

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	13
Foreword	15

I.

EINFÜHRUNG

INTRODUCTION

<i>Ralf Thomas Baus/Raoul Blindenbacher:</i> Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive	19
<i>Ralf Thomas Baus/Raoul Blindenbacher:</i> Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform – A Comparative Perspective	24
<i>Wolfgang Schäuble:</i> Der deutsche Föderalismus im Reformprozess	29
<i>Wolfgang Schäuble:</i> German Federalism in the Process of Reform	33
<i>Arnold Koller:</i> Renaissance des Föderalismus?	37
<i>Arnold Koller:</i> The Renaissance of Federalism?	42
<i>Ulrich Karpen:</i> Der deutsche Föderalismus bedarf der Reform!	47
<i>Ulrich Karpen:</i> German Federalism in Need of Constitutional Amendments	55

<i>Henner Jörg Boehl:</i> Die deutsche Föderalismusreform von 2006	63
<i>Henner Jörg Boehl:</i> The 2006 Federalism Reform in Germany	72

2.

GRUNDLAGEN DES FÖDERALEN STAATES

BASIC ISSUES OF THE FEDERAL STATE

2.1

WETTBEWERBSFÖDERALISMUS VERSUS UNITARISCHER
ODER KOOPERATIVER FÖDERALISMUSCOMPETITIVE FEDERALISM VS. UNITARY OR
COOPERATIVE FEDERALISM

<i>Ronald L. Watts:</i> Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism versus Co-operative Federalism	85
<i>Rupert Scholz:</i> Wettbewerbsföderalismus versus unitarischer oder kooperativer Föderalismus	92

2.2

LEGISLATIVER UND/ODER EXEKUTIVER FÖDERALISMUS

LEGISLATIVE AND/OR EXECUTIVE FEDERALISM

<i>Theo Öhlinger:</i> Legislative and/or Executive Federalism	99
<i>Stefan Oeter:</i> Gesetzgebung und Exekutive im föderalen Staat	104

2.3

BETEILIGUNG DER LÄNDER AUF DER BUNDESEBENE
(BUNDESRAT)

PARTICIPATION OF THE LÄNDER ON THE FEDERAL LEVEL
(BUNDESRAT)

André Alen/Koen Muylle:

Representation and Participation of the Federated Entities
on the National Level. 125

Horst Risse:

Die Reform der Rolle des Bundesrates 136

3.

LEGISLATIVE (UND EXEKUTIVE) ZUSTÄNDIGKEIT
DER LÄNDER- UND BUNDESEBENE

LEGISLATIVE (AND EXECUTIVE) POWERS OF LÄNDER
AND THE FEDERAL LEVEL

3.1

AUSSCHLIESSLICHE, KONKURRIERENDE UND
RAHMENGESETZGEBUNG IM FÖDERALISMUS

EXCLUSIVE, CONCURRENT AND
FRAMEWORK LEGISLATION OF THE FEDERATION

Cheryl Saunders:

The Division of Power in the Australian Federation 145

Ferdinand Kirchhof:

Ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung
im Föderalismus 157

3.2

WESENTLICHE POLITIKBEREICHE:
 AUSSENPOLITIK, EU-ANGELEGENHEITEN,
 VERTEIDIGUNG, PLANUNG

SUBSTANCE MATTERS: FOREIGN POLICY, EU-MATTERS,
 DEFENCE, PLANNING

Daniel Thürer/Malcolm MacLaren:

- The Conduct of Foreign Relations in a Federal Country –
 The Case of Switzerland 169

Annegret Eppler:

- Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern
 in der deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der
 Föderalismusreform 175

3.3

WESENTLICHE POLITIKBEREICHE:
 BILDUNG, WISSENSCHAFT, GESUNDHEIT, UMWELTSCHUTZ

SUBSTANCE MATTERS: EDUCATION, SCIENCE, HEALTH,
 ENVIRONMENTAL PROTECTION

Beniamino Caravita di Toritto:

- The Road to Federalist Government System in Italy 197

Hans-Peter Schneider:

- Legislative (und exekutive) Zuständigkeit der Länder- und
 Bundesebene – Wesentliche Politikbereiche: Bildung,
 Wissenschaft, Gesundheit, Umweltschutz 205

4.

