



86 | 2008
Udo Margedant

Probleme der
Föderalismusreform
in Deutschland

DER GEGENWÄRTIGE STAND
DER REFORMEN UND DER
AUFTRAG DER FÖDERALISMUS-
KOMMISSION II

ZUKUNFTSFORUM
POL



ISBN 978-3-939826-84-2

www.kas.de



INHALT

5 | VORWORT

9 | ZUSAMMENFASSUNG

13 | 1. GRUNDZÜGE UND ENTWICKLUNG DES
FÖDERALISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND

1.1	Ausgangslage 1949.....	14
1.2	Das Postulat einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse	15
1.3	Die Verfassungsreform 1969.....	18
1.4	Die Finanzverfassung des Grundgesetzes.....	19
1.5	Der Länderfinanzausgleich bis 2004	21
1.6	Der Finanzausgleich seit 2005	22

27 | 2. DIE REFORMDISKUSSION IN WISSENSCHAFT UND
POLITIK

33 | 3. DIE ARBEIT DER BUNDESSTAATSKOMMISSION

37 | 4. DIE FÖDERALISMUSREFORM 2006

41 | 5. DER AUFTRAG DER FÖDERALISMUSKOMMISSION II

44 | 6. AUSGEWÄHLTE INHALTE DER 2. STUFE DER
FÖDERALISMUSREFORM

6.1	Staatsverschuldung und Haushaltsnotlagen.....	45
6.2	Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.....	50
6.3	Länderfinanzausgleich	51
6.4	Zusammenarbeit und Zusammenschluss von Ländern	52
6.5	Aufgabenoptimierung	54
6.6	Standardsetzung	56

61 | 7. LITERATURHINWEISE

70 | DER AUTOR

70 | ANSPRECHPARTNER IN DER
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

71 | PUBLIKATIONEN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG
IN DER THEMENREIHE „FÖDERALISMUS“

© 2008 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, auch auszugsweise, allein mit Zustimmung
der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Gestaltung: SWITSCH KommunikationsDesign, Köln.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-939826-84-2

VORWORT

Die Konrad-Adenauer-Stiftung führt mit der vorliegenden Publikation ihr Projekt „Föderalismusreform“ fort, das seit dem Jahr 2000 in vielfältigen Publikationen und Veranstaltungen zur Reformdebatte, zu Einzelaspekten der Föderalismusreform und in dem eigenen Reformkonzept „Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat“¹ seinen Niederschlag gefunden hat. Die vorliegende Arbeit knüpft auch an mehrere Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Themenfeld der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an, die sich mit der bis 2005 geltenden Finanzordnung², den Mischfinanzierungen³, der Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen⁴ und der Aufgabenoptimierung im sozialen Bereich⁵ befasst haben.

Zentrales Anliegen aller Aktivitäten der Konrad-Adenauer-Stiftung im Projekt „Föderalismusreform“ ist es, einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion zu leisten und die Reformbemühungen der Politik zu begleiten. Sie tritt für eine Reform der föderalen Ordnung ein, die politische Strukturen und Entscheidungsprozesse transparent und sowohl effizient als auch bürgernah gestaltet.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich deshalb auch aktiv an der 2003 begründeten Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ beteiligt. In Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und dem Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung führt die Konrad-Adenauer-Stiftung seit dem Jahre 2005 jährlich Expertentagungen zum aktuellen Stand der Föderalismusreform durch, deren Ergebnisse veröffentlicht werden.⁶

Darüber hinaus fand im Oktober 2006 eine internationale Föderalismuskonferenz in Berlin statt, die gemeinsam von der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem *Forum of Federations* veranstaltet wurde. Renommierte deutsche und internationale Wissenschaftler und Politiker diskutierten die

Föderalismusreform I der großen Koalition aus der Perspektive anderer föderaler Staaten und gaben Ausblicke auf die zweite Stufe der Föderalismusreform. Der im Oktober 2007 erschienene Tagungsband dokumentiert die Beiträge und Ergebnisse der internationalen Föderalismuskonferenz.⁷

Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter AG Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

- 1| *Margedant, Udo / von Thadden, Johannes: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. – (Arbeitspapier; 118/2003). Das Konzept, das von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurde, der Fachleute aus Wissenschaft, Politik und Verbänden angehörten, geht als Maßstab für die Reformüberlegungen vom Bürger und seinen Möglichkeiten aus, Politik zu gestalten und formuliert als Ziel der Reformmaßnahmen die Wiederherstellung der Balance zwischen Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Länder und ihrer Kommunen einerseits und solidarischer Mitverantwortung der Länder für das Ganze andererseits.*
- 2| *De Maizièrè, Thomas / Perschau, Hartmut / Weimar, Karlheinz u.a.: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002. – (Zukunftsforum Politik Nr. 44); Margedant, Udo: Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 37/2001).*
- 3| *Huber, Bernd: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 48/2001).*
- 4| *Arndt, Hans-Wolfgang: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 40/2001); Huber, Bernd: Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. – (Arbeitspapier; 104/2003).*
- 5| *Berthold, Norbert: Projekt Föderalismusreform. Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. – Sankt Augustin, 2003. – (Arbeitspapier; 115/2003).*
- 6| *Baus, Ralf Thomas / Fischer, Thomas / Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen. – Baden-Baden: Nomos, 2007. – (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung; 29); Vogel, Bernhard / Hrbek, Rudolf / Fischer, Thomas (Hrsg.): Halbzeitbilanz – die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen*

Vergleich. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen; 23); Im März 2008 erscheint in der Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen im Nomos-Verlag der Tagungsband zur dritten Expertentagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im September 2007.

- 7| *Baus, Ralf Thomas / Blindenbacher, Raoul / Karpen, Ulrich (Hrsg.): Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform – A Comparative Perspective. Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive. – Baden-Baden: Nomos, 2007.*

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Publikation „Probleme der Föderalismusreform in Deutschland“ versteht sich als ein Leitfaden, der Orientierungshilfen für die Beschäftigung mit diesem hochkomplexen Thema geben möchte. Zielgruppe sind politisch Interessierte, die sich über den Föderalismus, seine geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Ausprägung in Deutschland, die Inhalte und Probleme der seit mehreren Jahren in Deutschland laufenden Reformdiskussion, die erste Stufe der Föderalismusreform und die zurzeit von Bundestag und Bundesrat behandelte zweite Stufe informieren möchten. Zugleich möchte dieser Leitfaden Hilfen für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik geben.

Der erste Teil skizziert Grundzüge und Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Einleitend werden unter demokratietheoretischen Aspekten charakteristische Merkmale einer föderalen Staatsordnung wie Wahrung regionaler Vielfalt, dezentrale Verankerung von Verantwortung, Flexibilität und Bürgernähe dargestellt. Es schließt sich ein Abriss der geschichtlichen Entwicklung des Föderalismus in Deutschland seit 1949 an. Dabei werden die Aspekte hervorgehoben, die in der gegenwärtigen 2. Phase der Föderalismusreform besondere Relevanz haben. Das sind vor allem das Postulat einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse und dessen verfassungsrechtlicher Stellenwert, die Finanzverfassung und der Länderfinanzausgleich, auch wenn letzterer in den laufenden Verhandlungen nur ange-

sprochen und nicht vor 2019 neu gestaltet wird. Zugleich wird herausgearbeitet, warum in Wissenschaft und Politik seit Längerem die deutsche Ausprägung des Föderalismus als reformbedürftig angesehen wird und wie es dazu gekommen ist, dass eine Politikverflechtung beklagt wird und die politischen Entscheidungsprozesse nicht transparent sind.

Der zweite Teil gibt einen Überblick über die Reformdiskussion in Politik und Wissenschaft. Dabei wird jedoch nicht näher auf einzelne Reformkonzepte und Reforminitiativen eingegangen. Vielmehr beschränkt sich der Überblick in Anknüpfung an Teil 1 auf die Kritikpunkte und die Skizzierung der wesentlichen Reformüberlegungen, die in der Diskussion immer wieder auftauchen.

Die nachfolgenden Teile, die den inhaltlichen Schwerpunkt der Publikation bilden, befassen sich mit den politischen Reformmaßnahmen, die mit der Einsetzung der Bundesstaatskommission im Oktober 2003 in Angriff genommen wurden und gegenwärtig weiter geführt werden. Zunächst wird in Teil 3 die Arbeit der Bundesstaatskommission behandelt: Auftrag der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission), divergierende Interessen der politischen Akteure, erzielte Teilergebnisse und deren kritische Beurteilung. Teil 4 beinhaltet die Föderalismusreform 2006, die weitgehend auf der Grundlage der Beratungen der Bundesstaatskommission im Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 vereinbart wurde und durch ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und ein Föderalismusreform-Begleitgesetz 2006 in Kraft getreten ist. Deren Inhalte haben die Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat zwar nicht grundlegend geändert, aber zur Entflechtung beigetragen, indem die Gestaltungsrechte des Bundes wie der Länder gestärkt wurden: Zurückführung der Zustimmungspflicht des Bundesrats beim Erlass von Bundesgesetzen, neue Kompetenzen der Länder, Abweichgesetzgebung der Länder in bestimmten Politikbereichen, Abschaffung der Rahmengesetzgebung, teilweiser Abbau der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen.

Teil 5 stellt den Auftrag der Föderalismuskommission II vor, welche die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zur Aufgabe hat. Die Föderalismuskommission II ist am 8. März 2007 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammengetreten und hat seitdem in zwei öffentlichen Anhörungen auf der Grundlage von zwei umfangreichen Themenkatalogen,

vielfältigen Gutachten geladener Sachverständiger sowie Positionspapieren von Bund, Ländern, politischen Parteien und kommunalen Spitzenverbänden eine Bestandaufnahme aller möglichen Aspekte dieser zweiten Reformphase durchgeführt.

Teil 6 greift aus der Vielzahl der aufgeworfenen Fragen ausgewählte Inhalte der 2. Stufe der Föderalismusreform auf, um einen Einblick in die vielschichtigen Probleme zu vermitteln, vor denen die Föderalismusreform II steht. Im Mittelpunkt der ersten öffentlichen Anhörung am 22. Juni 2007 stand der Themenkomplex Staatsverschuldung und Haushaltsnotlagen. Die Regelung der innerstaatlichen Schulden scheint nach den Intentionen vor allem des Bundes ein Thema zu sein, in dem vorrangig eine Lösung angestrebt wird. Inhaltlich werden in dieser Föderalismuskommission verschiedene Modelle und Instrumente diskutiert, die zur Vorbeugung von Haushaltskrisen beitragen, die Neuverschuldung begrenzen und Haushaltskrisen bewältigen sollen. Angestrebt wird eine Änderung des Grundgesetzes, um auch die Länder in institutionelle Regelungen zur Schuldenbegrenzung einbeziehen zu können.

Eine grundsätzliche Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die eine tief greifende Neuordnung der Steuereinnahmen, die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften, größere Steuerautonomie und Gestaltungsmöglichkeiten der Länder in Finanzfragen oder eine weiter gehende Verknüpfung von Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung beinhaltet, scheint zurzeit nicht politisch durchsetzbar zu sein.

Der Länderfinanzausgleich ist nur am Rande ein Thema der Föderalismuskommission II. Die politischen Akteure wie auch die Sachverständigen haben in ihren Stellungnahmen bekräftigt, dass der Bestand der bis 2019 geltenden Gesetze über den Finanzausgleich und zur Fortführung des Solidarpaktes nicht angetastet werden sollten. Dennoch – darauf haben mehrere Sachverständige hingewiesen – ist dieser Themenkomplex bei den Beratungen nicht außer Acht zu lassen.

Das Themenfeld Zusammenarbeit und Zusammenschluss von Ländern beinhaltet vorrangig, welche Möglichkeiten sich anbieten, die Zusammenarbeit der Länder zu verstärken, und in welchen Politikbereichen diese sinnvoll erscheinen.

Weitere zentrale Themen sind Aufgabenoptimierung und Standardsetzungen. Bei der Aufgabenoptimierung geht es darum, ob die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geändert werden sollte, um die Staatsaufgaben effektiver und effizienter zu erfüllen, und ob Aufgaben beim Verwaltungsvollzug strukturell und sektoral entflochten und/oder gebündelt werden sollten. Der Themenschwerpunkt „Standardsetzung“ beinhaltet insbesondere Aspekte der Aufgabenoptimierung durch Koordination und Zusammenarbeit und tangiert in vielen Einzelfragen das Themenfeld Zusammenarbeit von Ländern. Strittig ist dabei, wie weit bundeseinheitliche Standardsetzungen reichen sollen und in welchen Bereichen dezentrale Flexibilisierung und Differenzierung, die den Ländern Spielräume im Bereich der Finanzen eröffnen, anzustreben sind. Eine sinnvolle Ergänzung oder Alternative zu bundesweiten Vollzugsstandards könnte nach Meinung von Sachverständigen die freiwillige Einführung von Benchmarking zwischen den Länderverwaltungen sein.

Die nach den Kapiteln der Publikation gegliederten Literaturhinweise sollen den Zugang zum komplexen Thema der Föderalismusreform erleichtern.

1. GRUNDZÜGE UND ENTWICKLUNG DES FÖDERALISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Ein lebendiger Föderalismus lebt von der Wahrung regionaler Vielfalt und der Individualität seiner Glieder. Die vertikale Gewaltenteilung zwischen dem Bund und seinen Gliedern, d.h. den Ländern, Provinzen oder Kantonen, 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 zugleich eine pragmatische Notwendigkeit. In einer föderalen Ordnung können politische und wirtschaftliche Herausforderungen flexibel bewältigt werden und wird eine Vielzahl politischer Lösungen angeboten. 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 gleichzeitig unterschiedliche Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Herausforderungen mit der positiven Folge, dass politische Fehler bei der Bewältigung von Problemen im Unterschied zum Zentralstaat nicht landesweit gemacht werden. Erfolgreiche Problemlösungen können Grenzen überschreiten und durch politische Lernprozesse dann zum Allgemeingut werden.

Regionales Handeln und regionale sowie kommunale Repräsentation schaffen Bürgernähe und sind Ausdruck einer lebendigen Demokratie. Diese Vorteile des Föderalismus kommen jedoch nur dann vollständig zum Tragen, wenn die zentrale Gestaltungsfrage einer bundesstaatlichen Ordnung, welche Ebene welche Aufgaben übernimmt und dabei möglichst den Interessen der Bürger gerecht wird, eindeutig beantwortet wird.

Nur die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, das jede höhere Ebene im föderalen Staat verpflichtet zu begründen, warum eine Aufgabe nicht auf der nachgeordneten Ebene erledigt werden kann, führt dazu, dass politische Entscheidungen möglichst nahe am Bürger getroffen werden. Bürgernähe setzt jedoch auch voraus, dass die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse transparent sind.

Die Aufgabenverteilung in einem Bundesstaat ist nur dann zielführend, wenn die finanzielle Ausstattung der jeweiligen Gebietskörperschaften eine Erfüllung der übertragenen Aufgaben ermöglicht. Im Idealfall fallen Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung zusammen (Konnexität). Im deutschen Föderalismus steht jedoch in vielen Fällen die Gesetzgebung dem Bund und die Verwaltung den Ländern zu. Aus diesem Grund ist zu unterscheiden zwischen der Gesetzgebungskonnexität, d.h. dem Zusammenfallen von Regelungs- und Finanzierungsverantwortung („Wer bestellt, bezahlt“), und der Verwaltungskonnexität, d.h. dem Zusammenfallen von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung. Die Gesetzgebungskonnexität verhindert, dass bei gesetzgeberischen Entscheidungen die finanzierenden Gebietskörperschaften überfordert werden. Kosten können nicht von der höheren politischen Ebene auf die unteren Ebenen überwältigt werden. Diese Form der Konnexität macht außerdem deutlich, wer für Belastungen der Bürger tatsächlich verantwortlich ist. Die Verwaltungskonnexität verhindert den verschwenderischen Umgang mit staatlichen Geldern, weil in der konkreten Durchführung ein Anreiz zu sparsamem Mitteleinsatz besteht.

Im deutschen Föderalismus kommen diese demokratiethoretisch begründeten Stärken des Föderalismus nicht genügend zum Tragen.¹

1.1 AUSGANGSLAGE 1949

Der Föderalismus in Deutschland war zu keiner Zeit an dem Ideal einer klaren Aufgabentrennung der Bundes- und Landesebene orientiert.

