergeldern und damit bessere Chancen für weniger Abgabenlast und mehr Arbeitsplätze. Wettbewerb wird zugleich als ein Instrument der Machtbegrenzung verstanden. Die Macht der konkurrierenden Gebietskörperschaften werde ebenso eingeschränkt wie die Macht politischer Mehrheit, Minderheiten auszubeuten. Das erfordere gestärkte Gemeinden und Landtage, einen erneuerten Bundesrat für die notwendigen „Checks and Balances“, aber ohne die Einschränkungen der Handlungsfähigkeit des Bundesstaates durch Kompetenzvermischungen und daher auch

²⁵ Abgedruckt in: FAZ vom 05.02.1998.

ohne weitgehende, blockadeträchtige Zustimmungsrechte bei der Bundesgesetzgebung.²⁶

Hanns-Seidel-Stiftung und CSU

Die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung hat im Frühjahr 1998 auf einer Expertentagung Zustand und Reformperspektiven des deutschen Föderalismus einer Bestandsaufnahme unterzogen²⁷ und zusammen mit einer weiteren Publikation²⁸ die Reformaktivitäten in Bayern begleitet. Im Freistaat Bayern hat ab dem Herbst 1996 Ministerpräsident Stoiber wiederholt Reformen angeregt, die Notwendigkeit von mehr Wettbewerb betont und eine klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern gefordert.

²⁶ Die fünf Manifeste sind zusammen mit Beiträgen von Hubertus Müller-Groeling, Klaus von Dohnanyi, Werner Möschel, Paul Kirchhof und Carl-Christian von Weizsäcker abgedruckt in: Reform des Föderalismus. Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff, hrsg. von Hubertus Müller-Groeling, Berlin 2003.

²⁷ Reinhold C. Meier-Walser/Gerhard Hirscher (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen, München 1999.

²⁸ Ursula Männle (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden 1998 (mit bayerischen Texten zur Föderalismusdiskussion, u.a. die Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten „Föderaler Wettbewerb: Deutschlands Stärke – Bayerns Chance“ und die Bonner Diskussionsreihe „Föderalismus in Deutschland: Mehr Wettbewerb!“).

Landesregierungen

Die Reformdiskussion wird auch von anderen Landesexekutiven aufgegriffen, die erkannt haben, dass sie zwar über den Bundesrat ihre Mitwirkungskompetenzen verstärken konnten, aber zugleich ihre eigentliche Gestaltungskompetenz durch die Ausdünnung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse vermindert wurde. Die Ministerpräsidenten Bayerns und Baden-Württembergs haben mehrere gemeinsame Initiativen mit dem Ziel gestartet, den Wettbewerbsgedanken auch im Föderalismus zu stärken. Edmund Stoiber und Erwin Teufel plädieren für mehr Konkurrenz unter den Ländern, für mehr „Vielfalt in der Einheit“. Sie verstehen hierunter keine „Absage an Gemeinsamkeiten, an Chancengerechtigkeit, an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, an einen gerechten Finanzausgleich.“²⁹ Insbesondere mahnen sie die Neugestaltung des Finanzausgleichs an.³⁰ Im Juli 1998 haben Baden-Württemberg und Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs betrieben.³¹

Den Initiativen der beiden Länder schloss sich 1999 die hessische Landesregierung an. In einer gemeinsamen Position vom 8. Juli 1999, „Modernisierung des Föderalismus – Stär-

²⁹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 91 vom 14.11.1996, S. 991-992.

³⁰ Vgl. u.a. Regierungserklärung des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Bayerischen Landtag vom 04.02.1998: „Föderaler Wettbewerb: Deutschlands Stärke – Bayerns Chancen“.

³¹ Siehe hierzu: Abschnitt 2.

kung der Eigenverantwortung der Länder“,³² präzisieren die Ministerpräsidenten ihre Reformvorstellungen. Sie kommen zu der Schlussfolgerung, dass wegen der stetigen Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund, der immer intensiveren Verflechtung der Finanzkompetenzen und der Zunahme von Zuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben sowie mischfinanzierten Aufgaben die finanzielle Eigenverantwortung der Länder im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern, aber auch im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs geschwächt geworden sei. Durch die hohe Ausgleichsintensität und hohe Ausgleichszahlungen im Finanzausgleich „werden die Verantwortlichkeiten verwischt, das Budgetrecht der Länderparlamente relativiert, für den Bürger Erfolg bzw. Misserfolg der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Haushaltspolitik eines Landes verzerrt.“³³ Den Ausweg aus diesem „unitarisch-zentralistischen“ Föderalismus sehen die Ministerpräsidenten in einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips bei gleichzeitiger Rückführung des Prinzips der Bundesstaatlichkeit auf die Verpflichtung, „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten.

Die damit verbundene Forderung, den Ländern zu ermöglichen, ihre spezifischen Stärken besser entfalten zu können, impliziert einen Wettbewerbsföderalismus, wobei jedoch vorausgesetzt bleibt, dass die grundsätzliche Chancengleichheit unter den Ländern sichergestellt ist. Der angestrebte Wettbe-

³² „Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder“. Gemeinsame Position der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn 1999.

³³ Modernisierung des Föderalismus, a.a.O., S.6. Vgl. in Abschnitt 2 des vorliegenden Papiers die Ausführungen zu ersten Reformschritten.

werb der Länder um die besten politischen Lösungen beinhaltet stärker am Prinzip der Subsidiarität und Dezentralität ausgerichtete Entscheidungsstrukturen, mehr Bürgernähe und effizientere Entscheidungsverfahren, die den regionalen Gegebenheiten sowie den Präferenzen der Bürger besser Rechnung tragen, mehr Ideenwettbewerb um die besten politischen Lösungen und Ausrichtung landesspezifischer Wirtschafts- und Finanzpolitik an den Bürgern des jeweiligen Landes. Konkret fordern die Ministerpräsidenten die Rückführung der Bundeskompetenzen und die Stärkung der Befugnisse der Landtage,³⁴ den Abbau der Mischfinanzierungen, eine eigene Steuerautonomie der Länder³⁵ und eine Begrenzung der Ausgleichs-

³⁴ Über eine Verfassungsreform soll in das Grundgesetz eine Positivliste von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes aufgenommen und gleichzeitig auf den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen verzichtet werden bzw. alternativ das grundgesetzliche System der Gesetzgebungszuständigkeiten unter Kürzung der Gegenstände in Art. 74 GG beibehalten werden mit dem Ziel, die Gesetzgebungskompetenz der Länder z.B. im Versammlungsrecht, der außerschulischen beruflichen Bildung, der Förderung der wissenschaftlichen Forschung, des Wohnungswesens oder der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser zu stärken. Die Reformvorschläge beinhalten eine Änderung der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG hinsichtlich einer Streichung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens und der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse. Gestärkt werden sollen auch die Länderkompetenzen im Spannungsfeld mit der Gesetzgebung der EU.

³⁵ Die Landesgesetzgebungskompetenzen bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Erbschaft- und Schenkungsteuer sollen rückgeholt werden; ein Zuschlags- bzw. Tarifgestaltungsrecht für die Länder bei den leistungsbezogenen Steuern mit einheitlicher Bemessungsgrundlage soll durch eine Steuerreform der Unternehmen-, Einkommen- und Körperschaftsteuer geschaffen werden. Die Umsatzsteuer soll als Ausgleichsinstrument bei Aufgaben- und Ausgabenverschiebung zwischen Bund und Ländern beibehalten werden.

wirkungen und Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs. Darüber hinaus sollen auch im Bereich der Sozialversicherungen die Länderverantwortung und föderale Strukturen gestärkt werden

CDU und CDU-nahe Einrichtungen

Das neue Leitbild eines wettbewerbsorientierten Föderalismus wird in der politischen Landschaft in jüngster Zeit vor allem durch die CDU und ihr nahestehende Einrichtungen³⁶ propagiert. Die CDU-Präsidiumscommission „Spielraum für kleine Einheiten“ tritt in dem Reformkonzept „Starke Bürger – Starker Staat“ nachdrücklich für klare Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche auf allen staatlichen Ebenen und für die Durchsetzung des Konnexitätsprinzips ein.³⁷ Inhaltlich decken sich die Reformvorschläge weitgehend mit den oben genannten Forderungen der drei Ministerpräsidenten. Der Reform-Katalog³⁸ enthält bezüglich des Verhältnisses von Bund und Ländern eine Lockerung des Zugriffs des Bundes im Rahmen von Art. 72 GG durch die Aufnahme einer Klausel, die neben der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch die Berücksichtigung der „Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Länder“ beinhaltet. Gefordert wird – bei Abschaffung der konkurrie-

³⁶ Vgl. hierzu auch unter Abschnitt 6 das Projekt Föderalismusreform der Konrad-Adenauer-Stiftung.