BUND UND LÄNDER AUS DER »TOP-DOWN«
UND »BOTTOM-UP« PERSPEKTIVE

FEDERATION AND LÄNDER IN TOP-DOWN
AND BOTTOM-UP PERSPECTIVE

4.1

KOMMUNALE EBENE, LANDES- UND BUNDESEBENE,
SUPRANATIONALE EBENE

LOCAL LEVEL, STATE AND FEDERAL LEVELS,
SUPRANATIONAL LEVEL

Christina Murray:
Local Government in the South African Constitution 215

Irene Vorholz:
Die Kommunen im Bundesstaat – Spannungsfelder im Verhältnis
zwischen Bund und Ländern 226

4.2

GROSSSTÄDTE UND BALLUNGSGEBIETE

CITIES AND/OR METROPOLITAN AREAS

John Kincaid:
City Autonomy in the American Federal System 235

Ulrich Karpen:
Metropolitan Regions in German Federalism. 245

4.3

EINFLUSS EUROPÄISCHER INSTITUTIONEN AUF DIE
BUNDES- UND LÄNDEREBENE, BETEILIGUNG DER
LÄNDER AN EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN

IMPACT OF EUROPEAN GOVERNMENT
ON FEDERAL AND STATE LEVELS, PARTICIPATION
OF LÄNDER IN EUROPEAN GOVERNMENT

Alan Trench:

The United Kingdom's Devolved Administrations and the
European Union. 265

Volker Kröning:

Der Einfluss der europäischen Institutionen auf die Bundes-
und Länderebene 278

5.

FINANZIERUNG DES FÖDERALEN SYSTEMS

FINANCING THE FEDERAL SYSTEM

5.1

STEUERSYSTEM, ÖFFENTLICHE AUSGABEN,
STAATSVerschuldung

TAXING, SPENDING, STATE DEBT

Galina Kurlyandskaya:

Intergovernmental Reform in Russia 2000-2006 287

Lars Peter Feld/Thushyanthan Baskaran:

The Swiss System of Fiscal Federalism: Lessons for the
German Reform Discussion 298

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	11
---------------------------	----

5.2

FINANZAUSGLEICH

FISCAL EQUALIZATION

<i>Joaquim Solé Vilanova:</i> Fiscal Equalisation in Spain: Facts and Issues	323
<i>Gisela Färber:</i> Finanzausgleich	332

5.3

FINANZIERUNG DER KOMMUNEN,
FINANZIELLE SITUATION DER STÄDTE

FINANCING THE LOCALITIES,
FINANCIAL SITUATION OF THE CITIES

<i>Anwar Shah:</i> Financing Cities: Lessons from the U.S. and OECD Experiences	343
<i>Joachim Wieland:</i> Finanzierung und Finanzlage der Kommunen	348

6.

ABSCHLUSSGESPRÄCH: FINANZIERUNG DES
FÖDERALEN SYSTEMS – ERGEBNISSE UND VORSCHLÄGE
FÜR DIE REFORM DES DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

FINAL MEETING: FINANCING THE FEDERAL SYSTEM –
RESULTS AND SUGGESTIONS FOR THE
REFORM OF GERMAN FEDERALISM

<i>Michael Meister:</i> Perspektiven der Föderalismusreform in Deutschland	361
---	-----

Volker Kröning:

Finanzreform	366
--------------------	-----

7.