Bereits in den Verfassungen von 1871 und 1919 arbeiteten der Bund und die Länder unter funktionalen Aspekten zusammen; d.h. die verschiedenen staatlichen Ebenen sind in unterschiedlicher Funktion für bestimmte Politikfelder verantwortlich. Die Konstruktionsprinzipien des Grundgesetzes verpflichten Bund und Länder zur engen Zusammenarbeit bei einer Vielzahl staatlicher Aufgaben und Kompetenzen. Man spricht deshalb auch von einem Verbundföderalismus.

Der Föderalismus wurde mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 im Grundgesetz als ein festes unveränderliches Prinzip verankert. Das zunächst fein austarierte föderale Gleichgewicht zwischen dem Bund und den Ländern räumt in den Artikeln 30 und 70 GG grundsätzlich den Ländern die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben sowie das Recht zur Gesetzgebung ein.

Der umfangreiche Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung, in welcher der Bund und die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht, war ebenso wie die Beibehaltung der Verwaltungskompetenz als ausschließliche Angelegenheit der Länder bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes nicht strittig. Bund und Ländern wurden damit im Kern in weiten Bereichen staatlicher Tätigkeit für jeweils die gleichen Aufgaben unterschiedliche Funktionen zugeordnet. Der Verfassungskompromiss von 1949 über die Stellung des Bundesrates schrieb zudem eine intensive Mitwirkung der Landesregierungen an der Gesetzgebung fest.

1.2 DAS POSTULAT EINHEITLICHER BZW. GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE

Durch mehrere Grundgesetzänderungen wurden zunehmend Materien der Gesetzgebung in die Bundeszuständigkeit bzw. von der Länderhoheit in die Rahmengesetzgebung verlagert. Der Verlagerung von originären Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedürfnisklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG a. F. lange Zeit keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegengestellt, indem es bereits frühzeitig festgestellt hat, dass das Vorliegen eines Bedürfnisses wie auch die Voraussetzungen hierfür Gegenstände gesetzgeberischen Ermessens und nicht richterlicher Beurteilung seien.² In einer späteren Entscheidung hat das Gericht ein solches Bedürfnis schon dann angenommen, wenn eine bundesgesetzliche Regelung

dazu bestimmt ist, eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erst herbeizuführen.³

Das Bundesverfassungsgericht ließ bezüglich Art. 72 Abs. 2 GG a. F. nur eine Nachprüfung darüber zu, ob der Gesetzgeber die seinem Ermessen gesetzten Grenzen verkannt oder missbraucht hat.⁴ Ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorlagen, war danach der Einschätzung des Bundesgesetzgebers anheim gestellt. Folglich hat auch niemand die Frage aufgeworfen, ob sich die sachlichen Voraussetzungen für das Handeln des Bundes im Laufe der Zeit so geändert hätten, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht mehr gegeben sei.

Mit der Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahr 1994, wonach der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“, muss für jede einzelne Norm der Gesetzgebung geprüft werden, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen.

Die Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG sollte nach Vorstellung der Länder, aber auch nach Ansicht des Bundestages⁵ die Frage der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung in der konkurrierenden Gesetzgebung justizierbar machen. Verfahrensrechtlich wurde gleichzeitig in Art. 93 Abs. 1 GG der Kreis der Antragsteller erweitert. Danach kann auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes speziell und eigenständig überprüft werden, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht. Das juristische Schrifttum hat auf die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG zunächst überwiegend zurückhaltend reagiert.⁶

Mit dem Urteil zum Altenpflegegesetz vom 24. Oktober 2002 hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund des veränderten Verfassungstextes seine bisherige Rechtsprechung an die Anforderungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bzw. der Rahmengesetzgebungskompetenz seitens des Bundes nachdrücklich modifiziert.⁷ In der Urteilsbegründung vom 27. Juli 2004 zum 5. Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes stellt der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts fest, dass dem Bund hierfür die Gesetzgebungszuständig-

keit fehle, da er sich weder auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Arbeitsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) noch auf die Kompetenz für Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst (Art. 74 a Abs. 1 GG) berufen könne. Einschlägig sei allein die Rahmengesetzgebungszuständigkeit für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG). Mit der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahr 1994 sind nach Auffassung des Gerichts begrenzende Anforderungen an die Regelungsdichte von Rahmenvorschriften formuliert worden, die „nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten“ dürfen. Die Rahmenvorschriften sollen „in besonderer Weise eine eigenständige Gestaltung durch den Landesgesetzgeber ermöglichen“.⁸

In der Urteilsbegründung stellt das Gericht ausdrücklich fest, dass eine bundesgesetzliche Regelung nur insoweit „erforderlich“ sei, als „ohne sie gleichwertige Lebensverhältnisse nicht hergestellt oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht gewahrt werden kann.“⁹ Das Tatbestandsmerkmal „Wahrung der Rechtseinheit“ könne nicht so verstanden werden, dass die Setzung bundeseinheitlichen Rechts stets erforderlich wäre: „Unterschiedliche Rechtslagen für die Bürger sind notwendige Folgen des bundesstaatlichen Aufbaus. Auf allen in Art. 74 und 75 GG genannten Gebieten lässt das Grundgesetz eine Rechtsvielfalt prinzipiell zu.“¹⁰ Einheitliche Regelungen können jedoch erforderlich werden, wenn eine unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugen könne oder die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums gefährdet sei. Letzteres sei allerdings nicht schon der Fall, wenn die Länder eine sachlich nicht optimale Regelung wählten. „Eine Bundeskompetenz besteht nicht, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen.“¹¹

Mit den Urteilen ist die Messlatte für den Bund beim Zugriff auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz und bei der Rahmengesetzgebung deutlich höher gelegt. Mit seinen Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur die Anwendung der Erforderlichkeitsklausel justizierbaren Kriterien unterworfen, soweit dies die höchst interpretationsbedürftigen Rechtsbegriffe der Erforderlichkeitsklausel überhaupt zulassen, sondern auch ein Zeichen für größere Klarheit der Kompetenzordnung des Grund-

gesetzes gesetzt. Ohne eine „Entflechtung“ der konkurrierenden Gesetzgebung und ohne eine (weitgehende) Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes werde das Bundesverfassungsgericht zunehmend zur „Entscheidung über Sachfragen politischer Natur genötigt“, wie es die Senatsminderheit in ihrer abweichenden Meinung zum Urteil vom 27. Juli 2004 ausgedrückt hat.¹²

Die Ersetzung der alten Bedürfnisklausel durch eine Erfordernisklausel schränkt sowohl die Voraussetzungen als auch den Umfang der Bundeskompetenzen ein: Dies hatte bis zur Verfassungsänderung 2006 die oben erwähnten Folgewirkungen auf den Bereich der Rahmengesetzgebung und wirkt weiterhin im Bereich der Steuergesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 GG. Die Verfassungsänderung 2006 hat die Normprüfung auf bestimmte Materien des Art. 74 GG eingeschränkt.

1.3 DIE VERFASSUNGSREFORM 1969

Trotz der Verlagerung staatlicher Aufgaben von der Länderebene auf die Bundesebene werden nach wie vor viele Aufgaben gemeinsam von beiden Ebenen wahrgenommen. Statt einer erkennbaren Zuordnung der Aufgaben und Zuständigkeiten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen besteht ein Wirrwarr verflochtener Kompetenzen. Da der Bund auch den Bestand und den Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden wesentlich bestimmt, hat die bis zur ersten Föderalismusreform 2006 bestehende extensive Politikverflechtung weiterhin den Effekt, dass die Verteilung der staatlichen Kompetenzen vorrangig dem Interesse gesamtstaatlicher Steuerung und möglichst bundeseinheitlicher Politik diene. Die Kompetenzen der nachgeordneten Ebenen wurden im Sinne gesamtgesellschaftlichen Interesses geschwächt. Diese Form der Politikverflechtung barg zumindest bis zur Föderalismusreform 2006 zudem auf der institutionellen Ebene die Gefahr einer „Blockade“ in sich, sofern in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten bestehen.

Im politischen Prozess dominieren bis heute die Exekutiven in Bund und Ländern. Eine markante Zäsur auf dem Weg zum ausgeprägten kooperativen Föderalismus, in dem politische Weichenstellungen im Zusammenspiel der Exekutiven in Bund und Ländern erfolgen, stellte die Verfassungsreform von 1969 dar. Sie hat dem Bund die Befugnis eingeräumt, die Länder auf eine einheitliche Linie in der Konjunktur- und Haushalts-

politik zu verpflichten. Die Länder erhielten zwar im Gegenzug über den Bundesrat weitreichende Rechte der Zustimmung. Das heißt, die Länder-exekutiven konnten auf diesem Wege Kompetenzverluste kompensieren. Verlierer dieser Entwicklung sind die Landesparlamente. Sie haben gesetzgeberische Aufgaben verloren. Die Landtage können allenfalls auf der Länderebene ihre Kontrollfunktion dadurch wahrnehmen, dass sie ihre Frage- und Kontrollrechte verstärkt ausüben.

Ein zusätzliches Instrument der Politikverflechtung wurde 1969 mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG geschaffen. Art. 91 a GG verpflichtet Bund und Länder zur gemeinsamen Planung, Entscheidung und Finanzierung bei Aufgaben, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen. Hierunter fallen die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Bis zur Föderalismusreform 2006 gehörte auch der Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken in den Bereich des Art. 91 a GG. Im Unterschied zu Art. 91 a GG umschreibt Art. 91 b GG eine freiwillige Kooperation im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung. Mit Hilfe von Finanzaufweisungen hat sich der Bund auf diesem Weg Zugang zu Aufgabenbereichen verschafft, die eigentlich in der Kompetenz der Länder liegen.

Die Gemeinschaftsaufgaben zählen zu den Mischfinanzierungen,¹³ die in Deutschland eine lange Tradition haben. Hierunter fallen auch die Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 3 und 4 GG einschließlich der Sozialversicherungszuschüsse. Mischfinanzierungen beinhalten Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip; d.h. sie durchbrechen das Prinzip, dass, wer eine Aufgabe zuweist, auch für deren Finanzierung zu sorgen hat. Das Durchbrechen des Konnexitätsprinzips hatte bis zur Föderalismusreform 2006 auch negative Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Kommunen in den Fällen, in denen der Bund den Kommunen Aufgaben zuwies, die diese erfüllen mussten, ohne dass der Bund die vollständige Verantwortung für die Finanzierung übernahm.

1.4 DIE FINANZVERFASSUNG DES GRUNDGESETZES

Das ursprünglich im Grundgesetz angelegte Steuersystem verteilte die Steuereinnahmen unter steuersystematischen Gesichtspunkten nach dem Trennsystem, wonach die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern dem Bund (Art. 105 GG a. F.) und die Einkommen- und Körperschaftsteuern

den Ländern (Art. 106 Abs. 2 GG a. F.) zugeordnet waren. Jedoch räumte Art. 105 Abs. 2 GG a. F. dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung auch über die Einkommensteuer ein. Der hier angelegte Grundsatz, dass die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern, insbesondere die Einkommen- und Körperschaftsteuer, entsprechend der beiderseitigen Aufgaben von Bund und Ländern verteilt werden sollten, wurde nach einer Übergangsfrist mit dem Finanzverfassungsgesetz von 1955 durchgeführt. Die Einkommen- und die Körperschaftsteuer stehen seit diesem Zeitpunkt Bund und Ländern gemeinsam zu; die ihnen nach dem Finanzbedarf zustehenden Anteile werden durch einfaches Bundesgesetz bestimmt.

Seit der Finanzreform von 1969 ist das Steueraufkommen zwischen dem Bund und den Ländern dergestalt aufgeteilt, dass beiden der Ertrag der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zusteht (Verbundsystem), wobei die Gemeinden an dem Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer beteiligt sind. Die übrigen Steuern bleiben nach dem Trennsystem entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen.¹⁴ Der Bund hat nach Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nicht nur für alle Steuern, an deren Aufkommen er beteiligt ist, sondern auch für die anderen Steuern, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen; also dann, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit dies erforderlich machen. Den Ländern bleiben die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, soweit sie nach Art. 105 Abs. 2 a GG „nicht bundesgesetzlichen Steuern gleichartig sind“.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, deren Ziel es ist, Bund und Länder in die Lage zu versetzen, im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, hebt das Prinzip der Solidarität gegenüber dem Wettbewerb der Länder hervor. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG legt ausdrücklich fest, dass die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen seien, „dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“

1.5 DER LÄNDERFINANZAUSGLEICH BIS 2004

Das dreistufige System des bis 2004 geltenden Länderfinanzausgleichs¹⁵ hat in einem – im Vergleich zu allen anderen föderalen Staaten – extrem hohen Maße die primäre Verteilung der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften durch Umverteilung ausgeglichen. In einem dreistufigen Verfahren werden zunächst in der horizontalen Steuerverteilung die Landessteuern und Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Bundesländer nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt (Art. 107 Abs. 1 GG). Dabei findet ein erster Finanzausgleich bei der Umsatzsteuer statt. Vom Aufkommen der Umsatzsteuer werden bis zu 25 Prozent den finanzschwachen Ländern als Ergänzungsanteile zugewiesen mit dem Effekt, dass deren Finanzkraft auf 92 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens der Länder aufgebessert wird. Die restlichen 75 Prozent werden nach der Einwohnerzahl verteilt.

Im zweiten Schritt, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, wird nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ und die Finanzkraft der leistungsberechtigten Länder auf 95 Prozent angehoben. Grundsätzliche Probleme stellen hierbei die Ermittlung der Finanzkraft¹⁶ und des Finanzbedarfs¹⁷ der Länder sowie die Festlegung des Ausgleichsatzes dar.

In der letzten Stufe des Ausgleichs werden im vertikalen Finanzausgleich auch die Leistungen und Anforderungen außerhalb des Finanzausgleichs einbezogen. Gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren. Diese Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen¹⁸ haben bis 2004 die Finanzkraft aller Länder auf bis zu 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben. Die hohe Intensität des Länderfinanzausgleichs führt zu starken Veränderungen der relativen Position der einzelnen Länder in der Finanzkraft vor und nach dem Finanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen. Die finanzstarken Länder Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen fallen im Länderranking weit zurück, während z.B. das finanzschwächste Land Bremen auf eine Spitzenposition vorrückt.¹⁹

1.6 DER FINANZAUSGLEICH SEIT 2005

Nach einer erfolgreichen Klage der Länder Baden-Württemberg und Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht 1998 mussten erste Reformschritte des Finanzausgleichs eingeleitet werden. In seiner Urteilsbegründung vom 11. November 1999 betont das Bundesverfassungsgericht: „Mit einer gewissen historischen Berechtigung könne die Bewahrung der historischen Individualität der verschiedenen Länder und der regionalen Pluralität Deutschlands als wichtiges Ziel der bundesstaatlichen Ordnung gelten. Voraussetzung sei allerdings ein gewisses Maß an Finanzautonomie. [...] 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 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.“²⁰ Damit haben systemverändernde Reformvorstellungen, die einen Wettbewerbsföderalismus anstreben, eine gewisse Unterstützung durch das Gericht erhalten.²¹

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber den Auftrag, die in Artikel 106 Abs. 3 und Abs. 4 GG (vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens) und Artikel 107 Abs. 2 GG (Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen) vorgegebenen Grundsätze gesetzlich zu konkretisieren und zu vervollständigen sowie einen „Maßstab für die Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder“ festzulegen, nach denen die „Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit zu berechnen sind“.²² Kritisch äußerte sich das Gericht zu der Handhabung der Bundesergänzungszuweisungen. Diese sollten lediglich „ergänzende Korrekturen“ ermöglichen, aber „weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“.²³

Das im Juli 2001 als Grundlage für das neu zu fassende Finanzausgleichsgesetz (FAG) verabschiedete Maßstäbengesetz (MaßstG)²⁴ garantiert in § 2 a den Ländern einen Eigenbehalt von „Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unter-

durchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr“. Jedes Land darf von den Steuereinnahmen, die es im Vergleich zum Länderdurchschnitt erzielt, 12 Prozent behalten. Damit wurden die von den klageführenden Ländern geforderten positiven Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems nur teilweise erhöht. Während die Geberländer weniger an die Nehmerländer zahlen müssen, profitieren die Nehmerländer davon, dass bei der Bemessung der Finanzkraft grundsätzlich „alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen“ sind.²⁵ Trotz dieser Vorgabe im Maßstäbengesetz wird ab 2005 die kommunale Finanzkraft von bislang 50 Prozent lediglich mit 64 Prozent einbezogen.²⁶ Die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten wird beibehalten. Zugleich wird der „Mehrbedarf besonders dünn besiedelter Flächenländer“ berücksichtigt.