³⁷ Starke Bürger. Starker Staat. Zur Fortentwicklung unserer gesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Ordnung. Als Diskussionspapier beschlossen vom CDU-Bundesvorstand am 09. Oktober 2000.

³⁸ Starke Bürger. Starker Staat, a.a.O., S. 30-34.

renden Gesetzgebung³⁹ – die Einführung der „umgekehrten konkurrierenden Gesetzgebung“, die jedem Land die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Bundesgesetze zu ersetzen oder nach landesspezifischen Gesichtspunkten zu ändern. Wie in allen Reformvorschlägen im Sinne des Wettbewerbsföderalismus werden außerdem Flexibilisierung, Entflechtung und klare Verantwortlichkeit im Bereich der Mischfinanzierung gefordert.

Der Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) hat am 13. Juni 2003 das „Berliner Programm zur Reform des Föderalismus“ beschlossen,⁴⁰ das als Reformziele die Wiederherstellung der politischen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und die Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten und berechenbaren Verhältnissen im Finanzsektor anstrebt. Das Konzept orientiert sich an folgenden Grundsätzen: Neuaufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, Rückzug der Länder aus ihrer

³⁹ Überführung dieser Gesetzgebungsbereiche in die Kompetenz des Bundes (weite Teile des Rechts- und Gerichtswesens, das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht [ohne die Arbeitsmarktpolitik], Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung, Förderung der wissenschaftlichen Forschung u.a.) und in die ausschließliche Kompetenz der Länder (Notariatswesen, Versammlungsrecht, öffentliche Fürsorge, außerschulische berufliche Bildung, Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung, Wohnungswesen, soziale Infrastruktur und Krankenhäuser u.a.).

⁴⁰ Ferdinand Kirchhof/Thomas de Maizière/Georg-Berndt Oschatz/Norbert Röttgen: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation. Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003, S. 65-85.

Mitgestaltung von Bundesrecht über den Bundesrat, größerer Spielraum der Länder im Bereich der Verwaltung bei der Ausführung von Bundesrecht, Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, grundlegende Neuordnung und Entflechtung der Finanzverfassung. Im Einzelnen wird im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung u.a. gefordert, die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Rahmenvorschriften abzuschaffen, den politischen Gestaltungsraum von Bund und Ländern durch Zuweisung von Gesetzesmaterien der konkurrierenden Gesetzgebung an den Bund⁴¹ und an die Länder⁴² zu erweitern und damit zugleich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze drastisch zu reduzieren. Insbesondere ist die 1969 eingeführte Verflechtung im Bereich des Bildungswesens und der Hochschulforschung zugunsten der Länder rückgängig zu machen.

In der Finanzverfassung wird über die Änderung von Art. 104 a Abs.1 GG angestrebt, dass an die Stelle der geltenden Vollzugskausalität eine Gesetzeskausalität bzw. das Konnexitätsprinzip tritt; d.h. Bund und Länder sollen die Ausgaben entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz tragen. Die Finanzpraxis der letzten dreißig Jahre habe gezeigt, dass vor

⁴¹ Staatshaftung des Bundes, Melde- und Ausweiswesen, Großforschung, Erhebung für die Nutzung seiner öffentlichen Straßen, Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst in seinem Bereich, Möglichkeit zur Einrichtung einer Bundespolizei.

⁴² Zuständigkeiten aus der bisherigen Rahmengesetzgebung sowie – aus dem Katalog konkurrierender Zuständigkeiten – die öffentliche Fürsorge, außerschulische Berufsbildung, Ausbildungsbeihilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung, die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, Arbeitsvermittlung, Wohnungswesen und Siedlungs- und Heimstättenwesen, Erhebung für die Nutzung öffentlicher Straßen der Länder, Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst im Bereich der Länder.

allem bei Leistungsgesetzen des Bundes die Länder kaum noch etwas an den Kosten ändern können. Außerdem seien die Tatbestände der Mischfinanzierung zu streichen. Eine Änderung der Kompetenzen über die Steuergesetzgebung nach Art. 105 GG wird in dem Reformpapier nicht in Betracht gezogen. Handlungsbedarf sehen die Autoren beim vertikalen Finanzausgleich nach Ablauf der geltenden Bestimmungen 2019. Damit die Reform im Ergebnis verteilungsneutral bleibt, ist die Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern bei Fortbestand des horizontalen Finanzausgleichs frei zu verteilen.

Solche Vorschläge zur Föderalismusreform, zur Neuverteilung von Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden mittlerweile von allen politischen Parteien aufgegriffen und diskutiert. Indizien für das steigende Interesse an einer Reform des Föderalismus sind die Reformvorschläge zum Föderalismus, die Enquete-kommissionen und Fraktionen verschiedener Landesparlamente zwischen 2000 und 2003 zum Föderalismus vorgelegt haben.⁴³ Ein Beispiel hierfür ist die aus acht Abgeordneten und sieben Sachverständigen⁴⁴ zusammengesetzte Enquetekommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“. Sie hat im März 2002 ein Reformpapier vorgelegt, in dem eine massive Beschneidung der Machtbefugnisse des Bundes und der Europäischen Union zugunsten der Länder gefordert wird. Darin ist auch der bereits erwähnte Vorschlag enthalten, dass

⁴³ Vgl. Uwe Thaysen: Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventionen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003, S. 14-23.

⁴⁴ Hans-Wolfgang Arndt, Peter Badura, Gisela Färber, Ursula Münch, Heinrich Oberreuter, Hans-Peter Schneider und Rainer-Olaf Schultze.

die Länder in ausgewählten Bereichen berechtigt sein sollten, Bundesgesetze durch eigene Regelungen zu ersetzen.

Die deutschen Landesparlamente haben im Sommer 2002 mit der Idee, einen Konvent aller Landesparlamente und aller dort vertretenen Fraktionen einzuberufen, einen einmaligen Schritt in der deutschen Parlaments- und Föderalismusgeschichte unternommen. Diese Idee wurde am 31. März 2003 im Lübecker Konvent realisiert. In der Lübecker Erklärung⁴⁵ bringen die Landesparlamente zum Ausdruck, dass sie die Föderalismusreform nicht mehr der Bundesebene und den Ministerpräsidenten allein überlassen wollen. Sie fordern alte Kompetenzen zurück, neue Zuständigkeiten hinzu sowie eigene Verfügung über Geld. Der Katalog umfasst u.a. eine verstärkte Prüfung zeitlicher Begrenzung beim Erlass neuer Rechtsvorschriften des Bundes, Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder, möglichst eigenständige Finanzquellen der Länder, Stärkung der Länder und ihrer Parlamente in der Europäischen Union durch einen Mechanismus zur vorbeugenden Subsidiaritäts- und Kompetenzkontrolle und ein Klage-recht der Länder vor dem Europäischen Gerichtshof. Diese Reformüberlegungen wurden auf einem Symposium Ende November 2003 in Kiel weiter behandelt.⁴⁶

⁴⁵ Abgedruckt in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform, a.a.O., S. 36-40.