ANHANG

APPENDIX

Abkürzungsverzeichnis	371
-----------------------------	-----

Autoren und Herausgeber	373
-------------------------------	-----

Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*

Wolfgang Schäuble

Es soll in Deutschland Stimmen geben – allzu laut sind sie glücklicherweise nicht –, die im Zusammenhang mit der europäischen Einigung die Abschaffung des Föderalismus fordern. Ich halte davon nichts. Ich bin mir aber wohl bewusst, dass die öffentliche Meinung, wenn es konkret wird, gar nicht so sehr föderalismusfreundlich ist. Denn bei großen Problemen gibt es in der öffentlichen Meinung schnell Mehrheiten für zentrale Regelungen.

James Madison hat in einem der berühmten „Federalist Papers“ gesagt, dass der Sinn und Vorteil eines föderalen Staatsaufbaus schlicht und einfach in der „public happiness“, also im Glück der Gemeinschaft, liege. Der Föderalismus – und das ist, glaube ich, schon wichtig – stärkt das Gefühl von Orientierung und Zugehörigkeit bei den Menschen. Gerade in Zeiten, in denen wir nicht nur vielfältige Herausforderungen und Probleme haben, sondern in denen sich alles viel schneller ändert und wir die Grenzenlosigkeit der Globalisierung in vielerlei Hinsicht vom Arbeitsmarkt über die Terrorisierungsgefahr bis hin zur Migration erleben, wächst das Bedürfnis nach Nähe und Vertrautheit. Das richtig zu balancieren, geht besser mit Dezentralisierung und Subsidiarität, also Föderalismus.

Föderalismus fördert die politische Partizipation: Die Bürger haben durch die verschiedenen Wahlen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mehr Möglichkeiten, sich politisch zu beteiligen und ihre Interessen durchzusetzen. Und die Menschen bringen sich auch dort eher ein, wo sie sich unmittelbar angesprochen und betroffen fühlen. Der Bundesstaat trägt regionalen Unterschieden Rechnung, und er stärkt den Wettbewerb. Davor haben manche Angst, aber das ist natürlich eine schlechte Grundausstattung in der Welt der Globalisierung.

Ein föderales System wirkt der Machtkonzentration entgegen. Es wird oft geklagt, dass alles so schwerfällig sei mit unserem politischen System. Die Kritiker verkennen, dass das gewollt ist. Denn die Verfassungsgeschichte des Abendlandes ist eher auf Machtbegrenzung als auf die Stär-

* Auszüge aus der Rede anlässlich der Konferenz ‘Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive’ der Konrad-Adenauer-Stiftung und des Forum of Federations am 19. Oktober 2006 in Berlin.

kung von Machteffizienz ausgerichtet. Mit der Übertreibung von Machteffizienz haben wir nicht die besten Erfahrungen gemacht. Die Ergebnisse von politisch entscheidungsfähigeren Systemen in Deutschland waren desaströs – in der DDR, aber noch schlimmer zu Zeiten der Nazi-Diktatur.

Der Bundesstaat ist auch eine gute Grundlage für Heimatverbundenheit und kulturelles Bewusstsein – denken Sie an die kulturelle Vielfalt in Deutschland, auch an die regionale Vielfalt. Ich glaube, das ist eine Stärke unseres Landes. Gerade in der Grenzenlosigkeit der modernen Welt ist das wichtig.

Wir hatten im Ausgangspunkt der Föderalismusreform – das ist vielleicht ein Stück unseres Problems – eine sehr enge Verflechtung der Entscheidungsebenen von Bund und Ländern. Roman Herzog hat beim vierzigjährigen Jubiläum der einzig geglückten Länderneugliederung, nämlich des Landes Baden-Württemberg, gesagt, dass die exzessive Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bundesgesetzgeber den Föderalismus in Schwierigkeiten gebracht habe. Denn der geringer gewordene Raum für ländereigene Regelungen sei kompensiert worden durch immer stärkere Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung.