Nach dem Maßstäbengesetz sollen Bundesergänzungszuweisungen „dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich“ dienen und weiterhin nur den Ländern zufließen, die „grundsätzlich ausgleichsberechtigte Länder“ sind.²⁷ Der Bund kann weiterhin die Finanzkraft leistungsschwacher Länder durch Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) anheben und Sonderlasten leistungsschwacher Länder durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) mitfinanzieren. Jedoch stellt das Maßstäbengesetz ausdrücklich fest, dass Bundesergänzungszuweisungen eine „nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs“ darstellen, im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs „nicht beträchtlich“ sein dürfen und eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen auszuschließen sein sollte.²⁸ Weiterhin sollen Sonderlasten nur aus besonderen Gründen berücksichtigt werden.²⁹

Das Maßstäbengesetz legt in § 12 weiterhin fest, dass der Umfang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zeitlich befristet zu gewähren ist. Sie müssen außerdem benannt und begründet werden. Sie „dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuwehren, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden.“

Das im Dezember 2001 verabschiedete Solidarpaketfortführungsgesetz (Solidarpakt II) regelt von 2005 bis 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.³⁰

- 1| Vgl. Fischer, Thomas u.a.: *Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission.* – Gütersloh u.a., 2004. – (Forum Föderalismus 2004); Sturm, Roland: *Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur.* – Gütersloh u.a., 2004. – (Forum Föderalismus 2004).
- 2| BVerfGE 2, 224; 4, 127, 14, 75 u.a.O.
- 3| BVerfGE 13, 233 f.; vgl. BVerfGE 26, 382 f.
- 4| Siehe Näheres in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter u.a.: *Grundgesetz. Kommentar.* – München: Beck. – Lfg. 23, Okt. 1984 – zu Art. 72, Rn. 16 ff.; Degenhart, Christoph: Art. 72. In: Sachs, Michael (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar.* – 2. Aufl. – München: Beck, 1999. – Rn. 10.
- 5| Siehe Nachweis in Urteil des BVerfG zum Altenpflegegesetz vom 24. Oktober 2002 auf S. 46 des Urteilsumdrucks, Fn. 12.
- 6| Mehrheitlich wird die Ansicht vertreten, dass dem Bundesgesetzgeber weiterhin ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum bei der Beantwortung der Frage zu stehe, ob und inwieweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich mache. Degenhart vertritt die Auffassung, dass das politische Gestaltungselement nicht ausgeklammert bleiben dürfe, weshalb es unzulänglich sei, die Erforderlichkeit entsprechend dem gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip zu bestimmen (Degenhart, Artz. Art. 72. a.a.O., Rn 10).
- 7| BVerfGE 106, 62 (148 ff.); BVerfGE, DVBl. 2004, S. 698; DVBl. 2004, S. 889; BVerfGE, BvF 2/02.
- 8| BVerfGE, 2 BvF 2/02, Ziff. 91.
- 9| BVerfGE, 2 BvF 2/02, Ziff. 97.
- 10| BVerfGE, 2 BvF 2/02, Ziff. 99.
- 11| BVerfGE, 2 BvF 2/02, Ziff. 101.
- 12| BVerfGE, 2 BvF 2/02, Ziff. 163.
- 13| Zur Problematik der Mischfinanzierungen, siehe: Huber, Bernd: *Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus. Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten.* – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 48/2001).
- 14| Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung.* – Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2001. – (Dokumentation 3/2001); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung.* – Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2006; Classen, Claus D. u.a. (Bearbeiter): *Finanzverfassung.* In: Starck, Christian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Einführung.* – München: Beck u.a., 2007. – S. 125-200; Henneke, Hans-Günter: *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung.* – 2., völlig Neubearb. Aufl. – Heidelberg: Müller, 2000; Kesper, Irene: *Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform.* – Baden-Baden: Nomos, 1998. –

- (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit; 72); Koriath, Stefan: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. – (Jus publicum; 23); Lenk, Thomas: *Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie.* – Baden-Baden: Nomos, 1993. – (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; 138); Margedant, Udo: *Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland.* – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 37/2001); Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990).* – Bonn: Dietz, 1991. – (Reihe Politik- und Gesellschaftsgeschichte; 26).
- 15| Siehe u.a.: Huber, Bernd: *Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus.* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24/1997, S. 22-29.
 - 16| Das Land und seine Gemeinden stellen zwar finanziell gesehen eine Einheit dar, aber bei der Ermittlung der Finanzkraft des Landes wurden bis 2004 die Gemeindesteuern lediglich mit 50 Prozent und werden ab 2005 mit 64 Prozent einbezogen. Die Einnahmen der Gemeinden stärken die Finanzkraft des Landes. Bundesländer mit steuerschwachen Gemeinden sind gezwungen, ihre Gemeinden zu alimentieren. Würden die Gemeindesteuern voll berücksichtigt, müssten vor allem die Länder Baden-Württemberg und Bayern höhere Zuweisungen leisten, während die Länder mit unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft davon profitierten.
 - 17| Beim Finanzbedarf wird von dem Grundsatz ausgegangen, dass er in allen Ländern je Einwohner gleich hoch sei; er wird also in standardisierter Form an der Einwohnerzahl gemessen. Der strukturell bedingte Mehrbedarf großer, hochverdichteter Gemeinden und Stadtstaaten wird über eine Einwohnerwertung berücksichtigt und mit einem höheren Faktor gewichtet. Das wird bei den Stadtstaaten damit begründet, dass diese auch Leistungen für das Umland erbringen, also für Regionen, die außerhalb des Bundeslandes liegen und deren Steueraufkommen nicht den Stadtstaaten zugute kommt. Zusätzlich werden die Sonderlasten der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen für den Unterhalt und die Erneuerung ihrer Seehäfen abgegolten.
 - 18| Hierunter fallen Zuweisungen an kleine, finanzschwache Länder zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung, Zuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Kosten und deren Überwindung sowie befristete Bundeshilfen zur Haushaltssanierung.
 - 19| Siehe: Berthold, Norbert / Drews, Stefan: *Die Bundesländer im Standortwettbewerb.* – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2003.
 - 20| BVerfGE, 2 BvF 2/98 vom 11. November 1999, Absatz 213 f.
 - 21| Spahn, Paul Bernd: *Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland.* – Frankfurt/Main: Johann-Wolfgang-Goethe-Univ., 2000. – (Frankfurter volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge; 101) – S. 1 ff.
 - 22| BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. November 1999, Absatz 274.
 - 23| BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. November 1999, Absatz 329.
 - 24| Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabengesetz - MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl I, S. 2302; Bundestags-Drucksachen 14/5951, 14/5971 und 14/6581 vom 5. Juli 2001.
 - 25| § 9 Abs. 1 MaßstG.
 - 26| Die ursprünglich im Entwurf des MaßstG vorgesehene vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft scheiterte am Widerstand der Flächenstaaten.

- 27| § 12 Abs. 1 MaßstG.
 28| § 13 Abs. 2 MaßstG.
 29| *Nach dem FAG erhalten die zehn leistungsschwachen Länder wegen überproportional hoher Kosten der politischen Führung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Volumen von rund 0,5 Mrd. Euro (vorher: 1,5 Mrd. DM) und die neuen Länder (ohne Berlin) wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit im Volumen von 1 Mrd. Euro.*
 30| *Die neuen Länder erhalten bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. Euro in einem degressiven Verlauf, der 2005 von 10,5 Mrd. Euro ausging und bis 2019 auf 2,1 Mrd. Euro jährlich zurückgeht.*

2. DIE REFORMDISKUSSION IN WISSENSCHAFT UND POLITIK

Verflechtung und Intransparenz sind die Schlagworte, mit denen in der seit Jahrzehnten in Wissenschaft und Politik¹ geführten Föderalismusdiskussion die Defizite des deutschen Föderalismus artikuliert werden. Bereits seit den 1960er Jahren hat die Wissenschaft Kritik am „unitarischen Bundesstaat“ (Konrad Hesse) geübt, der in der „Politikverflechtungsfalle“ (Fritz W. Scharpf)² verfangen sei oder auf der Kippe zum „dezentralisierten Einheitsstaat“ (Heidrun Abromeit)³ stehe. Einen Ausweg aus dem Dilemma eines schwerfälligen, intransparenten und zur Selbstblockade neigenden deutschen Föderalismus, der angesichts der fortschreitenden Politikverflechtung nur noch begrenzt reformfähig sei, sieht Scharpf in einer indirekten Entflechtung. Strukturreformen sollen das verloren gegangene föderale Gleichgewicht wieder herstellen durch klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozesse, erhöhte Transparenz und verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten sowie solidarischen Wettbewerb der Länder untereinander.⁴

Seit den 1980er Jahren ist die Reform der föderalen Ordnung auch ein politisches Dauerthema diverser Föderalismuskommissionen und Gremien im Umfeld der Verfassungsreform 1994 sowie einer Vielzahl von Enquete-Kommissionen und Erklärungen deutscher Landtage nach dem Jahr 2000. Seit Mitte der 1990er Jahre haben auch Landesexekutiven

Reformen gefordert.⁵ Zwar hatten die Länder über den Bundesrat ihre Mitwirkungskompetenzen verstärken können, aber ihre Gestaltungskompetenz wurde durch die Ausdünnung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder gemindert und ihre finanzielle Eigenverantwortlichkeit im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern, aber auch im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs, durch die intensivere Verflechtung der Finanzkompetenzen und die Zunahme von Zuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben sowie mischfinanzierten Ausgaben geschwächt.

In der Reformdiskussion haben sich auch die Kommunen zu Wort gemeldet,⁶ die im zweistufigen Staatsaufbau in Deutschland zwar keine gesetzgeberischen Kompetenzen besitzen, aber im Verwaltungsaufbau die dritte Stufe bilden, auf die der Bund unter Missachtung des Konnexitätsprinzips unmittelbar zugreifen konnte.

Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger richtet sich die Kritik vor allem dagegen, dass die politischen Prozesse in zunehmendem Maße undurchschaubar geworden sind. Politische Entscheidungen werden ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für den Bürger anonym getroffen. Der Bürger erfährt den Staat als ein unübersichtliches, fernes Gebilde, dessen Zuständigkeiten zunehmen und der regulierend in alle Lebensbereiche eingreift. Der Bürger kann nicht mehr nachvollziehen, wer welche Entscheidungen trifft und wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist. Intransparenz und Politikverflechtung betreffen aber auch die Verantwortung für Ausgaben und Steuern. Es ist für den Bürger nicht mehr zu erkennen, an welche Ebene er seine Steuern zahlt und was damit finanziert wird.

Die von mehreren Seiten geforderte Revitalisierung des Föderalismus ist aus der Sicht der Reformbefürworter nur möglich, wenn Länder und Kommunen wieder mehr mit eigenen Rechten ausgestattet werden. Hierzu sind die Kompetenzen und die finanziellen Verantwortlichkeiten zu entflechten. Länder und Kommunen sollen neue Freiräume erhalten, damit sie selbstverantwortlich Politik gestalten können. Das bedeutet auch, dass die Autonomie aller politischen Ebenen, selbständig Steuern zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu erheben, wieder hergestellt werden müsse. Gemeinschaftsaufgaben sind aufzulösen und Mischfinanzierungen abzubauen. Nur dann könne nach Meinung der Reformbefürworter ein sinnvoller Gestaltungsföderalismus realisiert werden, in dem die Stärken einer föderalen Ordnung wieder zum Tragen kommen.

Die Befürworter einer grundlegenden Reform des Föderalismus treten ein für die Stärkung politischer Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger. Nach ihren Vorstellungen sollen die Stärken des Föderalismus wieder stärker in den Vordergrund treten, nämlich eine Vielzahl politischer Lösungsmöglichkeiten anzubieten, regionale Präferenzen zu fördern und damit auch beste Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat zu schaffen, der den Interessen der Bürger vor Ort Rechnung trägt. Zu einem solchen Föderalismus gehöre auch der Wettbewerb zwischen den Ländern, der als Konkurrenz um politische Lösungen verstanden wird, eine Bandbreite unterschiedlicher Lösungen eröffne und gleichzeitig die grundsätzliche Chancengleichheit und Solidarität unter den Ländern wahre. Dieser Wettbewerb der Länder um die besten politischen Lösungen bedürfe Entscheidungsstrukturen, die am Prinzip der Subsidiarität und Dezentralität ausgerichtet sind. Solche Reformgrundsätze finden sich in unterschiedlicher Ausprägung in einer Vielzahl von Reformkonzepten wieder.⁷

Die Reformdiskussion hat im Sommer 2003 einen vielleicht entscheidenden Schub erfahren. Die deutschen Landesparlamente hatten bereits 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. In der Lübecker Erklärung vom 31. März 2003 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. Die Forderungen der Landesparlamente, wie z.B. eine verstärkte Prüfung zeitlicher Begrenzung beim Erlass neuer Rechtsvorschriften des Bundes oder Öffnungs- und Experimentierklauseln zu Gunsten der Länder oder möglichst eigenständige Finanzquellen der Länder, sind nicht neu, sie finden sich in unterschiedlicher Akzentuierung in verschiedenen Reformkonzepten wieder. Neu am Vorgehen der Landesparlamente ist die Methode, die eine umfassende Repräsentanz aller parlamentarischen Kräfte auf Landesebene beinhaltet.

Eine neue Dimension hat die Föderalismusreformdiskussion auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene mit der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ erlangt. Parallel zur Einsetzung der Bundesstaatskommission am 15. Oktober 2003 haben die fünf politischen Stiftungen der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen – 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 – diese Allianz gebildet. Mit dem Anspruch „Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“ hat die Stiftungsallianz in den Jahren 2004 bis 2006 die politische Debatte als Impulsgeber und zivilgesellschaftliches Forum begleitet. Die Stiftungen orientieren sich in 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.⁸

- 1) Siehe hierzu: Fischer, Thomas / Große Hüttmann, Martin: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus. Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit. In: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. – Baden-Baden: Nomos, 2001. – S. 128-142. – hier: S. 132-136; Fischer, Thomas u.a.: Föderalismusreform in Deutschland, a.a.O.; Margedant, Udo: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 29-30 / 2003, S. 6-14; Münch, Ursula / Zinterer, Tanja: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985-2000. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31/2000, S. 657-681; Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismusreform in Deutschland. Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen. In: Zeitschrift für Politik, 2/1999, S. 173-194.
- 2) Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. – Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag, 1976. – (Monographien und Ergebnisse der Sozialwissenschaften; 1).
- 3) Abromeit, Heidrun: Der verkappte Einheitsstaat. – Opladen: Leske und Budrich, 1992.
- 4) Scharpf, Fritz W.: Föderale Politikverflechtung. Was muss man ertragen? Was kann man ändern? In: Morath, Konrad (Hrsg.): Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Institut der Deutschen Wirtschaft Köln. – Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 1999. – S. 23 ff.