⁴⁶ Föderalismusreform: Ziele und Wege. Symposium des Schleswig-Holsteinischen Landtages und der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung am 20./21. November 2003 im Schleswig-Holsteinischen Landtag. Siehe unter: www.sh-landtag.de/aktuell/daten/aktuell/03-11-17-symposium-foederalismusreform.pdf.

Die Reformvorstellungen der Länderparlamente finden sich in unterschiedlicher Akzentuierung auch in anderen Reformkonzepten. Neu ist die Methode, die umfassende Repräsentanz aller parlamentarischen Kräfte auf Landesebene. Diese Methode verfolgen auch die Landesparlamentarier, die der Bundesstaatskommission als beratende Mitglieder angehören. In einem „Positionspapier“ sind am 13. April 2004 die Vorsitzenden von Oppositionsfraktionen aus fünf Bundesländern dafür eingetreten, dass die Parlamente der Länder bei den Beratungen „geschlossen für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung eintreten, welche die Interessen der Landtage hinreichend berücksichtigt“. Die Unterzeichner des Positionspapiers sind Politiker von CDU, SPD, Grünen und FDP.

Die Kommunen besitzen in dem zweistufigen Staatsaufbau in Deutschland zwar keine gesetzgeberischen Kompetenzen, aber im Verwaltungsaufbau bilden sie die dritte Stufe, auf die auch der Bund unmittelbar zugreifen kann. Die kommunalen Spitzenverbände – Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund – sind deshalb wiederholt für eine Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen unter prozeduraler Einbeziehung der Kommunen eingetreten. Insbesondere fordern sie eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen sowohl hinsichtlich der Ausgabenverantwortung als auch hinsichtlich der Einnahmestaltung.⁴⁷ Die kommunalen Spitzenverbände, die in der Bundesstaatskommission den Status ständiger

⁴⁷ Siehe u.a. Beschluss des Gesamtvorstandes der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 30.11.1999, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 2001, S. 13-15.

Gäste mit Rede- und Antragsrecht haben, plädieren dafür, die Möglichkeiten des Bundes einzuschränken, Aufgaben direkt an die Kommunen zu übertragen, ohne gleichzeitig die Finanzierung zu sichern.

Eine ausführliche Stellungnahme hat hierzu 2001 der Deutsche Landkreistag vorgelegt.⁴⁸ Er fordert vor allem, ein striktes Konnexitätsprinzip für das Verhältnis von Bund und Kommunen einzuführen. Entsprechend soll im Grundgesetz in Art. 28 GG eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung verankert und zugleich gewährleistet werden, dass bei gesetzlichen Aufgabenzuweisungen des Bundes, die zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise führen, ein finanzieller Ausgleich geschaffen wird. Die Verankerung des Konnexitätsprinzips in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen ist ein weiteres Kernstück der kommunalen Forderungen. Der Landkreistag schlägt vor, Art. 104a Abs. 3 GG entsprechend zu ändern: Im Falle einer Ausführung von Maßnahmen des Bundes durch die Länder oder ausnahmsweise unmittelbar durch Kommunen, welche Zahlungen, Sachleistungen oder Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen, soll der Bund die Ausgaben für diese Leistungen tragen. Weiterhin tritt der Landkreistag u.a. für eine verbesserte Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung ein.

⁴⁸ Vorschlag des Deutschen Landkreistages zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, a.a.O., S. 303-315.

Bertelsmann Stiftung

In die Richtung einer „indirekten Entflechtung“ tendieren die im Jahr 2000 unter dem Titel „Entflechtung 2005“ von der Bertelsmann Stiftung vorgelegten zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Sie verfolgen die auch andernorts häufig genannten Ziele, die Entscheidungskompetenzen im Föderalismus zu klären, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems zu verbessern und dabei die Prinzipien von Subsidiarität und Dezentralität zu fördern. Die unterbreiteten Vorschläge zur Dezentralisierung und Entflechtung, die auch Anregungen aus dem internationalen Vergleich aufgreifen, sollen die Eigenverantwortung der Länder stärken – begleitet von Ausgleichsmaßnahmen für die wirtschaftlich schwächeren Länder.

Im Einzelnen schlägt die Kommission u.a. vor, die Rahmengesetzgebung durch eine „Grundsatzgesetzgebung“ zu ersetzen, die den Bund nur befugt, allgemeine leitende Rechtssätze aufzustellen, welche die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherstellen, während die Länder diese Rechtsgrundsätze ausgestalten und an die unterschiedlichen Verhältnisse anpassen können. Zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten und zur Stärkung der Länder im föderalen Gefüge schlägt die Kommission Veränderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung mit dem Ziel vor, die Länder dem Bund beim Zugriffsrecht gleichzustellen. Außerdem sollen in einzelnen Bereichen Zuständigkeiten an die Länder rückverlagert werden.⁴⁹ Die

⁴⁹ Genannt werden Rechtsanwaltschaft, Notariat und Rechtsberatung, Personenstandswesen, Vereins- und Versammlungsrecht, Recht der Enteignung, Pacht-, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen, Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Der Landesgesetz-

interregionale Zusammenarbeit der Länder in bestimmten Politikfeldern sollte verstärkt werden. Aber auch in Bezug auf Landeseinrichtungen erscheint eine Abstimmung sinnvoll. Hierbei ist z.B. an gemeinsame Landesentwicklungsprogramme benachbarter Länder oder an die Zusammenlegung von Landesrundfunk oder Landesbanken gedacht. Zur Beseitigung des viel zitierten „Reformstaus“ schlägt die Kommission vor, dass mit der Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder die zustimmungspflichtigen Gesetze reduziert werden. Die Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer soll durch Einführung der relativen Mehrheit bei Abstimmungen im Bundesrat gesteigert werden, um auf diesem Wege die zur Zeit bei kontroversen Themen bestehende Handlungsunfähigkeit des Gremiums abzubauen. Die Kommission verweist mit Ihrem Vorschlag zur Reform des Abstimmungsverfahrens auch auf die Praxis in anderen bundesstaatlichen Systemen wie in der Schweiz, den USA, Österreich oder Kanada. Der vorgeschlagene Abbau der Mischfinanzierungen ist zwangsläufig mit einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern verbunden. Die notwendige Reform der Finanzverfassung soll die Eigenverantwortung der Länder durch ein eigenes Tarifgestaltungsrecht bei Einkommen- und Körperschaftsteuer stärken. Hierdurch sollen ein gewisser Wettbewerb zwischen den Ländern und klare Verantwortlichkeiten erreicht werden. Die Reform der Finanzordnung soll in Ausrichtung an den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich den Wettbewerbsgedanken stärker berücksichtigen,

gebung unterstellt werden sollen die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Staatshaftung.

indem den Ländern finanzielle Anreize für die Pflege ihrer Steuerquellen gegeben werden.⁵⁰

Konrad-Adenauer-Stiftung

Das Reformkonzept der Konrad-Adenauer-Stiftung,⁵¹ das im Rahmen eines langfristig angelegten Projekts entwickelt wurde, appelliert an die Politik, den Weg zu grundlegenden Reformen zu ebnen. Es wendet sich zugleich an die Bürger und möchte ihnen die Stärken des Föderalismus nahe legen und sie zu verantwortungsvollem politischem Handeln ermutigen.

Das Konzept geht von dem Grundgedanken eines bürgernahen Bundesstaates aus, der die Rechte des Bürgers und der kleinen Einheiten in möglichst hohem Maße schützt. Ausgangspunkt der Reformüberlegungen sind der Bürger und seine Möglich-

⁵⁰ Der Reformvorschlag zum Länderfinanzausgleich geht von einer Verteilung der Ländersteuern und der Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern vorrangig nach dem örtlichen Aufkommen und der Streichung der Umsatzsteuerergänzungsanteile aus. Die Lohnsteuer sollte hälftig auf das Wohnsitzland und das Arbeitsstättenland verteilt werden. Im horizontalen Finanzausgleich sollten durch einen einfachen linearen Umverteilungstarif die überdurchschnittliche Finanzkraft mit einem Satz von beispielsweise 50 Prozent abgeschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft mit demselben Satz aufgefüllt werden. Die Bundesergänzungszuweisungen sollten mit Ausnahme der pauschalierten und zeitlich befristeten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer entfallen.

