

# **Zukunftsforum Politik**

Broschürenreihe  
herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 82

Ralf Thomas Baus / Udo Margedant (Hrsg.)

## **Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld Sozialpolitik in föderalen Staaten**

**Tagungsband zum Workshop  
Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld  
Sozialpolitik in föderalen Staaten  
23. März bis 26. März 2006, Cadenabbia**

Sankt Augustin/Berlin, Dezember 2006

ISBN 3-939826-27-8

ISBN 978-3-939826-27-9

Redaktionelle Bearbeitung: Anne Halbey-Muzlah / Stefanie Pasler

---

### **Download-Publikation**

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

# Inhalt

Einführung und Zusammenfassung <i>Ralf Thomas Baus / Udo Margedant</i>	7
Die Föderalismusreform I – ein Überblick <i>Henner Jörg Boehl</i>	17
Mutter aller Reformen: Die Föderalismusreform darf Aufgabenkritik und die Reform des Sozialstaates nicht ausklammern - Ein Kommentar - <i>Heiko Rottmann</i>	37
Föderale Vielfalt und soziale Gerechtigkeit <i>Udo Margedant</i>	43
Standortbestimmung: Sozialstaat und Sozialpolitik im Umbruch <i>Ulrich Karpen</i>	49
Das Verfassungsprinzip sozialer Bundesstaat im Grundgesetz <i>Michael Brenner</i>	59
Sozialpolitik in föderalen Staaten — Sozialstaatsprinzip und österreichische Rechtsordnung <i>Wolfgang Mazal</i>	73
Der soziale Bundesstaat Schweiz <i>Ursula Abderhalden</i>	85

Dezentralisierung und Privatisierung in der Sozialpolitik	107
<i>Guido K. Raddatz</i>	
Dezentralisierung der Staatstätigkeit im Bereich der Sozialpolitik – Der Fall Österreich	123
<i>Peter Bußjäger</i>	
Föderalisierung der Sozialversicherungssysteme?	141
<i>Hans Hofmann</i>	
Die sozialen Sicherungssysteme und die Kommunen	151
<i>Konrad Deufel</i>	
Kommunen – Kofinanziers der sozialen Sicherungssysteme	163
<i>Ludwig Fuchs</i>	
Föderalisierung steuerfinanzierter sozialer Sicherungssysteme	171
<i>Markus Keller</i>	
Die Reformfähigkeit von Sozialpolitik im Föderalismus: Kanada in vergleichender Perspektive	179
<i>Jörg Broschek</i>	
Der soziale Bundesstaat in der Europäischen Union – Zu den Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Ausgestaltung der Sozialleistungssysteme	203
<i>Ulrich Becker</i>	
Abkürzungsverzeichnis	223
Die Autoren	227
Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	229

# Einführung und Zusammenfassung

*Ralf Thomas Baus / Udo Margedant*

Die vorliegende Publikation dokumentiert einen Workshop zum Thema sozialer Bundesstaat, der im Rahmen des laufenden Projekts der Konrad-Adenauer-Stiftung „Föderalismusreform“ im März 2006 in Cadenabbia stattgefunden hat.

Vor dem Hintergrund der am 7. März 2006 eingebrachten Gesetzesentwürfe der Großen Koalition zur Änderung des Grundgesetzes und des Föderalismusreform-Begleitgesetzes zieht Henner Jörg Boehl in seinem Beitrag eine Zwischenbilanz der aktuellen Föderalismusreform in Deutschland.<sup>1</sup> Dabei bewertet er vor allem die generelle Stärkung der Gestaltungsfähigkeit des Bundestages, den Abbau der Politikverflechtung durch die Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, die Stärkung der Gestaltungsrechte der Länder und besonders der Landtage durch Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen, die Verbesserung der Europatauglichkeit und die Verbesserung der Situation der Kommunen positiv. Henner Jörg Boehl merkt jedoch auch kritisch an, dass die Thematik des Workshops in der laufenden Föderalismusreform noch zu wenig verhandelt worden sei. Vorrangig gehe es um die (um-)verteilende Seite des Sozialstaates, seine Aufgabe als Leistungs- und Steuerstaat und die Reform der Finanzverfassung mit ihren regionalen und sozialen Umverteilungswirkungen. Diese Themen sollten daher Gegenstand einer zweiten Phase der vereinbarten „Föderalismusreform II“ sein.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? – Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission. Zukunftsforum Politik Nr. 61, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2004.

Heiko Rottmann fordert in seinem Beitrag zum aktuellen Stand der Reformen nachdrücklich, dass in der Föderalismusreform die Staatsaufgabenkritik und die Reform des Sozialstaates nicht ausgeklammert werden dürften. Er plädiert für eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, d.h. für mehr Spielräume für die Länder, mehr föderative Vielfalt und damit weniger bundesgesetzgeberische Uniformität.

Die beiden Beiträge von Ulrich Karpen und Udo Margedant zum „Spannungsfeld zwischen föderaler Vielfalt und ausgleichender, sozialer Gerechtigkeit“ thematisieren das grundlegende Problem jeder demokratischen Ordnung, das rechte Maß zwischen politischer Freiheit und für den Staatszusammenhalt notwendiger sozialer Gleichheit herzustellen. Es geht dabei um die Frage, was unter anzustrebender Gleichheit zu verstehen ist und wie soziale Gerechtigkeit hergestellt werden kann, ohne politische Freiheit durch ein Übermaß an Gleichheit zu gefährden. Damit verbindet sich die Frage, in welchem Maße bestehende Unterschiede in den Lebensverhältnissen akzeptiert werden sollen bzw. wieweit eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse angestrebt werden kann.

Im Themenkomplex „Das Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung in den Verfassungen föderaler Staaten“ wurde der Frage nachgegangen, wie der Sozialstaat in den Verfassungs- und Rechtsordnungen der föderalen Staaten Deutschland, Österreich und Schweiz verankert ist. Michael Brenner sucht das spannungsgeladene Konstitutionsprinzip des Grundgesetzes „sozialer Bundesstaat“, das die beiden widersprüchlichen Prinzipien Sozialstaat und Bundesstaat mit ihren gegensätzlichen Ausrichtungen in sich vereint,<sup>2</sup> stärker zu konturieren. Das offene, vage und mehrdeuti-

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Rupert Scholz: Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung im Bundesstaat, in: Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Sozialer Bundesstaat. Zukunftsforum Politik Nr. 66, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2005, S. 11-36.

ge Sozialstaatsprinzip enthält in seinem Kern lediglich die Verpflichtung des Staates, ein menschenwürdiges Existenzminimum für jeden Bürger zu realisieren, soziale Ungleichheiten abzubauen und soziale Sicherheit im Hinblick auf die Wechselfälle des Lebens zu schaffen. Jedoch habe die extensive Interpretation dieses Verfassungsprinzips zunehmend zu einem ausufernden Sozialstaat mit überzogenen Leistungs-, Verteilungs- und Versorgungssystemen und zu einem Übermaß an sozialstaatlicher Uniformität geführt. In letzter Konsequenz habe diese Entwicklung maßgeblich zum unitarischen Bundesstaat beigetragen. Die notwendige Revitalisierung des Bundesstaatsprinzips erfordere deshalb eine Neujustierung des Verfassungsprinzips sozialer Bundesstaat.

Wolfgang Mazal weist darauf hin, dass die österreichische Bundesverfassung keinen Anhaltspunkt für ein allgemeines Sozialstaatsprinzip enthält. Die kompetenzrechtlichen Bestimmungen stellten lediglich Berechtigungen des Gesetzgebers dar und begründeten keine Verpflichtungen. Aus den Grundrechten sei jedoch ein Schutz auch von Sozialleistungen gegen plötzliche Veränderungen abzuleiten. Die Kompetenzverteilung ist von der Gleichrangigkeit der Gebietskörperschaft geprägt. Sie weist im Bereich des Sozialwesens dem Bund wie den Ländern Einzelkompetenzen zu, macht aber auch im Bereich der Krankenhäuser und der Sozialhilfe ein Zusammenspiel beider erforderlich. In der konkreten Ausgestaltung resultierten nach Mazal hieraus vielfältige Systemmängel, die zu Fehlsteuerungen etwa im Gesundheitswesen führten.

In der Schweiz findet das Sozialstaatsprinzip seinen Niederschlag in verschiedenen Verfassungsbestimmungen, welche die Sozialverfassung bilden. Daneben enthalten auch verschiedene Grundrechte soziale Aspekte. Ursula Abderhalden betont in ihrem Beitrag die tragende Rolle der Kantone im Schweizer Bundesstaat. Aus dem Prinzip der subsidiären Generalkompetenz der Kantone

ergebe sich, dass die Bundesverfassung, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nur die Kompetenzen des Bundes umschreibt. Obwohl mit den Sozialversicherungen ein großer Teil der sozialen Kompetenzen dem Bund zukommt, verbleiben dennoch den Kantonen umfassende Rechte wie etwa in der Sozialhilfe. Zu den prägenden Merkmalen der stark föderalen Staatsordnung und der halbdirekten Demokratie in der Schweiz gehöre nach Abderhalden, dass im Sozialbereich staatliches Handeln immer subsidiär zur persönlichen Verantwortung sei. Der Subsidiaritätsgrundsatz spiele sowohl im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern als auch im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine Rolle.

Unter „Chancen und Grenzen der Föderalisierung in der Sozialpolitik“ wurden Möglichkeiten der Dezentralisierung in Deutschland und Österreich erörtert. Guido Raddatz plädiert in seinem Beitrag für eine grundlegende staatliche Aufgabenkritik. Eine dezentrale Aufgabenerfüllung in der Sozialpolitik und ein funktionierender Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften wiesen wichtige Vorzüge auf, die im Interesse einer bürgernahen und verantwortungsvollen Politik nicht ignoriert werden dürften. Die Tätigkeit des Staates sei im weit gefächerten Feld der Sozialpolitik auf die wenigen Aufgabenbereiche zu konzentrieren, in denen der Markt keine bessere Lösung anbieten kann.<sup>3</sup> Hans Hofmann beklagt, dass die sozialen Systeme ebenso wie die föderale Ordnung in Deutschland ihre komparativen und kompetitiven Vorteile verloren haben. Die geforderten Reformen der Sozialsysteme zielten einerseits organisatorisch auf dezentrale Verantwortung und Stärkung der Kommunen und materiell auf Effizienzerhöhung und Hilfe zur Selbsthilfe und andererseits alternativ auf eine partielle Privatisierung und beinhalteten damit eine Staatsaufgabenkritik.

---

<sup>3</sup> Vgl. auch Norbert Berthold: Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. Arbeitspapier Nr. 115/2003, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2003.

Hofmann sieht Lösungsansätze in der klareren Zuordnung der Verantwortlichkeiten und Finanzströme auch im Bereich der Sozialversicherungen, in der Beschränkung länderübergreifender Finanztransfers „auf schicksalhafte und landespolitisch nicht beeinflussbare Benachteiligungen“, in einer allmählich wachsenden Eigenverantwortung auf Länderebene, in Anreizen für eine effizientere Wahrnehmung eigener arbeitsmarktpolitischer Verantwortung der Länder, in der Regionalisierung der Finanzströme in der Krankenversicherung und in der weiteren Reform der Organisationsstrukturen in der Rentenversicherung.

Peter Bußjäger weist in seinem Beitrag darauf hin, dass in der österreichischen Reformdiskussion föderale Differenzierungen als störend und kostentreibend betrachtet und nicht als Chance gesehen würden, regional eigenständige Politik zu betreiben, die im föderalen Wettbewerb innovationsfördernder als zentrale Vorgaben sei. Als Reformhindernis bezeichnet er den kooperativen Föderalismus, der in der Sozialpolitik und in formalisierten und informellen Instrumenten zum Ausdruck komme. In der österreichischen Sozialpolitik gebe es eine nicht-territoriale Form der Dezentralisierung in einer Vielfalt sozialer Dienstleistungen freier Träger. Diese funktionale Dezentralisierung führe zur Auslagerung von Aufgaben der Gemeinden auf private Rechtsträger oder auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Angesichts der bereits heute beachtlichen Bedeutung der Länder und Gemeinden in der Sozialpolitik bei der Sicherung der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge und der damit verbundenen hohen finanziellen Belastungen sind nach Bußjäger die Gestaltungsräume der Länder eingeengt. Es zeichnen sich einerseits Unitarisierungstendenzen in der Krankenanstaltenfinanzierung und in der Sozialhilfe und andererseits eine noch stärkere Ausdifferenzierung im Feld der Organisation der sozialen Dienstleistungen ab.

Jörg Broschek legt am Beispiel Kanadas die Reformfähigkeit föderaler Staaten in der Sozialpolitik dar. Im Unterschied zu Deutschland ermögliche es die spezifische Ausgestaltung des kanadischen Föderalismus den politischen Akteuren in Bund und Provinzen auf unterschiedliche Herausforderungen flexibel und mit differenzierenden Lösungen zu reagieren. Die beiden föderalen Ebenen in Kanada haben eine relativ hohe Entscheidungsautonomie, die durch den Dualismus in der Finanzverfassung ermöglicht wird, die es Bund und Provinzen verfassungsrechtlich freistellt, unabhängig voneinander über die Gestaltung und den Ertrag der wichtigsten Steuerarten zu befinden. Die Problemlösungsfähigkeit des kanadischen Föderalismus gründet sich nach Broschek vor allem auf die Möglichkeit von Bund und Provinzen, entweder freiwillig zu kooperieren oder aber, falls keine Einigung möglich ist, auch im Alleingang Entscheidungen zu treffen. Die flexiblen Lösungsmöglichkeiten auftretender Probleme hätten in der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme weitgehend gut funktionierende Mechanismen hervorgebracht.

Ulrich Becker zeigt in seinem Beitrag auf, wie das europäische Gemeinschaftsrecht auf die Ausgestaltung der Sozialleistungssysteme einwirkt. Er vertritt die These, dass auch künftig über die Kernfrage der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme, nämlich das Ausmaß der sozialen Umverteilung bzw. des sozialen Ausgleichs, trotz des Kompetenzzuwachses der Europäischen Gemeinschaft auf diesem Feld nicht auf europäischer Ebene entschieden werde. Das schließe jedoch nicht aus, dass es im Zuge der europäischen Integration gemeinsame Entwicklungsprozesse auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit geben könne.

Die abschließende Diskussionsrunde befasste sich mit Aspekten der kommunalen Daseinsfürsorge.<sup>4</sup> Konrad Deufel zeigt die sachlichen Probleme und finanziellen Belastungen der Kommunen anhand des Rechtsanspruchs auf Besuch der Kindertagesstätten und des Aufbaus zusätzlicher Krippenplätze, der Migration, der demografischen Frage, der Zusammenarbeit der kommunalen Sozialpolitik mit Dienstleistern, der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe und der kommunalen Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen auf. In diesen sozialpolitischen Zusammenhängen stellt sich die Frage, was die Kommunen selbst leisten könnten und wo sie staatlicher Unterstützung bedürften. Deufel plädiert für eine neue Definition dessen, was örtliche Angelegenheiten im Sinne des Grundgesetzes sind und wie die Finanzverantwortung verteilt und getragen werden kann. Er fordert, den Gemeinden und Kreisen „mehr zuzutrauen“ und sie in die Lage zu versetzen, dass sie ihre Aufgaben durch Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zum Wohle der Bürger erfüllen können.

Ludwig Fuchs charakterisiert die Gemeinden als „Kofinanziers“ der sozialen Sicherungssysteme, wobei die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen überproportional gestiegen seien. Die Auswirkungen der sozialen Sicherungssysteme auf die Ausgaben der kommunalen Sozialhaushalte könnten jedoch nicht allein durch den Wegfall des „Durchgriffsrechts“ des Bundes gelöst werden, weil die vorgesehene Neuregelung des Art. 85 GG nur das Verfahren für neue Gesetzesvorhaben regelt. Da mit der Übergangsregelung nach Art. 125 a GG Bestandsschutz bestehe, seien die Kommunen nicht vor neuen Kosten im Zusammen-

---

<sup>4</sup> Vgl. auch Stefan Articus: Sicherung kommunaler Daseinsvorsorge auf dem Prüfstand, in: Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Sozialer Bundesstaat. Zukunftsforum Politik Nr. 66, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2005, S. 63-83.

hang mit bestehenden Leistungen geschützt. Die Forderung nach mehr Wettbewerb im sozialen Bereich auf kommunaler Ebene wirft nach Meinung von Ludwig Fuchs viele Fragen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit angesichts der unterschiedlichen Strukturen in den Ländern und Kommunen auf. Anzustreben sei in jedem Falle eine Effizienzsteigerung bei der Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch Entschlackung des Leistungsrechts oder durch Zuständigkeitsverlagerungen. Neben angemessenen Leistungen und der Sicherung der Einnahmen sei weiterhin eine Entlastung der kommunalen Sozialhaushalte erforderlich.

Markus Keller sieht die kommunale Ebene als ideal an für bedürftigkeitsorientierte Sozialleistungen; denn gerade im Bereich steuerfinanzierter sozialer Sicherungssysteme, wo Leistungen der öffentlichen Hand nach der individuellen Situation im Einzelfall zu bemessen sind, sei die Nähe zum Bürger von Vorteil. Auch für Keller ist das beabsichtigte „Durchgriffsverbot“ allein unzureichend, da die erheblichen Altlasten im sozialen Bereich damit nicht beseitigt oder entsorgt werden. Das grundlegende Dilemma bei der Rückführung von Sozialleistungen könne nur dadurch durchbrochen werden, dass Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit stärker verknüpft und das Subsidiaritätsprinzip stärker berücksichtigt würden. Angesichts der finanziellen Engpässe des Staates müssten Geldleistungen von einer Bringschuld der erwerbsfähigen Hilfeempfänger abhängig gemacht werden. Die Durchsetzung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ sei nicht nur aus fiskalischen Gründen, sondern vor allem auch mit Blick auf die betroffenen Menschen und deren Würde ein Gebot und ein Handlungsauftrag an den Staat.

Die vielfältigen Aspekte und aufgeworfenen Fragen des komplexen Bereichs sozialer Bundesstaat machen als Fazit des Workshops deutlich, dass dieses Thema bislang in der Föderalismusreform nicht zureichend berücksichtigt wurde. Die Zukunfts-

fähigkeit des Sozialstaates ist neben der Finanzordnung das zentrale Thema, das in der geplanten zweiten Phase der Föderalismusreform dringend behandelt werden muss.

# Die Föderalismusreform I – ein Überblick

*Henner Jörg Boehl*

## I.

Die Zeit ist noch nicht reif für eine kritische Bewertung der Föderalismusreform. Zu nah sind die Koalitionsverhandlungen, in denen im Oktober 2005 – nach dem Scheitern der Bundesstaatskommission im Dezember 2004<sup>1</sup> und dem Abbruch der Nachverhandlungen zwischen den Kommissionsvorsitzenden im Mai 2005 – doch noch eine Einigung zwischen den politischen Kräften in Bund und Ländern geschmiedet werden konnte. Zu nah sind auch noch die Verhandlungen vom Frühjahr 2006 über die Umsetzung der Koalitionsvereinbarung in Gesetzestexte und die Übergangsbestimmungen. Gerade erst ist durch die beiden Koalitionsfraktionen die Hürde der im Koalitionsvertrag<sup>2</sup> vereinbarten Einbringung „aus der Mitte des Bundestages“ genommen worden<sup>3</sup>. Zur Zeit wird um eine zweckmäßige Gestaltung des Ge-

---

<sup>1</sup> Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zur Sache 1/2005; Materialien: AU 104 -neu- Vorentwurf für einen Vorschlag der Vorsitzenden (13.12.2004); Sitzungsprotokoll der 11. Sitzung vom 17.12.2004.

<sup>2</sup> Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 18.11.2005, Kap. B V. 1. (Föderalismusreform – Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung) und Anlage 2 (Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe Föderalismusreform); <http://www.cducusu.de/upload/koavertrag0509.pdf>.

<sup>3</sup> Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 07.03.2006 für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) (BT-Drs. 16/813) und für ein Föderalismusreform-Begleitgesetz (BT-Drs. 16/814).

setzgebungsverfahren und der Sachverständigen-Anhörung ge-  
rungen, in der noch einmal Gelegenheit bestehen soll, Fehler auf-  
zudecken und zu korrigieren, nicht aber die Reform zu zerreden  
oder aufzuhalten.

Wenn die am 7. März 2006 vorgelegte Föderalismusreform in  
Kraft tritt, wird sie die größte Staatsreform in Deutschland seit  
1949 sein. Wir legen in Teilen Hand an das vom Parlamentari-  
schen Rat unter der Leitung Konrad Adenauers geschriebene  
Grundgesetz und korrigieren Fehlentwicklungen, die sich durch  
die Staatspraxis, Urteile des Bundesverfassungsgerichts und Ver-  
änderungen der letzten großen Koalition und der Gemeinsamen  
Verfassungskommission von 1994 ergeben haben. Das ist nicht  
wenig. Ob man dabei – wie Stimmen in der Presse mitunter be-  
mängeln – den „großen Wurf“ vermisst, ist eine Frage des Maß-  
stabs und des politischen Geschmacks: „große Würfe“ sind eine  
ästhetische Kategorie. Hier aber geht es um den Staat, um die po-  
litische Behausung, in der ein Volk seine individuelle und politi-  
sche Freiheit und seine innere, äußere und soziale Sicherheit  
sucht. Das ist kein taugliches Objekt für große Würfe, sondern für  
bedachte Schritte.

Für eine Revolution gab es auch keinen Auftrag für die Akteure  
der Bundesstaatsreform. Wir befinden uns auch nicht in der Situa-  
tion eines staatlichen Neuanfangs.<sup>4</sup> Der „Beruf zur Verfassungs-  
gebung“ war ein durchaus begrenzter. Die Kommission zur Mo-  
dernisierung der bundesstaatlichen Ordnung war von Bundestag  
und Bundesrat eingesetzt worden, um „die Handlungs- und Ent-  
scheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die po-  
litischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen, sowie die

---

<sup>4</sup> Zu den Grundfragen vgl. Henner Jörg Boehl: Verfassungsgebung im  
Bundesstaat – ein Beitrag zur Verfassungslehre des Bundesstaates und  
der konstitutionellen Demokratie, Berlin 1997.

Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“, nicht mehr und nicht weniger. An diesem Auftrag muss sich die Reform messen lassen. Und diese Hürde nimmt die Reform, vor allem, wenn man sie als eine auf Ergänzung angelegte „Föderalismusreform I“ begreift, der – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – noch in der 16. Wahlperiode ein weiterer Reformschritt zur Anpassung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an die veränderten Rahmenbedingungen folgen soll.

Es ging also um Verbesserung, Verdeutlichung und Steigerung, nicht um Systemwechsel und Neuanfang. Weder wird die nationale Konsolidierung versucht, die seit Gründung des deutschen Nationalstaats im Kaiserreich und auch noch in der Weimarer Republik auf der Wunschliste von Teilen der nationalen Eliten stand (und wohl noch in einem starken unitarischen Affekt in Teilen der deutschen Öffentlichkeit fortlebt). Noch wird ein staatenbündisches Konzept der Aufwertung der Bundesländer zu ihr Schicksal eigenständig gestaltenden, quasi-souveränen Staaten versucht (wie sie in manchen radikal-föderalistischen Konzepten eines konsequenten Konkurrenz-Föderalismus durchscheint). Es bleibt im Prinzip bei dem für den deutschen Bundesstaat seit 1867/71 charakteristischen Grundschema<sup>5</sup>: Einer ausgeprägten Präponderanz der Einzelstaaten in der Exekutive steht eine stetig gewachsene Kompetenz des Bundes für die Gesetzgebung gegenüber. Bund und Länder bleiben auf enge Kooperation angelegt und angewiesen. Innerhalb dieses – im internationalen Vergleich durchaus nicht selbstverständlichen – Grundschemas finden durch die jetzt anstehende Reform einige nicht unerhebliche Korrekturen und Entflechtungsschritte statt.

---

5 Zur Einordnung des deutschen Bundesstaates vgl. Josef Isensee: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg 1990, S. 517-691.