Konrad Hesse, früherer Freiburger Rechtslehrer und Verfassungsrichter, hat in seiner Schrift vom „Unitarischen Bundesstaat“ die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung bereits ein Stück weit beschrieben, und Fritz Scharpf – die Baden-Württemberger spielen schon eine ziemlich wichtige Rolle in diesen Debatten – suchte schon in den siebziger Jahren nach Auswegen aus dieser, wie er es nannte, Politikverflechtungsfalle.

Wir hatten also eine Entwicklung mehr hin zur Beteiligung als zur Gestaltung. Die Große Koalition der sechziger Jahre – Kurt Georg Kiesinger war auch Baden-Württemberger – hat dann mit den Gemeinschaftsaufgaben auch noch das Schlagwort vom kooperativen Föderalismus geprägt. Das klingt gut, aber natürlich steckt darin auch die Gefahr, immer mehr von einem „goldenen Zügel“ Gebrauch zu machen.

Die erste Stufe der Föderalismusreform will genau dieser Entwicklung gegensteuern. Im Kern ging es darum, die staatlichen Aufgaben klarer zuzuordnen und gleichzeitig die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes etwas zurückzuführen.

Die Stärkung der föderalen Strukturen hat nichts mit Kleinstaaterei zu tun. Der Bund soll in seinen Handlungsfeldern gestärkt werden – auch in Bezug auf die stärkere Verflechtung in der Europäischen Union – und die Länder in ihren. Deswegen ist natürlich die Kompetenzverteilung eine der schwierigsten und wichtigsten Fragen für jedes föderale Projekt.

Wir haben die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen neu geregelt. Bisher unterlagen alle Bundesgesetze, die die Einrichtung von Behörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder regelten, insgesamt der Zustimmung des Bundesrats. So waren am Ende 60 Prozent aller Bundesge-

setze zustimmungsbedürftig. Zahlreiche Vorhaben sind im Bundesrat aufgehoben worden und konnten, wenn überhaupt, nur über den Vermittlungsausschuss abgeschlossen werden. Das ist aber – aus guten Gründen – ein Gesetzgebungsverfahren, das für die Öffentlichkeit alles andere als transparent ist. Die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags haben in einem Gutachten prognostiziert, dass mit der Reform die zustimmungspflichtigen Gesetze auf etwa 25 Prozent zurückgeführt werden können. Ich persönlich bin ein bisschen skeptisch, ob die Aussage nicht ein wenig zu optimistisch ist. Aber wir wollen hoffen, dass der wissenschaftliche Dienst des Bundestages Recht behält.

Wir haben die Rahmengesetzgebung abgeschafft. Das zweistufige Rechtsetzungsverfahren, bei dem Bundes- und Landesgesetzgeber tätig werden mussten, hat unter anderem die zeitgerechte Umsetzung von europäischem Recht erheblich behindert. Die Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung – ein Teil des Umweltrechts, das Hochschulrecht und die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten – sind auf Bund und Länder neu verteilt worden.

Wir haben auch bei der Inneren Sicherheit Fortschritte gemacht: Die bisherige Aufspaltung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern war ein Nachteil bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Denn sie verlängert die Reaktionszeiten unnötig und sie erhöht die Gefahr von Informationsverlusten. Deswegen bin ich froh, dass die Föderalismusreform vorsieht, dass ausschließlich der Bund für die Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalamts zuständig ist, wenn es um die Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus geht. Das ist notwendig, um den internationalen Terrorismus effektiv bekämpfen zu können und weil Terroristen vermutlich keine Rücksicht nehmen auf die etwas komplizierte Aufteilung der Kompetenzen in unserem Land.

Mit der ersten Stufe der Föderalismusreform sind natürlich nicht alle Probleme gelöst. Deswegen soll es auch eine zweite Reformstufe geben, die sich in erster Linie den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern annimmt.