⁵¹ Udo Margedant/Johannes von Thadden: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. Arbeitspapier N. 118/2003, Sankt Augustin, Dezember 2003. Kurzfassung in: Die Politische Meinung, Januar 2004, S. 23-28.

keiten, Politik zu gestalten. „Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat“ beinhaltet nach den Intentionen des Reformkonzepts, dass in aufeinander aufbauenden Reformschritten eine föderale Ordnung angestrebt wird, in der die Staatsaufgaben den verschiedenen staatlichen Ebenen eindeutig zugeordnet sind, die hoch komplexen Gesetzgebungsverfahren und die Steuerverteilung so einfach und transparent geregelt sind, dass sie für den Bürger verständlich sind.

Das Konzept baut auf klaren Kriterien für die angestrebte Reform auf: Ausgehend von der Prämisse, dass der Föderalismus in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip die besten Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat bietet, werden transparente politische Strukturen und Entscheidungsprozesse angestrebt. Eine grundlegende Föderalismusreform muss dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkte Geltung verschaffen. Wenn politische Aufgaben und politische Verantwortung möglichst nahe am Bürger angesiedelt sind, also den kleinstmöglichen Einheiten übertragen werden, dann kann der Bürger mehr Verantwortung wahrnehmen. Eine wesentliche Stärke des Föderalismus, die Vielfalt politischer Lösungen, garantiert auch ein Höchstmaß an politischer Freiheit und politischen Kontrollmöglichkeiten für den Bürger. Mit Blick auf den hohen Reformbedarf, vor allem um Wachstum und Beschäftigung deutlich zu steigern und um die Sozialsysteme zukunftsfähig zu machen, müssen politische Entscheidungen konsequent, schnell und für die Bürger nachvollziehbar getroffen werden.

Aus diesen Kriterien werden grundlegende Zielsetzungen und Prinzipien abgeleitet. Diese bilden die Maßstäbe für die nachfolgenden Reformmaßnahmen. Hier sind an erster Stelle zu nennen der Bürger und seine Möglichkeiten, Politik zu gestal-

ten, der Schutz demokratischer Rechte des Bürgers und eine wirksame Machtbegrenzung durch vertikale Gewaltenteilung (These 1). Hierzu ist es vor allem erforderlich, dass die Balance zwischen Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder und ihrer Kommunen einerseits und solidarischer Mitverantwortung der Länder für das Ganze andererseits dadurch gewährleistet ist, dass die Staatsebenen grundlegend entflochten und die Aufgaben eindeutig zugewiesen sind (Thesen 2 und 3) und Bürgernähe sowie Effizienz durch die Verbindung von Solidarität und Wettbewerb (These 4) gewahrt sind. Die konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips (These 5) und eine Neuordnung der Aufgabenverteilung (These 6) stärken Länder und Kommunen und steigern die Effizienz staatlichen Handelns. Bei allen Reformüberlegungen sind auch die Auswirkungen der europäischen Integration zu berücksichtigen (These 7).

Die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sind leichter in mehreren Schritten durchzuführen. Die dringend kurzfristig erforderlichen Reformmaßnahmen betreffen die Kompetenzordnung und die Finanzverfassung gleichermaßen. Auszugehen ist von einer strikteren Fassung der „Bedürfnisklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG (These 9), um die Ausübung der Bundeskompetenz zu begrenzen. Parallel hierzu sind die Bundesgesetzgebung effektiv zu kontrollieren und Öffnungsklauseln zugunsten landesrechtlicher Abweichungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu gewähren (These 10). In mehreren Schritten sind die Rahmengesetzgebung (These 11) und die konkurrierende Gesetzgebung (These 12) im Sinne der Reformabsichten der Thesen 9 und 10 so zu reformieren, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze radikal eingeschränkt und die Kompetenzordnung durch klare Aufgabenzuweisung transparent wird. Diesem Anliegen dienen auch die

grundsätzliche Zuordnung der Verwaltungskompetenzen (These 13) und die Umgestaltung bzw. Streichung der Gemeinschaftsaufgaben (These 14). Analog zu den Gesetzgebungskompetenzen ist die Finanzordnung zu entflechten und transparent zu gestalten (These 15) mit dem Ziel, Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen (These 16), die Mischfinanzierungen abzubauen (These 17), die Bundesergänzungszuweisungen zu reduzieren (These 18) und die Anomalien des horizontalen Finanzausgleichs (These 19) abzubauen. Die Reform der Finanzordnung soll die Steuerautonomie von Ländern und Kommunen wiederherstellen und bei Wahrung des Solidaritätsprinzips Anreize für ein eigenverantwortliches Verhalten der Länder und damit für auch einen Wettbewerb um die bestmöglichen politischen Lösungen bieten.

Zur Umsetzung der grundlegenden Zielsetzungen des Reformkonzeptes sind weitere Reformschritte erforderlich. Einerseits sind die Kompetenzen von Bund und Ländern weiter zu stärken und die Gesetzgebungsverfahren in den Bereichen zu vereinfachen, in denen ein Zusammenwirken der beiden Gebietskörperschaften unabdingbar ist (These 20). Andererseits ist durch die Einführung eines Steuertrennsystems (These 21) die Steuerverteilung grundlegend zu entflechten.

Stiftung Marktwirtschaft

Die jüngste Studie zur Bundesstaatsreform hat im März und April 2004 die Stiftung Marktwirtschaft vorgelegt.⁵² Sie knüpft

⁵² Gerhard Schick: Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 82, März 2004.

damit an frühere Arbeiten zur Föderalismusreform an: den Dokumentationsband einer gemeinsamen Tagung mit dem Institut der deutschen Wirtschaft 1998 mit den nach wie vor aktuellen Beiträgen u.a. von Fritz W. Scharpf, Hans Herbert von Arnim, Otto Graf Lambsdorff, Bernd Huber, Hans-Wolfgang Arndt, Karl Lichtblau und Charles Blankart sowie die Studie ihres wissenschaftlichen Beirats, des Kronberger Kreises, aus dem Jahr 2000.⁵³ Diese schlägt für den Finanzausgleich einen einfachen linearen Tarif für den Länderfinanzausgleich und die Abschaffung des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs vor. Die Gemeinschaftsaufgaben sollen von den Ländern übernommen, die Bundesinvestitionshilfen eingestellt werden. Um die Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite zu stärken, schlägt der Kronberger Kreis Zuschläge der Länder auf einen einheitlichen Bundestarif bei der Einkommensteuer oder eine lineare Ländersteuer auf das Nettoeinkommen nach Bundessteuer vor.

Ausgehend von diesen Vorschlägen fordert die Stiftung Marktwirtschaft weitreichende Reformen in der Finanzverfassung: Durch separate Tarife von Bund und Ländern bei Umsatzsteuer und Einkommensteuer soll für die Bürger transpa-

Gerhard Schick: Bundesstaatsreform II. Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 83, April 2004.

⁵³ Morath, Konrad (Hrsg.). Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. 1999.
Kronberger Kreis. Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. 2000.

rent gemacht werden, welcher Ebene welcher Anteil an den Steuereinnahmen zukommt. Außerdem sollen die Voraussetzungen für einen produktiven Steuerwettbewerb der Länder geschaffen werden, indem

- die Einkommensteuer zwischen Wohn- und Arbeitsort hälftig aufgeteilt wird,
- Umverteilungselemente ganz in den Bundesanteil der Einkommensteuer verlagert werden und
- der Finanzausgleich vom derzeitigen Finanzkraftausgleich auf einen Wirtschaftskraftausgleich umgestellt wird.