- 5) Diversen Initiativen der Ministerpräsidenten der Länder Bayern und Baden-Württemberg ab 1996 hat sich 1999 auch die Hessische Landesregierung angeschlossen, siehe: 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; vgl. die Regierungserklärung des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Bayerischen Landtag vom 4.2.1998 „Föderaler Wettbewerb: Deutschlands Stärke – Bayerns Chance“; Koch, Roland: Grundzüge eines modernen Föderalismus. In: Koch, Roland / Böhr, Christian: Reform des Föderalismus. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Zukunftsforum Politik; 20).
- 6) Siehe: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union. – Stuttgart u.a.: Boorberg, 2001. – (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht; 15).
- 7) Siehe: Hrbek, Rudolf / Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismusreform. Eine Dokumentation. – Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, 2003. – (Occasional Papers; 28). Die Dokumentation enthält u.a. Leitlinien der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung, die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, den Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtages, das Berliner Programm des BACDJ, den Reformvorschlag der Bertelsmann Stiftung „Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus“, Initiativen der Föderalismus-Kommission des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung, das Reformkonzept des Deutschen Landkreistages „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ und die Presseerklärung der Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat vom 15.10.2003. Siehe weiterhin: Arndt, Hans-Wolfgang: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 40/2001); Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.): Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten. – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001; Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.): Neugestaltung der Finanzbeziehungen. – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2002; Berthold, Norbert: Mehr Effizienz und Gerechtigkeit. Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. – (Arbeitspapier; 115/2003); Färber, Gisela / Fugmann Heesing, Annette / Junkernheinrich, Martin: Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2003; Feld, Lars P.: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz. Ein Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? – Gütersloh u.a., 2004. – (Forum Föderalismus 2004); Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, a.a.O.; Huber, Bernd: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus, a.a.O.; Huber, Bernd: Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze, a.a.O.; Männle, Ursula (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus. – Baden-Baden: Nomos, 1998. – (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung; 15); Margedant, Udo / von Thadden, Johannes: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. – (Arbeitspapier; 118/2003); Meier-Walser, Reinhard C. / Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher

Ordnungen. – München: Olzog, 1999; Morath, Konrad (Hrsg.): *Reform des Föderalismus*, a.a.O.; Müller-Groeling, Hubertus (Hrsg.): *Reform des Föderalismus. Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff*. – 2. Aufl. – Berlin: Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, 2003; Schick, Gerhard: *Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik*. – Berlin, Stiftung Marktwirtschaft 2004. – (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik; 82); Schick, Gerhard: *Bundesstaatsreform II. Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung*. – Berlin: Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 2004. – (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik; 83).

8| Siehe: *Presseerklärung der Stiftungsallianz „Bürgerhaushalt“*. In: *Hrbek, Rudolf / Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform*, a.a.O., S. 143-146.

3. DIE ARBEIT DER BUNDESSTAATSKOMMISSION

Die im Oktober 2003 eingesetzte gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hatte den Auftrag, Vorschläge mit dem Ziel zu erarbeiten, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Insbesondere sollte 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 sollten auch die Weiterentwicklung der Europäischen Union und die Situation der Kommunen finden.¹

Eine grundlegende Reform des deutschen Föderalismus war von vorneherein nicht zu erwarten, zumal die beiden wichtigen Themen Finanzausgleich und Länderneugliederung ausgeklammert wurden. Zudem hatten Bund und Länder mit ihren im Vorfeld festgelegten Positionen hohe Barrieren aufgebaut.² Die Interessenlagen zwischen den finanzschwachen und finanzstarken, den kleinen und großen, den alten und neuen Ländern aber auch zwischen Länderregierungen und Landesparlamenten waren heterogen. Spürbare Unterschiede bestanden zudem zwischen den Interessen von Bundestag und Bundesregierung. Angesichts dieser Konstellationen mussten Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten

gemeinsamen Nenners eingegangen werden, damit die für Grundgesetzänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat zustande kommen konnten.

Die Bundesstaatskommission kam zu keinem konsensfähigen Ergebnis, weil in den Beratungen – wie auch anschließend in dem Kompromiss der Großen Koalition – nur Reformvorschläge umzusetzen waren, welche für die beteiligten Akteure mehr oder weniger ein Null-Summen-Spiel ergaben: Regelungskompetenzen als Mitsprache- und Vetorechte konnten nicht vermehrt werden. Was der Bund mehr an Handlungsspielräumen bekommen sollte, musste den Ländern genommen werden und umgekehrt. Was den Landtagen an neuen Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden sollte, musste irgendjemand anderem weggenommen werden. Noch deutlicher wird das bei dem Thema Finanzen, das die Frage der Kompetenzverteilung häufig überlagert: Das Geld, das den Ländern gegeben werden sollte, fehlte dann dem Bund und umgekehrt.

Von den vielfältigen Tatbeständen im Grundgesetz, die eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich machen, spielte Art. 84 Abs. 1 GG³ bei den Reformüberlegungen eine wichtige Rolle: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“ Statt die einfachste Lösung zu wählen, den Nachsatz in Art. 84 Abs. 1 GG zu streichen,⁴ wurde eine komplizierte Regelung vorgeschlagen, bei der eine Entflechtung durch Zugeständnisse und Ausnahmen an anderer Stelle wieder aufgehoben wurde. Dem Bund sollte auch weiterhin die Möglichkeit gegeben sein, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Den Ländern wurde jedoch nunmehr ein begrenztes „Zugriffsrecht“ zugestanden. Nach dem Vorschlag der Bundesstaatskommission sollten sie ein von der Bundesgesetzgebung abweichendes Recht bezüglich der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens erlassen können. Dem Bund sollte in Ausnahmefällen jedoch weiterhin die Möglichkeit eingeräumt bleiben, auch künftig mit Zustimmung des Bundesrates verbindliches Verwaltungsverfahren zu setzen. Wegen des vorgesehenen Wegfalls des Zustimmungserfordernisses des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 GG sollten die Länder eine neue Zustimmungspflicht beim Erlass kostenintensiver Gesetze erhalten (umgesetzt in der Föderalismusreform 2006 in dem neuen Art. 104 a Abs. 3 a GG).

Die positiv zu bewertenden Entflechtungen der Gesetzgebungszuständigkeiten, welche die Verlagerung von dreizehn Zuständigkeiten in die ausschließliche Kompetenz der Länder und von fünf weiteren in diejenige des Bundes beinhalten sollten, sind insofern zu relativieren, als 26 Materien in der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG verbleiben sollten; d.h. die in diesem Artikel verankerten Gesetzgebungsgegenstände sollten vielfach lediglich aufgeteilt werden. Nach dem Reformvorschlag sollten fünfzehn der 26 Materien der konkurrierenden Gesetzgebung ohne die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG in Anspruch genommen werden können.

Obwohl bereits im Vorfeld zwischen Bund und Ländern eine Einigung über die Abschaffung der Rahmengesetzgebung erzielt worden war, sollten dennoch weite Teile der Rahmengesetzgebung erhalten bleiben. Die Vorschläge der Bundesstaatskommission enthielten nur wenige Fortschritte hinsichtlich des Abbaus der Mischfinanzierungen. Die intransparenten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG sollten mit Ausnahme des Hochschulbaus erhalten bleiben.

- 1| *Zur Arbeit der Bundesstaatskommission, siehe: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. – Berlin: Deutscher Bundestag, Bundesrat, 2005; Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. – (Zukunftsforum Politik; 61); Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. – (Zukunftsforum Politik; 69); Föderalismus. – Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005; Vogel, Bernhard / Hrbek, Rudolf / Fischer, Thomas (Hrsg.): Halbzzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung; 23).*
- 2| *Siehe: Ministerpräsidentenkonferenz: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund (27. März 2003); Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes (9. April 2003). Beide sind abgedruckt in: Hrbek, Rudolf / Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform, a.a.O., S. 26-35.*
- 3| *Zur Diskussion über Art. 84 GG vgl. Dietsche, Hans-Jörg / Hinterseh, Sven: Landesrecht bricht Bundesrecht? Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes. In: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? a.a.O. S. 19-36; zum Ergebnis der Bundesstaatskommission bezüglich der Neufassung des Art. 84 GG: Dietsche, Hans-Jörg / Hinterseh, Sven: Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen – eine Perspektive für „bessere“ Verantwortungszuordnung der verschiedenen Ebenen?*

In: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess a.a.O., S. 11-35, hier: S. 13-18.

- 4| *Diese einfache Lösung ergibt sich daraus, dass nicht begründet ist, warum der Bund eine Mitgestaltungsbefugnis bei Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren benötigt, wenn die Bundesgesetze von den Ländern als „eigene Angelegenheiten“ ausgeführt werden.*

4. DIE FÖDERALISMUSREFORM 2006

Nach dem Scheitern der Bundesstaatskommission wurde im Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 eine Föderalismusreform vereinbart, die weitgehend auf den Ergebnissen der Bundesstaatskommission basierte. Hierzu sind ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und ein Föderalismusreform-Begleitgesetz 2006 in Kraft getreten.

Diese Novellierung des Grundgesetzes hat die Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat nicht grundlegend geändert. Die Gestaltungsrechte des Bundestages wurden dadurch gestärkt, dass Bundesgesetze überwiegend als Einspruchsgesetze und nicht mehr als Zustimmungsgesetze erlassen werden; d.h. in der überwiegenden Mehrzahl der Gesetze, die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung betreffen, müssen künftig die Länder nicht mehr zustimmen.¹ Die Länder können aber unter gewissen Voraussetzungen weiterhin Einspruch erheben, wenn nach Art. 104 a Abs. 4 GG Ausgaben aus Bundesgesetzen entstehen, welche Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen begründen. Sofern diese von den Ländern getragen werden müssen, bleibt die Zustimmung des Bundesrates weiterhin erforderlich. Die Länder ihrerseits erhalten das Recht, in bestimmten Bereichen (Jagdrecht, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasser-

haushalt, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) von Bundesgesetzen abweichende Regelungen per Landesgesetz zu treffen.

Ein wichtiger Beitrag zur angestrebten Entflechtung der Kompetenzen ist die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes. Deren Materien sind in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. in die Kompetenz der Länder oder in einen neuen Gesetzgebungsgegenstand der konkurrierenden Kompetenz verwiesen worden. Außerdem haben Bund und Länder neue ausschließliche Kompetenzen erhalten, die bislang in der konkurrierenden Gesetzgebung verankert waren. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder sind vor allem durch die Stärkungen ihrer Kompetenzen im Bildungsbereich² und bei der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst³ erhöht worden.

Die Gesetzgebung bleibt weiterhin überwiegend beim Bund. Die Begrenzung der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG hat das Potential des Bundes zur Zentralisierung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erhöht, da nunmehr die Mehrzahl der Gesetzgebungsmaterien des Art. 74 GG nicht mehr der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf. Auf der anderen Seite hat die Reform mit dem neuen Art. 104 a Abs. 4 GG einen neuen Zustimmungstatbestand bei Bundesgesetzen eingeführt, wenn diese Pflichten der Länder „zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten“ begründen und „daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind“. Die in Art. 104 a GG aufgeführten Sachleistungen umfassen die Verpflichtung der Länder zur Schaffung und Unterhaltung für die Unterbringung von Asylbegehrenden, die Schuldnerberatung oder die Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen. Im Bereich der Sozialversicherung zählen hierzu Maßnahmen der Heilbehandlung. Im Bereich des Sozialgesetzbuches werden unter Sozialleistungen Geld-, Sach- und Dienstleistungen zusammengefasst. Im weiteren Sinne schließen Sachleistungen auch die Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht zu Tagesbetreuungsplätzen für Kinder ein. Ob die von der Großen Koalition gehegte Erwartung eintritt, dass durch die Reformmaßnahmen die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze von ehemals etwa 60 Prozent auf 30 Prozent reduziert werden kann, muss sich erst noch erweisen.

Die Zuweisung von Kompetenzen, die bislang unter die Rahmengesetzgebung fielen oder in den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung verankert waren, in die nunmehr ausschließliche Kompetenz des Bundes

oder der Länder stellt insofern nur einen bescheidenen Fortschritt dar, als vielfach Materien der konkurrierenden Gesetzgebung lediglich aufgeteilt wurden. Statt ehemals 26 solcher Materien gibt es nunmehr 33, die zudem noch Ausnahmeregelungen enthalten, was wenig dazu beiträgt, das Grundgesetz einfacher und für den Bürger durchschaubarer zu gestalten.

Die von der Bundesstaatskommission vorgeschlagene komplizierte Neufassung des Art. 84 GG wurde weitgehend übernommen. Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist bei der Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG der Satz 5, wonach den Kommunen in Bundesgesetzen keine Aufgaben und damit keine Kosten übertragen werden dürfen. Abgesehen von diesem Satz erschließt sich die Sachlogik des Art. 84 GG nur schwer.⁴ Ein mutiger Reformschritt ist in Art. 72 Abs. 3 GG die Einführung der Abweichungsgesetzgebung, die es jedem Land erlaubt, in sechs Politikfeldern (Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt, Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüsse) von Bundesgesetzen abzuweichen. Von bestehenden Gesetzen darf bei der Hochschulzulassung ab 2008 und in den anderen Politikfeldern, für welche die Abweichungsgesetzgebung gilt, ab 2010 abgewichen werden. Damit bleibt jedoch dem Bund noch die Gelegenheit, zwischenzeitlich z.B. ein Umweltgesetzbuch zu verabschieden. Jedes vom Bundesrecht abweichende Landesgesetz hat den Vorrang vor der Anwendung des Bundesrechts. Dabei gilt der Grundsatz, dass das jeweils zeitlich letzte Gesetz anzuwenden ist. Wenn der Bund also sein Gesetz novelliert, geht das neue Bundesrecht wieder vor, wobei das Land wiederum davon abweichen kann.⁵

Die Reformmaßnahmen, welche in die Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingreifen, enthalten sowohl Potentiale der Zentralisierung als auch der Dezentralisierung. Beim angestrebten Abbau der Mischfinanzierungen geht die Reform nicht über den bereits in der Bundesstaatskommission erzielten Kompromiss hinaus; d.h. die Mischfinanzierungen bleiben grundsätzlich erhalten. Nur beim Hochschulbau, bei der Bildungsplanung, bei der Verbesserung des kommunalen Verkehrs und bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus entfallen nach Übergangsfristen die Mischfinanzierungen. Vielmehr steigt durch die gemeinsame Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV), an der Bund, Länder und Gemeinden beteiligt sind, das Gesamtvolumen aller Mischfinanzierungen auf ein Vielfaches. Die Lösung im Bereich des neuen Art. 104 b GG geht zu Lasten der Länder, wenn künftig Investitionshilfen zeitlich befristet

und degressiv gestaltet sein müssen. In der Steuergesetzgebung erhalten die Länder zwar die Befugnis, die Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer festzulegen, aber weitere Schritte zur Stärkung der Steuerautonomie der Länder sind unterblieben. Der neue Art. 109 Abs. 5 GG regelt die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der EU nach Art. 104 EG-Vertrag und legt die Haftungsanteile bei Sanktionsmaßnahmen der Gemeinschaft fest. Diese Sanktionsmaßnahmen sollen jedoch keine horizontalen Finanzausgleichswirkungen entfalten.

- 1] *Die so genannte Bedürfnisklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG findet nur noch in zehn von 33 Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung Anwendung.*
- 2] *Die Regelungskompetenz der Länder für das Hochschulrecht ist künftig nicht mehr durch rahmengesetzliche Vorgaben des Bundes (HRG) beschränkt. Bei der neuen konkurrierenden Kompetenz des Bundes zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) können die Länder von diesbezüglichen Regelungen des Bundes abweichen. Im schulischen Bereich sind künftig Finanzhilfen des Bundes unzulässig. Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung wird beendet und in Art. 91 b Abs. 2 GG durch eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich ersetzt.*
- 3] *Art. 74 a GG, nach dem die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter zur konkurrierenden Gesetzgebung gehörten, wurde durch die Föderalismusreform aufgehoben und in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder verlagert. Die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten sind im neuen Gesetzgebungsgegenstand des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG geregelt.*
- 4] *Siehe hierzu die kritischen Anmerkungen von Schmidt-Jortzig, Edzard: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 6-12, hier: S. 9 f.*
- 5] *Zu den Ergebnissen der Föderalismusreform 2006, siehe: Sturm, Roland: Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung? In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 4/2006, S. 459-470; Starck, Christian (Hrsg.): Föderalismusreform, a.a.O.*

5. DER AUFTRAG DER FÖDERALISMUSKOMMISSION II

Mit Beschluss von Bundestag und Bundesrat wurde am 15. Dezember 2006 eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) eingesetzt.¹

Die Föderalismuskommission II hat den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel zu erarbeiten, „diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.“² Die Kommission trat am 8. März 2007 zu ihrer konstituierenden Sitzung unter dem Vorsitz des SPD-Fraktionsvorsitzenden Peter Struck für den Bundestag und des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger (CDU) für den Bundesrat zusammen. Bundestag und Bundesrat entsenden jeweils 16 Mitglieder und 15 Stellvertreter in die Kommission. Mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, nehmen jeweils vier Abgeordnete aus den Landtagen an den Kommissionssitzungen teil. Ebenso sind die Kommunen – vertreten durch die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände – in „geeigneter Weise“ einbezogen.