Wir sind ja die Finanzverfassung in der ersten Stufe der Föderalismusreform kaum angegangen. Es war ohnedies mühsam genug. Wenn man die Finanzverfassung nicht ausgeklammert hätte, hätten die Ministerpräsidenten überhaupt keine Erfolgschance gesehen. Immerhin haben wir in der ersten Stufe bereits bestimmte Gemeinschaftsaufgaben abgeschafft und Gegenstände der ausschließlichen Ländergesetzgebung von Finanzhilfen des Bundes ausgenommen. In der zweiten Reformstufe werden wir hoffentlich weiterkommen. Wir sind ja auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Berlin weiter aufgefordert, mehr zu tun.

Kritiker haben gesagt, dass die ganze Föderalismusreform, also auch die erste Stufe, ohne die Neuregelung der Finanzbeziehungen keinen Sinn

macht. Ich habe zu denjenigen gehört, die sagten: Lasst uns einmal diese erste Stufe machen und mit der Hoffnung verbinden, dass – wenn sie gelingt – das Vertrauen aller Beteiligten wächst, auch noch eine zweite Stufe zu schaffen. Wenn aber die Reform der Finanzbeziehungen dem Prinzip unterliegen soll, dass kein Land weniger haben darf als zuvor, und der Bund aber auch nicht mehr bezahlen kann, dann geht es nicht. Deswegen müssen wir überlegen, wie wir mit Synergieeffekten ganz neue Ansätze finden, um diese dringende Reformaufgabe zu meistern.

Jüngst hat ja der frühere Hamburger Bürgermeister Voscherau das Thema der Länderneugliederung wieder aufgegriffen. Ich komme aus dem Land, das als einziges eine erfolgreiche Neugliederung hatte. Ich bin ein geborener Nicht-Altbadener, um das bekennerrisch zu sagen. Mein Vater war Abgeordneter des Badischen Landtags von Leo Wohleb und hat als einer von drei Abweichlern für den Südwest-Staat gestimmt. Die Länderneugliederung Baden-Württembergs kam ja zunächst verfassungswidrig zustande und wurde deswegen vom Verfassungsgericht aufgehoben. Erst in einer zweiten Abstimmung im Jahr 1970 haben es dann auch die Badener eingesehen und mit großer Mehrheit dafür gestimmt.

Bremer Politiker pflegen das so zu sagen: Wahrscheinlich gibt es in Deutschland eine Mehrheit von 90 Prozent für die Abschaffung des Landes Bremen, aber in Bremen sind eben 90 Prozent dagegen. Die Frage ist, ob man eine Länderneugliederung gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung durchführen kann. Wer eine Länderneugliederung will, muss an diesen Punkt heran. Es steckt natürlich eine gewisse Weisheit in dem Gedanken, dass man das Land Bremen nur abschaffen kann, wenn die Bremer damit einverstanden sind, und dass die Bayern und Baden-Württemberger nicht darüber entscheiden können. Wenn das so ist, dann werden wir große und kleine Länder ertragen müssen.

Bevor wir die Länderneugliederung schaffen, müssen wir versuchen, die zweite Stufe der Föderalismusreform, die Neugestaltung der Finanzbeziehungen, zu einem Ergebnis zu bringen. Denn so sehr der Föderalismus der Stabilität unserer freiheitlichen Verfassung und Lebensordnung dient, so sehr würde eine zu starke Verlangsamung von Entscheidungen angesichts des Veränderungstempos in der Welt der Globalisierung die Legitimität unserer politischen Ordnung auch wieder gefährden. Und zwischen diesen beiden Polen, zwischen Skylla und Charybdis, wird man die zweite Stufe der Föderalismusreform betreiben müssen, mit der notwendigen Bereitschaft zur Beweglichkeit, die nicht jeden Besitzstand für tabu erklärt.

Meine Hoffnung ist, dass das Vertrauen in weitergehende Reformen wächst, wenn sich die erste Stufe der Föderalismusreform – und sei es nur in begrenztem Umfang – als Erfolg erweist. Und ich glaube, dass wir diese Reformen brauchen – um der Akzeptanzfähigkeit unserer richtigen föderalen Ordnung willen.