Unter diesen Voraussetzungen plädiert die Stiftung Marktwirtschaft auch für die Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz bei Landes- und Kommunalsteuern, z.B. der Grund- und der Grunderwerbsteuer. Weitere Reformvorschläge betreffen die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, der Geldleistungsgesetze und der Finanzhilfen sowie ein Neuverschuldungsverbot für die Länder.

Neben der in allen Reformkonzepten in unterschiedlicher Ausgestaltung geforderten Entflechtung und Dezentralisierung mittels Änderung bzw. Auflösung der Rahmengesetzgebung, Verlagerung von Materien der konkurrierenden Gesetzgebung auf Bund und Länder und Öffnungsklauseln bzw. Zugriffsrechten der Länder unterbreitet die Studie der Stiftung Marktwirtschaft außerdem weitreichende Vorschläge zur Reform des Bundesrates. Ausgehend von der These, dass sich die Mitwirkung des Bundesrates bei einem großen Teil der Gesetzgebung auf Bundesebene als eines der zentralen Hindernisse für eine sachgerechte Reformpolitik in Deutschland erwiesen habe, wird für eine grundlegende Änderung der Zusammensetzung

des Bundesrates und der Abstimmungsverfahren plädiert: So sollen statt der Ministerpräsidenten Mitglieder der Landtage ihre Länder im Bundesrat vertreten.⁵⁴

7. Stiftungsallianz „Bürger naher Bundesstaat“

Eine neue Dimension hat die Föderalismusreformdiskussion auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene erlangt. Parallel zur Einsetzung der Bundesstaatskommission haben sich am 15. Oktober 2003 die fünf den im Deutschen Bundestag vertretenden Fraktionen nahestehenden politischen Stiftungen – Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung – sowie drei parteiunabhängige Stiftungen – Bertelsmann Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung und Stiftung Marktwirtschaft – zur Stiftungsallianz „Bürger naher Bundesstaat“ zusammengeschlossen. Damit treten erstmals renommierte Stiftungen in Deutschland, die sich mit politischen Fragen auseinandersetzen, in einer gemeinsamen Aktion an die Öffentlichkeit.

„Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“. Mit diesem Anspruch möchte die Stiftungsallianz die politische Debatte als Impulsgeber und zivilgesellschaftliches Forum begleiten. Die Stiftungsallianz verbindet mit „Bürger naher Bundesstaat“ eine programmatische Aussage. Dahinter steht die Überzeugung, dass die bundesstaatliche Ordnung in

⁵⁴ Gerhard Schick: Bundesstaatsreform I, a.a.O., S. 8 ff.

In ähnliche Zielrichtung gehen auch die Reformvorschläge der Föderalismuskommission der Friedrich-Naumann-Stiftung: „Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern“ vom 15. Januar 2002.

Deutschland ein bewährtes und unverzichtbares Prinzip unserer Verfassungsordnung ist.

Die Stiftungsallianz hat es sich zur Aufgabe gestellt, parteiübergreifend und im gesamtgesellschaftlichen Interesse die in Wissenschaft und Politik geführte Diskussion zur Reform des Föderalismus stärker in die Öffentlichkeit zu tragen. Damit möchte sie insbesondere die Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung konstruktiv begleiten und unterstützen.

Die in der Allianz vertretenen Stiftungen befassen sich seit längerem intensiv mit Fragen der Zukunftsfähigkeit unseres Gemeinwesens. Unter Problemstellungen wie Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit, Demokratie, Forum XXI, Aspekte der Bürgergesellschaft, Bürgerorientierung oder Föderalismus in Deutschland und Europa bzw. Reform des Föderalismus werden in Veranstaltungen und diversen Publikationen dabei schwerpunktmäßig die Anforderungen an einen bürgernahen Staat thematisiert. Angesichts dieses Selbstverständnisses ist der bürgernahe Bundesstaat ein zentrales Element, das die Arbeit aller Stiftungen verbindet.

Die Stiftungen orientieren sich bei ihren Reformüberlegungen für einen bürgernahen Bundesstaat an fünf übergreifenden Zielen:

- klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch Subsidiarität und Konnexität bei der Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben von Kommunen, Ländern und Bund,
- größtmögliche Transparenz politischer Entscheidungsprozesse,

- verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten auf allen föderalen Ebenen,
- Stärkung der Entscheidungsfähigkeit,
- ausgewogenes Verhältnis von notwendiger Solidarität und Leistungsanreizen für föderalen Wettbewerb um die beste politische Lösung.

Mit gemeinsamen Veranstaltungen,⁵⁵ die von allen Stiftungen getragen werden und auch in Kooperation mit anderen Partnern stattfinden, möchte die Stiftungsallianz ihr Anliegen der interessierten Öffentlichkeit unterbreiten. Parallel zu den gemeinsamen Aktionen führen die Stiftungen auch eigene Veranstaltungen – teilweise in Kooperation mit anderen Stiftungen der Allianz oder anderen Partnern – durch und vermitteln ihre jeweiligen Reformvorstellungen in Form von Reformkonzepten, Gutachten oder sonstigen Publikationen.⁵⁶

⁵⁵ Veranstaltungen der Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat: Bürgernaher Bundesstaat. Leitbilder eines modernen Föderalismus. 31. März 2004, Berlin, Preußischer Landtag; Verantwortlich – handlungsfähig – bürgernah. Wege zur Aufgabenentflechtung im Bundesstaat. 19. Mai 2004, Bonn, Haus der Geschichte; Reform der Institutionen. 22. Juni 2004, München, Bayerischer Landtag; Verantwortung ernst nehmen – föderale Finanzverfassung, Bildung und Forschung. 23. September 2004, Magdeburg, Landtag von Sachsen-Anhalt.

⁵⁶ In diesem Kontext ist auch die Schriftenreihe „Forum Föderalismus“ zu sehen.

8. Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung („Bundesstaatskommission“)

Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) hat auf ihrer Jahreskonferenz im Dezember 1998 in Potsdam eine „umfassende Überprüfung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ auf die Tagesordnung gesetzt. Diese MPK-Initiative scheiterte jedoch zunächst und wurde nur in der länderoffenen Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien unter dem Titel „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ fortgesetzt. In einem erneuten Anlauf forderte die MPK vom 20. Dezember 2001 eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung durch klarere Abgrenzung von Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips. Im März 2002 fasste der Bundesrat den Beschluss, dass im Zuge der angestrebten Neugestaltung der föderativen Aufgabenzuteilung und der Finanzbeziehungen nach 2004 die Mischfinanzierung zu überprüfen sei.

Am 16./17. Oktober 2003 haben Bundestag und Bundesrat den Beschluss gefasst, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einzusetzen.⁵⁷ Die Kommission hat den Auftrag, Vorschläge mit dem Ziel zu erarbeiten, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwort-

⁵⁷ Informationen zur Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Arbeit und Zusammensetzung der Kommission, Sitzungstermine, stenografische Protokolle, Dokumente) sind zugänglich über: www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE

lichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Insbesondere soll sie die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern überprüfen. Berücksichtigung sollen auch die Weiterentwicklung der Europäischen Union und die Situation der Kommunen finden. Die 32 stimmberechtigten Mitglieder der Kommission – jeweils 16 Repräsentanten aus Bundestag und Bundesrat – werden unterstützt von 12 Sachverständigen. Hinzu kommen zehn beratende Mitglieder, die von der Bundesregierung und den Landtagen benannt wurden, und als ständige Gäste die kommunalen Spitzenverbände.⁵⁸

Fast alle möglichen Kommissionsergebnisse werden Verfassungsänderungen auslösen. Da dafür Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erforderlich sind, müssen de facto alle wichtigen politischen Akteure der Bundesrepublik zustimmen. Die einzelnen Gruppen haben sich intern größtenteils bereits auf bestimmte Verhandlungslinien festgelegt, sodass eine Einigung der beiden großen Fraktionen im Bundestag zulasten von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP ebenso wenig denkbar ist wie eine Verständigung, die zulasten der Landesregierungen einzelner ostdeutscher und westdeutscher Bundesländer geht. Deshalb dürfte es in diesem Sinne im Ergebnis keine Verlierer der Reform geben.⁵⁹

⁵⁸ Zu den Kommissionsmitgliedern, ihren Stellvertretern und den Sachverständigen siehe Abschnitt 11.