## II.

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG). Nicht ohne Grund macht unsere Tagung heute das zweite Attribut unseres Bundesstaats zum Thema. Denn die aus dem ersten folgenden Petita sind mit der Föderalismusreform I im Wesentlichen abgearbeitet. Die eingebrachte Föderalismusreform ist wesentlich Demokratiereform: Der gesamte Themenkomplex Entflechtung und Zustimmungsrechte, Handlungsfähigkeit und Gestaltungsrechte, Kompetenztrennung und Transparenz zielt im Grunde auf eine Revitalisierung der demokratischen Komponente unseres Bundesstaates. Die Eigenart der 1949 gefundenen bundesstaatlichen Ordnung, die – durchaus verständlich vor dem Hintergrund der traumatischen Erfahrung, auf die sie reagiert – in ausgeprägter Form auf eine möglichst große Hemmung staatlicher Machtentfaltung auf Kosten der Gestaltungsfähigkeit der politischen Akteure hinaus läuft und Tendenzen zu einer „großen de facto-Koalition auf Dauer“<sup>6</sup> entfaltet, werden reduziert. Im Grunde schafft die gegenwärtige große Koalition damit die Voraussetzungen dafür, dass in Zukunft auch wieder andere Koalitionen effektiv regieren können.

Zwar nicht in den *Diskussionen* innerhalb der Bundesstaatskommission<sup>7</sup>, wohl aber in den *Ergebnissen* der Föderalismusreform

---

<sup>6</sup> Vgl. Wolfgang Schäuble: Weniger Demokratie wagen? – Die Gefahr der Konstitutionalisierung der Tagespolitik, FAZ 13.09.1996, S. 12; Schäuble: „Mehrheit entscheidet“ – Einige Bemerkungen zu Sinn und Gefährdungen des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, in: Petra Roth, Ernst Gerhardt, Bernhard Mihm (Hrsg.): Bewahren und erneuern – Walter Wallmann zum 65. Geburtstag, Frankfurt a. M. 1997, S. 274-286, S. 283 f.

<sup>7</sup> Vgl. vor allem die Arbeitsunterlagen der Projektgruppe 5 sowie die themenbezogene Auswertung der Beratungen in Teil II (1.5) der Dokumentation Zur Sache 1/2005.

ist die sozialstaatliche Komponente unseres Bundesstaates dagegen weitgehend ausgeklammert geblieben. Die Regionalisierung sozialer Standards ist zumindest in einer der beiden großen Volksparteien für die Mehrheit ein „rotes Tuch“; in einer Verhandlungssituation, in der am Ende 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für eine Verfassungsänderung zustande kommen müssen, war frühzeitig klar, dass nur sehr kleine Schritte in diese Richtung möglich sein würden:

- Wichtigste Ausnahme – und durchaus nicht unumstritten! – ist die Übertragung der Regelungskompetenz für das Heimrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 9 GG) auf die Länder (bei denen schon die Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenz liegt).
- Von nicht unerheblicher Bedeutung für alle Bereiche der Sozialpolitik, nicht zuletzt das SGB X, sind darüber hinaus die Änderungen der allgemeinen Regeln über die Regelungskompetenz für das Verwaltungsverfahren, die Behördeneinrichtung und die Aufgabenübertragung an die Kommunen (Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG): Künftig wird der Bund immer und – anders als bisher – *ohne* Zustimmung des Bundesrates in seinen Gesetzen Regelungen über das Verwaltungsverfahren und die Behördenzuständigkeiten aufnehmen können; die Länder können hiervon aber bei der im Verwaltungsalltag wichtigsten Verwaltungsform der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG) nach eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen abweichen. Direkte Aufgabenzuweisungen vom Bund an die Kommunen (die wegen der damit verbundenen Umgehung der Konnexitätsprinzipien der Landesverfassungen für die Kommunen teuer sind) werden dagegen in Zukunft nicht mehr möglich sein.

- Die von den Ministerpräsidenten der Länder in ihrem Positionspapier vom 06.05.2005<sup>8</sup> erhobene Forderung nach Übertragung der Regelungskompetenz für alle „subsidiären öffentlichen Lebensunterhaltsleistungen“ (Sozialhilfe, Grundsicherung bei Alter und Erwerbslosigkeit, Leistungen für Asylsuchende, Wohngeld, Bafög) war dagegen weder in den Beratungen der Bundesstaatskommission und ihrer Arbeitsgruppen, noch in den Kompromissvorschlägen der Vorsitzenden oder in den Vereinbarungen der großen Koalition durchsetzbar.
- Gleiches gilt für die Forderung nach einer Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Ergänzung der regionalen Wirtschaftspolitik der Länder.
- Auch das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), aus dem wichtige Bereiche (u.a. Handwerksrecht, Gewerbe-recht, Kammerrecht) ins Visier der Länder geraten waren, bleibt – nicht zuletzt wegen der Intervention machtvoller Interessen für den einheitlichen Wirtschaftsraum Deutschland – mit wenigen Ausnahmen (u. a. Ladenschluss, Gaststättenrecht) in der Bundeskompetenz.

Auch die (um-)verteilende Seite des Sozialstaates, seine Seite als Leistungs- und Steuerstaat, ist in der Föderalismusreform nicht wirklich in Angriff genommen worden. Die Reform der Sozialsysteme wird – trotz ihrer tatsächlichen Rückwirkungen auf die föderale Ordnung – jeweils ein eigenständiges Reformthema der nächsten Jahre sein. Die Reform der Finanzverfassung mit ihren regionalen (vertikaler und horizontaler Finanzausgleich) und sozialen (Tarif und Progression) Umverteilungswirkungen wird Gegenstand der vereinbarten „Föderalismusreform II“ bzw. der Steuerreformdiskussion sein.

---

<sup>8</sup> Abgedruckt als Kommissionsdrucksache 0045 in der Dokumentation Zur Sache 1/2005.

### III.

1. Was aber ist überhaupt erreicht worden mit der Föderalismusreform<sup>9</sup>, wenn denn die Charakterisierung als größte Staatsreform seit 1949 zutreffen soll?

An erster Stelle steht die generelle Stärkung der Gestaltungsfähigkeit (der Mehrheit) des Bundestages und der Abbau der Politikverflechtung durch die Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates.<sup>10</sup>

Wo die Verfassung selbst den Bund für den richtigen Akteur hält, soll künftig wieder die vom Wähler legitimierte Mehrheit im Bundsparlament im Regelfall abschließend entscheiden und die Verantwortung für ihre Politik tragen, ohne ihr Programm den aus den konkurrierenden Programmen der vom Wähler mit der Oppositionsrolle betrauten Parteien folgenden Einwänden, Veränderungswünschen und Blockadeversuchen im Bundesrat aussetzen zu müssen.

Es bleibt auch in Zukunft natürlich (Art. 79 Abs. 3 GG!) bei der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat, insbesondere durch die Einbringung des Sachverständs der Exekutiven und das suspensive Veto des Bundesrates (Einspruch). Aber das absolute Veto des Bundesrates (Zustimmungsverweigerung) wird in seiner Bedeutung wesentlich reduziert werden.

---

<sup>9</sup> Für einen konzisen Überblick über die Regelungsinhalte der Föderalismusreform vgl. auch das Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion <http://www.cdusu.de/upload/foederalismusuebersicht060307.pdf>.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu demnächst Norbert Röttgen: Abweichung statt Zustimmung – Die Readjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG, in: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hrsg.): Die Reform des Bundesstaates (erscheint vorauss. im Sommer 2006).

Damit wird künftig wieder der Bundestag als das Forum der Nation und nicht mehr der (nicht-öffentlich tagende) Vermittlungsausschuss der primäre Akteur der Bundesgesetzgebung sein, was einen beachtlichen Demokratiegewinn bedeutet.

Erreicht wird das durch die bereits erwähnte Veränderung des Art. 84 Abs. 1 GG. Die Zustimmungsbedürftigkeit aller Bundesgesetze, die Regelungen über das Verwaltungsverfahren oder die Behördeneinrichtung enthalten, war in der Vergangenheit der Hauptzustimmungstatbestand, der bei den meisten Bundesgesetzen den Ländern im Bundesrat ein Zustimmungsrecht – und damit den Ministerpräsidenten ein faktisches Vetorecht bezüglich der gesamten Bundespolitik – verschafft hat.

Die vereinbarte Föderalismusreform führt zu einem Tausch von Mitwirkungsrechten (der Landesregierungen) gegen Abweichungsrechte (der Landesparlamente).<sup>11</sup> Der Bund kann weiterhin Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation in den Bundesgesetzen treffen und braucht dazu künftig nicht einmal mehr die Zustimmung des Bundesrates. Erkauft wird die größere Bewegungsfreiheit des Bundes durch eine Vergrößerung der Bewegungsfreiheit der Länder: Von Verwaltungsverfahrens- und Behördenregelungen in Bundesgesetzen können die Länder im Bereich der Landesverwaltung der Bundesgesetze (Art. 84 GG, d.h. nicht bei der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG!) künftig durch Landesgesetz abweichen, wenn es ihnen für ihren Bereich zweckmäßig erscheint. Damit wird das ursprüngliche Leitbild des Grundgesetzes wiederhergestellt, dass grundsätzlich die Länder, denen die Exekutive der Bundesgesetze anvertraut ist,

---

<sup>11</sup> Zur politischen Austauschsituation innerhalb der Föderalismusreform vgl. Wolfgang Bosbach: Wer gewinnt durch die geplante Föderalismusreform, in: ifo-Schnelldienst 20/2006, S.12-15.

auch über die zweckmäßige Ausgestaltung der Verwaltung entscheiden sollen.

Um die Länder, die in der Vergangenheit negative Auswirkungen von Bundesgesetzen über ihr Zustimmungsrecht aus Art. 84 Abs. 1 GG abwenden konnten, durch die Neuregelung nicht schutzlos zu stellen, wird ihnen durch den neuen Artikel 104a Abs. 4 GG ein neues Zustimmungsrecht bei Bundesgesetzen mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder gegeben. Der nahe liegende Einwand, dass es sich hier um ein Nullsummenspiel handeln könnte, bei dem die bei einem Zustimmungstatbestand abgeschafften Vetorechte über einen anderen wieder eingeführt werden, erscheint als unberechtigt: Interne Berechnungen des Sekretariats der Bundesstaatskommission haben bei Zugrundelegung der neuen Regeln einen massiven Rückgang der Zustimmungsgesetze ergeben. Die Koalitionsvereinbarung rechnet (zurückhaltend) mit einer Reduzierung der Zustimmungsquote von 60% auf ca. 35-40%. Jede Prognose in dieser Frage ist natürlich überaus schwierig, weil sich künftige Gesetzesinhalte und Verhaltensmuster der politischen Akteure schwer vorhersehen lassen. Eine massive Senkung der Zustimmungsquote bzgl. der Bundesgesetze und eine Stärkung der Länder bei der Gestaltung der Ausführung der Bundesgesetze wäre jedenfalls ein großer Entflechtungsgewinn.

2. Der zweite wichtige Punkt ist die Stärkung der Gestaltungsrechte der Länder und besonders der Landtage durch Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen.

Einige der (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Art. 74, 74a GG) werden in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 GG) übertragen (z.B. Versammlungsrecht, Strafvollzug, Notariat, Heimrecht, Ladenschluss, Gaststättenrecht, Besoldung & Versorgung der

Landes- und Kommunalbeamten und Richter), um der „legislativen Auszehrung“ der Länder entgegenzuwirken.

Wichtig ist hier auch die komplette Abschaffung der bisherigen Mischkategorie der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG), die sich nach allg. Ansicht nicht bewährt hat. Deren Materien werden nach dem Trennprinzip teilweise in die ausschließliche Landesgesetzgebung (Dienstrecht der Landes- und Kommunalbeamten und Richter [mit Ausnahme der Statusrechte], Presserecht, Hochschulrecht [mit Ausnahme der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse]), teils aber auch in die ausschließliche Bundeskompetenz (Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland) und teilweise in die konkurrierende Bundeskompetenz (Statusrechte der Beamten und Richter, Jagdrecht, Naturschutz, Wasserrecht, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) überführt.

Bei den aus bisherigen Rahmenkompetenzen entstandenen neuen konkurrierenden Kompetenzen des Bundes (mit Ausnahme der Statusrechte und -pflichten der Beamten und Richter nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG -neu-) behalten die Länder, die diese Bereiche bislang – innerhalb des vom Bund gesetzten Rahmens – durch eigene Landesgesetze geregelt haben, ein „Abweichungsrecht“: Wenn und soweit ein Land mit den künftigen, nicht mehr nur auf eine Rahmensetzung beschränkten Bundesgesetzen nicht zufrieden ist, kann es hiervon durch ein Landesgesetz abweichen. In manchen Ländern wird es darum wie bisher z.B. ein Landesnaturschutzgesetz oder ein Landeswassergesetz geben, das den bundesweiten Regelungen vorgeht. Trotzdem kann der Bund aufgrund seiner neuen Kompetenzen den gesamten Umweltbereich durch das – wegen der beschränkten Gesetzgebungskompetenz – lange nicht realisierbare Projekt eines Umweltgesetzbuchs (UGB) zu-

sammenhängend regeln, ohne dass die Länder ihre bestehenden Gesetzgebungsrechte einbüßen.

Daneben werden aber auch einige der konkurrierenden Bundeskompetenzen in ausschließliche Bundeskompetenzen umgewandelt (Kernenergie, Waffenrecht) und eine neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus kommt hinzu. Außerdem wird künftig bei zwei Dritteln der konkurrierenden Kompetenzen nicht mehr die – 1994 nach den Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission und durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wesentlich verschärfte – „Erforderlichkeitsprüfung“ nach Art. 72 Abs. 2 GG nötig sein. Nur noch bei 11 der 33 Materien muss der Bund nachweisen, dass eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit „erforderlich“ ist; bei den anderen Materien liegt es künftig allein beim Bund, ob er sie regelt oder nicht.

3. Der dritte wichtige Reformaspekt ist die Verbesserung der Europatauglichkeit.

Stichwortartig zu nennen sind auch insofern die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, weil diese angesichts der Rahmsetzung durch europäische Richtlinien teilweise ihre Funktion eingebüßt hat und andererseits durch ihre u. U. 16-fache Ergänzungsbedürftigkeit durch Landesregelungen ein langwieriges, unübersichtliches und ungeeignetes Mittel für die Umsetzung von EU-Vorgaben ist.

Die Handlungsfähigkeit Deutschlands in den Gremien der EU soll ferner gestärkt werden durch die Neuregelungen zur Europakammer des Bundesrates (Art. 52 Abs. 3 GG) und durch die Beschränkung der Zuständigkeit des Ländervertreeters in den Gremien der EU (Art. 23 Abs. 6 GG) auf die Fälle, wo auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur und des

Rundfunks (und nur auf diesen!) im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder (und nur solche!) betroffen sind.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ferner, dass es endlich gelungen ist, einen Nationalen Stabilitätspakt zur Erfüllung der Stabilitätsziele und ggf. Sanktionstragung nach dem Europäischen Stabilitätspakt verfassungsrechtlich zu verankern (Art. 109 Abs. 4 GG -neu-) und eine allgemeine Haftungsregelung für legislatives, administratives und judizielles Unrecht (Nichtumsetzungsfälle, Anlastungsfälle, Verurteilungen vor supranationalen Gerichtshöfen) zu schaffen (Art. 104a Abs. 6 GG -neu-).

4. Ein wichtiger Aspekt der Reform ist ferner die Bildung von zusammenhängenden Politikbereichen, in denen für den Bürger identifizierbar (und durch Stimmentzug in den Wahlen sanktionierbar) der Bund oder die Länder die Verantwortung tragen.

In erster Linie zu nennen und seit Beginn der Bundesstaatskommission der Hauptfall ist die Arrondierung der Landeskompetenzen im Bereich Bildung und Hochschule. Seit jeher haben die Länder die ausschließliche Regelungskompetenz für die schulische Bildung. Im Grunde jenseits seiner Kompetenz hat der Bund teilweise versucht, durch Anschubfinanzierungen und Finanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG -alt-) über den sog. „Goldenen Zügel“ hier Einfluss zu nehmen: Diese Möglichkeit wird durch den neuen Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG im Rahmen der Neugestaltung des Instruments der Finanzhilfe im Bereich der ausschließlichen Landeskompetenzen ausdrücklich ausgeschlossen. Insofern wird die Kultushoheit der Länder durch den Ausschluss praeter-konstitutioneller Instrumente und Praktiken gestärkt. Zugleich wird die alte, noch aus der ideologischen Konkursmasse der 70er Jahre stammende und seit

langem praktisch bedeutungslose Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91b 1. Alt. GG -alt-) durch ein neues Instrument zur Kooperation von Bund und Ländern bei der Bildungsevaluation und Bildungsberichterstattung (PISA-Kompetenz Art. 91b GG -neu-) ersetzt. Im Bereich Hochschule erhalten die Länder jetzt die volle Regelungskompetenz unter Wegfall der bisherigen Rahmenkompetenz des Bundes für „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG -alt-). Nur in zwei Teilbereichen behält der Bund noch das Gesetzgebungsrecht: für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG -neu-) – auch dort allerdings belastet mit Abweichungsrechten der Länder, so dass in der Praxis auch das Hochschulrecht wohl ganz wesentlich Landesrecht sein wird. (Aus den Rest-Kompetenzen des Bundes folgt aber, dass er im Hochschulbereich weiterhin Förderprogramme als Finanzhilfen nach Art. 104b GG -neu- auflegen darf und dass nach Art. 23 Abs. 6 GG über Fragen der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse in Brüssel [Bologna-Prozess!] der Bund verhandelt.)

Auch der Bundes-Einfluss über die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG -alt-) fällt weg: Diese wird aufgehoben. Nur die Forschungsbauten und Großgeräte betreffenden Teile werden über die neu gestaltete GA Forschungsförderung (Art. 91b GG -neu-) fortgeführt. Die bisher vom Bund für Hochschulbau aufgewendeten Mittel werden zu 70% auf die Länder übertragen. Die Bundeskompetenzen zur Forschungsförderung (DFG, MPG, usw.), Ausbildungs- (BAföG) und Begabtenförderung (Studienstiftung, KAS usw.) bleiben bestehen.

Ein weiterer zusammenhängender Politikbereich der Länder wird im Bereich der Verwaltung bestehen. Die Verwaltung

nicht nur der Landes- sondern auch der Bundesgesetze ist in Deutschland bereits heute ganz überwiegend Sache der Behörden der Länder. In Zukunft wird ihnen überall dort, wo dies nicht in der Form der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) geschieht, grundsätzlich das Letztentscheidungsrecht über das Verwaltungsverfahren und die zweckmäßige Organisation ihrer Behörden zustehen, auch wenn der Bund diesbezügliche Regelungen trifft.

Der Bund kann seine Kompetenzen im Umweltbereich soweit arrondieren, dass ihm der Erlass des lange geplanten Bundes-Umweltgesetzbuchs möglich wird.

5. Änderungen der Finanzverfassung, die in den Beratungen der Bundesstaatskommission eine der zwei Arbeitsgruppen und ca. die Hälfte der Beratungszeit beansprucht hatten, spielen in den Ergebnissen der Föderalismusreform eine sehr viel geringere Rolle. Das mag auch daran liegen, dass eine große Zahl von Themen von vornherein ausgeklammert werden musste, weil der Bund-Länder-Finanzausgleich und der Solidaripakt 2 nicht erneut aufgeschnürt werden sollten. Schon deswegen rechtfertigt sich die im Koalitionsvertrag verankerte (und von der FDP eingeforderte) Absicht, die Finanzverfassung in einem zweiten Reformschritt noch in dieser Legislaturperiode den veränderten nationalen und internationalen Rahmenbedingungen anzupassen.

Nicht realisiert wurde die in der Kommission geforderte Abschaffung aller Gemeinschaftsaufgaben; für jede GA fand sich am Ende – trotz aller öffentlichen Bekenntnisse zum Ziel der Entflechtung – ein Champion, der vehement für ihre Erhaltung stritt. Einzige Ausnahme ist die GA Hochschulbau, die abgeschafft, allerdings teilweise in der GA Forschungsförderung fortgeführt wird. Auch mehr Steuerautonomie für die Länder und der Gleichklang von Steuerertragshoheit und Steuerge-

setzungskompetenz waren oft genannte Ziele, die sich aber als nicht realisierbar erwiesen. Selbst der sog. „kleine Steuer-tausch“ (KFZ-Steuer an den Bund, Versicherungssteuer an die Länder), der noch im Dezember 2004 im Vorschlag der Vorsitzenden<sup>12</sup> enthalten und auch von der Finanzministerkonferenz der Länder gebilligt war, ist im Zuge der weiteren Beratungen wieder entfallen.

Aber auch das, was mit der Reform im Bereich der Finanzverfassung vereinbart wurde, ist weit mehr als Nichts und sollte nicht gering geachtet werden: Das für die Bund-Länder-Verflechtung besonders wichtige Instrument der Finanzhilfen (bisher Art. 104a Abs. 4 GG -alt-) wird neu geregelt und transparenter gemacht (Art. 104b GG -neu-). Insbesondere wird es über die Finanzhilfen künftig keine Einflussnahmen des Bundes auf die Kernbereiche der Landespolitik mehr geben; im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung sind Finanzhilfen des Bundes künftig verboten (Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG -neu-, sog. „Koch’sche Klausel“). Ausgeschlossen werden damit insbesondere Einflussnahmen des Bundes auf die Schulpolitik der Länder über eine Anreizfinanzierung, die haushaltsschwache Länder schwer ausschlagen können (sog. „Goldener Zügel“). Das gilt aber nicht für Hochschulsonderprogramme im Zusammenhang mit der verbliebenen Restkompetenz des Bundes für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (auch wenn der Bereich tatsächlich durch – abweichende – Landesgesetze geregelt werden sollte).

Von der Forderung nach einer Effektivierung der Steuerverwaltung, die zeitweise zu Forderungen von Seiten einzelner

---

<sup>12</sup> AU 104 -neu- Vorentwurf für einen Vorschlag der Vorsitzenden (13.12.2004), in: Zur Sache 1/2005.

Länder (!) nach Schaffung einer eigenen Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftssteuern geführt hatten, sind angesichts des Erfordernisses von 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nur einige einfachgesetzliche Änderungen im Föderalismusreform-Begleitgesetz geblieben, die u. a. ein Weisungsrecht des Bundes bei Steuerprüfungen vorsehen. Außerdem ist das Recht der Länder, künftig den Steuersatz bei der Grunderwerbssteuer für ihr Land selber bestimmen zu können (Art. 105 Abs. 2a GG -neu-) und die bereits angesprochenen Regelungen zum Nationalen Stabilitätspakt (Art. 109 Abs. 5 GG -neu-) und zur Haftungsregelung (Art. 104a Abs. 5 GG -neu-) zu nennen.

6. Als letzter wichtiger Reformpunkt, der bei den Auswirkungen der Reform in der Verfassungswirklichkeit nicht zu unterschätzen ist, ist die Verbesserung der Situation der Kommunen durch Änderung der Artikel 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 zu erwähnen.

Altbekannt und anerkanntermaßen ein Problem ist die Konstellation, dass mit Zustimmung der Länder im Bundesrat den Kommunen in Bundesgesetzen Aufgaben zugewiesen werden, für die aufgrund des Konnexitätsprinzips des Art. 104a Abs. 1 GG anschließend die Kommunen die Kostenlast schultern müssen, ohne dafür eine adäquate Finanzausstattung zu bekommen, da die Konnexitätsprinzipien in den Landesverfassungen nur bei einer Aufgabenübertragung durch die Länder greifen.<sup>13</sup> Die in der politischen Alltagsdiskussion aufgrund der Suggestivität von Sprachbildern aus der Kneipensprache („Wer bestellt bezahlt.“) oft vorschnell ins Spiel gebrachte

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu ursprünglich Friedrich Schoch/Joachim Wieland: Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden 1995.

„Einführung des Konnexitätsprinzips“ (tatsächlich geht es um einen Wechsel von dem an die Wahrnehmungs-/Verwaltungszuständigkeit geknüpften Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG zu einem an die Regelungszuständigkeit geknüpften Prinzip der Gesetzeskonnexität) hatte sich in den Diskussionen der Bundesstaatskommission bald als nicht systemadäquat und dysfunktional herausgestellt: Denn das Umgekehrte gilt eben auch: „Wer bezahlt bestellt“. Der Staatsqualität der Länder würde es aber nicht entsprechen, wenn sie quasi als Auftragnehmer auf Rechnung und Weisung des Bundes tätig würden, statt Verwaltung als eigene hoheitliche Aufgabe wahrzunehmen. Außerdem wäre eine einigermaßen aufwandsgerechte Abrechnung hunderttausender Verwaltungsleistungen in Deutschland zwischen den verschiedenen Ebenen ein kaum zu bewältigender und nicht zu rechtfertigender Aufwand, das Gegenteil von Bürokratieabbau. Direkte Zahlungen vom Bund an die Kommunen, die im Staatsaufbau des Grundgesetzes Teil der Länder sind, wären eine Durchbrechung zentraler Prinzipien des Staatsorganisationsrechts und würden die landesinternen Mechanismen zur Finanzausstattung der Kommunen unterlaufen.