Dem Einsetzungsbeschluss ist als Anlage eine offene Themensammlung beigefügt: Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen (Etablierung eines Frühwarnsystems; Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen), Aufgabenkritik und Setzung von Standards, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung (Entflechtung von Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung, Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben, Einführung von IT-Standards und -systemen), Stärkung der den Aufgaben entsprechenden Finanzausstattung und der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften, verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten eines erleichterten freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sowie die Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Die erste Phase der Föderalismusreform II beinhaltete eine umfassende Bestandsaufnahme der Themenbereiche, die ihren Niederschlag in zwei Fragenkatalogen³ fand. Hierzu wurden in zwei öffentlichen Sitzungen Sachverständige gehört, die von den Fraktionen des Deutschen Bundestages, dem Bundesrat, den Vertretern der Landtage und kommunalen Spitzenverbände benannt waren. Außerdem legten politische Parteien, die Mitglieder der Bundesregierung in der Föderalismuskommission II, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Wissenschaftliche Beirat des BMF, mehrere Bundesländer, die Landtagspräsidenten, die kommunalen Spitzenverbände sowie der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe Positionspapiere und weitere Stellungnahmen vor.

Die öffentliche Anhörung am 22. Juni 2007 befasste sich neben allgemeinen Fragen zu Problemen im Bereich der Finanzverfassung schwerpunktmäßig mit dem Themenkomplex Haushalt/Schulden unter den Aspekten Vorbeugung von Haushaltskrisen, Bewältigung bestehender Krisen und Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung. Der zweite Themenkomplex „Einnahmen/Kompetenzen“ beinhaltete horizontale und vertikale Finanzbeziehungen sowie den Beitrag der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu Beschäftigung und Wachstum. Zu dem 226 Fragen umfassenden Katalog haben 18 Sachverständige Gutachten vorgelegt.⁴

Die öffentliche Anhörung zu „Verwaltungsthemen“ am 8. November 2007 beinhaltete die Aufgabenoptimierung unter den Aspekten Aufgabenteilung sowie Bündelung und Koordinierung von Aufgaben im Bund-Länder-Verhältnis, sowohl strukturell (Auftragsverwaltung, Bundesoberbehörden, Gemeinschaftsaufgaben, Optimierung der Behördenzusam-

menarbeit) als auch sektoral. Der zweite Themenkomplex befasste sich mit Standardsetzungen und IT-Standards, der Zusammenarbeit der Länder untereinander bzw. von Bund und Ländern und mit Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.⁵ Hierzu legten neben den benannten Sachverständigen⁶ der Präsident des Bundesrechnungshofes⁷ und die Präsidenten der Landesrechnungshöfe⁸ Gutachten vor.

Nach dem Fahrplan der Föderalismuskommission II wollen die beiden Vorsitzenden bis zum März 2008 Schlussfolgerungen aus den Anhörungen sowie weiteren Gesprächen ziehen. Nach dem derzeitigen Sitzungskalender der Kommission sind drei Sitzungstage bis zur Sommerpause vorgesehen. Sofern danach ein Ergebnis vorliegt, könnten Bundestag und Bundesrat und gegebenenfalls die 16 Landesparlamente die 2. Phase der Föderalismusreform bis zum Jahreswechsel 2008/2009 verabschieden.

- 1| *Fraktionsübergreifender Antrag von CDU/CSU, SPD und FDP (Bundestags-Drucksache 16/3887) und Einsetzungsbeschluss auf der 74. Sitzung am 15. Dezember 2006 (Plenarprotokolle 16/74); Bundesrats-Drucksache 913/06 vom 15. Dezember 2006.*
- 2| *Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 16/74 der 74. Sitzung am 15. Dezember 2006.*
- 3| *Kommissionsdrucksachen Nr. 011 und 044.*
- 4| *Kommissionsdrucksachen Nr. 014, 016-024, 026-032 und 034. Siehe hierzu die Findhilfe zum Fragenkatalog, Kommissionsdrucksache Nr. 035.*
- 5| *Siehe: Fragenkatalog, Kommissionsdrucksache Nr. 044 und die Findhilfe, Kommissionsdrucksache Nr. 083.*
- 6| *Kommissionsdrucksachen Nr. 061 – Nr. 079.*
- 7| *Kommissionsdrucksache Nr. 055.*
- 8| *Kommissionsdrucksache Nr. 054.*

6. AUSGEWÄHLTE INHALTE DER 2. STUFE DER FÖDERALISMUS- REFORM

Die vorgelegten Gutachten sind in ihrer Konzeption und ihren Empfehlungen heterogen. Sie beziehen sich zudem teilweise nur auf Einzelaspekte der breiten Themenpalette. Außerdem lassen die Positionspapiere des Bundes, der Landtage, einzelner Landesregierungen, der kommunalen Spitzenverbände und politischer Parteien zur Gesamthematik wie zu Einzelaspekten in dieser ersten Phase der Arbeit der Föderalismusreform II noch schwerlich erkennen, welche Reformfortschritte erzielt werden können. Auch spiegeln sich in den Fragen, die in den beiden Anhörungen von den Vertretern der politischen Parteien, des Bundes und der Länder gestellt wurden, weitgehend die Konfliktlinien wider, die bereits die Verhandlungen der Bundesstaatskommission durchzogen hatten.¹

Der Aufbau und die Intentionen der Fragen im Katalog für die Anhörung am 22. Juni 2007 zielen vorrangig auf eine politisch vorzeigbare Lösung der Regelung der innerstaatlichen Schulden. Ein Indiz hierfür ist, dass sich zwei Drittel der Fragen mit dem Schuldenproblem befassen. Dass die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ nach wie vor im Fragenkatalog als ein Staatsziel bezeichnet wird, das in Art. 72 GG in Verbindung mit Art. 20 GG vorgegeben sei,² was verfassungsrechtlich so nicht ohne Weiteres zu begründen

und mit jüngsten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts nicht widerspruchsfrei in Einklang zu bringen ist,³ und der Wettbewerb der Länder in den Fragen nur am Rande angesprochen wird, sind weitere Indizien dafür, dass zentrale Reformelemente der Finanzverfassung, wie die Finanzautonomie der Gebietskörperschaften und grundsätzliche Fragen der künftigen Regelung des Finanzausgleichs nach 2019, zumindest im gegenwärtigen Stadium der Reformdebatte in den Hintergrund treten.

Der umfangreiche Fragenkatalog für die zweite Anhörung am 8. November 2007 ist vor allem durch Aspekte der Kostensenkung und Effizienzgewinnung gekennzeichnet, während in den Fragen Transparenz und Akzeptanz von Verwaltungsmaßnahmen kaum angesprochen werden.⁴ Die teilweise sehr unterschiedlichen Lösungsvorschläge zu „Verwaltungsthemen“, die in den Gutachten und in den Vorträgen der Sachverständigen in der 2. öffentlichen Sitzung am 8. November 2008 vorgelegt wurden, erleichtern den politisch Verantwortlichen nur schwerlich die Entscheidungsfindung.⁵

Nachfolgend werden einige zentrale Aspekte der Föderalismusreform II skizziert, die in den Fragenkatalogen, den Gutachten, den Positionspapieren der politischen Akteure und in den Anhörungen eine besondere Beachtung finden.

6.1 STAATSVerschULDUNG UND HAUSHALTSNOTLAGEN

Die hohen Schulden von Bund und Ländern und die infolgedessen zu tragenden Zinslasten haben die Handlungsspielräume erheblich eingengt. Sowohl inhaltliche als auch verfahrensrechtliche Regelungen sollen mit dem Ziel überdacht werden, die Gesamtverschuldung und die Neuverschuldung zu mindern. In den Reformvorschlägen werden Instrumente zur Vorbeugung von Haushaltskrisen durch die Einführung eines Frühwarnsystems zur Begrenzung der Verschuldung, die Einrichtung von Gremien zur Beobachtung der Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern (externer Sachverständigenrat oder Finanzplanungsrat), ein Verschuldungsverbot oder andere Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung und Strategien zur Bewältigung von Haushaltskrisen vorgeschlagen.⁶

Es zeichnet sich bislang noch kein eindeutiges Lösungsmodell dieses Problems ab, das aus der Sicht des Bundes eines der Schwerpunktthe-

men der Föderalismusreform II ist. Der Bund sieht es als dringend notwendig an, dass zur Verschuldungsbegrenzung Art. 115 GG geändert werden müsse – auch im Hinblick darauf, diesen Artikel kompatibel zum EU-Stabilitätspakt zu gestalten. Auf der Länderseite werden auch Verschuldungsbegrenzungsprogramme diskutiert, die mit der Forderung nach höherer Länderautonomie verknüpft sind. Hierbei wird insbesondere gefordert, dass den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden müsste, auf der Ausgabeseite von vorgegebenen Standards abzuweichen. Das breit diskutierte Schuldenverbot ist kein für föderalistische Staaten typisches Thema, da es gleichermaßen auch für zentral verwaltete Staaten gültig ist. Außerdem gibt es im internationalen Vergleich kein absolutes Schuldenverbot.

Die Frage, wie der Staatsverschuldung Einhalt geboten werden könne, bietet die größten Chancen, Reformschritte zu erzielen, da in diesem Punkte weder zwischen Bund und Ländern noch bei den Positionen der Parteien unüberbrückbare Probleme auftreten dürften, obwohl bislang divergierende Vorschläge unterbreitet werden.

Zur Disposition steht eine Neufassung der Art. 109 und 115 GG: Nach Art. 109 GG, der festlegt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind und dabei den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben, können in Abs. 4 zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über

„1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und

2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), erlassen werden.“

Die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform hat im Hinblick auf die Konvergenzkriterien des Art. 104 EG-Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁷ im neuen Abs. 5 des Art. 109 GG die innerstaatliche Verteilung von Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft geregelt.⁸ Eine Änderung von Art. 109 GG ist dann notwendig, wenn die Länder in institutionelle Regelungen zur Schuldenbegrenzung

einbezogen werden sollen, da Art. 115 GG die Kreditaufnahme des Bundes regelt: „(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetze geregelt.“

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Juli 2007 betreffs Feststellung der Vereinbarkeit eines Nachtrags zum Bundeshaushalt 2004 mit dem Grundgesetz⁹ starke Zweifel an der Wirksamkeit des in Art. 115 Abs. 1 GG und in Art. 109 Abs. 2 GG verankerten Regelungskonzepts angemeldet und darauf hingewiesen, dass vieles dafür spreche, „die gegenwärtige Fassung des Art. 115 GG in ihrer Funktion als Konkretisierung der allgemeinen Verfassungsprinzipien des demokratischen Rechtsstaats für den speziellen Bereich der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben (vgl. BVerfGE 79, 311 <343>) nicht mehr als angemessen zu werten und verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen.“¹⁰ Die Senatsmehrheit weist in der Urteilsbegründung darauf hin, dass schon im Jahre 1989 angesichts der bereits damals besorgniserregenden Praxis staatlicher Verschuldungspolitik Anlass bestanden hätte, dass der Gesetzgeber sich mit einer möglichen Revision des Regelungskonzepts des Art. 115 GG hätte befassen sollen.

In ihrer abweichenden Meinung zum Urteil äußern die beiden Richter Di Fabio und Mellinghoff Kritik sowohl am Urteil der Senatsmehrheit als auch am Bundesgesetzgeber: „Offen gelassen wird von der Mehrheit des Senats, wie der Investitionsbegriff zu verstehen ist, da gesichert sei, dass die Investitionsgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz GG überschritten ist. Dies zeigt nicht nur, wie grobmaschig geprüft wird, ob die Kredite überhaupt die Störung beseitigen konnten. Es fehlt auch die Bereitschaft, die geltende Begrenzung verfassungsrechtlich so auszulegen, dass sie ihrem Sinn und Zweck als rationale Begrenzung der Bundesverschuldung künftig zu entsprechen vermag. Die vom Gesetzgeber trotz entsprechender Aufforderung des Gerichts seit mehr als fünfzehn Jahren versäumte Konkretisierung des Investitionsbegriffs hätte schon

deshalb nicht offen bleiben dürfen, weil auch für den Bundeshaushalt 2004 je nach Investitionsbegriff ein geringerer oder höherer Kreditwert auf seine Geeignetheit zur Störungsabwehr hin zu prüfen ist.¹¹ Weiterhin heißt es in dem Sondervotum, der Bundesgesetzgeber missachte „in einer Art wiederkehrender Dauerrechtsverletzung das Verfassungsgebot, bei günstiger konjunktureller Lage die unter Berufung auf Art. 115 GG aufgenommenen Kredite durch Einsparungen oder Einnahmeverbesserungen in der Phase des konjunkturellen Aufschwungs auch wieder zu tilgen (vgl. BVerfGE 79, 311 <334>).“¹² Der Richter Landau wirft in seiner abweichenden Meinung der Senatsmehrheit vor, sie lasse jedes Bemühen vermissen, „der exzessiven staatlichen Schuldenpolitik durch eine gebotene restriktivere Anwendung des Normprogramms der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG Grenzen zu setzen.“¹³

Die vom Gericht hinzugezogenen Sachverständigen – der Präsident des Bundesrechnungshofs Dieter Engels sowie die beiden Universitätsprofessoren Bert Rürup und Charles B. Blankart – plädieren für einen engen, auf Nettoinvestitionen beschränkten Investitionsbegriff im Rahmen der für den „Normalfall“ geltenden Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz GG: „Da nach dem Zweck der Regelgrenze für die Neuverschuldung nur Investitionen mit zukunftsbegünstigender Wirkung die staatliche Kreditfinanzierung rechtfertigten, seien – entgegen der bisherigen Staatspraxis – nicht die in den Haushalten als Ausgaben für Investitionen veranschlagten Beträge, also die Bruttoinvestitionen, sondern wesentlich geringere (im Einzelnen unterschiedlich abgegrenzte) Beträge, nämlich nur Nettoinvestitionen, maßgeblich.“¹⁴

Der Fragenkatalog der Föderalismuskommission beinhaltet ein Bündel an Fragen zur Überprüfung des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Systems der Neuverschuldungsbegrenzung und möglicher Änderungen der Art. 109 und 115 GG.¹⁵

Mehrere Sachverständige plädieren – wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 22. Juli 2007 – für eine Einengung des Investitionsbegriffs und der Ausnahmeregelung in Art. 115 GG.¹⁶ Sie verweisen auch auf die Konvergenzkriterien des Art. 104 EG-Vertrag als zusätzlicher Grenze für die Kreditaufnahme nach Art. 115 GG.

Die in der Reformdiskussion immer wieder auftauchenden Vorschläge, wie auch immer geartete Schuldengrenzen oder Schuldenbremsen im

Grundgesetz zu verankern, einen Stabilitätsrat einzurichten bzw. einen Stabilitätspakt zu schließen, beinhalten dann notwendige Instrumente, wenn von einer kollektiven Verantwortung von Bund und Gesamtheit der Länder ausgegangen wird. Bund und Länder – so ist die bisherige Praxis – kommen gemeinsam für die Schulden jedes Landes und des Bundes auf. Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁷ weist jedoch in seinen Leitsätzen nachdrücklich darauf hin, dass Bund und Länder ihre Aufgaben in staatlicher Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zu erfüllen haben.