⁵⁹ Vgl. die Rede von Fritz W. Scharpf bei der Veranstaltung des Stiftungsalianz am 31. März 2004 in Berlin. Siehe www.buergernaeher-bundesstaat.de.

Win-Win-Konstellationen sind deshalb auf drei Konfliktlinien angestrebt:

- zwischen Regierung und Opposition,
- zwischen Bund und Ländern sowie
- zwischen finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern.

Das zentrale Problem besteht dabei darin, dass die beteiligten Akteure die Reform der bundesstaatlichen Ordnung in der Verhandlungspraxis mehr oder weniger als ein Null-Summen-Spiel betrachten, obwohl alle Beteiligten prinzipiell davon überzeugt sind: Durch eine echte Reform des deutschen Föderalismus gewinnen am Ende alle – nicht nur die föderalen Ebenen durch größere Gestaltungsfähigkeit, sondern vor allem die Bürger durch transparentere politische Verantwortung, bessere politische Problemlösungen und bürgernähere Demokratie. Das ist die Konstellation, die heute – in der ganz so bürgernahen Fachsprache der neueren Entscheidungstheorie – mit einer „Win-Win-Konstellation“ bezeichnet wird.

Dagegen liegt bei den Regelungskompetenzen der föderalen Ebenen tatsächlich die Konstellation eines Null-Summen-Spiels vor: Mitsprache- und Vetorechte sollen nicht vermehrt werden. Was dann der Bund mehr an Handlungsspielräumen bekommt, muss den Ländern genommen werden. Was den Landtagen an neuen Gesetzgebungskompetenzen eingeräumt werden soll, muss dem Bund weggenommen werden. Dieses Denken in Null-Summen-Spiel-Kategorien bestimmt vor allem die Kontroversen bei Verteilungsfragen im Rahmen der

Finanzverfassung, die Fragen der Kompetenzverteilung häufig überlagern. Bei statischer und kurz- oder mittelfristiger Betrachtung heißt das z.B.: Das Geld, das den Ländern gegeben wird, fehlt beim Bund, und umgekehrt: Was Bundesländer im horizontalen Finanzausgleich für finanzschwächere Länder leisten, verringert ihre eigenen finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten.

So ist es wenig verwunderlich, dass die Anhörungen und Sitzungen der Gesamtkommission, der beiden Arbeitsgruppen zur Kompetenzordnung und zur Finanzordnung sowie die Ergebnisse der sieben Projektgruppen, die Anfang Juli 2004 vorgestellt wurden, die Erwartungen gedämpft haben, die Beziehungen zwischen Bund und Ländern könnten grundlegend geändert werden. Vor allem die Interessen von Bund und Ländern, aber auch der Länder untereinander divergieren stark, zum Beispiel beim Zugriffsrecht der Länder auf bestimmte Materien der konkurrierenden Gesetzgebung oder bezüglich des Art. 23 GG, der die Beteiligung der Länder an der deutschen Europapolitik regelt.

Äußerst schwierig gestalten sich die Verhandlungen im Bereich der Finanzordnung. Einig ist man sich darin, den Solidarpakt II nicht anzutasten und damit auch den gesamten Komplex des Finanzausgleichs auszuklammern. Die Kommission konzentriert sich auf die Aufgabe, die Mischfinanzierungen wie die Gemeinschaftsaufgaben, die Geldleistungsgesetze und die Finanzhilfen zu entflechten. Strittig ist zur Zeit auch die Entflechtung in der Forschungs- und Bildungspolitik. Vieles spricht deshalb für moderate Veränderungen, die häufig sogar „unterhalb der Verfassungsebene“ erfolgen werden. So ist statt einer Veränderung des Art. 23 GG lediglich eine Verbesserung der konkreten Zusammenarbeit von Bund und

Ländern in der Europapolitik in der Diskussion. Die vom Bund gewünschte Zentralisierung der Zuständigkeit für die Finanzverwaltung könnte zu einer besseren tatsächlichen Kooperation zwischen den Finanzbehörden der Länder bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -betrug führen, ohne die Zuständigkeiten anzutasten. Bleiben die den bisherigen Fehlentwicklungen zugrunde liegenden Verfassungsbestimmungen allerdings unverändert, besteht die Gefahr, dass sich in kürzester Zeit dieselben oder ähnlich gelagerte Koordinationsprobleme zwischen Bund und Ländern oder unter den Ländern erneut auftun.

Ebenso unwahrscheinlich wie eine grundlegende Reform ist allerdings ein völliges Scheitern. Denn erstens stimmen die politischen Parteien weitgehend darin überein, politisches Handeln durch Entflechtung zu erleichtern. Zweitens ist der Druck aus Wirtschaft und Gesellschaft hoch, die Reformunfähigkeit des deutschen politischen Systems zu überwinden. Drittens sind die beiden Kommissionsvorsitzenden führende Persönlichkeiten sowohl des Regierungs- und Oppositionslagers als auch der Bundes- bzw. der Landesebene und engagieren sich stark für ein konstruktives Ergebnis.

9. Literaturhinweise

Andersen, Uwe: Föderalismus in Deutschland, Schwalbach/Taunus 1996.

Arndt, Hans-Wolfgang: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2001.

Baretti, Christian/Fenge, Robert/Huber, Bernd/Leibfritz, Willi/Steinherr, Matthias: Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 1, München 2000.

Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System, Opladen 1985.

Benz, Arthur: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003; S. 32-38.

Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift (PVS) Sonderheft 32, Opladen 2002.

Berndt, Ralf: Bundesrats theater und Föderalismusreform, in: liberal – Vierteljahresschrift für Politik und Kultur, Heft 2/Mai 2002.

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

Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.): Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliederstaaten, Gütersloh 2001.

Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.): Institutionelle Entflechtung in Zweiten Kammern, Gütersloh 2002.

Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.): Neugestaltung der Finanzbeziehungen, Gütersloh 2002.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog, Berlin, 17. März 2004.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus. Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog, Berlin, 10. Mai 2004.

Berthold, Norbert u.a.: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2003.

Berthold, Norbert: Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. Arbeitspapier Nr. 115/2003, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2003.

Karl-Bräuer-Institut (Hrsg.): Abbau von Mischfinanzierungen. Wichtiger Beitrag zu rationaler Finanzpolitik, zu Einsparungen und Entlastungen. Stellungnahmen Nr. 28, Juni 2001.

Bundesregierung: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes“, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Bundesverband der Deutschen Industrie: Für ein attraktives Deutschland. Freiheit wagen – Fesseln sprengen. Entwurf zum BDI-Reformkongress, 22. September 2003, Berlin 2003.

Bundesverband deutscher Banken (Hrsg.): Reformblockaden aufbrechen – den Föderalismus neu gestalten. Deutsche Fragen. Symposium des Bundesverbandes deutscher Banken mit dem ostdeutschen Bankenverband und der Universität Leipzig (mit Beiträgen von Manfred Weber, Georg Milbradt, Brigitte Zypries und Franz Häuser), Berlin 2004.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft: Zuständigkeiten entflechten, Entscheidungsprozesse beschleunigen, Finanzautonomie stärken! Memorandum zur Erneuerung des Föderalismus, Berlin 2004.

Curzon Price, Victoria: What Can We Learn from Switzerland? Institute of Economic Affairs, University of Geneva, Dezember 2001.

Das Parlament: Thema: Zukunft des Föderalismus, 53. Jahrgang, Nr. 53, 29. Dezember 2003.

Deutsche Bischofskonferenz (Hrsg.): Das Soziale neu denken, Bonn 2003.

Deutscher Landkreistag: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Die Politische Meinung, Januar 2004, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Osnabrück 2004.