Die Reform geht darum einen anderen und sehr klaren Weg: Das Übel wird an der Wurzel kuriert, indem direkte Aufgabenzuweisungen an die Kommunen sowohl im Rahmen der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG -neu-) als auch bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG -neu-) künftig nicht mehr möglich sind. Das heißt nicht, dass nicht auch in Zukunft das Schwergewicht der Verwaltung auch der Bundesgesetze vor Ort bei den Kommunen liegen wird. Aber sie werden hierfür aufgrund der Landesorganisationsgesetze zuständig sein und dementsprechend auch ihre dadurch entstehenden Verwaltungskosten nach den landesrechtlich vorgese-

hene Mechanismen zum Ansatz bringen können. Ein lange beklagter Missstand ist damit kuriert; die Kommunen gehören zu den Nettogewinnern der Reform.

#### IV.

Zusammenfassend lässt sich sagen:

Die Föderalismusreform bedeutet für den demokratischen und sozialen Bundesstaat des Grundgesetzes keinen Systemwechsel, sondern ein Paket zahlreicher Einzelkorrekturen von über die vergangenen Jahrzehnte hinweg aufgestauten Funktionsproblemen unserer bundesstaatlichen Ordnung.

Manche der Lösungen sind durchaus innovativ und steuern neue Instrumente zum Formenkanon des Grundgesetzes bei (Abweichungsgesetzgebung bei Art. 84 Abs. 1 S. 2 und 72 Abs. 3 GG-neu-), die sich erst bewähren müssen.

Viele in der Frühphase diskutierte Ideen aus Politik und Wissenschaft sind an den Realitäten oder Argumenten in der Bundesstaatskommission zerschellt oder waren angesichts des Erfordernisses von 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat politisch nicht realisierbar (Konnextätsprinzip, Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, Steuerautonomie, Regionalisierung der Sozialpolitik).

In Teilen bereinigt die Reform durch frühere Reformen geschaffene Probleme (Kompetenzunsicherheit durch die durch die Reform von 1994 und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verschärfte Erforderlichkeitsklausel; Abschaffung der Hochschulrahmengesetzgebungskompetenz des Bundes von 1969; Rückübertragung der 1971 auf den Bund übertragenen Befugnis zur Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten).

Insgesamt ist die Reform gut und richtig. Aber sie trägt deutlich die Züge eines politischen Kompromisses, den keine Seite ohne Zähneknirschen vertreten kann.

Die Probleme, die sich den Akteuren der verabredeten „Föderalismusreform II“ zu den Fragen der Finanzverfassung stellen werden, sind keineswegs kleiner.

# **Mutter aller Reformen**

## **Die Föderalismusreform darf Aufgabenkritik und die Reform des Sozialstaates nicht ausklammern**

- Ein Kommentar -

*Heiko Rottmann*

„Mutter aller Reformen“ – So wird gerne in Politik und Medien die Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung etwas übertrieben pathetisch titulierte. Zweifelsohne sind die aktuell zur Verabschiedung anstehenden Vorschläge zur Föderalismusreform eines der wichtigsten Vorhaben der „Großen Koalition“. Bundes- und Landesebene ordnen viele ihrer Kompetenzen neu. Die Rolle von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat wird neu justiert. Dies sollte keineswegs schlecht geredet oder gering geschätzt werden, denn der Weg dorthin war schwierig genug. Allerdings kann die so genannte „Föderalismusreform I“ nur das erstgeborene Kind dieser „Mutter aller Reformen“ sein. Sie darf kein Einzelkind bleiben. Die Reformfamilie muss wachsen.

Deshalb ist es richtig, dass sich Bund und Länder schon jetzt Gedanken über die veränderte Ordnung ihrer Finanzbeziehungen machen. Dies ist nur eine logische Konsequenz. Mindestens genauso wichtig erscheint es jedoch, in die Diskussion um die Föderalismusreform auch eine Diskussion um die Aufgabenkritik des Staates sowie über die Verankerung unserer sozialen Sicherung einfließen zu lassen. Diese Aspekte dürfen kein „Nesthäkchen“ werden, sondern bilden bei einer Diskussion um die Finanzbeziehungen vielmehr ein Zwillingsspärchen.

Es muss beispielsweise beklagt werden, dass trotz der parallel verlaufenden Diskussion um die Änderungen zum Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (Stichwort „Hartz IV“) die Fragen der sozialen Sicherung in die „Föderalismusreform I“ so gut wie nicht eingeflossen sind. Sozialpolitisch wurde einzig das Heimrecht angepackt und wird dem aktuellen Vorschlag nach künftig in die Gesetzgebung der Länder fallen. Und selbst diese Änderung wird mittlerweile öffentlich wieder in Frage gestellt.

Damit keine Missverständnisse entstehen: Dies soll kein Plädoyer für die Regionalisierung aller sozialen Sicherungssysteme sein. Für den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG geregelten Bereich der allgemeinen Sozialversicherung empfehlen sich keine kompetenzrechtlichen Änderungen. Der Bereich der Sozialversicherung ist vielmehr inhaltlich geschlossen. Sie basiert auf der bundesweiten und somit einheitlich zu regelnden Solidargemeinschaft aller Versicherten. Eine Aufspaltung in regionale Länderzuständigkeiten empfiehlt sich also nicht.

Eine Ausnahme hiervon mag das Krankenhausrecht bilden. Analog zu anderen Politikbereichen gibt es hier Regelungsbedarf, der von regionaler, wenn nicht sogar von kommunaler Qualität ist. Vor diesem Hintergrund sollte die bisherige Zuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a GG („Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Regelung der Krankenhauspflege“) besser in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Wesentlich anders als etwa auf dem Feld der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung stellt sich allerdings die Lage bei der Arbeitsmarktpolitik dar: Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die frühere Bundesanstalt für Arbeit mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen, die Arbeitslosenhilfe beziehen, überfordert war. Die neuen Konstruktionen von Arbeitsgemeinschaften der neuen Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Körper-

schaften haben sich jedoch bislang auch nicht als besonders schlagkräftig erwiesen.

Vieles spricht dafür, dass nur die Kommunen der Ort sind, an dem diese Personengruppe darauf vertrauen kann, dass ihr mit umfassender Betreuung, mit Kenntnissen vor Ort und mit Zeit für den Einzelfall geholfen werden kann. Zugleich gibt es Befürchtungen in Städten und Kreisen, mit solchen Aufgaben überfordert zu sein. Folgerichtig preisen die Interessenvertreter der Kommunen es als große Errungenschaft, dass es dem Bund künftig verwehrt ist, neue Aufgaben unter Umgehung der Länder unmittelbar auf die Kommunen zu übertragen (neue Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG).

Damit wird das aktuelle Kompetenzchaos im Bereich der Arbeitsvermittlung jedoch nicht gemindert. Das laufende Options- oder ARGE-Modell reicht keineswegs. Im Gegenteil – es hat über seine organisationsrechtlichen Einzelheiten sogar neue und zusätzliche Verfassungsprobleme hervorgebracht. Denn es besitzt den Ruch einer verfassungswidrigen Mischverwaltung von Bund und Ländern.

Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt drängen indes weiter. Es wäre deshalb die Chance der Föderalismusreform, beispielsweise die Ausstattung der Kommunen mit den dafür notwendigen Finanzmitteln durch eine Grundgesetzänderung zu garantieren und die kommunale Hand bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in die Pflicht zu nehmen. Wie „vermint“ dieses Feld jedoch ist, macht der aktuelle Streit um die „Kosten der Unterkunft“ deutlich.

Es ist jedoch festzuhalten, dass es im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im Lichte der Prinzipien des „sozialen Bundesstaats“ neuer Regelungen bedarf. Diese müssen mehr Spielraum für die Länder, mehr föderative Vielfalt und damit weniger bundesgesetzgeberische Uniformität gewährleisten. Die Arbeitsmarktpolitik darf keineswegs nur bundeseinheitlich verstanden werden. Es ist offen-

kundig, dass es der kompetenzrechtlichen Absichtung wie Differenzierung bedarf. Der regionalen Arbeitsmarktpolitik muss in der Fortsetzung der Föderalismusreform eine Chance gegeben werden. Dies könnte auch mit einer verstärkt regionalen Wirtschafts- wie Strukturpolitik der Länder korrespondieren.

Ein tragendes Prinzip unseres Staatsaufbaus muss also wieder das Subsidiaritätsprinzip werden. Der Einzelne muss wieder stärker in die Pflicht genommen werden, das zu leisten, wozu er eigenständig in der Lage ist. Dies setzt bei den staatlichen Organen allerdings zuerst eine Aufgabenkritik voraus. Dies wurde im Rahmen der Reform der bundestaatlichen Ordnung jedoch ausgeklammert. Dabei ist klar, dass der Staat – egal ob in Form des Bundes oder eines Landes – nicht in allen Lebensbereichen unterstützend und ersatzweise tätig werden kann. Er kann und darf nur da wirken, wo der Einzelne überfordert ist.

Bildete etwa die „Daseinsvorsorge“ im 19. und noch im 20. Jahrhundert einen wesentlichen Pfeiler der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und der Bereitstellung einer Infrastruktur zur Existenzsicherung, so ist der Begriff im Angesicht der Globalisierung heute neu zu überdenken. Zwar muss auch in der Sozialen Marktwirtschaft der Staat seinen politischen Gestaltungsauftrag wahrnehmen. Aber er muss auf überzogene Lenkungsansprüche verzichten. Deshalb werden wir in Deutschland nicht umhin kommen, unsere derzeit bestehenden staatlichen Systeme einer grundlegenden Aufgabenkritik zu unterziehen. Ihnen sind im Laufe der vergangenen Jahrzehnte Aufgaben zugewiesen worden, die mit ihrem ursprünglichen Auftrag nichts mehr zu tun haben. Dies ist eine fehlerhafte Entwicklung, die korrigiert werden muss.

Zuständigkeiten, Verantwortungsbereiche und Finanzierungsstrukturen sind klar zu definieren. Wo immer möglich, muss auf staatliche Intervention verzichtet und stattdessen auf die Eigen-

verantwortung und Organisationsfähigkeit der jeweils kleineren Einheit oder des Einzelnen gesetzt werden. Dies ist auch bei der „Mutter aller Reformen“ zu bedenken, wenn sie gesunde Kinder zu Welt bringen soll.

# Föderale Vielfalt und soziale Gerechtigkeit

*Udo Margedant*

Föderale Vielfalt und soziale Gerechtigkeit stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Dieses beinhaltet ein Kernproblem demokratischer, staatlicher Ordnung, nämlich das Verhältnis zwischen politischer Freiheit und Gleichheit. Im Grundgesetz findet das seinen prägenden Ausdruck im „sozialen Bundesstaat“. Hier werden Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip in ein komplementäres und zugleich antinomisches Verhältnis zueinander gestellt.

Die föderale Ordnung bildet politische Einheit, ohne die Besonderheiten der Glieder aufzuheben; sie verbindet also Vielfalt und Einheit miteinander. Es liegt im Wesen einer föderativen Ordnung, dass regionale Vielfalt bewahrt wird, dass politische Verantwortung möglichst dezentral verankert ist und dass ein Wettbewerb zwischen verschiedenen politischen Lösungen möglich ist. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip, das jede höhere Ebene im föderalen Staatsaufbau dazu verpflichtet, zu begründen, warum eine Aufgabe nicht von der nachgeordneten Ebene erledigt werden kann, bietet der Föderalismus zugleich die besten Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat.

Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat zum Handeln bei sozialen Notlagen und gesellschaftspolitischen Konflikten. Der Sozialstaat zielt seiner inneren Logik nach auf immer mehr Gleichheit, während das Bundesstaatsprinzip länderspezifische Ungleichheiten legitimiert. Das soziale Staatsziel und das aus ihm abgeleitete Postulat, einheitliche bzw. vergleichbare Lebensverhältnisse herzustellen, strebt Homogenisierung und Gleichheit an. Es steht somit im Widerstreit zum Bundesstaatsprinzip, das den Wettbewerb zwischen den Ländern freisetzt und länderspezifische

Vielfalt legitimiert, die sich in unterschiedlichen Lebensverhältnissen darstellt. Das heißt: Das Bundesstaatsprinzip bricht den Anspruch auf Gleichheit föderal, das soziale Staatsziel hingegen sucht gleiche Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet sicherzustellen.

Dieses Spannungsfeld sucht ein demokratischer Staat dadurch tendenziell aufzuheben, indem er soziale Gerechtigkeit anstrebt. Er erklärt es für gerecht, bestimmte Gleichheiten zu fördern, gerade um auszugleichen, dass die Menschen verschieden geboren werden oder geboren werden können. Chancengleichheit und damit auch soziale Gerechtigkeit für Benachteiligte herzustellen, ist heute ein wichtiger Grundsatz der Sozialgesetzgebung demokratischer Staaten. Soziale Gerechtigkeit ist im organisierten Gemeinwesen notwendig für die Bewahrung oder Herstellung des inneren Zusammenhalts. Das gilt in besonderem Maße für Gesellschaften, die auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet sind. Die in solchen Gesellschaften unter marktwirtschaftlichen Bedingungen bestehende Ungleichheit wächst ohne Einwirken des Staates stärker als in anderen Gesellschaftsformationen.

Das Postulat, soziale Gerechtigkeit herzustellen, soll dieser Tendenz entgegenwirken. Aber es erzeugt mit diesem Anspruch zwangsläufig Konflikte. Einerseits ist eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Ordnung auf Wachstum angelegt und bringt damit Ungleichheit hervor. Andererseits verbindet sich mit der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit die Forderung nach Gleichheit, was notwendig ist, damit auch sozial Benachteiligten Gerechtigkeit widerfahren kann. Das Gleichgewicht, das beiden Erfordernissen gerecht wird, aufrecht zu erhalten, ist ein schwieriger Balanceakt, der über Jahrzehnte mit der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland scheinbar gelungen schien. Dass aber die immer wieder heraufbeschworene soziale Gerechtigkeit in Deutschland zerbrechlich ist, zeigen nicht nur die Demonstrationen gegen die

Hartz IV-Gesetze. Vielmehr ist das systemimmanente, wohlfahrtsstaatliche Verständnis sozialer Gerechtigkeit zerbrechlich.

Geht man der Frage nach, wie soziale Gerechtigkeit erreicht bzw. bewahrt werden kann, bieten sich zwei Alternativen an. Sie kann einerseits nach den Kriterien der Leistung – jedem das Seine geben – definiert werden. Auf die Bedingungen einer Marktwirtschaft übertragen, könnte man sie auch als Leistungsgerechtigkeit in dem Sinne bezeichnen, dass jeder einen ungefähr gleichen Anteil erhält, solange kein besonderer Grund für eine andere Aufteilung vorliegt. Soziale Gerechtigkeit kann andererseits als ausgleichende und umverteilende Gerechtigkeit verstanden werden. Die Suche nach „sozialer Gerechtigkeit“ im Sinne einer wachsenden sozialpolitischen Verteilungs- und Umverteilungsgerechtigkeit hat unter dem Aspekt der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zur Unitarisierung und Zentralisierung des Bundesstaates und damit auch zur Politikverflechtung und häufig beklagten Handlungsunfähigkeit beigetragen.

In unserem wohlfahrtsstaatlichen Handeln und auch in der öffentlichen Diskussion dominiert dieses Verständnis umverteilender Gerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit ist mit Besitzstands-, Anspruchs- und Verteilungsgerechtigkeit gleichgesetzt. Das hat über Jahrzehnte zur ausufernden Verteilung sozialer Leistungen geführt. Der Sozialstaat wurde zu einem nicht mehr finanzierbaren Wohlfahrtsstaat. Verteidiger des Status quo bzw. der gegebenen Besitzstände blockieren grundlegende Reformen unter Berufung auf die soziale Gerechtigkeit. Sie verbinden diese dann zusätzlich mit der Forderung nach Subventionen für alle möglichen Interessengruppen. Über Jahrzehnte wurden immer neue „soziale Bedürfnisse“ und „soziale Fragen“ entdeckt und mit immer neuen sozialen Ausgaben befriedigt. Obwohl die Probleme der ausufernden Ausgaben im sozialen Bereich bekannt sind, wurden – so auch noch im Wahlkampf des Jahres 2005 – Abwehrschlachten

gegen angebliche „soziale Demontage“, gegen „sozialen Abbau“ oder gegen „soziale Kälte“ und für mehr „soziale Gerechtigkeit“ geführt. Im Sinne einer Sozialpolitik, die fast ausschließlich auf Verteilung und Umverteilung ausgerichtet ist, werden hohe sozialpolitische Leistungen versprochen, ohne auf den Zusammenhang der Sozialpolitik mit wachstumsfördernder Wirtschaftspolitik zu achten. Dabei bleiben zukunftsfördernde Familien-, Bildungs- oder Technologiepolitik weitgehend auf der Strecke. Die materielle Absicherung sozialer Notlagen hat ein im Umfang fragwürdiges Leistungsangebot erreicht, dass nunmehr auch angesichts des demografischen Wandels nicht mehr zu finanzieren ist.

Solches sozialpolitische Handeln missdeutet das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatsprinzip, das lediglich den Auftrag wie die Pflicht und Ermächtigung des Staates begründet, für soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Das Grundgesetz verpflichtet den Staat nur zum Handeln bei sozialen Notlagen und gesellschaftspolitischen Konflikten. Es ist bewusst offen gehalten und steht in einem Wechselverhältnis zum Rechtsstaatsprinzip. Der Rechtsstaat begrenzt alle sozialstaatlichen Leistungs- und Regelungsansprüche dort, wo die Konkretisierung des Sozialstaatsgedankens in ein Übermaß an staatlicher Verteilung und Bevormundung einmünden kann. Die Ordnung des sozialen Rechtsstaats berechtigt und verpflichtet die Gesellschaft und den einzelnen Bürger zu Freiheit und sozialer Sicherheit aber auch zur Selbstverantwortung. In letzter Konsequenz steht vor der staatlichen Regelung des Sozialen und vor staatlichen Leistungen die Eigenverantwortung des Einzelnen.

Sozialpolitik ist kein staatliches Monopol. Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip wendet sich nicht nur an den Gesetzgeber sondern auch an die Gesellschaft und deren Eigenverantwortung. Das Sozialstaatsprinzip wird auch dann missverstanden, wenn man es als die unbegrenzte Pflicht des Staates zur Wohlfahrtssi-

cherung deutet. Vielmehr erlaubt das Sozialstaatsprinzip in Zeiten zurückgehenden oder stagnierenden Wirtschaftswachstums, in denen weniger verteilungsfähige Wirtschaftsgüter vorhanden sind, durchaus auch die Einschränkung und Rücknahme sozialer Leistungen, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch immer höhere soziale Ausgaben in Frage gestellt ist. Dann erfolgende Eingriffe in das so genannte soziale Netz verletzen nicht zwangsläufig die soziale Gerechtigkeit.

Das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit hat zusammen unter dem Aspekt der Einheitlichkeit bzw. Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einen zentralisierten Bundesstaat hervorgebracht, der länderspezifische Vielfalt, die kommunale Selbstverwaltung aber auch die aktive Teilhabe des Bürgers an der Gestaltung des politischen Lebens behindert. Selbst wenn genügend Geld für die materielle Befriedigung aller notwendigen menschlichen Bedürfnisse vorhanden wäre, könnte unter den gegebenen Bedingungen keine sinnvolle und sozial gerechte Sozialpolitik betrieben werden. Langzeitarbeitslosen würde man selbst dann nicht gerecht, wenn man ihnen unbefristetes Arbeitslosengeld in voller Höhe ihres bisherigen Gehalts zahlen könnte. Denn fehlendes Selbstbewusstsein, das Gefühl ausgeschlossen zu sein, kann die rein materielle Befriedigung menschlicher Bedürfnisse nicht ersetzen. Eine sinnvolle Sozialpolitik ist nur dann sozial gerecht, wenn sie es den Bürgern ermöglicht, aktiv am Leben der Gesellschaft mitzuwirken, sie also aktiv an den Angelegenheiten der Gemeinschaft beteiligt. Gefordert ist eine Sozialpolitik, die der Bürger eigenverantwortlich mitgestalten kann. Hierzu ist die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland so zu gestalten, dass sie ihrem Namen gerecht wird; d.h. die föderalen Elemente sind zu stärken, indem die verschiedenen politischen Ebenen entflochten werden, politische Verantwortlichkeiten eindeutig zuge-

wiesen werden und Länder und Kommunen wieder größere Handlungsspielräume erhalten.

Wer den föderalen Gliedern unseres Staates Gestaltungsspielräume geben möchte, marktwirtschaftlichem Denken und Handeln wieder einen gebührenden Platz einräumen, aber auch an eigenverantwortliches politisches Handeln der Bürger appelliert, der muss bestehende Unterschiedlichkeiten akzeptieren, ja sogar fördern; denn es gab nie eine Gleichheit der Lebensverhältnisse, es wird sie niemals geben und wenn sie hergestellt werden könnte, würde sie den föderalen Staatsaufbau vollends zerstören.

# Standortbestimmung: Sozialstaat und Sozialpolitik im Umbruch

*Ulrich Karpen*

Der Sozialstaat hat aus finanziellen Gründen den Scheitelpunkt seiner Leistungsfähigkeit überschritten. Er muss sich zurücknehmen. Der Bundesstaat steht in einem tiefgreifenden Reformprozess. Nach zweijährigen grundlegenden Diskussionen scheint ein Umbau möglich; die Mehrheiten für Verfassungsänderungen sind vorhanden. In dieser Wendezeit ist es sinnvoll, auch über den „sozialen Bundesstaat“ nachzudenken. Der Bundesstaat ist in erster Linie ein Staatsorganisationsprinzip, das in den Prinzipien von Einheit in Vielfalt und Subsidiarität aber auch wichtige Wertentscheidungen enthält. Der Sozialstaat ist eine Staatszielbestimmung, die auf die Einrichtung und Unterhaltung eines Leistungs-, Verteilungs- und Versorgungssystems hinweist. Beide Staatsstrukturbestimmungen stehen in einem Spannungsverhältnis. Der Bundesstaat ist auf Dezentralität ausgerichtet, will Verschiedenheiten, Differenzierungen und Eigenheiten der Länder Raum geben. Der Sozialstaat schaut auf ausgleichende Behandlung der Bürger, auf Gleichwertigkeit, ja Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse im Bund. Letztlich unterliegt er einem Trend zur Zentralität und Unitarisierung. Mit diesen unterschiedlichen Perspektiven müssen Verfassung und Politik, insbesondere Sozialpolitik, fertigwerden.

# I. Sozialer Bundesstaat

## 1. Bundesstaat und Sozialstaat als Elemente der deutschen Staatsstruktur

Die Ideale der französischen Revolution – *liberté, égalité, fraternité* – haben in den Staatsstrukturbestimmungen des Grundgesetzes ihren Niederschlag gefunden. Das sind bekanntlich fünf: Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat und Bundesstaat. Von der Republik als Staatsformbestimmung kann hier abgesehen werden. Die Demokratie verbindet *liberté* und *égalité*: die freie, gleiche Wahl ist ihr Konstitutionsprinzip. Der Rechtsstaat sichert die *liberté*: Freiheit und Eigenverantwortung, auch Sozialautonomie, als Vereinigungsfreiheit, Freiheit der Assoziation in Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen, Tariffreiheit usw. Die Freiheit wird jedermann in gleicher Weise garantiert: Gleichheit vor dem Gesetz, Gleichheit durch das Gesetz. Den Sozialstaat bestimmen *égalité* und *fraternité*. Er korrigiert die Freiheit zugunsten der Solidarität. Er tendiert zu immer weiterer Vertiefung der Gleichheit. Das Organisationsprinzip des Bundesstaates verbindet freie Gewährung der Vielfalt und Verpflichtung zur Herstellung von Gleichartigkeit und -wertigkeit.