Eine extreme Haushaltsnotlage im Vergleich zu anderen Ländern reicht nach dem Berlin-Urteil nicht für einen Anspruch auf Sanierungshilfen des Bundes aus. Erforderlich ist ein „bundesstaatlicher“ Notstand, der zur Existenzbedrohung des betroffenen Landes führt. Sanierungshilfen unterliegen danach „einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip“. Das Gericht betont in seiner Urteilsbegründung mehrfach die Eigenständigkeit und Selbstverantwortung der Länder. Die bundesstaatliche Solidarität greift erst bei existenzgefährdenden Notlagen. Bezeichnenderweise fehlt in der Urteilsbegründung das bündische Prinzip des Einstehens füreinander. Das Gericht weicht damit von der gängigen Praxis der kollektiven Schuldenverantwortung zu Gunsten der Selbstverantwortung und Autonomie von Bund und Ländern ab. Jedes in Zahlungsschwierigkeiten geratene Land muss sich zunächst einmal selbst helfen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen schlägt in seinem Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ vor, zur Sanierung einer Haushaltsnotlage gezielter Maßnahmen als bisher anzuwenden. Vor allem sollten die für das Notlagenland vorgegebenen Ausgaben deutlich restriktiver sein und die Vergabe frei verfügbarer Bundesergänzungszuweisungen sollte eingeschränkt werden. Wenn das Notlagenland die vereinbarten Sanierungsmaßnahmen nicht einhält, sollte die Fortsetzung der Sanierungshilfen versagt und bereits vereinbarte Sanierungshilfen sollten zurückgefordert werden. Der Beirat fordert in seinem Gutachten, dass Hilfen grundsätzlich nur dann gewährt werden sollten, wenn ein Land nachweisen kann, dass es alle Möglichkeiten zur Vermeidung oder Behebung einer Haushaltskrise bereits ausgeschöpft hat. Hierzu gehörten über einen mittelfristigen Zeitraum deutlich unter dem Länderdurchschnitt liegende Ausgaben sowie die Ausschöpfung der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten durch Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und zur Grundsteuer. Der Beirat tritt mit dieser Forderung für die Erweiterung der Steuerautonomie der Länder ein.

6.2 REFORM DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN

Es sollte das Ziel der Föderalismusreform II sein, die Finanzordnung in den Bereichen, wo es sinnvoll und politisch umsetzbar ist, zu entflechten und sie transparenter zu gestalten. Die Föderalismusreform 2006 hat die konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips, also die Verknüpfung von Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung, nur teilweise erreicht.¹⁸

Nach wie vor stoßen in der Diskussion die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und die Investitionshilfen nach Art. 104 b GG wegen des damit verbundenen Verflechtungspotentials, der Schwierigkeiten der Mischverwaltung und der mangelnden Zurechenbarkeit politischer Verantwortung auf Kritik. Der Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung am 8. November 2007 spricht die Aspekte Abbau von Mischfinanzierungen als Beitrag zu rationaler Finanzpolitik, Notwendigkeit des Weiterbestands der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und vollständige Übertragung der Finanzierungszuständigkeiten bei den Gemeinschaftsaufgaben auf die Länder an. Zwar äußern die Sachverständigen, die zu diesen Fragen Stellung beziehen, überwiegend Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben und an den Mischfinanzierungen. Jedoch sind die Empfehlungen uneinheitlich. Sie reichen von der Forderung völliger Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben¹⁹ über die Feststellung, dass der Abbau der Mischfinanzierungen einen gewichtigen Beitrag zu rationaler Finanzpolitik darstelle,²⁰ bis zum Vorschlag einer allgemeinen Ermächtigung für zeitlich begrenzte, möglichst degressiv ausgestaltete Finanzierungsbeiträge des Bundes mit Zustimmung der Länder²¹ und der Aufnahme von Mischfinanzierungen als Kann-Bestimmungen in das Grundgesetz.²²

Die Länder und Kommunen benötigen, damit sie selbstverantwortlich Politik gestalten können, einen gewissen Grad an Steuerautonomie. Gegenwärtig haben die Länder – ebenso wie die Kommunen – außer über Ausgabenkürzungen oder neue Verschuldung keine Möglichkeiten, Steuereinbrüche zu kompensieren und Defizite auszugleichen. Deshalb ist auch nach Auffassung mehrerer Gutachter in den beiden Anhörungen eine Neuordnung der Steuereinnahmen dringend erforderlich. Wenn die Föderalismuskommission II die Eigenverantwortung der Länder zum Maßstab ihrer Reformüberlegungen machen möchte, dann müsste sie weitere Reformschritte in der Finanzordnung einleiten, welche Autonomie und Selbstverantwortung der Länder stärken.²³ Sie müsste Wege aufzei-

gen, die dazu führen, auch die Steuerautonomie der Gebietskörperschaften zu stärken und z.B. über Zu- und Abschläge von Einkommen- und Körperschaftsteuern oder über das Optionsmodell für finanzschwache Länder²⁴ nachdenken. Obwohl im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, in diversen Reforminitiativen einzelner Länder, in Gutachten der Sachverständigen oder auch in den Diskussionsbeiträgen der öffentlichen Anhörung vom 22. Juni 2007 diesbezüglich Vorschläge vorgebracht werden, scheint es jedoch gegenwärtig eher unwahrscheinlich zu sein, dass Reformen politisch durchzusetzen sind, die maßgeblich zur Steigerung der Finanzautonomie und der Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften beitragen.

6.3 LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Die politischen Akteure wie auch die Sachverständigen in der Föderalismuskommission haben in ihren schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen bekräftigt, dass der Bestand des bis 2019 geltenden Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) und des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) nicht angetastet werden sollten. Jedoch haben in der öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 mehrere Sachverständige auch unter Hinweis auf das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts angeregt, dass sich bereits die Föderalismuskommission II über die Grundsätze einer nach 2019 anstehenden Änderung des Länderfinanzausgleichs einigen sollte. Zu prüfen sind dann u.a., ob nach 2019 an dem mehrstufigen System des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs und an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen festgehalten werden sollte. Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem Einsatz von Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG als finanzausgleichsrechtliches Instrument „eine äußerst unbefriedigende Notlösung“.²⁵ Das Gericht rügt in seinem Berlin-Urteil Fehler im Finanzausgleichssystem und äußert, dass die gegenwärtige Lage Anlass gebe, die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine bundesstaatliche Überdehnung der Befugnisse und Pflichten des Bundes zu verdeutlichen. Das betrifft in erster Linie den Einsatz des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen. Außerdem betont das Gericht in dem Berlin-Urteil wie bereits in der Urteilsbegründung vom 11. November 1999, die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder dürfe „nicht entscheidend geschwächt und die Länderfinanzen dürfen insge-

samt nicht nivelliert werden“. Mit dem Grundgesetz sei es weiterhin unvereinbar, die Finanzkraftreihenfolge unter den ausgleichspflichtigen Ländern zu ändern oder die Reihenfolge der Länder ins Gegenteil zu verkehren.

Der geltende Länderfinanzausgleich verfehlt das Kriterium der Durchschaubarkeit, bietet kaum Anreize für die Länder zur Pflege und Ausschöpfung ihrer Steuerquellen und spiegelt die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund wider. Die Föderalismuskommission II sollte, wie es einige Gutachter empfehlen, sich deshalb grundsätzlich auch mit der Ausgestaltung der Finanzordnung ab 2019 befassen und Überlegungen darüber anstellen, ob und in welchem Umfang die Bundesergänzungszuweisungen dann zu reduzieren sind, die hohe Nivellierung der Finanzkraft der Länder im Länderfinanzausgleich abzumildern ist und Fehlansätze des horizontalen Finanzausgleichs zu vermeiden sind.

6.4 ZUSAMMENARBEIT UND ZUSAMMENSCHLUSS VON LÄNDERN

Die offene Themensammlung, die den Aufgaben der Föderalismuskommission II zugrunde gelegt ist, enthält auch den Punkt „7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“. Damit ist indirekt auch die Frage der Länderneugliederung angesprochen und in den Kontext der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gestellt.

1949 war neben den Sonderregelungen in Art. 118 GG und später in Art. 118 a GG²⁶ im Grundgesetz in Art. 29 GG der Verfassungsauftrag verankert: „Das Bundesgebiet ist [...] neu zu gliedern“. Nach der Aufhebung des Besatzungsstatutes am 5. Mai 1955 konnte danach die Bevölkerung ein Neugliederungsverfahren durch Volksentscheid ausüben in Gebietsteilen, die bei der Ländergliederung nach dem 8. Mai 1949 ohne Volksabstimmung ihre Länderzugehörigkeit geändert hatten.²⁷

Bereits die ersten, tief greifenden Vorschläge zur Länderneugliederung in den fünfziger Jahren gingen vom Zusammenhang einer territorialen Gebietsreform mit einer Verwaltungsreform aus.²⁸ Die vom Bundesministerium des Innern 1970 einberufene Ernst-Kommission hatte am 20. Februar 1973 ihr Gutachten zur Neuordnung der Länder „nach raumordnerischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten“ vorgelegt, das vier Kriterien für eine künftige Neugliederung nannte:

1. Neue Ländergrenzen sollen keine Stadt- oder Wirtschaftsregionen durchschneiden.
2. Die Länder sollen nach Größe bzw. Leistungsfähigkeit im Sinne von Art. 29 Abs. 1 GG i. d. F. von 1949 für die Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet sein.
3. Keine grundlegende Veränderung der politischen Machtverhältnisse.
4. Reduzierung des Volumens im Länderfinanzausgleich zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Entlastung des Bundes.

Seit der Änderung des Art. 29 GG im Jahr 1976 ist die Neugliederung des Bundesgebietes lediglich eine Kann-Aufgabe, die eine Neugliederung durch Einzelschritte eines längeren Prozesses ermöglicht. Konkrete Neugliederungsvorschläge, wie die Vorschläge der Ernst-Kommission, wurden nicht in das Grundgesetz aufgenommen.

Die Föderalismuskommission II hat im Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung am 22. Juni 2007 allgemein die Frage aufgeworfen, ob die Reform der Finanzverfassung die Neugliederung des Bundesgebietes ins Werk setze, und sich damit auseinandergesetzt, ob eine bestimmte Mindestgröße eines Landes erforderlich sei, um den Strukturwandel bewältigen zu können.

Die Sachverständigen verneinen mehrheitlich in ihren Stellungnahmen, dass durch eine Zusammenlegung von Ländern erhebliche finanzielle Einsparpotentiale erschlossen werden können und dass die Föderalismusreform abhängig von der Länderneugliederung sei. Dennoch könnten die Reduzierung des Volumens im Länderfinanzausgleich oder eine Neugestaltung des Ausgleichssystems, die zur Steigerung der Finanzautonomie der Länder führen, neue Formen funktionaler Kooperation benachbarter Länder befördern oder einen Länderzusammenschluss bzw. eine Neugliederung des Bundesgebietes erleichtern.²⁹

Im Fragebogen der zweiten Anhörung am 8. November 2007 wurden eine Änderung der Regelungen in Art. 29 GG und eine „Verallgemeinerung“ des Art. 118 a GG zur Disposition gestellt. Mit Ausnahme des Sachverständigen Battis, der in Art. 29 GG eine „Fusionsverhinderungsnorm“ sieht und dafür plädiert, Zusammenschlüsse über Staatsverträge der betroffenen Länder zu ermöglichen,³⁰ traten die Gutachter – sofern sie sich zu dem Fragenkomplex äußerten – aus demokratietheoretischen Erwägungen für die Beibehaltung des Volksentscheids in Art. 29 GG ein.

Änderungen der Spezialregelung in Art. 118 a GG (Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg) im Sinne einer Verallgemeinerung wurden nicht gefordert.

Dezidiert äußerten sich viele Sachverständige bezüglich der Fragen, welche die verstärkte Zusammenarbeit der Länder betreffen. Sie sehen in diesem Themenkomplex einen hohen Handlungsbedarf. Mehrfach betonten Sachverständige, dass bei allen Kooperationsmodellen eine klare Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit erforderlich sei, die zur Transparenz der Aufgabenerfüllung aus der Sicht des Bürgers beitragen sollte. Die Vorschläge reichen von der Vereinheitlichung der IT-Standards, über die Einführung eines effektiven Benchmarking, die Aufnahme einer Rahmenregel für die Zusammenarbeit von Ländern bis zur verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen der Bund keine Gesetzgebungszuständigkeit hat. Bezüglich der Ausweitung der vertikalen Kooperation zwischen Bund und Ländern außerhalb der im Grundgesetz geregelten Ermächtigungen (Rechts- und Amtshilfe nach Art. 35 GG, Polizeihilfe nach Art. 91 GG und Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a und 91 b GG) werden verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht bzw. eine Änderung des Grundgesetzes gefordert.

6.5 AUFGABENOPTIMIERUNG

Der Fragenkatalog für die Anhörung am 8. November 2007 geht von der Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis aus, indem grundsätzlich die Frage gestellt wird, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen sollte bzw. auf welche er verzichten könne und welche Aufgaben ganz oder teilweise mit dem Ziel privatisiert werden könnten, um die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben zu optimieren. Diese Fragen werden damit verbunden, ob es einen durch demographische Herausforderungen bedingten Handlungsbedarf gebe.

Hinsichtlich der Aufgabenoptimierung soll geprüft werden, ob gegebenenfalls die gegenwärtige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten) geändert werden sollten, um die Staatsaufgaben effektiver und effizienter zu erfüllen. Damit verbinden sich weitere Fragen hinsichtlich einer Entflechtung oder Bündelung von Aufgaben beim Verwaltungsvollzug als Beitrag zur Optimierung der Aufgabenerledigung. Außerdem wird zur Disposition gestellt, ob damit eventuell finanzielle Kompensationen notwendig

würden. Weitere Fragen betreffen Synergiepotentiale durch länderübergreifende Formen der Aufgabenerledigung, durch Spezialisierung bzw. arbeitsteilige Aufgabenerledigung etwa im Statistikbereich, durch Bündelung von Leistungen und Bündelung der Aufgabenerledigung z.B. bei Rechenzentren. Es wird auch die Frage aufgeworfen, ob sich das Rechtsinstitut der Bundesauftragsverwaltung bewährt habe. Bezüglich der Status-quo-Analyse von Bundes- und Länderverwaltungen wurden die Sachverständigen auch um eine Beurteilung der durch die Föderalismusreform I getroffenen Neuregelung der Kompetenzverteilung in den Bereichen Bildung und Wissenschaften gebeten.

Schwerpunktmäßig zielt der Fragenkatalog der Anhörung vom 8. November 2007 also einerseits auf die strukturelle Aufgabenentflechtung (Auftragsverwaltung, Bundesoberbehörden, Gemeinschaftsaufgaben) und auf die sektorale Aufgabenentflechtung.³¹ Andererseits werden mögliche Bündelung und Koordinierung von Aufgaben strukturell und sektoral³² hinterfragt.

In der öffentlichen Anhörung vom 8. November 2007 wurden sehr unterschiedliche Vorschläge unterbreitet, die eine Aufgabenoptimierung über Entflechtungsmaßnahmen wie auch eine Aufgabenbündelung beinhalten und teilweise widersprüchlich waren. Dies trifft z.B. auf die intensiv geführte Diskussion über eine Änderung der Bundesauftragverwaltung in eine Bundessteuerverwaltung zu, deren Notwendigkeit sowohl von einigen Sachverständigkeiten als auch von Ländervertretern bestritten wird. Die Argumentationen pro und contra eine Bundessteuerverwaltung werden mit Effizienzvorteilen begründet oder folgen seitens der Länder machtpolitischen Erwägungen.

Unterschiedlich wurde auch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben beurteilt. Nach überwiegender Meinung bestehe keine Notwendigkeit, eine irgendwie geartete Privatisierungsklausel in das Grundgesetz aufzunehmen. Zu bedenken gegeben wurde außerdem, dass bei Formen der Privatisierung und damit verbundener Deregulierung der Staat zur Gewährleistung seiner Verantwortung insbesondere bei Aspekten sozialstaatsrelevanter Daseinsvorsorge ein umfassendes Begleitrecht, ein hoch kompliziertes Regulierungsrecht, schaffen müsse. Ein aktuelles und zurzeit kontrovers diskutiertes Beispiel hierfür, das sowohl im Fragenkatalog der zweiten Anhörung als auch in den Gutachten angesprochen wurde, ist die Privatisierung des Personennahverkehrs.³³

Aus den vorliegenden Gutachten und den beiden Anhörungen lässt sich noch nicht absehen, in welchen der angesprochenen Sektoren der Politik bezüglich Aufgabenentflechtungen oder Aufgabenbündelungen Konsens erzielt werden kann. Der Sachverständige Werner Jann verweist in seinem Statement in der öffentlichen Anhörung am 8. November darauf hin, dass es keine allgemeingültigen Kriterien gebe um zu entscheiden, ob eher zentral-unitarische oder dezentral-föderale Strukturen erfolgreicheres und effizienteres staatliches Handeln bewirken. Er betont weiterhin, dass wichtiger als Entflechtungen die Transparenz des Verwaltungshandelns sei: „Sobald Kosten und Leistungen von Verwaltungen öffentlich diskutiert werden, verändern diese ihre Verhaltensweisen. Öffentliche Organisationen, die ihre Leistungen und Kosten dokumentieren, erhöhen ihre Legitimation, machen die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Lösungen anschaulich und ermöglichen gegenseitiges Lernen, Wettbewerb und Innovation.“³⁴

Einigkeit scheint darin zu bestehen, dass die etwa 200 Formen kooperativer Verwaltungserledigung auf horizontaler und vertikaler Ebene reformiert werden müssten.