German Federalism in the Process of Reform*

Wolfgang Schäuble

In the context of European unification, some in Germany have called – fortunately not very loudly – for doing away with federalism. I think that is a bad idea. However, I am well aware that, when it comes to concrete issues, public opinion is not all that enamoured of federalism: Whenever problems are serious, then public opinion polls quickly show a majority in favor of centralized solutions.

In the famous Federalist Papers, James Madison wrote that the advantage of a federalist system was simply “public happiness”. Federalism – and I believe this is important – strengthens people’s sense of orientation and belonging. Especially at a time when we are facing a wide range of challenges and problems, and when everything is changing more rapidly and we are feeling the borderlessness of globalization in a variety of ways, from the labour market to the terrorist threat and migration, we have a growing need for what is close and familiar. Achieving the right balance is easier with decentralization and subsidiarity.

Federalism encourages political participation: With the various elections at the federal, state and local level, citizens have more opportunities to become politically involved and make sure that their interests are represented. And people are more likely to become involved where they feel directly affected and addressed. A federal state better reflects regional differences, and it promotes competition. Some people are afraid of competition, but that is a poor starting position in a globalized world.

A federal system works to prevent the concentration of power. People often complain that everything takes so long in our political system. But the critics fail to recognize that this is intentional. The constitutional history of the West is oriented more towards limiting power than towards reinforcing the efficiency of power. We Germans haven’t had very good experience with overdoing the efficiency of power. Our political systems that were more efficient at decision-making resulted in disaster – in East Germany, and even worse during the Nazi dictatorship.

* Excerpts from the speech at the Konrad-Adenauer-Foundation and the Forum of Federations Conference ‘Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform – A Comparative Perspective’, Berlin, 19 October 2006.

A federal state also provides a good foundation for cultural awareness and regional identity – think for example of Germany’s cultural and regional diversity. I believe it is one of the strengths of our country. That is important today, precisely in our world without borders.

At the outset of the federalism reform – maybe that was part of our problem – the federal and state decision-making levels were closely intertwined. On the fortieth anniversary of the only successful restructuring of a German state, namely Baden-Württemberg, Roman Herzog said that federal lawmakers’ excessive use of concurrent legislative power had created difficulties for federalism, as the states’ influence on federal legislation had grown to compensate for the reduced scope of state-level legislation.

Konrad Hesse, the Freiburg legal scholar and Federal Constitutional Court justice, described the inevitability of this development in his writings on the “unitary federal state”, and already in the 1970s Fritz Scharpf – Baden-Württembergers play a fairly important role in this debate – was looking for ways out of this problem, which he called “the trap of political entanglement”.

So the trend was more towards participation than design. Along with the joint tasks, the Grand Coalition of the 1960s – Kurt Georg Kiesinger was also from Baden-Württemberg – set its stamp on the term “cooperative federalism”. That sounds good, but there is always also the risk of ending up in a “gilded cage”.

The first phase of federalism reform is intended to reverse precisely this trend. Essentially, the point was to assign government tasks more clearly while slightly trimming the states’ participation in federal lawmaking.

Strengthening federal structures has nothing to do with provinciality. Government at federal level should be strengthened in its areas of responsibility – also in view of stronger integration in the European Union – and government at the state level should be strengthened in its areas of responsibility. This is why the division of competences is one of the most difficult and important issues for any federal project.

We have restructured the requirements for passing federal legislation. Previously, all federal legislation governing the establishment of agencies or the states’ administrative procedure required *Bundesrat* approval. Ultimately 60 per cent of federal legislation required *Bundesrat* approval. Many legislative proposals were held up by the *Bundesrat* and could only be saved by the mediation committee, if at all. Such a process for passing legislation is anything but transparent, and for good reason. A report by the Reference and Research Services of the German *Bundestag* predicted that this reform could reduce the proportion of legislation requiring *Bundesrat* approval to about 25 per cent. Personally, I tend to think that this forecast is a bit optimistic. But let’s hope that the Reference and Research Services of the German *Bundestag* turn out to be right.