## 2. Der Bundesstaat

Der deutsche Bundesstaat verbindet Vielfalt in der Einheit. Er hat sich in der Geschichte der Nachkriegszeit zu einem Konsens- und Beteiligungsföderalismus entwickelt. Elemente des Wettbewerbsföderalismus sind wenig entwickelt. Ebenso haben sich die spannungsreichen möglichen Entwicklungsrichtungen, bottom-top, als Zentralität, und top-down, als Subsidiarität, eindeutig in ersterer Hinsicht verwirklicht. Das ist verfassungsrechtlich aber nicht vorgezeichnet. Das Grundgesetz enthält keine Aufforderung an den

Bundes- und die Landesgesetzgeber, die Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu vereinheitlichen. Dennoch haben sich die bundesstaatlichen Verhältnisse unter der Ägide der Gesetzgebungskompetenzbestimmungen einschließlich der Artikel 72 GG, 105a IV (Finanzhilfen), 107 II (Finanzausgleich), 106 III 2 (Gemeinschaftssteuern), vor allem der Artikel 91a und b (Gemeinschaftsaufgaben) eindeutig in Richtung der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse entwickelt. Die Föderalismusreform will das ändern: mit der Einführung der Zugriffs- oder Abweichungsgesetzgebung als einer neuen Kompetenzart, der Abschaffung der Rahmengesetzgebung, der Rückverlagerung von Kompetenzbereichen auf die Länder (Bildung, Dienstrecht, „regionale Kompetenzen“), der (fast restlosen) Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben sowie (in einem zweiten Schritt) einer Renovierung der Finanzverfassung. Die Länder sollen instand gesetzt werden, in einen wirksameren Wettbewerb einzutreten.

### **3. Der soziale Bundesstaat**

Der „Sozialstaat“ ist als solcher im Grundgesetz nicht vorgesehen. Artikel 20 garantiert den „sozialen Bundesstaat“, Art. 28 den „sozialen Rechtsstaat“. Wenn „das Soziale“ gleichheitlich getrimmt ist, so ist soziale Gleichheit stets grundrechtlich (also freiheitlich) und föderal (also auch dezentral) gebrochen. Der „soziale Rechtsstaat“ beinhaltet einerseits staatliche Sozialregelungen und Sozialleistungen, andererseits individuelle Eigenverantwortung und gesellschaftliche Sozialautonomie wie Subsidiarität. Der „soziale Bundesstaat“ hat einerseits das Gesicht gesetzlicher Sozialleistungen, andererseits der Vielfalt, Unterschiedlichkeit, Eigenverantwortung, Subsidiarität. Es gibt kein staatliches Sozialmonopol. Der soziale Bundesstaat hat ein vielfältiges Gesicht. Er umfasst die Garantie des gesetzlichen Existenzminimums (öffentliche Fürsorge), die daseinsvorsorgerische Absicherung gegen typische

Lebensrisiken, die Bekämpfung und Überwindung sozialer Ungleichheiten im gesellschaftlichen Bereich, die Sozialversicherung und die Pflicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Der soziale Bundesstaat prägt alle gesellschaftlichen Bereiche. In der Sozialverfassung will er soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und eine gerechte Sozialordnung verwirklichen. Die Wirtschaftsverfassung prägt er durch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die (betriebliche) Mitbestimmung und die Beteiligung der Arbeitnehmer am Betriebs- und Unternehmensvermögen. Die Kulturverfassung ist durch die „Investition in die Köpfe“ (*human capital*), die Chancengleichheit in der Bildung, die kulturelle Daseinsvorsorge (in Theatern, Museen usw.) imprägniert.

Das „Soziale“ im sozialen Rechts- und Bundesstaat ist ein ebenso weiter wie inhaltlich offener Grundbegriff der Verfassung, aus dem sich nicht etwa automatisch bestimmte rechtliche Folgen ableiten lassen. Sozialstaat verwirklicht sich im rechtsstaatlichen Kontext von Freiheit und Eigenverantwortung. Im bundesstaatlichen Kontext berücksichtigt der Sozialstaat unterschiedliche Lebensverhältnisse und unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten. Die Sozialpolitik gibt Antworten zum Sozialstaat in der Zeit und nach Kassenlage. Der Rechtsstaat hat es mit der Freiheit, der Sozialstaat mit der Gleichheit zu tun. Der soziale Bundesstaat hat es mit beiden zu tun: sozialer Gerechtigkeit in Freiheit und Gleichheit.

## **II. Der soziale Bundesstaat: Gleichheit, Chancengleichheit, Gleichwertigkeit**

### **1. Gleichheit**

Der Sozialstaat will soziale Gerechtigkeit herstellen, Solidarität bewirken, gleichartige oder doch gleichwertige Lebensbedingungen für jedermann schaffen. Bei aller notwendigen Ergänzung und Differenzierung lässt sich zugespitzt sagen: der Rechtsstaat zielt auf Freiheit, der Sozialstaat auf Gleichheit. Gleichheit ist einer der meistgebrauchten Topoi des Rechts, der gesellschaftlichen Ordnung und des politischen Handelns. Seine Konturen verschwimmen. Eine Begriffsschärfung tut Not. Sie soll dadurch unternommen werden, indem Gleichheit, Chancengleichheit und Gleichwertigkeit unterschieden werden.

Gleichheit ist eine Relation von etwas mit etwas. Man kann absolute und relative Gleichheit, letztere auch in Form der Wesensgleichheit, unterscheiden. Absolute Gleichheit ist Übereinstimmung in jeder Hinsicht; Gleichheit hinsichtlich aller Merkmale ist Identität. Es ist eine eindeutige, im Sinne der Benutzbarkeit des Begriffes „starke“ Gleichheit. Absolute Gleichheit von Menschen ist unerreichbar, scheidet also als Politikziel aus.

Relative Gleichheit ist Gleichheit in mancher Hinsicht. Sie ist in Art. 3 GG gemeint als Gleichheit vor dem Gesetz. Sie meint Anatol France, wenn er von der Gleichheit des Kapitalisten und des Bettlers spricht: beiden ist es in gleicher Weise verboten, unter den Brücken von Paris zu schlafen. Es ist die Gleichheit des liberalen Rechtsstaates. Es ist Gleichheit in einigen, vielen, wesentlichen Hinsichten. Es ist eine relative, „schwache“ Gleichheit. Was verglichen wird, ist zum Teil gleich, zum Teil ungleich. Es ist vieldeutig, wenn man von Gleichheit redet. Man muss, um genauer zu sein, sagen, in welcher Hinsicht zwei Objekte oder Men-

schen gleich sind: in Farbe oder Gewicht, nach Bildung oder Einkommen.

Die Wesensgleichheit ist ein Fall dieser relativen Gleichheit. „Alle Menschen sind gleich“ heißt: „sie sind im Prinzip gleich, im Hinblick auf das Menschsein gleich, auf die das Menschsein bestimmenden Merkmale gleich. Natürlich sind sie nicht in jeder Hinsicht gleich.“

## **2. Chancengleichheit**

Es ist einer der am häufigsten gebrauchten Zielbegriffe des Sozialstaates. Meist ist unklar, was gemeint ist. Will man hier mehr Klarheit schaffen, muss man zunächst die Gleichheit des Ausgangspunktes, des Mittels oder der Operation und des Ergebnisses unterscheiden. Sieht man sich die „Gleichheit des Ausgangspunktes“ an, so ist das ein kognitiver Vorgang. Man vergleicht, stellt fest, dass etwas gleich oder ungleich ist. Gleichheit als Mittel, als Operation – als Angleichung, Gleichmachen – ist ein technischer, praktischer Prozess. Gleichheit ist hier eine Form der Gleichbehandlung von Objekten oder Personen, gleichmachen, was noch ungleich ist. Gleichheit des Ergebnisses ist das Resultat des Prozesses, das Gleichwerden zu lassen, was vorher noch ungleich war.

Wenn man Ausgangspunkt, Mittel und Ergebnis unterscheidet, ergeben sich folgende vier Möglichkeiten:

- a) behandelt man gleiche Dinge gleich, so bleiben sie gleich. Kommen etwa zwei gleich gute Schüler in dieselbe Klasse, so besteht eine gute Wahrscheinlichkeit, dass sie beide gute Leistungen zeigen;
- b) behandelt man gleiche Dinge ungleich, so werden sie ungleich. Zwei Schüler sind gleich schlecht. Einer bekommt Förderunterricht; er wird besser als der andere;

- c) behandelt man ungleiche Dinge gleich, etwa indem man ihnen bestimmte Güter (etwa Bildung, Sozialhilfe o. ä.) in gleicher Menge hinzufügt, so bleiben sie ungleich. Ein guter Schüler und ein schlechter kommen in dieselbe Klasse. Der eine bleibt gut, der andere hinkt hinterher;
- d) behandelt man ungleiche Dinge ungleich, so gibt es wiederum zwei Möglichkeiten:
  - aa) man behandelt sie ungleich im Sinne der aristotelischen *justitia commutativa*, der ausgleichenden, regelnden Gerechtigkeit – jedes Ding nach seiner Eigenart. Dann bleiben die Ergebnisse ungleich. Ein guter Schüler geht aufs Gymnasium, ein schlechter auf die Hauptschule. Ihr Leistungsstand bleibt unterschiedlich. Man schützt den Reichen in seinem ökonomischen Status, ebenso wie den Armen in seinem ökonomischen Status. Sie bleiben unterschiedlich wohlhabend. Das ist die rechtsstaatliche Gleichheit: Behandlung von Dingen nach ihrer Eigenart;
  - bb) behandelt man ungleiche Dinge ungleich im Sinne der *justitia distributiva*, der angleichenden, verteilenden Gerechtigkeit, indem man jedem Objekt Güter entsprechend der Differenz zwischen ungleichem Ausgang und gewollt gleichem Resultat hinzufügt, so werden die Ergebnisse gleich. Diese Gleichheit nennt man Chancengleichheit oder – da das Mittel, die Operation ungleich ist – Chancenausgleich. Der schlechtere Schüler erhält so viel Bildung, bis er so gut ist wie der gute. Der Arme erhält so lange finanzielle Zuwendungen, bis er so wohlhabend ist wie der Reiche. Das nennt man sozialstaatliche Gleichheit. Die „soziale Gleichheit“, die Chancengleichheit, ist eine arithmetische Gleichheit. Sie will die Minderung oder Abschaffung des Mehr oder Weniger an einer oder mehreren quantifizierbaren Größen: Alle Jugendlichen

sollen das Abitur erwerben, alle sollen ein Mindesteinkommen von 900 € erhalten. Wenn man die quantifizierbare Größe kennt, ist die Gleichheit eindeutig.

### **3. Gleichheit im sozialen Bundesstaat**

Artikel 72 II GG sprach in der alten Fassung von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, seit 1994 heißt es „gleichwertige Lebensverhältnisse“. Die Lebensverhältnisse müssen im sozialen Bundesstaat nicht notwendigerweise einheitlich sein. Ob „Gleichwertigkeit“ in diesem Sinne existiert, ist eine Frage wertender Beurteilung. Während die frühere „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse auf eine strikte, formale Gleichheit ausgerichtet war, ist die jetzige „Gleichwertigkeit“ eine materielle Gleichheit. Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist die Kohäsion der einzelnen Teilgebiete im Bundesstaat. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen sollen sich annähern.

Die Wertung, ob zwei Dinge gleichwertig sind, kann die tragenden Argumente nicht aus einer begrifflichen Deduktion herleiten. Sie ist verwiesen auf Maßstäbe, auf Überlegungen zum Normbereich. Ein wertender Umgang mit sachhaltigen Argumenten ist erforderlich. Starke Differenzen im Lohnniveau kennzeichnen Lebensverhältnisse, die formal ungleich sind. Wenn man aber in Rechnung stellt, dass einige Bürger in Wachstums- und Ballungsräumen wohnen, in denen die Lebenshaltungskosten hoch sind, andere in peripheren ländlichen Räumen, wo man billiger lebt, mögen die Lebensbedingungen gleichwertig sein. In jedem Falle gibt es bei der Beurteilung der „Gleichwertigkeit“ einen Einschätzungs-, Prognose-, Gestaltungs- und Ermessensspielraum. Letztlich entscheiden die (Verfassungs-)Richter.

#### **4. Was ist das „Soziale“ im sozialen Bundesstaat?**

Der Bundesstaat ist die Form der Staatsgliederung, die das Spannungsfeld von Vielfalt und Einheit lebbar und aushaltbar macht. Aber was ist nach allen Überlegungen das „Soziale“? Der Sozialstaat strebt nach Solidarität, Gleichheit, sozialer Gerechtigkeit. Was ist das: das „Soziale“? Friedrich A. Hayek meint in einer bisigen Bemerkung, „sozial“ sei ein „Wieselwort“. Dieses sympathische kleine Tier habe die Fähigkeit, ein Ei so geschickt auszusaugen, dass man es von außen nicht sehe: Die Schale (fast) intakt, aber leider leer. Er wisse nicht, was die „soziale Marktwirtschaft“ sei; er wisse nur, dass sie jedenfalls keine Marktwirtschaft sei. Er wisse nicht, was ein „sozialer Rechtsstaat“ sei; nur wisse er, dass es kein Rechtsstaat sei. Kann man ergänzen: wir wissen nicht, was ein „sozialer Bundesstaat“ ist; wir wissen nur, dass es kein Bundesstaat ist?

# Das Verfassungsprinzip sozialer Bundesstaat im Grundgesetz

*Michael Brenner*

## I. Einleitung

Das Verfassungsprinzip des „sozialen Bundesstaates“ – ohne Zweifel eines der grundlegenden Konstitutionsprinzipien des Grundgesetzes<sup>1</sup> – wird bei genauer Betrachtung aus zwei eigenständigen Verfassungsprinzipien gespeist, nämlich dem Sozialstaatsprinzip auf der einen und dem Bundesstaatsprinzip auf der anderen Seite. Diese beiden Aspekte – das Soziale und den Bundesstaat – in einem verfassungsrechtlichen Zusammenhang vorzufinden – wie es bei Art. 20 Abs. 1 GG der Fall ist, da die Bestimmung vom demokratischen und sozialen Bundesstaat spricht –, mag deshalb erstaunlich anmuten, weil es sich bei den – in der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend isoliert interpretierten – beiden Verfassungsprinzipien um solche handelt, die in einem gewissen Widerspruch zueinander stehen. Während nämlich das Sozialstaatsprinzip auf Einheitlichkeit, auf Gleichheit, auf Uniformität ausgerichtet ist, drängt das Bundesstaatsprinzip auf Unterschiedlichkeit, auf Vielfalt, auf Individualität. Daher ist das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates in jedem Fall ein nicht nur spannendes, sondern wahrhaft spannungsgeladenes.

---

<sup>1</sup> So mit Recht Rupert Scholz: Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung im Bundesstaat, in: Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Sozialer Bundesstaat, Zukunftsforum Politik Nr. 66, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2005, S. 11-36.

Daneben ist das Verfassungsprinzip aber v. a. ein solches, das in den vergangenen Jahrzehnten jedenfalls nicht im Rampenlicht der wissenschaftlichen und politischen Diskussion stand und vielfach nicht als eigenständiges Verfassungsprinzip wahrgenommen wurde. Symptomatisch hierfür mag die Wertung eines großen Sozialrechtlers – Hans Zacher – stehen, der nicht vorrangig vom Staatsziel des sozialen Bundesstaates spricht, sondern davon, dass der Sozialstaat „im Verbund mit dem Bundesstaat“ stehe<sup>2</sup>, dass der Bundesstaat als Ganzes „sozial“ sei<sup>3</sup> und dass das soziale Staatsziel den Wertgrund des Bundesstaates vertiefe<sup>4</sup>. Vielleicht kann angesichts solcher Unschärfen und Ausblendungen diese Tagung in Cadenabbia dazu beitragen, das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates aus verschiedenen Perspektiven etwas schärfer zu konturieren und in das Licht der interessierten Fachöffentlichkeit zu stellen.

Zu diesem Zweck sollen im Folgenden – dies freilich mit der gebotenen Kürze – einige Wegweisungen aufgezeigt werden. Zunächst soll kurz das Sozialstaats- wie das Bundesstaatsprinzip beleuchtet werden, bevor anschließend deren beider Verbindung im Verfassungsziel des sozialen Bundesstaates etwas genauer nachgespürt werden soll. Nach einem Blick auf die Einwirkungen des Europarechts soll ein Ausblick die Ausführungen abschließen.

---

2 Hans F. Zacher: Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 28, Rdnr. 2.

3 Zacher: Das soziale Staatsziel, Rdnr. 97.

4 Zacher: Das soziale Staatsziel, Rdnr. 97; vgl. z. B. auch die Kommentierung von Karl-Peter Sommermann, in: Herrmann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck: Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl., München 2005, Art. 20 Abs. 1, Rdnr. 98 ff., wo zwar vom rechtsstaatlichen Sozialstaat und vom demokratischen Sozialstaat, nicht hingegen vom sozialen Bundesstaat die Rede ist.

## II. Das Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip ist eines der offenen, mehrdeutigen, vagen und unklaren<sup>5</sup>, gleichzeitig aber populärsten, wirkungsmächtigen und die Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland mit am stärksten und nachhaltigsten prägenden Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes<sup>6</sup>. Mit Wirkung für den Bund und aufgrund von Art. 28 Abs. 1 GG<sup>7</sup> auch für die Bundesländer ist das Prinzip gekennzeichnet durch abstrakte Gewissheit – der Staat soll ein soziales Antlitz haben –, gleichzeitig aber auch durch konkrete Ungewissheit im Detail. Daher lässt sich der Inhalt des Prinzips auch nur umreißen, in allgemeine Formeln gießen und exemplarisch, anhand von Beispielen, darlegen. In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen das Sozialstaatsprinzip als Auftrag, Pflicht und Ermächtigung des Staates verstanden, für soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.<sup>8</sup> Im besten Sinne des Wortes ist das Sozialstaatsprinzip daher ein Wegweiser der Politik.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Zacher: Das soziale Staatsziel, Rdnr. 21.

<sup>6</sup> Überblick über die überbordende Literatur bei Karl-Peter Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck: Grundgesetz, Art. 20, Rdnr. 363.

<sup>7</sup> Zur Reichweite der Homogenitätsklausel auch im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip näher Peter J. Tettinger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck: Grundgesetz, Art. 28 Abs. 1, Rdnr. 37 ff.

<sup>8</sup> BVerfGE 5, 198; 22, 204; 27, 283; 33, 303/334 f.; Überblick über die Rechtsprechung des Gerichts bei Hans Peter Bull: Sozialstaat – Krise oder Dissens?, in: Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura, Tübingen 2004, S. 57-62 ff.

<sup>9</sup> Peter Badura: Der Sozialstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung 1989, S. 491-492.

Da das Prinzip ein dynamisches, in die Zukunft hinein offenes und auf legislative Konkretisierung durch Sozialpolitik angelegtes ist<sup>10</sup>, fällt es auch schwer, eine Antwort auf die Frage zu finden, was den Kern des Sozialstaats, gewissermaßen sein soziales Herz ausmacht. Dies ist auch deswegen nicht ganz leicht, weil das Prinzip in enger Beziehung zum Prinzip der individuellen Eigenverantwortung steht und daher stets die Balance zwischen sozialstaatlicher Gestaltung und Autonomie des einzelnen bzw. der Gesellschaft neu gefunden und definiert werden muss.<sup>11</sup>

Auch eingedenk dessen möge daher als Kernelement der Sozialstaatlichkeit – gewissermaßen als das Soziale des Sozialstaats – die Verpflichtung angesehen werden, ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann zu realisieren, soziale Gleichheit zu verwirklichen und soziale Sicherheit im Hinblick auf die Wechselfälle des Lebens zu schaffen. Sozialstaatlichkeit bedeutet mithin Wahrnehmung staatlicher Verantwortung dann und dort, wenn die Bekämpfung und Überwindung sozialer Notlagen und gesellschaftlicher Konfliktlagen in Rede steht, mithin Konstellationen einer Klärung zugeführt werden müssen, bei deren Lösung die Gesellschaft versagt bzw. die freiheitliche, auf Autonomie aufbauende Gesellschaftsordnung auf Korrektur und Ergänzung seitens des Staates angewiesen ist.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Peter Badura: Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München 2003, Rdnr. D 35.

<sup>11</sup> Hierzu auch Christoph Enders/Ewald Wiederin: Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 64, Berlin 2005, S. 7-53.

<sup>12</sup> Näher zum Sozialstaat als Verfassungsbegriff Hans Peter Bull: Sozialstaat – Krise oder Dissens?, S. 58.

In konkreter gesetzlicher Umsetzung bedeutet dies, dass der dem Sozialstaatsprinzip verpflichtete Staat dafür Sorge zu tragen hat, dass auf der Grundlage des Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, der öffentlichen Fürsorge, jedermann die existenznotwendigen Lebensvoraussetzungen gewährleistet werden. Des Weiteren hat der Staat soziale Ungleichheiten zu bekämpfen und zu überwinden, etwa im Bereich der Bildung; freilich darf dieses sozialstaatliche Mandat nicht als Legitimation zu einer sozialen Umverteilung instrumentalisiert werden, die nicht mehr vom Sozialstaatsprinzip gedeckt wäre. Schließlich ist es die Absicherung gegen gleichermaßen typische wie vielschichtige Risiken des Lebens wie auch die Sicherung der im Bereich der Daseinsvorsorge angesiedelten Grundbedürfnisse eines geordneten Lebens, die den Sozialstaat in – auch finanziell – erheblichem Maße in die Pflicht nimmt<sup>13</sup>; der Hinweis auf die erheblichen finanziellen Belastungen der verschiedenen Sozialversicherungssysteme mag hier genügen.

Nicht zu verkennen ist indes, dass die überaus extensive Interpretation des Prinzips durch den Gesetzgeber, aber, was gerne vergessen wird, auch durch die Gerichte, in der jüngeren Vergangenheit zu dessen flächendeckender, manchmal geradezu wuchernder Ausgestaltung geführt hat. Als Folge hiervon hat das Sozialstaatsprinzip gegen Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts seine konkrete Fassbarkeit in einem gleichermaßen umfassenden wie ausufernden Wohlfahrtsstaat gefunden, der zwischenzeitlich freilich – bedingt durch knapper werdende finanziel-

---

<sup>13</sup> Näher zu den Elementen der Sozialstaatlichkeit Hans F. Zacher: Das soziale Staatsziel, Rdnr. 32 ff.

le Ressourcen und die demographische Entwicklung – an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit angekommen ist.<sup>14</sup>

Vor diesem Hintergrund bedeutet Sozialstaatlichkeit heute vor allem – darauf hat Rupert Scholz vor kurzem hingewiesen – die ebenso eindeutige wie zwingende Rückführung überzogener Leistungs-, Verteilungs- und Versorgungssysteme auf ein Maß, „das (wieder) finanzierbar ist, das sich wieder des notwendigen Konnexes von Leistungs- und Lastengleichheit besinnt und das vor allem wieder zukunftsfähig ist, also Sozialstaatlichkeit wieder im Sinne von auch generationengerechter Nachhaltigkeit begreift“<sup>15</sup>.

### **III. Das Bundesstaatsprinzip**

Das Bundesstaatsprinzip<sup>16</sup>, in dem unter der Geltung des Grundgesetzes das Staatsstrukturprinzip des Föderalismus in konkreter Fassbarkeit in Erscheinung tritt, sichert die Gliederung des Bundes in Länder und deren auch staatliche Eigenständigkeit, die Aufteilung staatlicher Zuständigkeiten auf Bund und Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Bildung des

---

<sup>14</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen Sozialstaatsprinzip und funktionierender Wirtschaft auch Michael Brenner: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 12 ff.

<sup>15</sup> Rupert Scholz: Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip, S. 11; vgl. in diesem Zusammenhang auch Rainer Pitschas/Helge Sodan: Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, VVDStRL 64, Berlin 2005, S. 109-144.

<sup>16</sup> Ausführlich zum Inhalt des Bundesstaatsprinzips Karl-Peter Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck: Grundgesetz, Art. 20, Rdnr. 20 ff.; siehe auch M. Jestaedt: Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.): HdbStR, Band. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 29.