6.6 STANDARDSETZUNG

Unter dem Themenschwerpunkt „Standardsetzung“ werden im Fragenkatalog der Anhörung vom 8. November 2007 Effizienzsteigerung durch Überprüfung bestehender Standards, durch neue Standards oder durch Harmonisierung von Standards und Benchmarking sowie Öffnungsklauseln von Standards und Spielräumen zur Standardsetzung angesprochen. Breiten Raum nehmen die Fragen zu IT-Standards und -Systemen ein.

Der Themenschwerpunkt „Standardsetzung“ beinhaltet besondere Aspekte der Aufgabenoptimierung durch Koordination und Zusammenarbeit und tangiert in vielen Einzelfragen die in den Abschnitten 6.4 und 6.5 angesprochenen Themen. Standardsetzung sowie dezentrale Flexibilisierung und Differenzierung erscheinen dann sinnvoll, wenn bundesrechtlich gesetzte Standards auch Spielräume für die Länder im Bereich der Finanzen eröffnen.³⁵ Für größere Gestaltungsfreiheit der Länder werden mehrere Gründe angeführt. Die Landesparlamente erhielten mehr Spielräume bei der Gestaltung ihrer Aufgaben. Die Länder könnten auf viele Herausforderungen, die aus dem demographischen Wandel herrühren, erfolgreich antworten, wenn ihnen bei der Ausführung von Bundesgesetzen

freigestellt würde, wie sie darauf reagieren. Außerdem zwängen die erheblichen Strukturunterschiede zwischen den Ländern geradezu zu Regelungen, die es erlaubten, bundesstaatliche Standards zu modifizieren. Eine zusätzliche Flexibilisierung bundesweit geltender Standards sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch im Rahmen von Pilotprojekten könnte dann die Regionalisierung der Standardvorgaben des Bundes ergänzen. Die Eröffnung von Abweichbefugnissen sei zudem ein geeignetes Instrument, um die Vorteile bundesstaatlicher Vielfalt zu nutzen. Einschränkend wird jedoch auch empfohlen, Abweichbefugnisse aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sachlich und zeitlich zu begrenzen.

Weitgehende Zustimmung fand die freiwillige Einführung von Benchmarking zwischen den Länderverwaltungen. Das führe dazu, bestehende Schwachstellen aufzuzeigen und bessere Praxis zu identifizieren. Benchmarking bildet nach Auffassung von Sachverständigen in vielen Bereichen eine sinnvolle Alternative oder Ergänzung zu bundesweiten Vollzugsstandards, macht deren Umsetzung transparent und sollte verstärkt auf allen Verwaltungsebenen eingesetzt werden. Als ein Vorbild wird die offene Methode der Koordinierung der Europäischen Union genannt, in der mit Instrumenten des so genannten „weichen Rechts“ die Mitgliedstaaten durch systematische Leistungsvergleiche und gute Praktiken zu wechselseitigem Lernen angeregt werden. Benchmarking-Studien für Länder in der Bundesrepublik Deutschland, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, sind jedoch wegen der zurzeit mangelhaften Vergleichbarkeit der Daten zeitraubende und sehr komplizierte Verfahren. Abhilfe aus den gegenwärtig bestehenden Defiziten bei Statistiken und Vergleichbarkeit der Daten könnte nach Vorschlag einiger Sachverständiger durch eine Stärkung der Position des Statistischen Bundesamtes geschaffen werden. Dagegen ist einzuwenden, dass dieser Reformschritt sich unter den Gesichtspunkten des Bürokratieabbaus kontraproduktiv auswirken könnte. Der sachverständige Peter M. Huber lehnt es ab, angesichts der Schwierigkeiten im IT-Bereich „dem Bund eine Querschnittskompetenz und eine interne Verwaltungskommunikationskompetenz auch mit Blick auf die Landesverwaltungen einzuräumen.“³⁶ Ein erfolgversprechender Weg zur Bewältigung der Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit und Standardisierung von Statistiken ist zurzeit die sich durchsetzende Einführung des Standard-Klassen-Modells (SKM). Mittelfristig könnte dann zusätzlich ein Benchmarking die Effizienz der Landesverwaltungen steigern.

- 1| Siehe Kap. 3 der vorliegenden Arbeit.
- 2| Fragen Nr. 213 und 214 in Kommissionsdrucksache Nr. 011.
- 3| Siehe u.a. *Altenpflegeurteil des Bundesverfassungsgerichts, wonach nur die Auseinanderentwicklung der „Lebensverhältnisse in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise“ einen Grund für bundesgesetzliches Handeln erlaube.* Vgl. Abschnitt 1.2.
- 4| Der Sachverständige Hans-Peter Schneider listete in der Anhörung auf, dass das Wort „Effizienz“ im Fragenkatalog 47-mal, das Wort „Transparenz“ neunmal und das Wort „Akzeptanz“ nur ein einziges Mal vorkomme (Kommissionsprotokoll 8, Stenografischer Bericht, 8. Sitzung, S. 220).
- 5| Siehe: Bundesminister Thomas de Maizière, Kommissionsprotokoll 8, a.a.O., S. 226, der auf die Unvereinbarkeit und Widersprüchlichkeit verschiedener Reformvorschläge hinweist.
- 6| Vgl. *Haushaltskrisen im Bundesstaat. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.* – Berlin: Bundesministerium für Finanzen, 2005.
- 7| Danach darf der Gesamthaushalt des einzelnen Mitgliedstaates einen Schuldenzuwachs von drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes sowie einen Schuldenstand von sechzig Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten.
- 8| Art. 109 Abs. 5 GG: „Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 von Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 der von Hundert auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Näheres regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“ Siehe hierzu das Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG) vom 5.9.2006 (BGBl. I, S. 2098 ff., BGBl. III/FNA 170-7).
- 9| BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 9. Juli 2007: Abweisung des Normenkontrollantrags von 239 Abgeordneten der CDU/CSU- und FDP-Bundestagsfraktion gegen den Bundeshaushalt 2004.
- 10| BVerfG, 2 BvF 1/04, Absatz Nr. 134.
- 11| BVerfG, 2 BvF 1/04, Absatz Nr. 189.
- 12| BVerfG, 2 BvF 1/04, Absatz Nr. 200.
- 13| BVerfG, 2 BvF 1/04, Absatz Nr. 204.
- 14| BVerfG, 2 BvF 1/04, Absatz Nr. 60.
- 15| Kommissionsdrucksache Nr. 011, Fragen 26–34 und 73 hinsichtlich der Verschuldungsbegrenzung und Fragen 35–40 zum Investitionsbegriff.
- 16| Kommissionsdrucksache Nr. 022 (Blankart), S. 27 f.; Nr. 024 (Feld), S. 22 f.; Nr. 021 (Häde), S. 8; Nr. 018 (Huber), S. 5 f.; Nr. 017 (Korioth), S. 7; Nr. 026 (Lenk), S. 9 ff.; Nr. 030 (Wieland), S. 6 f.; Nr. 031 (Schneider), S. 15 f. Fast einhellig stellen die Sachverständigen fest, dass die Schuldenbremse des Art. 115 GG gescheitert sei; siehe hierzu u.a.: Nr. 014 (Meyer), S. 9 ff.
- 17| BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006.
- 18| Siehe hierzu: Hofmann, Hans: *Die Vorschläge der Bundesstaatskommission im Spiegel notwendiger Reformen.* In: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, a.a.O., S. 37-71.*

- 19| Siehe hierzu die Gutachten von Hans Meyer zur Anhörung am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache Nr. 014, S.1, 27 ff.; Battis, Kommissionsdrucksache Nr. 068, S. 30; P. M. Huber, Nr. 082, S. 13-18.
- 20| Hesse, Kommissionsdrucksache Nr. 078, S. 36.
- 21| Wieland, Kommissionsdrucksache Nr. 074, S. 8.
- 22| Jann, Kommissionsdrucksache Nr. 073, S. 16. Jann sieht die Gründe für Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen in der Forderung nach „einheitlichen Lebensverhältnissen“. Jedoch könne trotz vielfältiger Einwände dagegen ein föderaler Staat ohne Mischfinanzierungen nicht auskommen.
- 23| Siehe hierzu u.a. das Gutachten von Calliess, Kommissionsdrucksache Nr. 066, der in der Anhörung als Voraussetzung dafür, dass die Länder mehr Verantwortung bei den Finanzen übernehmen können, eine hinreichende Handlungsautonomie der Länder in Form von finanzwirksamen Innovations- und Gestaltungsspielräumen („Innovationsföderalismus“) fordert.
- 24| Kommissionsdrucksache Nr. 025: Reformvorschlag der saarländischen Landesregierung und des Instituts der deutschen Wirtschaft. Das Optionsmodell räumt finanzschwachen Ländern das Recht ein, zeitlich befristet aus dem Finanzausgleich auszutreten, um dafür höhere Anteile an dem eigenen örtlichen Steueraufkommen zu erhalten. Das Modell zeigt finanzschwachen Ländern einen Weg auf, aus eigener Kraft Haushaltsprobleme zu überwinden. Vgl. auch die Statements von Charles B. Blankart und Clemens Fuest, in: Stenografischer Bericht der 4. Sitzung der Kommission, Kommissionsprotokoll 4, S. 52 und 54.
- 25| BVerfG, 2 BvF 3/03, Abs. 202.
- 26| Die Sonderregelung nach Art. 118 GG für die Neugliederung der badischen und württembergischen Länder sah vor, dass abweichend von den Vorschriften des Art. 29 GG (durch Bundesgesetz mit nachfolgenden Volksabstimmungen) die Neugliederung durch Vereinbarungen der beiden Länder erfolgen kann. Sofern eine Vereinbarung nicht zustande kommen sollte, ist die Neugliederung durch Bundesgesetz und eine Volksabstimmung zu regeln. Der mit der Grundgesetzänderung vom 27.10.1994 eingefügte Art. 118 a GG beinhaltet analoge Regelungen für die Länder Berlin und Brandenburg.
- 27| 1956 wurden sieben Volksbegehren durchgeführt, welche die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bestrafen.
- 28| Siehe: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von der Kommission für die Finanzreform [Troeger-Gutachten], Stuttgart 1966.
- 29| Der Sachverständige Helmut Seitz hat in seinem Gutachten explizit auf die „Ernst-Kommission“ Bezug genommen und bejaht, dass es eine optimale Mindestgröße – unter Verwendung des Kriteriums der fiskalischen Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung – für Länder gäbe. Er hat jedoch eingewandt, dass im gegenwärtigen System des Finanzausgleichs Fusionsgebilde aus Stadt- und Flächenstaaten erhebliche Einnahmeverluste infolge des Wegfalls der Einwohnerwertung der Stadtstaaten nach sich zögen. (Kommissionsdrucksache Nr. 023, S. 87 ff.) Charles B. Blankart vertritt hingegen die Meinung, dass es keine nachgewiesene Mindestgröße gäbe und aus ökonomischer Sicht aus Kostengründen nicht nur Länderfusionen sondern ebenso auch Teilungen in Frage kommen könnten. (Kommissionsdrucksache Nr. 022, S. 79 und 12). Andere Sachverständige plädieren dafür, Regelungen zu treffen, die den freiwilligen Zusammenschluss erleichtern oder warnen vor dem Irrtum, dass von einer Neugliederung Deutschlands eine Verbesserung seiner Finanzordnung zu erwarten sei. Der Sachverständige Lars Feld sieht in der Länderneugliederung keine notwendige Bedingung einer auf höhere Autonomie der Länder setzenden Finanzreform (Kommissionsdrucksache Nr. 024, S.13 ff.).

- 30| Siehe u.a.: *Kommissionsdrucksache Nr. 064 (Hill)*, S.7.
- 31| *Arbeitsmarktpolitik, Arzneimittel und Medizinprodukte, Katastrophen- und Zivilschutz, Küstenschutz, Steuerverwaltung, Börsenaufsicht, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Schieneninfrastruktur, Bundesbauverwaltung und Geoinformationswesen.*
- 32| *Bildung, Soziales, Familienkasse, Ausländerbehörden, Umweltverwaltung, Verkehrsbereich, Flughäfen und Seehäfen.*
- 33| Siehe: *Gutachten Holzhey, Kommissionsdrucksache Nr. 061.*
- 34| Siehe: *Statement des Sachverständigen Jann, Kommissionsprotokoll 8, S. 216.*
- 35| Vgl. *Calliess, Kommissionsdrucksache Nr. 066, S. 24-31; Hill, Nr. 064, S. 12-14; P. M. Huber, Nr. 82, S. 20-22; Wieland, Nr. 074 (begrenzte Abweichbefugnisse); H.-P. Schneider, Nr.079, S. 13 ff.; Jann, Nr. 073, S. 29-30.*
- 36| Siehe: *Statement des Sachverständigen Peter M. Huber in der Anhörung am 8. November 2007, Kommissionsprotokoll 8, S. 216.*

7. LITERATURHINWEISE

1. RELEVANTE URTEILE DES BUNDES- VERFASSUNGSGERICHTS

- *Klage der Länder Baden-Württemberg und Bayern gegen den Finanzausgleich: BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. November 1999.*
- *„Altenpflegegesetz“: BVerfG, 2 BvF 1/01 vom 24. Oktober 2002.*
- *„Juniorprofessur-Urteil“: BVerfG, 2 BvF 2/02 vom 27. Juli 2004.*
- *„Berlin-Urteil“: BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19. Oktober 2006.*
- *Nachtragshaushaltsgesetz 2004: BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 9. Juli 2007.*

2. FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND ALLGEMEIN

- *ABROMEIT, HEIDRUN: Der verkappte Einheitsstaat. – Opladen: Leske und Budrich, 1992.*
- *ANDERSEN, UWE: Föderalismus in Deutschland. Neue Herausforderungen. – Schwalbach/Taunus: Wochenschau-Verlag, 1996.*

- *BENZ, ARTHUR: Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien. – Hagen: Institut für Politikwissenschaft, 2003. – (Polis; 57).*
- *BERTHOLD, NORBERT / DREWS, STEFAN: Die Bundesländer im Standortwettbewerb. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2003.*
- *BLANKART, CHARLES B.: Föderalismus in Deutschland und in Europa. – Baden-Baden: Nomos, 2007. – (Neue Studien zur politischen Ökonomie; 1).*
- *LAUFER, HEINZ / MÜNCH, URSULA: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. – Opladen: Leske und Budrich, 1998. – (Uni-Taschenbücher; 2003).*
- *MÜNCH, URSULA: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat. – Opladen: Leske und Budrich, 1997.*
- *SCHARPF, FRITZ W. / REISSERT, BERND / SCHNABEL, FRITZ: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. – Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag, 1976. – (Monographien und Ergebnisse der Sozialwissenschaften; 1).*
- *SCHOLZ, RUPERT: Deutschland – in guter Verfassung? – Heidelberg: Müller, 2004.*
- *STURM, ROLAND: Föderalismus in Deutschland. – München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 2003.*
- *STURM, ROLAND: Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. – Gütersloh u.a., 2004. – (Forum Föderalismus 2004).*
- *STURM, ROLAND / ZIMMERMANN-STEINHART, PETRA: Föderalismus. Eine Einführung. – Baden-Baden: Nomos, 2005.*