We have put an end to federal framework legislation. Before the reform, framework legislation led to a two-step legislative process in which federal lawmakers had to act first, followed by state lawmakers. Among other things, this slowed the implementation of European law considerably. The subject matter of previous framework legislation – part of the body of environmental law, higher education law and the legal conditions governing state civil servants – has been redistributed between the federal and state levels.

We have also made progress in the field of internal security. The earlier division between federal and state responsibilities was detrimental to fighting international terrorism, because it led to unnecessary delays in response and increased the risk of losing information. So I am pleased that the federalism reform will make the oversight of preventive powers for the Federal Criminal Police Office (BKA) an exclusively federal responsibility when it comes to preventing threats from international terrorism. This is essential in order to be able to fight international terrorism more effectively, and because terrorists are not likely to make allowances for the complicated division of responsibilities in our country.

Of course, the first phase of the federalism reform will not solve every problem. That is why there is to be a second phase of reform which will mainly deal with the financial relations between the federal and state levels.

In the first phase of the federalism reform, we hardly touched on the constitutional provisions governing state finances. Even so, it was difficult enough. If we hadn't set aside the finance issue, then the state prime ministers would have seen no chance of success. Nonetheless, we did away with certain joint tasks and ended federal funding for items which are exclusively the subject of state legislation. We hope to make further progress in the second phase of the reform. After all, the Federal Constitutional Court ruling on Berlin also calls on us to do more.

Critics have said that, without restructuring the financial relations, the entire reform effort, including the first phase, makes no sense. I was one of those who said: Let's just take the first step in the hope that – if it succeeds – everyone will then have more confidence to take a second step. But if the reform of financial relations between the Federation and the states has to follow the principle that no state will receive less than before, while the Federation is unable to pay more, then it won't work. So we have to think about how we can use synergies to find entirely new approaches and master this urgent reform task.

The former lord mayor of Hamburg, Henning Voscherau, recently reopened the issue of restructuring the states. I come from the only state that was successfully restructured. Just so you know where I stand: I am a progressive Badener by birth. My father was a member of the Baden state parliament under Leo Wohleb and was one of only three state MPs who voted

in favor of fusion with the state of Württemberg. As you know, the new state of Baden-Württemberg came into being in violation of the constitution and was therefore declared null and void by the constitutional court. It was not until the second vote in 1970 that the Badenens finally saw reason and approved the new state by a large majority.

As Bremen politicians like to say: Probably 90 per cent of the rest of Germany would be in favor of getting rid of the state of Bremen, but in Bremen, 90 per cent of the people are against it. The question is whether one can change a state's structure against the will of the affected population. Anyone who wants state restructuring will have to address this issue. There is a certain wisdom in the idea that it should be possible to get rid of the state of Bremen only if the people of Bremen themselves agree, and that the Bavarians and Baden-Württembergers should not be able to decide whether the people of Bremen should lose their autonomy. As long as this is true, we will have to live with large and small states.

Before we succeed in restructuring the states, we must try to carry out the second phase of federalism reform, the reorganization of financial relations. For as much as federalism contributes to the stability of our democratic constitution and way of life, excessive delay in the decision-making process could be a threat to our political system, given the pace of change in a globalized world. And so we will have to carry out the second phase of reform between these two poles, between Scylla and Charybdis, which requires a certain willingness to be flexible and not declare all existing rights and entitlements to be taboo.

It is my hope that confidence in further reforms will grow once the first phase of the federalism reform begins to show – even limited – results. I believe we need these reforms so that our federal system, which I believe is the right one, continues to find public acceptance.