Bundeswillens<sup>17</sup>. Auf diese Weise verwirklicht das Bundesstaatsprinzip Vielfalt in der äußeren Einheit des Zentralstaates und sichert auf diese Weise eine binnenstaatliche Balance staatlicher Macht, die sich auch als Ausdruck föderativer Gewaltenteilung begreifen lässt.

Auch das Bundesstaatsprinzip hat seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland zahlreiche Häutungen durchlaufen.<sup>18</sup> Diese waren vielfach den Erfordernissen des modernen wirtschafts- und sozialgestaltenden Staates zuzuschreiben, der zunächst und in erheblichem Maße auf Vereinheitlichung drang. Der schon Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre einsetzende Trend zur Unitarisierung – von Konrad Hesse 1962 mit dem Begriff des „unitarischen Bundesstaates“ umschrieben – war durch eine erhebliche Zuständigkeitsverlagerung von den Ländern auf den Bund gekennzeichnet und höhlte – nicht zuletzt durch die weit interpretierte Bedürfnisklausel des früheren Art. 72 Abs. 2 GG – Länderzuständigkeiten aus. Flankiert wurde dieser Prozess dadurch, dass die Länder aus eigenem Bestreben ihre Eigenständigkeit ausdünnten und sich dadurch faktisch selbst entmachteten, beispielsweise durch Verfahren der Selbstkoordination, aber auch dadurch, dass sie kompetenzverlagernden Verfassungsänderungen zustimmten.

Erst in den 90er Jahren setzte dann der gegenläufige Trend ein, der die Länder ihre Eigenständigkeit neu entdecken ließ. Augenfälligen Ausdruck fand diese Reföderalisierung in der Verfassungsreform des Jahres 1994, die den Ländern insbesondere mit der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG, der Reduzierung der Richtlinienkompetenz auf eine wirkliche „Richtlinien“-Kompetenz und

---

<sup>17</sup> Überblick über die Literatur zum Bundesstaat bei Karl-Peter Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck: Grundgesetz, Art. 20, Rdnr. 361.

<sup>18</sup> Hierzu auch Michael Brenner: Der unitarische Bundesstaat in der Europäischen Union, in: Die Öffentliche Verwaltung 1992, S. 903.

der Einfügung des Art. 23 GG wieder mehr Bedeutung zuwies; in der Praxis hat dies freilich nur bedingt etwas gebracht. Erst die Anfang dieses Jahrhunderts immer stärker zutage tretende Erkenntnis, dass der Bundesstaat zunehmend zu einem Staat organisierter Verantwortungslosigkeit mutiert sei, der sich – nicht zuletzt durch gegenseitige Blockaden von Bund und Ländern – immer mehr der Handlungs- und Vollzugsunfähigkeit annähere, hat dann die Erkenntnis wachsen lassen, die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern wieder schärfer zu konturieren und v. a. zu trennen. Die zur Verwirklichung anstehende Föderalismusreform zieht nunmehr die verfassungsrechtlichen Konsequenzen aus dieser Erkenntnis.<sup>19</sup>

#### **IV. Der soziale Bundesstaat**

Im Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates schließlich gehen Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip eine Synthese ein. In ihm werden Sozialstaatlichkeit einerseits und Bundesstaatlichkeit andererseits zusammengeführt. Und dies bedeutet, dass das Sozialstaatsprinzip durch die Brille des Bundesstaates, das Bundesstaatsprinzip hingegen durch die Brille des sozialen Staatsziels zu sehen und zu interpretieren ist. Dass dies zu erheblicher Dynamik im Hinblick auf Inhalt und Auslegung des Prinzips führt, dürfte sich von selbst verstehen. Insbesondere die Tatsache, dass das Prinzip des sozialen Bundesstaates seit den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland immer stärker zu einem „Prinzip sozialer Zentralstaatlichkeit“<sup>20</sup> mutierte und nunmehr im Begriff ist,

---

<sup>19</sup> Vgl. hierzu die Gesetzentwürfe der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, BT-Drucks. 16/813 und 16/814.

<sup>20</sup> Rupert Scholz: Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip, S. 14.

die bundesstaatliche Komponente wieder stärker zu betonen, stellt dies nachdrücklich vor Augen.

Letztlich freilich geht es bei der Interpretation des Verfassungsprinzips darum, den auf die Verwirklichung einheitlicher Lebensverhältnisse gerichteten sozialstaatlichen Gehalt mit dem föderativer Vielfalt in Einklang zu bringen. Als Leitlinie dieser inneren Balance des sozialen Bundesstaates mag die 1994 in das Grundgesetz aufgenommene Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG angesehen werden, wonach im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse der Bund das Gesetzgebungsrecht nur dann 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“.

Im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht in dessen Entscheidung zur Neuregelung der Altenpflege<sup>21</sup> vorgenommenen Konkretisierung dieser gesamtstaatlichen Rechtsgüter ist im Hinblick auf die erste der drei Alternativen<sup>22</sup> des Art. 72 Abs. 2 GG, der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“, von Bedeutung, dass in der Sicht des Gerichts gleichwertige Lebensverhältnisse etwas anderes sind als einheitliche Lebensverhältnisse. Daher sei, so das Gericht, das Tatbestandsmerkmal erst dann als gegeben anzusehen, wenn „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise aus-

---

21 BVerfG, in: Neue Juristische Wochenschrift 2003, S. 41.

22 Nur zwei Alternativen annehmend Rupert Stettner, in: Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz, Band. 2, Tübingen 1998, Art. 72, Rdnr. 19.

einander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“<sup>23</sup>.

Die zweite Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG, die Wahrung der Rechtseinheit, interpretiert das Gericht in der Weise, dass diese nicht so verstanden werden könne, dass die Setzung bundeseinheitlichen Rechts stets erforderlich wäre, da mit ihr die Rechtseinheit befördert würde; dies folge daraus, dass unterschiedliche Rechtslagen für die Bürger notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus seien. Zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals sei vielmehr eine darüber hinaus gehende Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen erforderlich, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könne.<sup>24</sup>

Im Hinblick auf das Kriterium der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ macht das Gericht schließlich deutlich, dass der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit dann im gesamtstaatlichen, mithin im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern liege, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen würden.<sup>25</sup>

All diese Hürden laufen ungeachtet der Tatsache, dass sie vom Gericht zumindest in der Entscheidung zur Altenpflege in einer durchaus bundesfreundlichen Weise interpretiert wurden<sup>26</sup>, darauf hinaus, dass nicht mehr die Einheitlichkeit der Lebensverhält-

---

<sup>23</sup> BVerfG, in NJW 2003, S. 41-52. Weniger weit gehend Hubertus Rybak/Hans Hofmann: Verteilung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern nach der Reform des Grundgesetzes, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, S. 230-233.

<sup>24</sup> BVerfG, in: NJW 2003, S. 41-52.

<sup>25</sup> BVerfG, in: NJW 2003, S. 41-52 f.

<sup>26</sup> Kritisch hierzu Michael Brenner: Die Neuregelung der Altenpflege – BVerfG, in: NJW 2003, S. 41, Juristische Schulung 2003, S. 852.

nisse im Bundesstaat, sondern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse maßgeblich ist. Damit wird die föderative Vielgesichtigkeit und Vielschichtigkeit des sozialen Bundesstaates in einem stärkeren Maße als früher betont und einer auch sozialstaatlich motivierten Unitarisierung eine, wenn auch sanfte Abfuhr erteilt.

Als Leitlinie des solchermaßen neujustierten Verfassungsprinzips des sozialen Bundesstaates, das im Übrigen durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur<sup>27</sup> und zu den Studiengebühren<sup>28</sup> eine Bestätigung erfahren hat, lässt sich daher die Absage an ein Übermaß sozialstaatlicher Uniformität begreifen, gekoppelt an erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. Freilich bringt dieses Mehr an bundesstaatlicher Vielfalt zulasten sozialstaatlich motivierter Unitarisierung nur manches wieder ins Lot, was in der Vergangenheit fehljustiert war.

Damit ist dann auch die Sphäre der Verfassungspolitik erreicht, die derzeit mit der Föderalismusreform und den mit ihr verbundenen Möglichkeiten eine Plattform besitzt, weitere verfassungsrechtliche Neujustierungen des Verfassungsprinzips des sozialen Bundesstaates vorzunehmen. Als Stichworte seien hier nur die Gesetzgebungsmaterien der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder auch des Gesundheitsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) genannt.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> BVerfGE 111, 226.

<sup>28</sup> BVerfGE 112, 226.

<sup>29</sup> Siehe hierzu auch die Vorschläge der Föderalismuskommission, BT-Drucks. 16/813.

## **V. Das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates unter dem Dach des Europarechts**

Ein letzter Aspekt schließlich darf nicht vergessen werden, wenn das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates näher beleuchtet wird. Und dieser Aspekt betrifft die Überlagerung des mitgliedstaatlichen Rechts mit den Vorgaben des Gemeinschafts- und Unionsrechts. Ungeachtet aller Bestrebungen, den sozialen Bundesstaat wieder vielfarbiger, bunter, mithin bundesstaatlicher zu machen, wird in der Diskussion doch nur allzu gerne vergessen, dass der soziale Bundesstaat und v. a. die innere Balance zwischen sozialem und bundesstaatlichem Gehalt in ganz erheblichem Maße durch die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts beeinflusst wird.

Ein Aspekt scheint hier besonders bedeutsam zu sein, nämlich die zunehmende Orientierung der Europäischen Union hin auf die Verwirklichung sozialer Ziele. Vergegenwärtigt man sich die in reichlichem Maße vorhandenen Zuständigkeiten und Aktivitäten von Union und Gemeinschaft, die von der Präambel des EGV (durch gemeinsames Handeln soll der soziale Fortschritt gesichert werden) über Art. 2 EGV, wonach es Aufgabe der Gemeinschaft ist, ein hohes Maß an sozialem Schutz zu fördern, bis hin zur Entsenderichtlinie zur Verhinderung von Sozialdumping reichen, so wird schnell klar, dass dieser sozialstaatlich motivierte Regelungsanspruch des Unions- und Gemeinschaftsrechts binnenstaatliche Gewichtsverschiebungen oder gar Neujustierungen des Verfassungsziels des sozialen Bundesstaats durchaus zu überlagern, wenn nicht sogar zu konterkarieren vermag.

Dem sozialstaatlichen Regelungsanspruch des Unions- und Gemeinschaftsrechts, der ja zumeist auf der Ebene des Sekundärrechts zum Tragen kommt, können sich jedenfalls faktisch das Verfassungsziel des sozialen Bundesstaates und ein wie immer gearteter Wettbewerbsföderalismus nur bedingt, nämlich nur in

dem Regelungszugriff des Gemeinschaftsrechts entzogenen Reservaten, entgegenstemmen. Daher sei hier die Prognose aufgestellt, dass die zunehmende Ausrichtung von Union und Gemeinschaft auf soziale Zwecke mittelfristig auch das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates hin auf mehr Sozialstaatlichkeit prägen wird.

## **VI. Ausblick**

Das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates ist ein gleichermaßen grundlegendes wie dauernder Justierung fähiges und bedürftiges Prinzip. Es ist daher im besten Sinn in die Zukunft hinein offen und somit auch in der Lage, auf neue Herausforderungen zu reagieren und – v. a. durch den Mund des Gesetzgebers – angemessene Antworten zu formulieren. Nachdem die Föderalismusreform wohl so manche Eckpfeiler des Verfassungsprinzips des sozialen Bundesstaates verändern wird, bleibt abzuwarten, wie sich diese Änderungen mittelfristig auf das Verfassungsprinzip auswirken werden. Doch bieten diese Neujustierungen auch die Chance, das Verfassungsprinzip des sozialen Bundesstaates wieder stärker in das Rampenlicht der wissenschaftlichen und politischen Betrachtung zu stellen. Und genau das ist es, was das Prinzip angesichts seiner Bedeutung und Reichweite auch verdient hätte.

# Sozialpolitik in föderalen Staaten — Sozialstaatsprinzip und österreichische Rechtsordnung

*Wolfgang Mazal*

## 1. Einleitung

### 1.1 Problemstellung

Im Rahmen eines internationalen Workshops über Sozialpolitik in föderalen Staaten das österreichische System aus juristischer Sicht darzustellen, erfordert auf der einen Seite, sich der Komplexität des Systems zu stellen, stößt auf der anderen Seite jedoch auf immanente Grenzen, die eine Ausbreitung der Regelungen in extenso wenig sinnvoll erscheinen lassen. Die angesichts dessen gebotene Auswahl zwingt dazu, dass ich mich schwerpunktmäßig der Darstellung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und Finanzierung widmen möchte, ehe ich strukturelle Probleme, die sich aus der Kompetenzlage ergeben, benennen und einige ausgewählte Instrumente beschreiben möchte, deren sich die Sozialpolitik zur Bewältigung der föderalen Struktur bedient.

### 1.2 Sozialstaatsprinzip?

Bei allem ist es wichtig, zunächst darauf hinzuweisen, dass die österreichische Bundesverfassung keinen Anhaltspunkt für ein allgemeines Sozialstaatsprinzip enthält: Nach allgemeiner Auffassung stellen die kompetenzrechtlichen Bestimmungen *Berechtigungen* des Gesetzgebers dar, begründen jedoch keine *Verpflich-*

tungen.<sup>1</sup> Mangels sozialer Grundrechte oder einer Sozialstaatsklausel im B-VG, der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta sowie des UN-Pakts über soziale Rechte aufgrund des fehlenden Verfassungsrangs sowie eines Erfüllungsvorbehalts existiert jedoch gegenwärtig keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Sozialstaat, insbesondere keine Garantie für bestimmte Institutionen und keine verfassungsrechtliche Garantie eines bestimmten sozialen Leistungsniveaus.<sup>2</sup> Sozialstaatlichkeit auf hohem Niveau steht jedoch als politisches Gestaltungsprinzip in allen Teilen des politischen Spektrums außer Streit.

Festzuhalten ist jedoch, dass aus den Grundrechten an zwei Punkten soziale Mindeststandards abgeleitet werden: Von großer Bedeutung ist der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz und das Grundrecht auf Schutz des Eigentums, aus denen unter dem

---

<sup>1</sup> Ausnahmen von dieser Grundregel sehen lediglich die Art. 15 Abs. 6 B-VG – über die Pflicht der Landesgesetzgeber ihre bereits bestehenden Regelungen an eine später erfolgende Grundsatzgesetzgebung des Bundes anzupassen – und Art. 16 Abs. 4 B-VG – über die Pflicht der Länder innerhalb ihrer Kompetenzbereiche jene Maßnahmen zu setzen, die für die Durchführung bereits abgeschlossener Staatsverträge erforderlich sind. Vgl. Robert Walter/Heinz Mayer, Bundesverfassungsrecht, 9.Aufl., Wien 1999, Rz 251.

<sup>2</sup> Walter/Mayer führen als Beispiele „sozialer Grundrechte“ das Recht auf Arbeit, auf sozialen Schutz und auf Gesundheit an. Als Argument gegen eine verfassungsrechtliche Gewährung von Leistungsrechten in diesen Bereichen wird der Umstand ins Treffen geführt, dass dies im Interesse einer effektiven Leistungsgewährung zu einer weitgehenden Verstärkung der Kompetenzen des VfGH führen müsste, wodurch dieser in Hinkunft weniger über die charakteristischen Merkmale eines Gerichts verfügen würde. Walter/Mayer, B-VG, Rz 1327.

Topos des Vertrauensschutzes ein Schutz auch von Sozialleistungen gegen plötzliche *Veränderungen* abgeleitet wird.<sup>3</sup>

Nur geringe Bedeutung hat dem gegenüber Art. 2 EMRK: Aus dem Schutz des Lebens kann eine über die Abwehr staatlicher Eingriffe hinausgehende Schutzpflicht abgeleitet werden, beispielsweise in Form präventiver Maßnahmen gegen kriminelle Handlungen; allerdings ist sogar unter diesem Blickwinkel der Umfang umstritten und wird nicht dahingehend verstanden, dass der Einzelne weit reichende Ansprüche ableiten könnte.<sup>4</sup>

## 2. Systemgrundlagen

### 2.1 Verfassungsrechtliche Kompetenzlage

Die österreichische Kompetenzlage ist vom Prinzip der beschränkten Ermächtigung bei gleichzeitiger Primärzuständigkeit der Länder geprägt. Wichtige Kompetenzen im Sozialbereich, in denen der Bund zur Gesetzgebung und zur Regelung der Vollziehung zuständig ist, betreffen das Sozialversicherungswesen, den

---

<sup>3</sup> Zum Argument des Verbots eines „Eingriffs in wohlerworbene Rechte“ siehe z.B. OGH am 24.6.1999, 8 Ob A 20/99 w bezüglich der Änderung von Betriebsvereinbarungen über die betriebliche Altersversorgung, in: *ecolex* 2000, S. 140-141. Mit einer Anmerkung zu dieser Entscheidung Wolfgang Mazal, in: *ecolex* 2000, S. 141. Zu der Frage eines „Eingriffs in wohlerworbene Rechte“ im Zusammenhang mit der „Pensionsreform 1988“ ausführlich Richard Novak: Der verfassungsrechtliche Schutz von Anwartschaften vor Eingriffen des Gesetzgebers, in: *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht* 1988, S. 109-115 und Theodor Tomandl, Rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers bei der Pensionsreform, *ZAS* 1996, S. 78.

<sup>4</sup> Vgl. dazu vor allem Michael Holoubek: *Grundrechtliche Gewährleistungspflichten*, Wien 1997, S. 165 ff. sowie Walter Berka: *Lehrbuch Grundrechte*, Wien 2000, Rz 99 ff.

Familienlastenausgleich, Arbeitsmarktpolitik, Versorgungssysteme (Kriegsopfer, Heeresversorgung, Bundesbeamte und Politiker), die Studienförderung sowie die Flüchtlings- und Asylwerber.

Wichtige Landeskompetenzen werden heute im Bereich der Alten- und Pflegeheime, der landesrechtlichen Versorgungssysteme (Landes- und Gemeindebediensteten), Behindertenwesen, Familienförderungen, Kinder- und Säuglingspflege, Kindergartenwesen usw. wahrgenommen.

Ein Zusammenspiel von Bund und Ländern ist im Krankenanstaltenwesen und im Armenwesen vorgesehen: Hier hat der Bund Regelungskompetenzen bezüglich der Grundsätze, und ist den Ländern die Ausführungsgesetzgebung sowie die Vollziehung zugestanden. Der Bund hat allerdings von seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Armenwesen de facto keinen Gebrauch gemacht, sodass die Länder im Bereich der Sozialhilfe die Gesetzgebungskompetenz alleine wahrnehmen.<sup>5</sup>

Kompetenzrechtliche Besonderheiten bestehen in Fragen des Pflegegeldes und der Verbrechensopferversorgung: In beiden Fragen bestand Interesse an bundeseinheitlichen Regelungen,

---

<sup>5</sup> Zur Kompetenzverteilung im Sozialhilferecht m.w.N. Klaus Berchthold: Verfassungsrechtliche Fragen des österreichischen Sozialhilferechts, in: Heinz Krejci (Hrsg.): Probleme der Fürsorge und Sozialhilfe im Wohlfahrtsstaat, Wien 1974, S. 43-62, S. 43 ff.

Zwar wurden Versuche unternommen, ein Bundes-Fürsorgegrundsatzgesetz (FÜG) zu verabschieden, jedoch scheiterten diese Versuche an der Unvereinbarkeit der Vorgaben des Bundes mit den inhaltlichen Vorstellungen der Länder. Dazu Gerhard Melinz: Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe, in: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hrsg.): Sozialhilfe, Wien 2003, S. 27-43.

konnte jedoch eine klare Bundeskompetenz nicht bzw. erst nach langer Zeit geschaffen werden:<sup>6</sup>

Zur Regelung des Bundespflegegeldes wurde eine Spezialkompetenz des Bundes geschaffen, die sich nicht auf die Materien als solche, sondern auf die konkret getroffene Regelung bezieht: Gem. Art. I des BGBl 110/1993 ist der Bund zur „Erlassung, Änderung und Aufhebung von Vorschriften, wie sie im Artikel II des Bundespflegegeldgesetzes enthalten sind“, kompetent. Dies hat zur Konsequenz, dass der Bund aus Eigenem nur marginale Adaptierungen, nicht jedoch eine umfassende Regelungskompetenz für das Bundespflegegeldrecht besitzt.

Zur Regelung der Versorgung von Verbrechenopfern konnte eine Bundeskompetenz erst 2005 geschaffen werden<sup>7</sup>. Bis dahin erfolgte die Leistungsgewährung auf Basis einer Auslobung, die vom zuständigen Bundesminister auf Basis eines Bundesgesetzes abgegeben wurde, das seinerseits auf die Zivilrechtskompetenz gestützt wurde<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu die „Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen“ (BGBl 866/1993), die die Absicht von Bund und Ländern widerspiegelt, im Rahmen der ihnen jeweils zugeordneten Kompetenzbereiche ein umfassendes Pflegeleistungssystem an Geld- und Sachleistungen zu schaffen.

Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des Pflegegeldes fällt gemäß Art. 15 Abs 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder, soweit nicht ausdrücklich Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen des Bundes im Wege bundesverfassungsrechtlicher Vorschriften begründet werden. Art. 1 des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) begründet die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes hinsichtlich „der Erlassung, der Änderung oder der Aufhebung von Vorschriften“, die Pflegegeldansprüche nach dem BPGG regeln.

<sup>7</sup> Art. I BGBl I 48/2005.

<sup>8</sup> Vgl. dazu BGBl 288/1972.

## 2.2 Verwaltungsstrukturen

Der Vollzug der gesetzlichen Regelungen erfolgt in unterschiedlichen Systemen: In Abweichung vom sonst wirksamen Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung<sup>9</sup> ist im bedeutsamen Handlungsfeld „Sozialversicherung“ das Prinzip der Selbstverwaltung verwirklicht. Der Normvollzug erfolgt durch Körperschaften öffentlichen Rechts, in denen Vertreter der Versicherten bzw. der Arbeitgeber Entscheidungsgewalt im Rahmen des Gesetzes haben, und in denen der zuständige Bundesminister kein Weisungsrecht, sondern nur ein Aufsichtsrecht besitzt. In Konsequenz dieser Konstruktion kann der Bundesminister Entscheidungen im Rahmen gesetzlicher Ermessensspielräume nicht determinieren, sondern lediglich gesetzwidrige Entscheidungen aufheben.<sup>10</sup>

Die Bundesverfassung sieht das Prinzip der Selbstverwaltung grundsätzlich nur im Bereich der Vollziehung auf Gemeindeebene vor, soweit die Gemeinden im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel und des ihnen zukommenden eigenen Wirkungsbereichs Vollzugshandlungen setzen. Jedoch wird aus

---

<sup>9</sup> Nach diesem Grundsatz wird Bundesrecht in den meisten Materien durch Landesbehörden vollzogen.

<sup>10</sup> Zur Organisationsstruktur in der Sozialversicherung ausführlich Theodor Tomandl: Gedanken zur Reform des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger Österreichs, in: Soziale Sicherheit 2005, S. 150-173. Aus dieser Konstruktion der Sozialversicherung ergeben sich mitunter Schwierigkeiten betreffend den Rechtsschutz der einzelnen Versicherten, da in Leistungssachen die ordentliche Gerichtsbarkeit zur Entscheidung berufen ist, in Verwaltungssachen hingegen ausschließlich das Aufsichtsrecht des Bundesministers besteht. Die Abgrenzung der „Leistungssachen“ von „Verwaltungssachen“ lässt sich nicht immer ganz eindeutig vornehmen. Dazu Peter Bernhard: Der Rechtsschutz bei Verweigerung freiwilliger Leistungen aus der Krankenversicherung, in: ZAS 1992, S. 114-116.

diesem Umstand auf die Zulässigkeit der Einrichtung weiterer Selbstverwaltungskörper geschlossen.<sup>11</sup>

Eine selbstverwaltete Struktur prägt auch den Vollzug des Arbeitsmarktförderungsrechts: Der Arbeitsmarktservice ist als tripartistisch<sup>12</sup> besetzte Körperschaft öffentlichen Rechts sui generis organisiert, in der die Arbeitsmarktpolitik auf Basis von Leistungsvereinbarungen, die „top down“ entwickelt und vollzogen werden, erfolgt.