3. REFORMDISKUSSION

- *FISCHER, THOMAS / GROSSE HÜTTMANN, MARTIN: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus. Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit. In: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. – Baden-Baden: Nomos, 2001. – S. 128-142.*
- *FISCHER, THOMAS U.A.: Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission. – Gütersloh u.a., 2004. – (Forum Föderalismus 2004).*
- *MARGEDANT, UDO: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 29-30/2003, S. 6-13.*
- *MÜNCH, URSULA / ZINTERER, TANJA: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985-2000. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31/2000, S. 657-681.*
- *SCHULTZE, RAINER-OLAF: Föderalismusreform in Deutschland. Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen. In: Zeitschrift für Politik, 2/1999, S. 173-194.*

4. REFORMVORSCHLÄGE UND REFORMMODELLE (SIEHE AUCH UNTER PUNKT 6)

- *ARNDT, HANS-WOLFGANG: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 40/2001).*
- *BERTELSMANN-KOMMISSION „VERFASSUNGSPOLITIK & REGIERUNGSFÄHIGKEIT“ (Hrsg.): Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2000.*
- *BERTELSMANN-KOMMISSION „VERFASSUNGSPOLITIK & REGIERUNGSFÄHIGKEIT“ (Hrsg.): Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten. – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001.*

- BERTELSMANN-KOMMISSION „VERFASSUNGSPOLITIK & REGIERUNGSFÄHIGKEIT“ (Hrsg.): *Neugestaltung der Finanzbeziehungen*. – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2002.
- BERTHOLD, NORBERT: *Mehr Effizienz und Gerechtigkeit. Wege zur Entflechtung des Sozialstaates*. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. – (Arbeitspapier; 115/2003).
- DAS PARLAMENT: *Zukunft des Föderalismus*, 53/2003.
- FÄRBER, GISELA / FUGMANN-HEESING, ANNETTE / JUNKERNHEINRICH, MARTIN: *Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2003.
- HENNEKE, HANS-GÜNTER (Hrsg.): *Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union*. – Stuttgart u.a.: Boorberg, 2001. – (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht; 15).
- HRBEK, RUDOLF / EPPLER, ANNEGRET (Hrsg.): *Deutschland vor der Föderalismusreform. Eine Dokumentation*. – Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, 2003. – (Occasional Papers; 28). Die Dokumentation enthält u.a. Leitlinien der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung, die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, den Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtages, das Berliner Programm des BACDJ, den Reformvorschlag der Bertelsmann-Stiftung „Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus“, Initiativen der Föderalismus-Kommission des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung, das Reformkonzept des Deutschen Landkreistages „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ und die Presseerklärung der Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat vom 15.10.2003.
- HUBER, BERND: *Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus. Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten*. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Arbeitspapier; 48/2001).
- HUBER, BERND: *Föderalismusreform. Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze*. – Sankt Augustin, 2003. – (Arbeitspapier; 104/2003).

- KIRCHHOF, FERDINAND / DE MAIZIÈRE, THOMAS / OSCHATZ, GEORG-BERND / RÖTTGEN, NORBERT: *Berliner Programm zur Reform des Föderalismus*. – Berlin, 2003.
- KOCH, ROLAND: *Grundzüge eines modernen Föderalismus*. In: Koch, Roland / Böhr, Christian: *Reform des Föderalismus*. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – (Zukunftsforum Politik; 20).
- MÄNNLE, URSULA (Hrsg.): *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus*. – Baden-Baden: Nomos, 1998. – (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung; 15).
- MARGEDANT, UDO / VON THADDEN, JOHANNES: *Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen*. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. – (Arbeitspapier; 118/2003).
- MEIER-WALSER, REINHARD C. / HIRSCHER, GERHARD (Hrsg.): *Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen*. – München: Olzog, 1999.
- 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 Köln – Bad Homburg*: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 1999.
- MÜLLER-GROELING, HUBERTUS (Hrsg.): *Reform des Föderalismus. Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff*. – 2. Aufl. – Berlin: Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, 2003.
- SCHICK, GERHARD: *Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik*. – Berlin: Stiftung Marktwirtschaft 2004. – (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik; 82).

- *SCHICK, GERHARD: Bundesstaatsreform II. Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung. – Berlin: Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 2004. – (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik; 83).*
- *WERNER, GEORG (Hrsg.): Abbau von Mischfinanzierungen. Wichtiger Beitrag zu rationaler Finanzpolitik, zu Einsparungen und Entlastungen. – Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut, 2001. – (Stellungnahmen; 28).*

5. BUNDESSTAATSKOMMISSION UND FÖDERALISMUS-REFORM 2006

- *BORCHARD, MICHAEL / MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. – (Zukunftsforum Politik; 61).*
- *BORCHARD, MICHAEL / MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. – (Zukunftsforum Politik; 69).*
- *DOKUMENTATION DER KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES-RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG. – Berlin: Deutscher Bundestag, Bundesrat, 2005.*
- *FÄRBER, GISELA / OTTER, NILS: Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 33-38.*
- *GROSSE HÜTTMANN, MARTIN: Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 27-32.*
- *MARGEDANT, UDO: Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 20-26.*
- *SCHMIDT-JORTZIG, EDZARD: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 6-12.*

- *SCHULTZE, RAINER-OLAF: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 13-19.*
- *STARCK, CHRISTIAN (HRSG.): Föderalismusreform. Einführung. – München: Beck u.a., 2007.*
- *STURM, ROLAND: Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung? In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 4/2006, S. 459-470.*
- *VOGEL, BERNHARD / HRBEK, RUDOLF / FISCHER, THOMAS (Hrsg.): Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung; 23).*

6. FINANZVERFASSUNG

- *DE MAIZIÈRE, THOMAS / PERSCHAU, HARTMUT / WEIMAR, KARL-HEINZ u.a.: Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002. – (Zukunftsforum Politik; 44).*
- *BUNDES-MINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung. – Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2001. – (Dokumentation 3/2001).*
- *BUNDES-MINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung. – Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2006.*
- *FELD, LARS P.: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz. Ein Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? – Gütersloh u.a., 2004. – (Forum Föderalismus 2004).*
- *GÖKE, WOLFGANG: Staatsverschuldung. Zur desolaten Lage des Finanzverfassungsrechts des Bundes und der Länder. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 17/2006, S. 1079-1088.*

- *HAUSHALTSKRISEN IM BUNDESSTAAT. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.* – Berlin: Bundesministerium für Finanzen, 2005.
- *CLASSEN, CLAUS D. u.a. (Bearbeiter): Finanzverfassung.* In: Starck, Christian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Einführung.* – München: Beck u.a., 2007. – S. 125-200.
- *HENNEKE, HANS-GÜNTER: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung.* – 2., völlig Neubearb. Aufl. – Heidelberg: Müller, 2000.
- *KESPER, IRENE: Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform.* – Baden-Baden: Nomos, 1998. – (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit; 72).
- *KIRCHHOF, FERDINAND: Den zweiten Schritt wagen! Die Novellierung der Finanzverfassung als notwendige zweite Stufe der Föderalismusreform.* In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 3/2006, S. 288-300.
- *KONRAD, KAI A. / JOCHIMSEN, BEATE (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil.* – Frankfurt/Main u.a.: Lang, 2007.
- *KORIOOTH, STEFAN: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. – (Jus publicum; 23).
- *KORIOOTH, STEFAN: Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen? In: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1/2007, S. 1-21.*
- *LENK, THOMAS: Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie.* – Baden-Baden: Nomos, 1993. – (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; 138).
- *RENZSCH, WOLFGANG: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990).* – Bonn: Dietz, 1991. – (Reihe Politik- und Gesellschaftsgeschichte; 26).

- *SHELLER, HENRIK: Die Reform der Finanzverfassung.* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 56/2006, S. 24-30.
- *WALDHOFF, CHRISTIAN: Reformperspektiven im Finanzrecht. Ein Überblick.* In: *Die Verwaltung* 2/2006, S. 155-186.
- *WIELAND, JOACHIM: Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung.* In: *Juristenzeitung*, 15-16/2006, S. 751-756.
- *WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 010.*

DER AUTOR

Professor Dr. Udo Margedant

Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie in Köln, Lausanne und Frankfurt/Main; 1968 Promotion in Politikwissenschaft, 1970-1982 Wissenschaftlicher Assistent an der Bergischen Universität, Mitglied des Gründungssenats, 1981 Venia Legendi in Sozialgeschichte und Sozialphilosophie; 1982-1991 Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsinstitut; 1991-1992 Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, Landeszentrale für politische Bildung; 1992-2005 Konrad-Adenauer-Stiftung, dort ab 2000 Koordinator „Föderalismus“.

E-Mail: umargedant@t-online.de

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Dr. Ralf Thomas Baus

Leiter Arbeitsgruppe Innenpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

10907 Berlin

Tel.: +49-30-26996-3503

E-Mail: ralf.baus@kas.de

PUBLIKATIONEN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG IN DER THEMENREIHE „FÖDERALISMUS“

- *ARNDT, HANS-WOLFGANG: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. – Sankt Augustin, 2001. – (Arbeitspapier; 40/2001).*
- *BAUS, RALF THOMAS / BLINDENBACHER, RAOUL / KARPEN, ULRICH (Hrsg.): Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform – A Comparative Perspective. Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive. – Baden-Baden: Nomos, 2007.*
- *BAUS, RALF THOMAS / MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld. Sozialpolitik in föderalen Staaten. Sankt Augustin, 2006. – (Zukunftsforum Politik; 82).*
- *BERTHOLD, NORBERT: Projekt Föderalismusreform. Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. – Sankt Augustin, 2003. – (Arbeitspapier; 115/2003).*
- *BORCHARD, MICHAEL / BAUS, RALF THOMAS (Hrsg.): Sozialer Bundesstaat. – Sankt Augustin, 2005. – (Zukunftsforum Politik; 66).*
- *BORCHARD, MICHAEL / MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. – Sankt Augustin, 2006. – (Zukunftsforum Politik; 69).*
- *BORCHARD, MICHAEL / MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission. – Sankt Augustin, 2004. – (Zukunftsforum Politik; 61).*
- *DE MAIZIÈRE, THOMAS / PERSCHAU, HARTMUT / WEIMAR, KARL-HEINZ u.a.: Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. – Sankt Augustin, 2002. – (Zukunftsforum Politik; 44).*
- *HARTWIG, MATTHIAS / HEUN, WERNER / KIRCHHOF, FERDINAND / WALDHOFF, CHRISTIAN: Föderalismus in der Diskussion. – Sankt Augustin, 2001. – (Zukunftsforum Politik; 36).*

- *HUBER, BERND: Föderalismusreform. Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. – Sankt Augustin, 2003. – (Arbeitspapier; 104/2003).*
- *HUBER, BERND: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus. Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. – Sankt Augustin, 2001. – (Arbeitspapier; 48/2001).*
- *KOCH, ROLAND / BÖHR, CHRISTIAN: Reform des Föderalismus. – Sankt Augustin, 2001. – (Zukunftsforum Politik; 20).*
- *MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa III – Sankt Augustin, 2004. – (Zukunftsforum Politik; 64).*
- *MARGEDANT, UDO: Leitfaden zur Föderalismusdiskussion in Deutschland. – Sankt Augustin, 2004. – (Arbeitspapier; 129/2004).*
- *MARGEDANT, UDO / VON THADDEN, JOHANNES: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. – Sankt Augustin, 2003. – (Arbeitspapier; 118/2003).*
- *MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. – Sankt Augustin, 2002. – (Zukunftsforum Politik; 50).*
- *MARGEDANT, UDO (Hrsg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II. – Sankt Augustin, 2002. – (Zukunftsforum Politik; 51).*
- *MARGEDANT, UDO: Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. – Sankt Augustin, 2001. – (Arbeitspapier; 37/2001).*

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

http://www.kas.de/publikationen/zukunftsforum_politik.html

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

gern schicken wir Ihnen unsere Veröffentlichungen auch zu. Bitte bestellen Sie mit dem umseitigen Vordruck.

Bis zu drei Exemplaren geben wir kostenlos ab. Ab vier Exemplaren berechnen wir eine Schutzgebühr (Bearbeitungs- und Versandkosten) von € 3,00 je Heft. Bei größeren Bestellungen ab 30 Exemplaren gewähren wir einen Rabatt, so dass jedes Heft dann € 2,00 kostet.

Bitte schicken Sie zusammen mit Ihrer Bestellung einen entsprechenden Verrechnungsscheck, Briefmarken oder Geld, erst dann können wir Sie beliefern.

Alle Studien – die aktuellen und vergriffenen – können Sie im Internet herunterladen.

Wenn Sie Fragen zu den Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung haben, erreichen Sie uns per E-Mail: publikationen@kas.de

Wir wünschen eine interessante Lektüre.

Ihr Publikationen-Team

ZUKUNFTSFORUM POLITIK**BESTELLUNG**

Kurztitel	Heftnummer	Preis

* Bitte beachten Sie die umseitigen Lieferbedingungen.

Absender

Vor- und Zuname

Straße / Hausnummer

PLZ / Ort

Datum / Unterschrift

Bitte bestellen Sie hier:
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Fax: 0 22 41 / 2 46-2479
E-Mail: robert.bischoff@kas.de

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 50 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I
- 51 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II
- 52 | Wie wird die Globalisierung heute beurteilt? – Ein Beitrag zu einer „rationaleren“ Diskussion
- 53 | Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Arbeitskreis Junger Außenpolitiker (*vergriffen*)
- 54 | Globalisierungsdebatte II: Positionen und Gegenpositionen
- 55 | Afrika realistisch darstellen: Diskussionen und Alternativen zur gängigen Praxis. Schwerpunkt Schulbücher (*vergriffen*)
- 56 | Von TIMSS zu IGLU – Eine Nation wird vermessen (*vergriffen*)
- 57 | Ideen für Berlin: Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge
- 58 | Jedes Kind zählt – Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung
- 59 | Christ sein in der Politik. Hermann Ehlers heute – anlässlich seines 100. Geburtstags
- 60 | Zur Krise und Reform der Universität
- 61 | Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission
- 62 | Was die Gesellschaft zusammenhält. Plädoyer für einen modernen Patriotismus
- 63 | Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 64 | Föderalismus in Europa III
- 65 | Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland.
Auf dem Weg zur „Volksfront“?
- 66 | Sozialer Bundesstaat
- 67 | Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung: Erste Erfahrungen, Probleme,
Aussichten
- 68 | Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher
Regionen in Ostdeutschland
- 69 | Der deutsche Föderalismus im Reformprozess
- 70 | Wie lange dürfen wir arbeiten? Gesetzliche Altersgrenzen als
Verfassungsproblem
- 71 | Deutsch-russische „Strategische Partnerschaft“: Eine kurzsichtige
Strategie oder Handeln im Interesse Europas?
- 73 | Der „Bachelor“ – Anregungen zur aktuellen Studienreformdebatte
- 74 | Familienfreundliche Personalpolitik
- 75 | Auf dem Weg zu einem patientenfreundlichen Gesundheitssystem.
Liberalisierung des Pharmamarktes. Eine Ordnungsökonomische
Analyse und Implikation für den deutschen Pharmamarkt.
- 76 | Bessere Medizin zu bezahlbaren Preisen. Mehr Qualität und Effizienz
durch Wettbewerb. Plädoyer für die Stärkung des Bürgers im Ge-
sundheitswesen
Englische Ausgabe: Better Health Care at Affordable Prices
Higher Quality and Greater Efficiency through Competition.
Arguments for Strengthening the Citizen's Position in the Health
System

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 78 | Perspektiven der Innovationspolitik für die neuen Länder
- 79 | Sterbehilfe und selbstbestimmtes Sterben –
Zur Diskussion in Mittel- und Westeuropa, den USA und Australien
Englische Ausgabe: Euthanasia and self-determination in dying –
A review of the debate in central and western Europe, the United
States and Australia
- 80 | Dem Sterben einen Sinn geben
- 81 | Gesundheitskompetenz ausbauen
- 82 | Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld
- 83 | Stammzellforschung als politische Herausforderung
- 84 | Die Mitglieder der CDU – eine Umfrage der
Konrad-Adenauer-Stiftung
- 85 | Ethische Bewertungen der Stammzellforschung
- 86 | Probleme der Föderalismusreform in Deutschland – Der gegen-
wärtige Stand der Reformen und der Auftrag der Föderalismus-
kommission II