Dittmann, Armin: Bildung und Wissenschaft in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Rechtsgutachten im Auftrag des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, Essen, Juli 2004.

Doering, Detmar: Föderalismus und Liberalismus: Ein historisches Missverständnis vor der Aufklärung, in: liberal – Vierteljahresheft für Politik und Kultur, Heft 3/August 1998.

Engels, Wolfram: Konstitutionalismus – Der moderne Verfassungsstaat, (1989) wieder abgedruckt in: Wolfram Engels: Anmerkungen, Kommentare des Herausgebers, Düsseldorf 1990.

Färber, Gisela: Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2004.

Färber, Gisela/Fugmann Heesing, Annette/Junkernheinrich, Martin: Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2003.

Feld, Lars P.: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – ein Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? Forum – Föderalismus 2004, Gütersloh 2004.

Fischer, Thomas: Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003; S. 3-5.

Fischer, Thomas: Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit, in: Matthias Chardon/Ursula Göth/Martin Grosse Hüttmann/Christine Probst-Dobler (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen. Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2003, S. 83-96.

Fischer, Thomas/Grosse Hüttmann, Martin: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 128-142.

Geske, Otto-Erich: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 4/2004, S. 47-51.

Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, Stuttgart u.a. 2001.

Hofmann, Hans: Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1999, Heft 9.

Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden 2000.

Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Zentralismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003 (enthält die wesentlichen vor Einsetzung der Bundesstaatskommission erschienen Reformkonzepte).

Huber, Bernd: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2001.

Huber, Bernd: Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. Arbeitspapier Nr. 104/2003, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2003.

Jahrbuch des Föderalismus 2000 ff., hrsg. vom Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 1 ff., Baden-Baden 2000 ff.

Kaufmann, Franz-Xaver: Wege aus der Reformblockade, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 4/2004, S. 47-51.

Kirchgässner, Gebhard: Reformstau durch ein Zuwenig an Föderalismus, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen November 2003.

Kirchhof, Ferdinand/de Maizière, Thomas/Oschatz, Georg-Bernd/Röttgen, Norbert: Berliner Programm zur Reform des Föderalismus, Berlin 2003, abgedruckt in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Kronberger Kreis: Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg 2000.

Kronberger Kreis: Gute Gemeindesteuern. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Schriftenreihe, Band 40, Bad Homburg 2003.

Lambsdorff, Otto Graf: Reform des Föderalismus, in: liberal – Vierteljahresheft für Politik und Kultur, Heft 1/Februar 1998.

Lambsdorff, Otto Graf : Finanzverfassung für eine subsidiäre Demokratie, in: Konrad Morath (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999.

Lambsdorff, Otto Graf: Welches Europa?, in: liberal – Vierteljahresheft für Politik und Kultur, Heft 3/September 2001.

Laufer, Heinz/Fischer, Thomas: Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union, Gütersloh 1996.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998.

Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 3. Aufl., Wiesbaden 2000.

Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente: „Bekanntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität“, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Männle, Ursula (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden 1998.

de Maizière, Thomas/Perschau, Hartmut/Weimar, Karlheinz u.a.: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. Zukunftsforum Politik Nr. 44, Sankt Augustin 2002.

Margedant, Udo: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2001.

Margedant, Udo: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003; S. 6-13.

Margedant, Udo/von Thadden, Johannes: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. Arbeitspapier Nr. 118/2003, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2003.

Meier-Walser, Reinhard C./Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus, München 1999.

Ministerpräsidentenkonferenz: „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder. Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn 1999.

Morath, Konrad (Hrsg.): Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik und Institut der Deutschen Wirtschaft, Bad Homburg 1999.

Müller-Groeling, Hubertus (Hrsg.): Reform des Föderalismus. Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, 2. Aufl. Berlin 2003 (enthält u.a. die fünf Föderalismus-Manifeste der Föderalismus-Kommission unter der Leitung von Otto Graf Lambsdorff für das Liberale Institut).

Münch, Ursula: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997.

Nef, Robert: Lob des Non-Zentralismus. Argumente der Freiheit, Nr. 8, Schriftenreihe des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung, Sankt Augustin 2002.

Oeter, Stefan: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen 1998.

Papier, Hans-Jürgen: Föderalismus auf dem Prüfstand. Vortrag auf der Assessorenwoche im Karlsruhe-Rüppurr, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Perspektiven einer bürger- und gestaltungsorientierten Reform des bundesdeutschen Föderalismus. Ver.di-Positionspapier zur Föderalismusreform, Berlin 2004.

Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente. Beiträge zum Parlamentarismus, Band 14, hrsg. vom Bayerischen Landtag, München 2002.

Sager, Krista/Steenblock, Rainer/Künast, Renate/Kretschmann, Winfried/Ratzmann, Volker/Lütkes, Anne: Für einen bürgernahen Gestaltungsföderalismus. Eckpunktepapier der grünen Mitglieder in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Berlin, 21. 1. 2004.

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

Scharpf, Fritz W.: Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen 2003.

Schick, Gerhard: Doppelter Föderalismus in Europa. Eine verfassungsökonomische Untersuchung, Frankfurt/Main 2003.

Schick, Gerhard: Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 82, März 2004.

Schick, Gerhard: Bundesstaatsreform II. Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 83, April 2004.

Schick, Gerhard: Steuerautonomie und Wirtschaftskraftausgleich, in: Wirtschaftsdienst 4/2004. S. 230-235.

Schliesky, Utz: Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip, in: Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 714 ff.

Schmidt, Manfred: Thesen zur Reform des Föderalismus in Deutschland, in: PVS 3/2001, S. 474-491.

Schmidt-Trenz, Hans-Jörg/Fonger, Matthias (Hrsg.): Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000.

Scholz, Rupert: Zur Reform des bundesstaatlichen Systems, in: Festschrift Badura, Tübingen 2004.

Scholz, Rupert: Deutschland – in guter Verfassung?, Heidelberg 2004.

Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismusreform in Deutschland – Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46, Jg. 2/99, S. 173-194.

Schultze, Rainer-Olaf: Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 22/2000, S. 681-698.

Spahn, Paul Bernd: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/M. 2000.

Spotka, Adolf: Rede zu Protokoll auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente in Lübeck. Dokumentation, hrsg. vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kiel 2003.

Starke Bürger. Starker Staat. Zur Fortentwicklung unserer gesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Ordnung. Als Diskussionspapier beschlossen vom CDU-Bundesvorstand am 09. Oktober 2000.

Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“: Ziele, Presseerklärungen, Tagungsberichte unter: www.buergerlicher-bundesstaat.de .

Sturm, Roland: Föderalismus in Deutschland, München 2003.

Sturm, Roland: Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleichs der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003; S. 24-31.

Sturm, Roland: Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Forum – Föderalismus 2004, Gütersloh 2004.

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

Werner, Horst: Ökonomische Probleme der deutschen Einheit und europäischen Einigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/1990.