### **2.3 Finanzierungsregeln**

Die Finanzierung des österreichischen Sozialsystems erfolgt über Steuern<sup>13</sup> und Beiträge<sup>14</sup>, teilweise auch über sonstige Abgaben<sup>15</sup> und Eigenbeteiligungen<sup>16</sup> für deren Regelung und Erhe-

---

<sup>11</sup> Als maßgebliches Argument für die Zulässigkeit der Einrichtung von weiteren Selbstverwaltungskörpern wird angeführt, dass die Selbstverwaltung, aufgrund der im B-VG enthaltenen Regelungen über die Selbstverwaltung der Gemeinden „im Rahmen des Organisationsplanes der Bundesverfassung gelegen“ sei. Vgl. Walter/Mayer, B-VG, Rz 860 ff.

<sup>12</sup> Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen entsenden Vertreter in die Verwaltungskörper. Mit ihnen sind in den Landesorganisationen des Arbeitsmarktservices Vertreter der jeweiligen Landesregierung, in der Bundesorganisation Vertreter des zuständigen Bundesministers entscheidungsbefugt.

<sup>13</sup> Z.B. die Sozialhilfe, das Pflegegeld, der Staatszuschuss zur Pensionsversicherung, Versorgungssysteme.

<sup>14</sup> Z.B. die Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge.

<sup>15</sup> Z.B. erfolgt die Finanzierung von Familienleistungen (z.B. Kinderbetreuungsgeld) durch eine Dienstgeberabgabe, die von der Lohnsumme abgeführt wird.

<sup>16</sup> Z.B. bei vielen Sachleistungen in der Krankenversicherung sowie bei manchen Familienleistungen (Schulbuch, Schülerfreifahrt).

bung grundsätzlich der Bund zuständig ist. Die Aufteilung der Einnahmen zwischen dem Bund und den ihm zugeordneten Selbstverwaltungsträgern einerseits sowie den Ländern und Gemeinden andererseits erfolgt im Rahmen von mehrjährigen Verträgen über den Finanzausgleich. Auf Grund der Judikatur des VfGH ist dabei das Einvernehmen aller beteiligten Gebietskörperschaften erforderlich.

### **3. Verschränkungsmechanismen**

#### **3.1 Gliedstaatsverträge**

Für den Sozialbereich nicht unwesentlich sind Gliedstaatsverträge, die die Gebietskörperschaften gem. Art. 15a B-VG als völkerrechtliche Verträge miteinander schließen. Auf Basis dieser Vereinbarungen wird beispielsweise seit Jahrzehnten für die Finanzierung des Gesundheitswesens ein jeweils auf einige Jahre befristeter Konsens erzielt, der dann durch Bundes- und Landesgesetze umgesetzt wird; auch die jüngste Gesundheitsreform basiert auf einem derartigen Gliedstaatsvertrag. Auch die Gewährleistung von Patientenrechten wurde zwischen dem Bund und jedem Land in einem Gliedstaatsvertrag vereinbart.<sup>17</sup>

#### **3.2 Konsultationsmechanismus**

Um zu vermeiden, dass eine Gebietskörperschaft im Rahmen ihrer Kompetenzen Regelungen schafft, die finanzielle Nachteile für andere Gebietskörperschaften und damit Verschiebungen im Finanzausgleich bewirken können, haben sich Bund und Länder

---

<sup>17</sup> Die tatsächliche Durchsetzbarkeit der Patientenrechte basiert allerdings auf der zivilrechtlichen Judikatur zum Behandlungsvertrag.

im Rahmen eines Gliedstaatsvertrages einem Verhandlungsmechanismus unterworfen<sup>18</sup>, der verpflichtend ist, wenn das Regelungsvorhaben derzeit ca. 1,3 Mio. Euro<sup>19</sup> – und damit relativ geringfügige Veränderungen – überschreitet. Für den Fall, dass im Konsultationsgremium eine Einigung nicht erzielt wird, sind tatsächlich entstandene zusätzliche finanzielle Ausgaben über Prüfung durch die jeweiligen Vertragspartner zu ersetzen, soweit sie einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Vollziehung entsprechen.

## **4. Auswertung**

### **4.1 Kritik**

Die konkrete Ausgestaltung des föderalen Prinzips der Verfassung in jenen Fragen, die für die österreichische Sozialpolitik relevant sind, ist Ursache für vielfältige Systemmängel. Dafür gibt es plastische Beispiele aus den letzten Jahren:

Wenn beispielsweise im Bund als Ergebnis enormer politischer Anstrengungen das Pensionssystem massiv verändert und damit große finanzielle Entlastungen für die öffentlichen Haushalte erreicht werden, jedoch keine Möglichkeit besteht, einen vergleichbaren Entlastungseffekt in den Ländern zu bewirken, entstehen unter Berufung auf die föderale Struktur des Staates sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichheiten.

---

<sup>18</sup> Die bundesgesetzliche Regelung findet sich in BGBl I 1999/35 idF BGBl I 2003/100.

<sup>19</sup> Vgl. aktuell die Kundmachung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Betragsgrenzen (Bund) nach der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus für das Jahr 2006, BGBl II 2006/38.

Problematisch sind auch die Fehlsteuerungen im Gesundheitswesen: Im Endeffekt sind die Planungskompetenzen so ineffektiv, dass eine effiziente Mittelverwendung nicht gewährleistet ist; von besonderer Dramatik sind jedoch die Effekte, die in der nicht gelungenen Koordination der den Krankenkassen zur Finanzierung zugewiesenen Behandlungsleistung im extramuralen Bereich einerseits und dem überwiegend den Ländern zur Finanzierung zugewiesenen Bereich der Anstaltspflege entstehen. Sowohl volkswirtschaftlich als auch betriebswirtschaftlich gesehen ist das derzeitige Regelungssystem suboptimal, weil es überwiegend eine Strategisierung zugunsten der gesetzlichen Krankenversicherung zulässt.

Symptomatisch ist auch ein Streit um die Transportkosten im Gesundheitswesen: Krankenversicherungsträger, Länder und Rettungsorganisationen sehen sich vor dem Druck steigender Kosten und sich leerender Kassen gezwungen, die jeweils eigenen Lasten zu reduzieren. Dieses Sachthema steht für viele vergleichbare, in denen die Rechtsentwicklung problematisch ist: Durch eine Gebietskörperschaft wird ein Anspruchsniveau geschaffen, das realiter nicht eingelöst werden kann, und mit fortschreitendem Ausbau zieht sich die betreffende Gebietskörperschaft aus der finanziellen Verantwortung zurück. Konsequenz sind eine Brüskierung der anderen Akteure im System und Verwirrung, Verängstigung und Vertrauensverlust der Bürger.

Jahrelang ungelöst war die Kostentragung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Betreuung von Asylbewerbern während des Asylverfahrens: Die ursprünglich zuständigen Sozialhilfeträger wurden durch Novellen in den Landesgesetzen entlastet, und die Sachfrage damit dem Bund zur Regelung zugeschoben.

## 5. Gesundheitsplattformen<sup>20</sup>

Solche Entwicklungen sind möglich, solange im föderalen System keine auf Dauer konsistente Deckung von finanzieller Verantwortung und Regelungsverantwortung existiert und scheinen unausweichlich, wenngleich unter Sachgesichtspunkten unerfreulich: De lege et de constitutione lata entfaltet der Föderalismus Wirkungen, die nicht unwesentlich zu Ineffizienz und Veränderungsresistenz führen. In der letzten Gesundheitsreform wurde ein Modell entwickelt, mit dem diese Probleme überwunden werden können, ohne dass es gravierender Veränderungen des geltenden Rechts bedarf.

Ausgangspunkt der Neuregelung war die Erkenntnis, dass angesichts der zwischen Bund und Ländern geteilten Gesetzgebungskompetenz keine Regelungen geschaffen werden können, die Konzepte umsetzen, die die Leistungspflicht und die Finanzierungsverantwortung bündeln und in eine Hand legen. Eine derartige Homogenität wäre zwar auf den ersten Blick ökonomisch bestechend, weil es der Erfahrung in vielen Wirtschaftsunternehmungen entspricht, dass derartige Rahmenbedingungen effizienzsteigernd sind, sie ist jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch: Sie würde zu einer enormen Konzentration von Finanzkraft und Entscheidungsgewalt in einem Subsystem der Gesellschaft führen, das für das soziale Wohlergehen der Menschen zentrale Bedeutung besitzt und ist insofern strukturtheoretisch und machttheoretisch fragwürdig. Unter beiden Gesichtspunkten ist es sinnvoll, dass sich unsere Gesellschaft in der Vergangenheit nicht für ein einheitliches System, sondern für eine strukturelle Vielfalt entschieden hat, in der öffentliche und private Unternehmungen, gemeinnützige und auf Gewinn gerichtete, beitrags- und steuerfi-

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu Wolfgang Mazal: Kooperation kraft Vereinbarung? in: ZAS 2005, S. 100-106.

nanzierte Systemelemente, staatsverwaltete und selbstverwaltete Bereiche kombiniert werden.

Die bisher geltenden Regelungen führten zwar dazu, dass die wesentlichen Akteure innerhalb der von ihnen zu verantwortenden Systemteile Effizienz steigernde Maßnahmen setzten, stellte sie allerdings auch vor die Versuchung, zu Lasten der Effizienz des Gesamtsystems gegeneinander zu agieren. Der systemtheoretisch nächste Schritt der Entwicklung soll daher zur Etablierung einer Struktur führen, in der sichergestellt wird, dass die wesentlichen Akteure zugunsten der Effizienzerhöhung zusammenarbeiten. Dieses Ziel wurde durch Schaffung einer Bundesgesundheitsagentur sowie von Gesundheitsplattformen verfolgt, die nach langer Diskussion zwischen dem Bund und den Ländern vereinbart wurden.

Ob diese Ziele erreicht werden, hängt von einer Vielzahl von Imponderabilien ab, sodass sich erst in Zukunft erweisen wird, ob die neue Struktur erfolgreich sein wird.

# Der soziale Bundesstaat Schweiz

*Ursula Abderhalden*

Im Namen Gottes des Allmächtigen  
das Schweizervolk und die Kantone,  
in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung,  
im Bestreben den Bund zu erneuern, um Freiheit, Demokratie,  
Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegen-  
über der Welt zu stärken,  
im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre  
Vielfalt in der Einheit zu leben,  
im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der  
Verantwortung gegenüber künftigen Generationen,  
Gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass  
die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen,  
Geben sich folgende Verfassung<sup>1</sup>

Schon diese Präambel der schweizerischen Verfassung enthält Hinweise sowohl auf das Bundesstaatsprinzip als auch das Sozialstaatsprinzip als tragende Elemente der Schweiz: Die Tatsache, dass es neben dem Schweizervolk die Kantone sind, die sich die Verfassung geben, zeigt die tragende Rolle der Kantone im Bundesstaat; und der Hinweis auf das Bewusstsein, dass sich die Stärke des Volkes misst am Wohl der Schwachen, zeigt auch die soziale Verantwortung, die der Staat zu übernehmen gewillt ist.

Im Folgenden werde ich zunächst den Gehalt der beiden Prinzipien in der Schweiz anhand der maßgebenden Bestimmungen der

---

<sup>1</sup> Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) (BV).

Bundesverfassung erläutern. Dabei werde ich auch auf die grundlegenden Neuerungen der letzten Jahre eingehen. Zum Schluss werde ich thesenartig einige Besonderheiten des Schweizer Systems aufzeigen.

## **I. Das Bundesstaatsprinzip in der Schweiz**

### **A. Die Schweiz als historisch gewachsener Bundesstaat**

Dass die Schweiz ein Bundesstaat ist, ist für jeden Schweizer selbstverständlich. So musste selbst Napoleon Bonaparte schon 1803 erkennen, dass die „Schweiz von der Natur selbst zu einem Bundesstaate bestimmt sei“<sup>2</sup>. Und auch heute, in einem sich stark wandelnden internationalen Kontext wird kaum jemand in der Schweiz bestreiten, dass sie nur mit einem föderalistischen System existieren kann.

Diese Selbstverständlichkeit, mit der der Föderalismus und damit auch das Bundesstaatsprinzip<sup>3</sup> in der Schweiz akzeptiert sind, ergibt sich in erster Linie aus der Geschichte des Landes: Es hat nicht, wie dies in anderen Bundesstaaten der Fall ist, sein Territo-

---

2 Präambel der Mediationsakte von 1803 in der offiziellen, beglaubigten deutschen Übersetzung, zu finden unter <http://www.admin.ch/ch/d/bk/mediation/index.html> (zuletzt eingesehen am 11.6.2006).

3 Diese beiden Begriffe sind nicht deckungsgleich: Der Föderalismus bezeichnet eine politische Idee, während der Bundesstaat und damit das Bundesstaatsprinzip jene rechtliche Organisationsform meint, mit der diese Idee in Staaten und ihren Verfassungen umgesetzt werden (vgl. Peter Saladin: Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: Zeitschrift für Sozialreform 1984 II 431, S. 439).

rium in kleinere Einheiten aufgeteilt. Vielmehr haben sich die Klein- und Kleinststaaten, die heute die Schweiz bilden, freiwillig zu einem Bund zusammengeschlossen.<sup>4</sup> Deshalb sind die Kantone laut der Bundesverfassung auch heute noch „souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist“<sup>5</sup>, obwohl man sie wohl kaum als souverän im klassischen Sinn – ausgestattet mit höchster, dauernder, absoluter, unteilbarer und rechtlich unverantwortlicher Gesetzgebungsgewalt – bezeichnen kann<sup>6</sup>.

## **B. Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen**

Die grundlegenden Bestimmungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sind Art. 3 und Art. 42 BV. Die beiden legen – in leicht unterschiedlichen Formulierungen – fest, dass der Bund diejenigen Aufgaben erfüllt, die die Bundesverfassung ihr zuweist. Diese subsidiäre Generalkompetenz zugunsten der Kantone<sup>7</sup> (oder umgekehrt formuliert: Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Bundes<sup>8</sup>) führt zu einer lückenlosen Kompetenzverteilung. Es gibt keine Staatsaufgaben, die weder

---

4 Vgl. zur Entstehung des Bundesstaates Schweiz ausführlich Alfred Kölz: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992.

5 Art. 3 BV.

6 Vgl. zur Souveränität der Kantone Gerhard Schmid: Souveränität, Staatlichkeit und Identität der Kantone, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1984, S. 104 f.

7 Rainer J. Schweizer: Art. 3 BV, in Bernhard Ehrenzeller/Philippe Matronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender: Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 10.

8 René Rhinow: Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, Rz. 645.

dem Bund noch den Kantonen zugeordnet werden können. In denjenigen Aufgabenbereichen, die die Kantone erfüllen, sind letztere nicht nur frei in der Art *wie* sie eine Aufgabe erfüllen, sondern auch, *ob* sie diese überhaupt wahrnehmen wollen. Grundsätzlich sind die Kantone also frei, die Wahrnehmung einer Aufgabe ganz Privaten zu überlassen. Ausnahmen hierzu können allerdings aus den Grundrechten entstehen, die nicht bloß Abwehrrechte sind, sondern aufgrund derer vom Staat auch gewisse Leistungen verlangt werden können.<sup>9</sup>

Da den Kantonen nicht nur die subsidiäre Generalkompetenz zukommt, sondern ihnen in der Praxis auch tatsächlich viele Kompetenzen überlassen worden sind, sind sie stärker als die Gliedstaaten in den meisten anderen Bundesstaaten. Weiter gestärkt wird die Rolle der Kantone durch den sogenannten Vollzugsföderalismus. So bestimmt Art. 46 BV, dass die Kantone das Bundesrecht nach Maßgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen, wobei ihnen möglichst große Gestaltungsfreiheit zukommen soll.

### **C. Die Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

Seit der Schaffung des Bundesstaates Schweiz 1848 haben sich trotz vieler Teilrevisionen der Bundesverfassung seine Strukturen kaum verändert. In der Wirtschaft und der Gesellschaft haben jedoch grundlegende Veränderungen stattgefunden. In den letzten Jahren hat man deshalb in der Schweiz das Bedürfnis nach einer umfassenden Erneuerung des Föderalismus erkannt. Im Rahmen eines umfassenden Reformprojekts, ursprünglich geplant als Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, wurde deshalb die Föderalismusreform in Angriff genommen. Die mit

---

<sup>9</sup> Rhinow (FN 8), Rz. 659 f.

der Reform zusammenhängenden neuen Verfassungsnormen wurden inzwischen von Volk und Kantonen in einer Referendumsabstimmung angenommen, die dazugehörigen ausführenden Gesetzesbestimmungen wurden nun vom Parlament ausgearbeitet. Die gesamte Reform soll am 1. Januar 2008 in Kraft treten.

Kernanliegen der Vorlage ist es, Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen zu stärken. Dies setzt eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung voraus. Weiter wird die bundesstaatliche Zusammenarbeit effizienter ausgestaltet, die interkantonale Zusammenarbeit substanziell ausgebaut und der Finanzausgleich unter den Kantonen wirkungsvoller und vor allem politisch steuerbar gestaltet.<sup>10</sup>

Damit diese Ziele erreicht werden können, stützt sich die NFA auf vier Pfeiler:

### **1. *Aufgabenteilung und Subsidiarität***

Doppelspurigkeiten und unklare Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen sollen mittels Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung verringert werden. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach Nutznießer sowie Kosten- und Entscheidungsträger identisch sein müssen, soll vermehrt zum Tragen kommen.

Die Stellung der Kantone im Bund soll gestärkt werden, indem das Subsidiaritätsprinzip vermehrt angewendet wird. Dadurch kann sich der Bund auch vermehrt denjenigen Aufgaben widmen, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Um diese Ziele zu erreichen, ist der Grundsatz der Subsidiarität neu auch in der Bundesverfassung festgeschrieben (Art. 5a), wo-

---

<sup>10</sup> Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002, S. 2291 ff.

bei er sich nicht nur auf das Verhältnis Bund - Kantone, sondern auch auf das Verhältnis Staat - Private bezieht. Dieser Festlegung des Subsidiaritätsgrundsatzes in der Bundesverfassung ist jedoch auch Kritik erwachsen. Dies geschah, weil man sich erst bei der kürzlich durchgeführten Totalrevision der Bundesverfassung dafür entschieden hatte, den Begriff Subsidiarität nicht zu verwenden, denn „er eignet sich wegen seiner hochgradigen Unschärfe nicht zur textlichen Verankerung in der Verfassung selbst“<sup>11</sup>.

Zur Konkretisierung des unklaren Begriffs wurden mit der NFA weitere Grundsätze für die Erfüllung und Zuweisung staatlicher Aufgaben in die Verfassung aufgenommen, diese vermögen jedoch nicht mehr Klarheit zu bringen als es das Subsidiaritätsprinzip selbst tut<sup>12</sup>. So bestimmt Art. 43a Abs. 1 BV, der Bund solle nur diejenigen Aufgaben übernehmen, „die die Kraft der Kantone übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen“, ohne dass er Hinweise gibt, wann dies der Fall sein soll. Da diese Bestimmung nichts an der grundsätzlichen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen ändert, nach der es einer Verfassungsbestimmung bedarf, um eine Bundeskompetenz zu schaffen, bleibt es weiterhin dem Verfassungsgeber und damit dem Volk vorbehalten zu bestimmen, wann eine Aufgabe die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung bedarf. So betrachtet schafft die Bestimmung gegenüber der bisher geltenden Bundesverfassung keinen großen Mehrwert.

---

<sup>11</sup> Rhinow, FN 8, Rz. 227.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu ausführlich René Rhinow: Bundesstaatreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: René L. Frey (Hrsg.): Föderalismus – zukunftstauglich?!, Zürich 2005, S. 77 f.

## **2. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen**

Auch nach einer Aufgabenentflechtung wird es im Bundesstaat immer Aufgaben geben, die nur von Bund und Kantonen gemeinsam sinnvoll gelöst werden können. Deshalb werden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen eingeführt. Es wird vermehrt Mehrjahresprogramme mit Globalsubventionen geben. Ziel ist dabei, die finanziellen Mittel sparsam und zugleich wirksam einzusetzen. Zudem soll die heutige Normendichte reduziert werden.<sup>13</sup>

Auch bei der Umsetzung von Bundesrecht sollen Bund und Kantone vermehrt zusammenarbeiten: Mittels Programmvereinbarungen können Bund und Kantone zudem miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.<sup>14</sup>

## **3. Institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Kantonale Aufgaben sollen in der Zukunft vermehrt mittels interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt werden. Um dies zu gewährleisten werden die Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht in die Bundesverfassung eingefügt (Art. 48a). Mit der Allgemeinverbindlicherklärung kann das Parlament in auf Verfassungsebene festgelegten Bereichen einen interkantonalen Vertrag von gesamtschweizerischem Interesse auf Antrag von 18 Kantonen für alle Kantone verbindlich erklären. Diese Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt durch einen dem fa-

---

<sup>13</sup> BBl 2002, S. 2340.

<sup>14</sup> Neuer Art. 46 Abs. 2 BV.

kultativen Referendum<sup>15</sup> unterstehenden Bundesbeschluss. Mit der Beteiligungspflicht kann das Parlament in denselben Bereichen auf Antrag von mindestens der Hälfte der zu beteiligenden Kantone die übrigen Kantone zur Beteiligung an einer regionalen interkantonalen Vereinbarung verpflichten. Dieser Bundesbeschluss untersteht nicht dem Referendum.

Diese Arten der Verpflichtung der Kantone zur Zusammenarbeit werden heute in der Schweiz mit großem Misstrauen betrachtet, da Kantone gegen ihren Willen zur Beteiligung verpflichtet werden können, ein Vorgehen, das dem schweizerischen Föderalismus bisher völlig fremd war. In den verpflichteten Kantonen entfällt zudem die Genehmigung des Kantonsparlaments und allenfalls des Volkes, und diese Genehmigung wird nur bedingt durch das demokratische Verfahren auf Bundesebene ersetzt<sup>16</sup>. Welche Bedeutung diese neuen Instrumente des Föderalismus in der Praxis erlangen werden, wird sich allerdings erst noch zeigen müssen, denn das mit ihnen verbundene Verfahren ist kompliziert und wegen des Referendums bei der Allgemeinverbindlicherklärung risikoreich.

#### **4. *Der neue Finanzausgleich im engeren Sinn***

Der neue Finanzausgleich zeichnet sich durch die Unterscheidung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich aus. Damit soll der Finanzausgleich gezielter und effektiver werden. Das heutige undurchsichtige, komplizierte und nur für wenige Spezialisten

---

<sup>15</sup> Fakultatives Referendum: Die Allgemeinverbindlicherklärung wird auf Verlangen von 50.000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet (Art. 141 BV).

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Rhinow (FN 12), S. 84 ff.

durchschaubare System soll durch einen transparenten und nachvollziehbaren Finanzausgleich ersetzt werden.<sup>17</sup>

Insgesamt wird mit der NFA der Föderalismus grundlegend reformiert. Besonders die Rolle der Kantone wird gestärkt und kooperative Elemente werden gefördert. Welche Bedeutung insbesondere die verschiedenen neuen Instrumente im System des Schweizer Föderalismus in Zukunft spielen werden, wird sich aber erst noch weisen. Gerade auf dem Gebiet des Sozialstaates könnten sie aber in Zukunft eine wichtige Rolle spielen.<sup>18</sup>

## **II. Das Sozialstaatsprinzip in der Schweiz**

Das Sozialstaatsprinzip findet seinen Niederschlag in verschiedensten Bestimmungen der Bundesverfassung. Diese bilden die Sozialverfassung. Unter ihr ist die Summe aller „sozial“ relevanten Bestimmungen der Bundesverfassung zu verstehen.<sup>19</sup>

Schon die Präambel weist auf diesen Grundsatz hin, indem sie die Stärke des Volkes am Wohl der Schwachen misst und Art. 2 BV ernennt sowohl das Fördern der gemeinsamen Wohlfahrt als auch die möglichst große Chancengleichheit unter Bürgerinnen und Bürgern zum Zweck der Eidgenossenschaft. Damit wird deutlich, dass die Sozialstaatlichkeit ein Strukturprinzip und Wesensmerkmal der Schweiz ist.

In verschiedenen Arten von Bestimmungen schlägt sich das Sozialstaatsprinzip in der Bundesverfassung nieder: es sind dies zu-

---

<sup>17</sup> BBl 2002, S. 2295.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur neuen Bildungsverfassung, in Abschnitt D.