10. Ansprechpartner in der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“

Dr. Hans D. Barbier, Vorsitzender des Vorstandes
Ludwig-Erhard-Stiftung
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
Tel. 0228/53988-0
E-Mail: barbier@ludwig-erhard-stiftung.de

Dr. Michael Borchard, Hauptabteilungsleiter Politik
und Beratung
Konrad-Adenauer-Stiftung
Büro: Wichmannstraße 6, 10907 Berlin
Tel. 030/26996-550
E-Mail: michael.borchard@kas.de

Dr. Detmar Doering, Leiter des Liberalen Instituts
Friedrich-Naumann-Stiftung
Truman-Haus, 14482 Potsdam-Babelsberg
Tel. 0331/7019-215
E-Mail: detmar.doering@fnst.org

Thomas Fischer, Projektmanager
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, Postfach 103, 33311 Gütersloh
Tel. 05241/81-81265
E-Mail: thomas.fischer@bertelsmann.de

Dr. Gerhard Hirscher, Referent für Grundsatzfragen
Akademie für Politik und Zeitgeschehen der
Hanns-Seidel-Stiftung
Lazarettstraße 33, 80636 München
Tel. 089/1258-248;
E-Mail: hirscher@hss.de

Prof. Dr. Udo Margedant, Koordinator Föderalismus
Konrad-Adenauer-Stiftung
Hauptabteilung Politik und Beratung
Büro: Wichmannstraße 6, 10907 Berlin
Tel. 030/26996-373
E-Mail: udo.margedant@kas.de

Irina Mohr, Leiterin Forum Berlin
Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Tel. 030/26 9358 26;
E-Mail: Irina.Mohr@fes.de

Dr. Andreas Osner, Projektmanager
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, Postfach 103, 33311 Gütersloh
Tel. 05241/81-81280
E-Mail: andreas.osner@Bertelsmann.de

Dr. Gerhard Schick, Dipl.-Volkswirt
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel. 030/206057-31
E-Mail: schick@stiftung-marktwirtschaft.de

Michael Seberich, Projektmanager
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, Postfach 103, 33311 Gütersloh
Tel. 05241/81-81267
E-Mail: michael.seberich@bertelsmann.de

Michael Stognienko, Referent Demokratie
Heinrich-Böll-Stiftung
Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin
Tel. 030/28534-241
E-Mail: stognienko@boell.de

Dr. Horst Werner, Referent des Liberalen Instituts
Friedrich-Naumann-Stiftung
Truman-Haus, 14482 Potsdam-Babelsberg
Tel. 0331/7019-213
E-Mail: horst.werner@fnst.org

11. Mitglieder der Bundesstaatskommission

a) ordentliche Mitglieder des Bundestags:

SPD: Hermann Bachmaier, Hans-Joachim Hacker, Volker Kröning, Franz Müntefering, Ortwin Runde, Wilhelm Schmidt, Dr. Angelica Schwall-Düren, Erika Simm;
CDU/CSU: Wolfgang Bosbach, Dr. Hans-Peter Friedrich, Bernd Neumann, Dr. Norbert Röttgen, Thomas Strobl, Antje Tillmann;
B 90/GR: Krista Sager; FDP: Ernst Burgbacher.

b) stellvertretende Mitglieder des Bundestags:

SPD: Ingrid Arndt-Brauer, Klaus Uwe Benneter, Nicolette Kressl, Axel Schäfer, Bernd Scheelen, Ludwig Stiegler, Joachim Stünker, Dr. Dieter Wiefelspütz;
CDU/CSU: Dr. Christoph Bergner, Tanja Gönner, Hartmut Koschyk, Dr. Günter Krings, Heinz Seiffert, Klaus-Peter Willsch;
B 90/GR: Rainer Steenblock; FDP: Rainer Funke.

c) ordentliche Mitglieder des Bundesrats:

Die Ministerpräsidenten der sechzehn Bundesländer.

d) stellvertretende Mitglieder des Bundesrats:

Rudolf Böhmler, Chef der Staatskanzlei Baden-Württemberg;

Dr. Walter Schön, Amtschef der Staatskanzlei Bayern;

André Schmitz, Chef der Staatskanzlei Berlin;

Rainer Speer, Chef der Staatskanzlei Brandenburg;

Prof. Dr. Reinhard Hoffmann, Chef der Senatskanzlei Bremen;

Dr. Volkmar Schön, Chef der Senatskanzlei Hamburg;

Jochen Riebel, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten Hessen;

Dr. Frank Tidick, Chef der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern;

Elisabeth Heister-Neumann, Justizministerin Niedersachsen;

Wolfgang Gerhards, Justizminister Nordrhein-Westfalen;

Herbert Mertin, Minister der Justiz Rheinland-Pfalz;

Karl Rauber, Chef der Staatskanzlei Saarland;

Dr. Thomas de Maizière, Staatsminister der Justiz Sachsen;

Rainer Robra, Chef der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt;

Annemarie Lütkes, Ministerin für Justiz Schleswig-Holstein;

Gerold Wucherpfennig, Chef der Staatskanzlei Thüringen.

e) **Beratende Mitglieder der Landtage:**⁶⁰

Heinz-Werner Arens, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages

(Christoph Grimm, Präsident des Landtages Rheinland-Pfalz)

Prof. Dr. Adolf Spotka, Präsident des Landtages von Sachsen-Anhalt

(Alois Glück, Präsident des Bayerischen Landtages)

Dr. Jürgen Rüttgers, Fraktionsvorsitzender der CDU im Landtag Nordrhein-Westfalen

(Martin Kayenburg, Fraktionsvorsitzender der CDU im Landtag Schleswig-Holstein)

Wolfgang Drexler, Fraktionsvorsitzender der SPD im Landtag Baden-Württemberg

(Volker Schlotmann, Fraktionsvorsitzender der SPD im Landtag Mecklenburg-Vorpommern)

Jörg-Uwe Hahn, Fraktionsvorsitzender der FDP im Hessischen Landtag

(Dr. Ingo Wolf, Fraktionsvorsitzender der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen)

⁶⁰ In Klammern jeweils Stellvertreter.

Winfried Kretschmann, Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg

(Volker Ratzmann, Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus Berlin).

f) Beratende Mitglieder der Bundesregierung:

Dr. Frank-Walter Steinmeier, Chef des Bundeskanzleramtes

(Rolf Schwanitz, Staatsminister)

Brigitte Zypries, Justizministerin

(Dr. Hansjörg Geiger, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz)

Hans Eichel, Finanzminister

(Volker Halsch, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen)

Renate Künast, Ministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

(Alexander Müller, Staatssekretär im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft)

g) Ständige Gäste: Kommunale Spitzenverbände

Deutscher Städtetag: Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, (Monika Kuban, Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds)

Deutscher Landkreistag: Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, (Jörg Duppré, Landrat/Präsident)

Deutscher Städte- und Gemeindetag: Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, (Helmut Dedy, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer)

h) Sachverständige der Bundesstaatskommission:

Prof. Dr. Arthur Benz, Institut für Politikwissenschaft, Fernuniversität Hagen

Prof. Dr. Dieter Grimm, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D. Rektor des Wissenschaftskollegs zu Berlin

Prof. Dr. Stefan Homburg, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Universität Hannover

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Finanz- und Steuerrecht, Universität Tübingen

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Finanzrecht, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Rüdiger Pohl, Präsident, Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Kiel

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Direktor des Instituts für Föderalismusforschung, Universität Hannover

Prof. Dr. Rupert Scholz, Bundesminister a.D., Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Finanzrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität, München

Prof. Dr. Joachim Wieland, Fachbereich Rechtswissenschaft, Universität Frankfurt/Main

Die Autoren

Thomas Fischer, geb. 1964, Projektmanager für Fragen der EU-Systemreform und der deutschen Föderalismusreform, Themenfeld Internationale Verständigung, Bertelsmann Stiftung. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: Föderalismus in Deutschland und in der EU, Kompetenzordnung und Verfassungsvertrag der Europäischen Union.

Dr. Gerhard Hirscher, geb. 1958, Hanns-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschichte, Referent für Grundsatzfragen. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: Parteien, politische Partizipation, politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Politik und Kommunikation.

Prof. Dr. Udo Margedant, geb. 1942, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Politik und Beratung, Koordinator Föderalismus. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: politisches System der Bundesrepublik Deutschland; Regierungssystem und Geschichte der DDR; europäische Integration. Apl. Professor an der Bergischen Universität Wuppertal (Sozialgeschichte und Sozialphilosophie).

Dr. Gerhard Schick, geb. 1972, in der Stiftung Marktwirtschaft zuständig für Fragen der föderalen Ordnung. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: Gemeindefinanzen, Länderfinanzausgleich, europäische Verfassung.

Dr. Horst Werner, geb. 1943, im Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung zuständig für Fragen der Ordnungspolitik, Wirtschafts- und Währungspolitik, Außenwirtschaftspolitik, Föderalismus und europäische Integration, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.