<sup>19</sup> René Rhinow: Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, Rz. 3034.

nächst der Sozialzielartikel (Art. 41 BV), dann die sozialen Grundrechte und schließlich Kompetenznormen aus dem Bereich der Sozialverfassung. Besonders bei letzteren lässt sich allerdings nicht abschließend festlegen, welche Bestimmungen der Sozialverfassung zuzuordnen sind, da der Begriff „sozial“ keine klaren Konturen aufweist. Im Rahmen dieser Arbeit kann denn auch keine umfassende Auseinandersetzung mit dem Begriff „sozial“ erfolgen; es soll an dieser Stelle einzig darauf hingewiesen sein, dass das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht wohl den wichtigsten Bereich der Sozialverfassung darstellen. Aber auch die Bereiche Gesundheitswesen und Bildung müssen zur Sozialverfassung gezählt werden. In einem weiteren Sinn zähle ich sogar das Steuer- und Abgaberecht zur Sozialverfassung und zwar in dem Sinne, dass Bemessung und Höhe von Steuern einen wesentlichen Einfluss auf das soziale Gefüge innerhalb eines Landes haben. Als „ungerecht“ empfundene Steuern werden denn auch oft gleichzeitig als unsozial empfunden.

## **A. Sozialziele**

Eine zentrale Bestimmung der schweizerischen Sozialverfassung ist Art. 41, der die Sozialziele festlegt. Er enthält „das Konzentrat des Sozialstaatsgedankens“<sup>20</sup> und ergänzt die Staatszwecke, welche in Art. 2 BV ihren Ausdruck gefunden haben.

Die Bestimmung enthält in Abs. 2 die wichtigsten Elemente der Sozialstaatlichkeit der Schweiz. Dies sind die folgenden:

- Soziale Sicherheit
- Gesundheitspflege

---

<sup>20</sup> Margrith Bigler-Eggenberger: Art. 41 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar (St. Galler Kommentar), Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 10.

- Familienförderung
- Bereitstellung von Arbeit
- Verfügbarkeit von Wohnraum zu tragbaren Bedingungen
- Förderung der Bildung
- Jugendschutz sowie Förderung und Integration der Jugendlichen im Allgemeinen.

Diese Auswahl ist nicht zufällig, sondern umfasst diejenigen Felder der Sozialpolitik, in denen es um elementare Aspekte des menschlichen Daseins in einer modernen, hochkomplexen Gesellschaft geht<sup>21</sup>. Dabei hat die Bestimmung aber nur beschränkte normative Bedeutung, da es sich bei Art. 41 BV um eine nicht justiziable Staatszielbestimmung handelt (ausdrücklich festgehalten in Art. 41 Abs. 4 BV). Dies hat folgende Konsequenzen<sup>22</sup>:

Art. 41 BV nimmt sowohl den Bund als auch die Kantone in die Pflicht, sich für die genannten Ziele einzusetzen. Somit schafft die Bestimmung keine neuen Kompetenzen von Bund und Kantonen. Diese ergeben sich aus den Kompetenznormen der Bundesverfassung.

Weiter verschafft die Bestimmung im Gegensatz zu den Grundrechten keine Ansprüche von Privaten gegenüber dem Staat.

Die Sozialziele ermächtigen Bund und Kantone auch nicht, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen.

Art. 41 Abs. 1 macht außerdem deutlich, dass auch im Sozialbereich staatliches Handeln nur subsidiär zur privaten Verantwortung zum Tragen kommt. Gesellschaftliche Solidarität setzt ein, wo das Individuum seine Bedürftigkeit nicht (mehr) aus eigener Kraft beheben und somit auch nicht verantworten kann.

---

<sup>21</sup> BBl 1997 I 202.

<sup>22</sup> Vgl. zum Folgenden: Rhinow (FN 8), Rz. 3055 ff.

Grenzen für die Verfolgung der Sozialziele durch Bund und Kantone setzen jeweils die verfügbaren Mittel. Da diese in der Regel beschränkt sind, kommt es zu einer Interessenabwägung, die bestimmt, wofür die Mittel eingesetzt werden. Diese Abwägung und damit die Festlegung und der Einsatz der verfügbaren Mittel ist natürlich – wie in jedem Staat – Gegenstand von intensiven politischen Diskussionen.

## **B. Soziale Grundrechte**

Neben den Sozialzielbestimmungen beinhalten auch verschiedene Grundrechte soziale Aspekte. Während viele Grundrechte, wie beispielsweise die Religionsfreiheit, die persönliche Freiheit und der Schutz der Familie, die Rechtsfreiheit oder die Wirtschaftsfreiheit nur am Rande soziale Aspekte enthalten, stehen letztere bei anderen im Vordergrund.

### **1. Schutz von Kindern und Jugendlichen (Art. 11 BV)**

Beim Schutz von Kindern und Jugendlichen handelt es sich um eine Präzisierung des Schutzes der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV). Der Verfassungsgeber wollte damit der besonderen Situation von Minderjährigen Rechnung tragen.<sup>23</sup> Im Rahmen der Grundrechte ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen eine besondere Bestimmung. Aufgrund der Unbestimmtheit der Formulierung rückt die Bestimmung stark in die Nähe einer Zielnorm wie Art. 41 BV und ist nur beschränkt justiziabel<sup>24</sup>. Es lassen sich daraus somit nur schwer konkrete Ansprüche ableiten.

---

<sup>23</sup> Ruth Reusser/Kurt Lüscher, Art. 11 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar (St. Galler Kommentar), Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 8.

<sup>24</sup> Vgl. Reusser/Lüscher (FN 23), Rz. 11.

## **2. *Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)***

Ebenfalls ein Grundrecht mit stark sozialem Inhalt ist das Recht auf Hilfe in Notlagen. Das Recht garantiert dem Einzelnen, was für eine menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettlerexistenz zu bewahren vermag<sup>25</sup>. Der aus dem Grundrecht erwachsende Anspruch gegenüber dem Staat umfasst einzig die im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel. Er beschränkt sich also auf die Überlebenshilfe. Dies hat zur Folge, dass bei diesem Grundrecht Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen, das Grundrecht also nicht eingeschränkt werden darf. Dies wiederum bedeutet, wie das Bundesgericht festhielt, dass sich alle in der Schweiz anwesenden Personen darauf berufen können und zwar unabhängig davon, aus welchen Gründen die Notlage entstanden ist.<sup>26</sup> Das Bundesgericht entschied deshalb, dass sich auch illegal anwesende Asylbewerber, die durch Verheimlichen ihrer Identität ihre Ausschaffung<sup>27</sup> verunmöglichen, auf dieses Grundrecht berufen dürfen und einen Anspruch auf Nothilfeleistungen haben<sup>28</sup>.

---

25 BGE 131 I 166-172.

26 Margrith Bigler-Eggenberger: Art. 12 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar (St. Galler Kommentar), Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 19 ff.

27 Schweizerisch für „Abschiebung“ laut Wikipedia unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Ausschaffung> (zuletzt eingesehen am 6.6.2006). Danach ist die Zwangsmaßnahme der Ausschaffung oder eben der Abschiebung der behördliche Vollzug einer in einem rechtsstaatlichen Verfahren festgestellten Ausreisepflicht.

28 BGE 131 I 166 ff.

### **3. Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV)**

Alle in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen haben Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Was unter den Grundschulunterricht fällt, wird von den Kantonen festgelegt. Der Bund hat allerdings die Möglichkeit, mittels Rechtsprechung, Minimalstandards festzulegen.<sup>29</sup> Danach muss der Grundschulunterricht ausreichend sein, um das Leben zu meistern, einen Beruf auszuüben und die demokratischen Rechte und Freiheitsrechte benutzen zu können. Er muss allen Kindern offen stehen, er muss obligatorisch und unentgeltlich sein, und er steht unter staatlicher Leitung oder Aufsicht. Letzteres lässt allerdings Raum für Privatschulen, es besteht kein staatliches Monopol auf Grundschulen<sup>30</sup>. Da es sich bei der Grundschulbildung um eine kantonale Kompetenz handelt, richtet sich der Anspruch an die Kantone und Gemeinden. Die grundrechtliche Garantie fungiert dabei als Rahmen der kantonalen Schulhoheit und erlaubte es, mittels der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen Minimalstandard festzulegen.

#### **C. Kompetenznormen**

Ein zentrales Element der schweizerischen Sozialverfassung sind die sozialpolitisch relevanten Kompetenzbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge in der Bundesverfassung. Aus dem Prinzip der subsidiären Generalkompetenz der Kantone ergibt es sich, dass die Bundesverfassung abgesehen von wenigen Ausnahmen nur die Kompetenzen des Bundes umschreibt, nicht aber diejenigen der Kantone.

---

<sup>29</sup> Vgl. Hierzu Regula Kägi-Diener: Art. 19 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar (St. Galler Kommentar), Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 11 ff.

<sup>30</sup> Rhinow (FN 8), Rz. 3114.

## **1. Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Sozial- verfassung**

Wichtigste Bundeskompetenzen sind diejenigen aus dem Bereich der Sozialversicherungen, mit denen der Bund zum Aufbau eines eigentlichen Auffangnetzes der sozialen Sicherheit betraut wird. Unter sozialer Sicherheit versteht die Bundesverfassung dabei eine angemessene Sicherung des Lebensunterhalts in allen Wechselfällen des Lebens.<sup>31</sup> Um diese sicherzustellen, werden die Zuständigkeiten des Bundes betreffend die verschiedenen Sozialversicherungen ergänzt durch Kompetenzen der Kantone auf dem Gebiet der Sozialhilfe.

Die vom Bund geschaffenen Sozialversicherungen sind in erster Linie Verdienstausfalls-Versicherungen, die an bestimmte Risiken anschließen. Folgende Risiken werden versichert: Alter, der Tod des Versorgers, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Unfall im Militärdienst, Erwerbsausfall im Militärdienst, Familienlasten sowie Mutterschaft.

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung, welche die Risiken Alter und Tod des Versorgers abdeckt, sowie die Invalidenversicherung funktionieren nach dem sogenannten Drei-Säulen-Prinzip, das sich zusammensetzt aus der Sozialversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge (Art. 111 Abs. 1 BV).

Die Familienzulagen, die gegen das „Risiko“ Familie absichern sollen, wurden vom Bund bisher nur partiell wahrgenommen, die Kantone haben in diesem Bereich umfangreiche Kompetenzen, was zu unterschiedlichen Zulagen in den verschiedenen Kantonen führt.

Eine besondere Situation herrschte lange Zeit bei der Mutterschaftsversicherung: Schon seit 1945 findet sich in der Bundes-

---

<sup>31</sup> Rhinow (FN 8), Rz. 3069.

verfassung die Pflicht des Bundes zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung (Art. 116 BV). Erst im Jahre 2004 wurde aber eine minimale Mutterschaftsversicherung eingeführt.<sup>32</sup> Diese lange Zeitspanne von fast 60 Jahren lässt sich durch das typisch schweizerische System der Referendumsdemokratie erklären:

Jedes Bundesgesetz untersteht dem fakultativen Referendum und gerade im Sozialbereich, wo verschiedene politische Ideologien aufeinandertreffen, ist es oft schwierig, einen Kompromiss zu finden, der in der Volksabstimmung eine Mehrheit findet.

Auch in anderen Bereichen der Sozialversicherungen kommt es deshalb immer wieder zu Referendumsabstimmungen, insbesondere in der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Hier wird in der Regel gleich nach Durchführung einer Reform die nächste in Angriff genommen, damit die Versicherung in angemessener Zeit jeweils neuen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten angepasst werden kann. Ebenfalls immer wieder Gegenstand von Referenden ist die Arbeitslosenversicherung, die oft als Motiv für politische Flügelkämpfe herhalten muss. Auch hier sind Reformen nur in kleinen Schritten möglich.

Neben den Sozialversicherungen hat der Bund auch noch weitere sozial relevante Kompetenzen, so beispielsweise diejenige zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus (Art. 108 BV), zum Mietwesen (Art. 109 BV), zum Arbeitsrecht (Art. 110 BV), zur Opferhilfe (Art. 124 BV) oder zum Schutz der Gesundheit (Art. 118 BV).

---

<sup>32</sup> Dies geschah nicht im Rahmen eines Bundesgesetzes über die Mutterschaftsversicherung, sondern im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (Erwerbsersatzgesetz, EOG, SR. 837.1), das nun Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft heißt.

## **2. Kantonale Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialverfassung**

Obwohl mit den Sozialversicherungen ein großer Anteil der „sozialen“ Kompetenzen dem Bund zukommt, sind den Kantonen umfassende Zuständigkeiten verblieben. Zunächst ist zu erwähnen, dass aufgrund des Systems des Vollzugsföderalismus den Kantonen umfassende Vollzugskompetenzen bei den gesamtschweizerischen Sozialversicherungen zukommen. Die Sozialversicherungsbeiträge werden beispielsweise durch kantonale Amtsstellen verwaltet.

Zu den kantonalen Kompetenzen gehört auch die die Sozialversicherungen ergänzende Sozialhilfe (Art. 115 BV), die dann zur Anwendung kommt, wenn die Sozialversicherungen den Lebensunterhalt nicht zu decken vermögen. Der diesbezügliche Minimalstandard wird durch das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen vom Bund und in diesem Fall insbesondere durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung festgelegt.

Ein traditionell sehr wichtiges Element des schweizerischen Föderalismus ist die Schulhoheit (Art. 62 BV). Der Bund legt hier Minimalstandards fest, um eine ausreichende Schulbildung sicherzustellen. Diese ergeben sich auch aus dem Grundrecht auf Grundschulunterricht.

Eine Besonderheit des Schweizer Systems, die zwar nicht zur Sozialverfassung im engeren Sinn zählt, aber doch starke Auswirkungen auf das soziale Gefüge in der Schweiz hat, ist die Steuerhoheit der Kantone: Die Höhe eines Großteils der Einkommensteuer legen die Kantone fest. Sie bestimmen Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge. Eine bundesweite Steuerharmonisierung besteht nur bezüglich Steuerpflicht, Gegenstand, zeitlicher Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht (Art. 129 Abs. 2 BV). Dies führt zum Steuerwettbewerb, der zwar

einerseits die Steuern tief hält<sup>33</sup>, andererseits aber entstehen so Ungleichbehandlungen in der Steuerbelastung der Einwohner verschiedener Kantone, weshalb der Steuerwettbewerb oft als unsozial empfunden wird.

#### **D. Die neue Bildungsverfassung – „Bildungsraum Schweiz“**

Ziel der Schweizer Kompetenzverteilung und der Schweizer Sozialpolitik ist nicht ein unkoordiniertes Nebeneinander von Bund und Kantonen, sondern vielmehr ein einheitliches Ganzes, das jedoch gleichzeitig den Kantonen größtmöglichen Gestaltungsraum überlässt. Letzteren zu erhalten, ist in den letzten Jahren immer schwieriger geworden, da einheitliche Regelungen immer mehr gefragt sind, aber gleichzeitig die Regionen immer noch stark auf ihrer Autonomie bestehen, und Entscheidungen oft mehr auf der Basis von Ideologien gefällt werden als auf derjenigen von sachlichen Argumenten<sup>34</sup>. Um trotzdem die notwendigen Vereinheitlichungen zu erreichen, ohne die kantonale Schulhoheit mehr zu beschneiden als unbedingt notwendig, wurden unter dem Oberbegriff „Bildungsraum Schweiz“ die Revision der Bildungsverfas-

---

33 Dies geschieht allerdings eher in den höheren Einkommensklassen, da die Kantone zahlungskräftige Steuerzahler anziehen wollen.

34 Klassisches Beispiel hierfür ist die zwischen den Kantonen heftig geführte Diskussion um die erste an den Schulen zu lernende Fremdsprache: Soll dies zur Förderung des nationalen Zusammenhalts eine zweite Landessprache sein oder sollen, um den Ansprüchen der Globalisierung gerecht zu werden, alle Kinder als erste Fremdsprache Englisch lernen? (Auf diese Fragen haben bisher weder Politik noch Wissenschaft eine allgemein akzeptierte Antwort gefunden, so kann es auch nicht Aufgabe der Autorin sein, im Rahmen dieser Fußnote eine Antwort zu präsentieren.)

sung in Angriff genommen und neue Bestimmungen in die Bundesverfassung eingefügt<sup>35</sup>:

Sie verankern zunächst die hohe Qualität und die Ausgestaltung offener, flexibler Bildungswege als wegleitende Ziele für das gesamte Bildungssystem. Das Schuleintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen, Übergänge im System und Anerkennung von Abschlüssen sollen gesamtschweizerisch harmonisiert werden. Damit wird der gesteigerten Mobilität der Bevölkerung Rechnung getragen.

Die Kantone sind für diese Harmonisierungen zuständig. Die Verfassung verpflichtet sie zur Zusammenarbeit. Nur wenn sie keine einheitlichen Lösungen finden, kann der Bund den Kantonen einheitliche Lösungen vorschreiben.

Den Hochschulbereich steuern Bund und Kantone in Zukunft gemeinsam, hierzu existiert bereits heute eine Universitätskonferenz, an der sowohl der Bund als auch die Kantone beteiligt sind.

Insgesamt folgen die neuen Regelungen zur Bildungsverfassung dem gleichen Trend wie die übrigen in letzter Zeit stattfindenden Reformen des Bundesstaates Schweiz: Dem verstärkten Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen wird nicht mit einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund begegnet sondern vielmehr mit einer Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, wobei Zwang von Seiten des Bundes nur als ultima ratio angewendet werden soll.

---

<sup>35</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung von 21. Mai 2006 zur Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung.

Vgl. hierzu auch [www.bildungsraum-schweiz.admin.ch](http://www.bildungsraum-schweiz.admin.ch) (zuletzt eingesehen am 6.6.2006).

### **III. Thesen zum sozialen Bundesstaat Schweiz**

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, hat der soziale Bundesstaat Schweiz besonders wegen des stark ausgeprägten Föderalismus und der halbdirekten Demokratie seine Eigenheiten. Mit den folgenden Thesen möchte ich seine wichtigsten Merkmale hervorheben:

- Gerade im Sozialbereich ist staatliches Handeln immer subsidiär zur persönlichen Verantwortung. Der Staat gewährleistet jedoch mit einem Auffangnetz aus Sozialversicherung und Sozialhilfe einen minimalen Lebensstandard.
- Sowohl der Bund als auch die Kantone haben im Sozialbereich Kompetenzen, die nur gemeinsam ein sinnvolles Ganzes ergeben.
- Der Subsidiaritätsgrundsatz spielt sowohl im Verhältnis zwischen Staat und Privaten als auch im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine Rolle. Im Verhältnis Bund - Kantone sollen diejenigen Kompetenzen dem Bund übertragen werden, „die einer einheitlichen Regelung bedürfen“. Was dies jedoch im konkreten Fall bedeutet, lässt die Bundesverfassung offen.
- Da die Kantone weiterhin umfassende Kompetenzen im Sozialbereich haben, existieren in der Schweiz zum Teil unterschiedliche Lösungen betreffend Sozialleistungen. Auch und besonders die kantonale Steuerautonomie führt – selbst wenn sie nicht ein Teil der Sozialverfassung im engeren Sinn ist – zu Ungleichbehandlungen zwischen den Einwohnern der verschiedenen Kantone. Gleichzeitig hält der Steuerwettbewerb die Steuern jedoch tief. Man kann hier von Ungleichbehandlungen auf tiefem Niveau sprechen.
- Die Ungleichbehandlungen und unterschiedlichen Lösungen zwischen verschiedenen Kantonen erschweren die heute immer wichtiger werdende Mobilität der Bevölkerung zwischen

den Kantonen. Das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen wächst. Dem wird jedoch weniger mit der Schaffung neuer Bundeskompetenzen begegnet, sondern vielmehr mit der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und auch zwischen Bund und Kantonen. Der sogenannte „kooperative Föderalismus“ gewinnt so an Bedeutung.

- Die halbdirekte Demokratie in der Schweiz bedeutet, dass Verfassungsänderungen der Volksabstimmung unterliegen<sup>36</sup>, und dass jedes Bundesgesetz dem fakultativen Referendum untersteht<sup>37</sup>. Dies hat zur Folge, dass große Reformwürfe in der Schweiz in der Regel nicht möglich sind, dass sie entweder von links oder von rechts angegriffen werden. Erfolgversprechender sind meist Reformen in kleinen Schritten. Diese führen dazu, dass sich der Sozialstaat in einem dauernden Reformprozess befindet, wobei er laufend den wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten des Landes angepasst wird.

---

<sup>36</sup> Verlangt ist ein doppeltes Mehr von Volk und Kantonen (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV).

<sup>37</sup> Dies bedeutet 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können eine Volksabstimmung verlangen, hierbei ist jedoch nur ein Volksmehr und kein Ständemehr notwendig (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV).

# Dezentralisierung und Privatisierung in der Sozialpolitik

*Guido K. Raddatz*

## 1. Einleitung

Neben der grundlegenden – angesichts der Dominanz des tagespolitischen Klein-Kleins häufig jedoch eher akademischen – Frage, welche Aufgaben der Staat in einem freiheitlich und marktwirtschaftlich organisierten Gemeinwesen überhaupt übernehmen muss, gehört die Analyse des für die Erfüllung dieser Aufgaben geeigneten föderalen Staatsaufbaus zu den klassischen Themen der Finanzwissenschaft. Bei aller vordergründigen Theorieleichtigkeit der Föderalismusdiskussion ist diese Frage höchst praxisrelevant, da sich jedes Gemeinwesen darauf einigen muss, wie und auf welcher föderalen Ebene die staatlichen Aufgaben organisiert werden sollen.<sup>1</sup>

Folgt man der traditionellen Musgrave'schen Dreiteilung staatlicher Aufgabenbereiche<sup>2</sup> – Allokation, Distribution und Stabilisie-

---

<sup>1</sup> Diese Festlegung ist weder ein einmaliger Akt, wie die aktuelle Diskussion im Rahmen der Föderalismusreform in Deutschland zeigt, noch beschränkt sie sich auf explizit föderal verfasste Staaten. Denn auch in stark zentralistisch strukturierten Staaten kann und muss zum einen der hohe Zentralisierungsgrad immer wieder kritisch hinterfragt werden. Zum anderen sind auch solche Staaten in der Regel auf gewisse dezentrale (Verwaltungs-)Strukturen angewiesen, um staatliche Leistungen vor Ort erbringen zu können.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Richard A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, New York u.a.O. 1959.

nung – so liegen aus Sicht vieler Ökonomen die stärksten Argumente für einen mehrgliedrigen, föderalen Staatsaufbau im Bereich der Allokation, und hier speziell im Bereich der (lokalen) öffentlichen Güter.<sup>3</sup> Exemplarisch sei an dieser Stelle nur auf das von Wallace Oates formulierte sogenannte Dezentralisierungstheorem verwiesen, das einen zentralen Baustein der traditionellen wohlfahrtsökonomischen Föderalismusforschung darstellt.<sup>4</sup> Es postuliert, dass es in Abwesenheit von Skalenerträgen und regionalen externen Effekten (Spillover) immer effizienter oder mindestens genauso effizient ist, wenn untergeordnete Gebietskörperschaften ein (lokales) öffentliches Gut bereitstellen. Diese Grundvermutung, dass eine dezentrale staatliche Organisation in vielen Fällen aus Effizienzgründen zu präferieren ist, findet Unterstützung durch dynamisch-evolutorische und Public-Choice basierte Theorieansätze, die zeigen, dass der Wettbewerbsföderalismus ein wirkungsvolles Instrument sowohl für die

---

<sup>3</sup> So z.B. Wallace E. Oates: Fiscal Federalism: An Overview, in: Rémy Prud'homme (Hrsg.): Public Finance with Several Levels of Government, Brüssel 1990, S. 1-18; Daniel L. Rubinfeld: The Economics of the Local Public Sector, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.): Handbook of Public Economics, Vol. II, Amsterdam 1987, S. 571-645, S. 630. Ein komprimierter Überblick über die ökonomische Föderalismusforschung findet sich z.B. Wallace E. Oates: An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, 1999, S. 1120-1149; vgl. auch Guido K. Raddatz: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Frankfurt a.M. u.a.O. 2005, S. 76-104.

<sup>4</sup> Wallace E. Oates: Fiscal Federalism, New York u.a.O. 1972, S. 35. Weitere grundlegende Arbeiten sind Albert Breton: A Theory of Government Grants, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 31, 1965, S. 175-187 und Mancur Olson: The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities among different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 59, 1969, S. 479-487.

Entdeckung innovativer institutioneller Regeln als auch zur Begrenzung staatlicher Macht ist.<sup>5</sup>

Als in ihren Schlussfolgerungen sehr viel heterogener erweisen sich die Ergebnisse der ökonomischen Föderalismusforschung hingegen im Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik.<sup>6</sup> Denn anders als bei Fragen der Allokation kommen unterschiedliche ökonomische Theorieschulen, die jeweils unterschiedliche Annahmen in den Vordergrund rücken, zu mehr oder weniger konträren Handlungsempfehlungen, was die verteilungspolitische Kompetenzzuordnung auf über- und untergeordnete staatliche Ebenen betrifft.

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden zweiten Abschnitt gezeigt werden, dass die häufig anzutreffende Hypothese, staatliche Umverteilungsmaßnahmen sollten überwiegend durch die übergeordnete föderale Ebene erfolgen, auf einseitigen Annahmen beruht, wichtige Vorteile einer dezentralen Kompetenzzuweisung ausblendet und somit eine verkürzte Sicht der Realität darstellt. Berücksichtigt man hingegen die Vorteile, die aus einer bürgernahe Aufgabenerfüllung und einem funktionierenden Wettbewerbsprozess zwischen den Gebietskörperschaften resultieren, so spricht einiges für eine stark dezentral geprägte Umverteilungs- und Sozialpolitik.

Letztendlich springt aber auch die Einführung von Wettbewerbs- elementen durch die „föderale Hintertür“ häufig zu kurz, nämlich immer dann, wenn es zur Zielerreichung eigentlich gar keines

---

<sup>5</sup> Vgl. für einen kurzen Überblick z.B. Raddatz: Eigenmittelsystem, S. 83-90.

<sup>6</sup> Ähnliches gilt im Übrigen auch für den Bereich der Stabilitätspolitik – obwohl es durchaus fragwürdig ist, dem Staat diesbezüglich überhaupt einen über das Wirken automatischer Stabilisatoren hinausgehenden diskretionären Handlungsspielraum zuzugestehen.

oder nur eines sehr viel geringeren staatlichen Eingriffes als heute bedürfte und eine private Aufgabenerfüllung das Gebot der Stunde wäre. Vor dem Hintergrund, dass in vielen Bereichen die staatlichen Zuständigkeiten das Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses sind, bei dem keineswegs immer das Gemeinwohl und die Interessen der Bürger im Vordergrund standen, werden daher im dritten Abschnitt für zwei exemplarische Teilbereiche der Sozialpolitik – die Gesundheitspolitik sowie die Arbeitsvermittlung – Privatisierungspotentiale skizziert. Abschnitt vier zieht ein kurzes Fazit.

## **2. Chancen und Grenzen einer dezentralen Sozialpolitik – ein Blick auf die ökonomische Theorie**

Die zentrale Grundaussage der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie – des fiskalischen Föderalismus – lautet, dass Einkommensumverteilung, und damit auch Sozialpolitik, auf der übergeordneten, zentralen Ebene erfolgen soll. Zwei Zitate mögen dies exemplarisch verdeutlichen:

„At the most general level, this theory [of Fiscal Federalism] contends that the central government should have the basis responsibility for the macroeconomic stabilization function and for income redistribution in form of assistance to the poor” (Wallace E. Oates, 1999).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Wallace E. Oates: Essay on Fiscal Federalism, S. 1121.

„Despite the principle that government decision making should occur at the lowest level possible in the fiscal hierarchy consistent with social welfare optimization, the literature on the optimal structure of a federalist system of governments is virtually unanimous in assigning decisions on income distribution to the national government” (Richard W. Tresch, 1981).<sup>8</sup>

Entscheidend für diese Schlussfolgerung sind – vereinfachend gesagt – zwei zentrale Voraussetzungen: Zum einen eine hohe Mobilität der Wirtschaftsakteure zwischen den untergeordneten Gebietskörperschaften (Regionen), wobei die treibende Kraft für Wanderungsbewegungen Unterschiede im Steuer- und Transferniveau sein müssen – und nicht etwa unterschiedliche Situationen auf den regionalen Arbeitsmärkten oder sonstige Standortfaktoren. Zum anderen eine Welt mit idealisierten, ausschließlich am Gemeinwohl orientierten staatlichen Akteuren und mit einem gut funktionierenden politischen Prozess.

Unter der Annahme einer hohen Mobilität ist es auf dezentraler Ebene nicht möglich, eigene Umverteilungsziele, z.B. durch eine progressive Einkommensteuer oder Transferzahlungen an Bedürftige, zu realisieren: Da es weder auf Seiten der Transfergeber noch der Transferempfänger eine direkte nutzenrelevante Gegenleistung gibt, hätten wohlhabende Wirtschaftssubjekte Anreize, in Regionen mit einer niedrigen Steuerbelastung und einem geringen Umverteilungsniveau abzuwandern. Ärmere Wirtschaftssubjekte würden hingegen tendenziell in Regionen mit hohen Steuern und besseren Sozialleistungen ziehen. Das Ergebnis dieses Prozesses wäre entweder eine Polarisierung in sehr reiche und sehr arme Gebietskörperschaften oder – in Antizipation dieses Ergebnisses – ein insgesamt nur sehr niedriges Umverteilungsniveau (Race to

---

<sup>8</sup> Richard W. Tresch: Public finance: A normative theory, Plano 1981, S. 590. Tresch, S. 590-600 entwickelt allerdings ein wohlfahrtsökonomisches Modell, das diese traditionelle Sichtweise kritisch hinterfragt.

the bottom).<sup>9</sup> Denn jede Gebietskörperschaft hätte ein Interesse daran, nur wohlhabende Wirtschaftssubjekte anzuziehen, nicht aber potentielle Transferempfänger, und würde sich daher für ein gesamtgesellschaftlich suboptimal niedriges Steuer- und TransfERNiveau entscheiden. Ist hingegen die zentrale Ebene mit einheitlichen Steuersätzen und Transfers für verteilungspolitische Maßnahmen zuständig, so sind derartige Ausweichreaktionen der Wirtschaftssubjekte ausgeschlossen. Damit eine zentral organisierte Sozialpolitik aber auch tatsächlich Ergebnisse hervorbringt, die den Wünschen der Bürger entsprechen, muss als Mindestvoraussetzung die zweite o. g. Annahme erfüllt sein, d.h. es bedarf uneigennütziger Politiker und eines politischen Prozesses, der dafür sorgt, dass sich die Präferenzen der Bürger auch in den politischen Entscheidungen widerspiegeln.

Aus vielerlei Gründen erscheint die Schlussfolgerung, dass Umverteilungspolitik auf zentraler Ebene angesiedelt werden sollte, das Ergebnis einer übermäßig vereinfachten Sicht auf die Realität zu sein, bei der wichtige Wirkungszusammenhänge ausgeblendet werden. Im Folgenden werden daher einige Argumente aufgeführt, die zeigen, dass dezentrale sozialpolitische Kompetenzen eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende und erfolgreiche Verteilungspolitik sind.

- So können hinsichtlich Art und Umfang der Umverteilungspolitik unterschiedliche Präferenzen in den verschiedenen Regionen bestehen, mit der Folge, dass in einigen Regionen eine Kombination aus hoher Steuerbelastung und hohen Sozialleistungen präferiert wird, in anderen hingegen niedrige Steuern und niedrige Sozialleistungen. Eine durch die zentrale Ebene

---

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Lars P. Feld: Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 1 (2), 2000, S. 181-198, S. 183.

vorgegebene einheitliche Sozialpolitik kann solche Präferenzunterschiede nicht angemessen berücksichtigen.<sup>10</sup>

- Eine dezentrale Verteilungspolitik kann dann vorteilhaft und effizient sein, wenn auf lokaler und regionaler Ebene altruistische Motive stärker ausgeprägt sind oder Menschen aus sonstigen Gründen ein Interesse an einer räumlich begrenzten Sozialpolitik haben – etwa weil sie sich durch „soziale Brennpunkte“ in ihrer Nachbarschaft stärker beeinträchtigt fühlen als durch solche in weiter entfernten Jurisdiktionen.<sup>11</sup>
- National einheitliche Sozialleistungen bergen insbesondere in Regionen mit einem niedrigen Lohnniveau (und niedrigen Lebenshaltungskosten) die Gefahr in sich, das Lohnabstandsgebot zu verletzen und damit gesamtwirtschaftlich negative Fehlanreize auf dem Arbeitsmarkt hervorzurufen.<sup>12</sup> Sind die Sozialtransfers im Vergleich zum erzielbaren Arbeitseinkommen relativ hoch, schmälern sie die Arbeitsanreize stärker als in Regionen mit einem höheren Lohnniveau. Theoretisch ist zwar denkbar, dass auch die zentrale Ebene Sozialleistungen regional differenziert, so dass regionenspezifische negative Arbeitsmarkteffekte ausbleiben. Besonders realistisch erscheint diese Möglichkeit auf lange Sicht hingegen nicht. So hat nicht zuletzt die Angleichung der Regelsätze beim Arbeits-

---

<sup>10</sup> Dieses Argument gewinnt an Bedeutung, je heterogener die Umverteilungspräferenzen zwischen den Regionen sind, vgl. Robin W. Boadway und David E. Wildasin: *Public Sector Economics*, Boston 1984, S. 511. Vor diesem Hintergrund ist es beispielsweise eher auf europäischer Ebene als innerhalb einzelner Mitgliedstaaten der EU relevant.

<sup>11</sup> Vgl. Mark V. Pauly: *Income Redistribution as a Local Public Good*, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, S. 35-58.

<sup>12</sup> Vgl. Norbert Berthold und Sascha von Berchem: *Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Seit Jahrzehnten in der Sackgasse*, Stiftung Marktwirtschaft, Kleine Handbibliothek Nr. 36, Berlin 2005, S. 90-96.

losengeld II zwischen alten und neuen Bundesländern gezeigt, dass selbst eine eher geringfügige regionale Differenzierung auf Dauer politisch nicht durchzuhalten ist, wenn die zentrale Ebene die relevanten sozialpolitischen Regelungen zu verantworten hat.

- Untergeordnete Gebietskörperschaften verfügen in der Regel über einen beträchtlichen Informationsvorsprung sowohl bei der Identifikation bedürftiger Personen als auch hinsichtlich der Ursachen der Bedürftigkeit. Daher ist davon auszugehen, dass sie sozialpolitische Maßnahmen sehr viel zielgenauer und effizienter umsetzen können. Sozialpolitik in der realen Welt darf sich nicht nur auf die monetären Ströme von „Reich zu Arm“ beschränken, sondern muss darauf zielen, die Ursachen der Hilfebedürftigkeit – soweit möglich – zu beseitigen.<sup>13</sup> Dafür sind (auch) dezentrale Lösungen erforderlich, die den untergeordneten Gebietskörperschaften sowohl ausreichende Entscheidungskompetenzen als auch die damit verbundene haushaltspolitische Verantwortung zuweisen.
- Darüber hinaus ermöglichen dezentrale verteilungspolitische Kompetenzen, den föderalen Staatsaufbau quasi als Forschungslabor für neue und bessere Regeln und Politikansätze zu nutzen („Laboratory Federalism“).<sup>14</sup> Räumlich begrenzt sind sozial- und wirtschaftspolitische Experimente möglich, in denen unterschiedliche institutionelle Arrangements getestet

---

<sup>13</sup> Angesichts der Tatsache, dass in der Vergangenheit sozialpolitische Maßnahmen häufig keine Hilfe zur Selbsthilfe waren, sondern die Hilfebedürftigkeit eher verfestigt haben – z.B. durch kontraproduktive Arbeitsanreize – mag diese Zielsetzung durchaus „ambitioniert“ erscheinen.

<sup>14</sup> So bereits Oates: Fiscal Federalism, S. 12; vgl. auch Oates: Essay on Fiscal Federalism, S. 1131-1134 und Lars P. Feld: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Forum Föderalismus 2004, S. 50-52.

werden können. Erfolgreiche institutionelle Innovationen können dann von anderen Gebietskörperschaften imitiert bzw. übernommen und gegebenenfalls auch weiterentwickelt oder auf die eigenen Bedürfnisse angepasst werden. Angesichts von Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften (Benchmarking) spricht einiges dafür, dass der Diffusionsprozess der besten Lösungen zumindest ansatzweise auch funktioniert.<sup>15</sup>

Bezogen auf jüngere Reformansätze in Deutschland könnte man vermuten, dass die im Rahmen der Hartz IV-Reform für 69 Kommunen geschaffene Optionsmöglichkeit einer eigenverantwortlichen Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger den Versuch darstellt, Elemente des „Laboratory Federalism“ in der Praxis zu realisieren. Allerdings kann diese konkrete Umsetzung nicht überzeugen.<sup>16</sup> Denn letztlich bleiben die Experimentiermöglichkeiten der Optionskommunen viel zu stark eingeschränkt, etwa was die konkrete Ausgestaltung der Transferleistungen und der Hinzuverdienstregelungen oder die Entwicklung innovativer arbeitsmarktpolitischer Instrumente betrifft. Eine echte Experimentiermöglichkeit würde neben der Dezentralisierung der bloßen organisatorischen Durchführungskompetenz auch in weit stärkerem Maße eine Dezentralisierung der Entscheidungs- bzw. Regelungskompetenzen erfordern.

- Schließlich ist die Annahme eines „idealen Staates“ mit ausschließlich gemeinwohlorientierten politischen Entscheidungs-

---

<sup>15</sup> Albert Breton: *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge 1996, bezeichnet diese Form des (indirekten) interjurisdiktionellen Wettbewerbs auch als „Rank order tournament“.

<sup>16</sup> Vgl. Berthold und von Berchem: *Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, S. 143-145.

trägern, die die gesellschaftliche Wohlfahrt maximieren, sowie mit einem politischen Prozess, der das Handeln der Politiker strikt an die Präferenzen der Wähler bindet, zu relativieren. Sowohl die Public Choice Theorie als auch die Theorie der Politischen Ökonomie zeigen, dass diese Ausgangsvermutung keine zutreffende Beschreibung der politischen Realität darstellt und zu einer unrealistisch positiven Einschätzung staatlichen Handelns führt.<sup>17</sup> Die vor diesem Hintergrund relevante Frage lautet vielmehr: Wie kann die föderale Struktur eines Staates so gestaltet werden, dass die (verteilungspolitischen) Präferenzen der Bürger (Wähler) selbst dann berücksichtigt werden, wenn die politischen Entscheidungsträger und die staatliche Bürokratie eigene, davon abweichende Ziele verfolgen.<sup>18</sup> Geht man von der Ausgangshypothese aus, dass Politiker – unter der Nebenbedingung, wiedergewählt werden zu wollen – wie andere Menschen auch ihren persönlichen Nutzen maximieren,<sup>19</sup> so spricht viel für eine möglichst dezentrale Kompetenzverteilung.<sup>20</sup> Denn diese erleichtert es den Bür-

---

17 Ein kritischer Vergleich zwischen Public Choice und der Theorie der Politischen Ökonomie mit umfangreichen Literaturangaben für beide Theorieschulen findet sich z.B. in Charles B. Blankart und Gerrit B. Koester: *Political Economics versus Public Choice – Two views of political economy in competition*, in: *Kyklos, International Review for Social Sciences*, Vol. 59, No. 2/2006.

18 Lars P. Feld und Gebhard Kirchgässner: *Fiskalischer Föderalismus*: in: *WiSt*, Heft 2/1998, S. 65-70, S. 69.

19 Geoffrey Brennan und James M. Buchanan: *The Power to Tax – Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge u.a.O. 1980, Kapitel 2, verwenden im Zusammenhang mit eigennützigen Politikern, die durch ausufernde staatliche Maßnahmen die individuellen Freiheiten der Bürger immer mehr einschränken das Bild vom Staat als Leviathan.

20 Vgl. überblicksartig Feld und Kirchgässner: *Fiskalischer Föderalismus*: S. 69 f. und Raddatz: *Eigenmittelsystem*, S. 83-88. Gebhard Kirchgässner: *Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of*

gern, sich gegen unerwünschte politische Entscheidungen durch Ausweichstrategien zur Wehr zu setzen. In den Begriffen von Hirschmann<sup>21</sup> gesprochen, tritt bei einer dezentralen Kompetenzzuordnung neben die Voice-Option (Wahlmechanismus) eine zusätzliche Exit-Option (Abwanderung): Der nur unvollkommen funktionierende politische Wettbewerb wird durch einen föderal-fiskalischen Wettbewerb ergänzt.<sup>22</sup> Der so entstehende interjurisdiktionelle Wettbewerb, der die Möglichkeiten der Besteuerung wie auch der Transfergewährung begrenzt, ist nach diesem Verständnis nicht Ausdruck eines ruinösen sozialpolitischen Race to the bottom, sondern ein wichtiges Korrektiv, um einen ausufernden und ausbeutenden Staat zu verhindern, der die Leistungsbereitschaft der Menschen ersticken und den gesellschaftlichen Wohlstand langfristig verringern würde.

Summa summarum spricht also eine beträchtliche Anzahl von Argumenten gegen die häufig vertretene Sichtweise, Verteilungs- und Sozialpolitik könne nur auf der zentralen Ebene funktionieren. Sicherlich darf das Argument, dass eine hohe Mobilität der Bürger Umverteilungsmaßnahmen erschwert und im Extremfall unmöglich machen kann, nicht ignoriert werden. Allerdings ist nicht jede ausgeübte Exit-Option automatisch negativ zu beurteilen, gibt sie doch implizit wichtige Signale an die Politiker über die Qualität der von ihnen zu verantwortenden „lokalen“ Politik.

---

Rules, in: *Kyklos*, Vol. 47, 1994, S. 321-339, S. 331-334 plädiert dafür, dass insbesondere progressiv ausgestaltete Steuern dezentral erhoben werden sollten, da hier das staatliche Missbrauchspotential besonders groß sei.

21 Albert O. Hirschmann: *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass., 1970.

22 Feld und Kirchgässner: *Fiskalischer Föderalismus*, S. 69.

In diesem Sinne ist auch nicht jede Form des Steuerwettbewerbs sofort ein „ruinöser Wettbewerb“. Vielmehr kann ein funktionierender Steuerwettbewerb einen wichtigen Beitrag für Effizienz, Wachstum und Wohlstand in einer Gesellschaft leisten. Zudem zeigen beispielsweise empirische Erfahrungen aus der Schweiz, in der die Umverteilungskompetenzen zumindest partiell dezentral bei den Kantonen liegen, dass Umverteilung dennoch möglich ist. „Die These, dass eine dezentral organisierte Umverteilung bei Steuerwettbewerb nicht möglich ist, findet für die Schweiz jedenfalls keine Bestätigung“.<sup>23</sup> Auch bei sozialen Transfers wie der Sozialhilfe ist beispielsweise in den USA kein ruinöses „Herunterkonkurrieren“ zu beobachten.<sup>24</sup>

Das Motiv für dezentrale Kompetenzen in der Verteilungs- und Sozialpolitik liegt in der begründeten Vermutung, auf diese Weise zum einen eine möglichst gute Ausrichtung der Politik an den Präferenzen der Bürger zu realisieren, zum anderen die effizienzfördernde Wirkung des (interjurisdiktionellen) Wettbewerbs auch in sozialpolitischen Fragen nutzbar zu machen.

Allerdings bleibt der interjurisdiktionelle Wettbewerb gewissen Einschränkungen unterworfen, die seine Funktionsfähigkeit im Vergleich zum Wettbewerb zwischen privaten Wirtschaftsakteuren beeinträchtigen. So ist beispielsweise die Zahl der Jurisdiktionen begrenzt, da jede Jurisdiktion – allein um die Summe der Transaktions- und Verwaltungskosten in einem vertretbaren Rahmen zu halten – eine gewisse Mindestgröße haben muss. Dar-

---

<sup>23</sup> Feld: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz, S. 67. Feld, S. 68, merkt allerdings auch an, dass die dezentrale Umverteilung in der Schweiz durch institutionelle Rahmenbedingung abgesichert und begünstigt wird.

<sup>24</sup> Vgl. Norbert Berthold und Sascha von Berchem: Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe? Diskussionspapier Nr. 76, Universität Würzburg 2005, S. 17.

über hinaus wird auch in untergeordneten Gebietskörperschaften im Rahmen des politischen Entscheidungs- und Wahlmechanismus in der Regel nicht über einzelne Maßnahmen, sondern über Politikbündel entschieden, so dass einerseits (politische) Tausch- und Kompensationsgeschäfte möglich sind, andererseits die einzelne Politikmaßnahme nicht durch die Bürger im Rahmen von Wahlen bewertet oder gar durch Abwanderung sanktioniert werden kann.

### **3. Alternative Privatisierung**

Daher stellt sich die Frage, ob man, anstatt mehr Wettbewerb durch die „föderale Hintertür“ einzuführen, nicht auch in der Sozialpolitik den „Königsweg“ einer möglichst weitgehenden Privatisierung gehen sollte. Muss wirklich alles, was wir heute als Teil des Sozialstaates verstehen, staatlich organisiert und verwaltet werden? Dass dem nicht so ist, soll im Folgenden an zwei Beispielen exemplarisch skizziert werden. Ansatzpunkt ist jeweils die Tatsache, dass im Status quo sozialpolitische Ziele häufig als Vorwand genutzt werden, um sehr viel weitergehende staatliche Eingriffe zu rechtfertigen als eigentlich notwendig sind.

Das erste Beispiel für bestehendes Privatisierungspotential ist das deutsche Gesundheitswesen und insbesondere die gesetzliche Krankenversicherung.<sup>25</sup> Die derzeitige Organisation vermischt die eigentliche Versicherungsaufgabe mit diversen sonstigen sozialpolitischen Zielen und führt zu einem kaum noch zu durchblickenden Durcheinander von teilweise gegenläufigen Verteilungs-

---

<sup>25</sup> Die folgende Argumentation ist direkt übertragbar auf die soziale Pflegeversicherung.

strömen.<sup>26</sup> Darunter leidet die Effizienz des Gesundheitswesens, Anreize für sparsames Wirtschaften gehen verloren und Verschwendung wie Qualitätsmängel liegen an der Tagesordnung. Eine zentrale Voraussetzung für mehr Wettbewerb und Effizienz im Gesundheitssystem ist die Trennung der eigentlichen Versicherung von sonstigen sozialpolitischen Zielen und insbesondere von der Einkommensumverteilung. Idealerweise sollte die Kranken- wie auch die Pflegeversicherung mit personenbezogenen Beiträgen und übertragbar ausgestalteten Altersrückstellungen privatrechtlich organisiert werden.<sup>27</sup> Dann könnten die Versicherungsprämien ihre Preisfunktion ausüben und der Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen wäre auf tragfähige Füße gestellt. Die eigentliche Einkommensumverteilung, die notwendig ist, damit sich auch finanziell Bedürftige einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz leisten können, würde wesentlich zielgenauer als heute über das allgemeine Steuer-Transfer-System vorgenommen – ob zentral oder dezentral müsste anhand der im zweiten Abschnitt genannten Kriterien entschieden werden.

Das zweite Beispiel ist die Vermittlung von Arbeitslosen in eine neue Beschäftigung, die besondere „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen, z.B. gering Qualifizierte oder Langzeitarbeitslose. Derzeit wird dieser Personenkreis überwiegend nach relativ starren Vorgaben und mit beträchtlichem bürokratischem Aufwand

---

<sup>26</sup> Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen: Sozialpolitisch motivierte Umverteilungsströme in der Gesetzlichen Krankenversicherung – eine empirische Analyse, Studie des Forschungszentrums Generationenverträge, Freiburg 2006.

<sup>27</sup> Vgl. zu den Details Kronberger Kreis: Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin 2002, oder Johann Eekhoff, Guido Raddatz und Anne Zimmermann: Privatversicherung für alle – Ein Zukunftsmodell für das Gesundheitswesen, in: Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 92, Berlin 2005.

von den Arbeitsgemeinschaften aus Bundesagentur für Arbeit und Kommunen betreut. Alternativ könnte man darüber nachdenken, den Prozess der Vermittlung und Wiedereingliederung von marktfernen Arbeitslosen vollständig durch private Anbieter durchführen zu lassen.<sup>28</sup> Eine solche Reform ließe zwei wichtige Vorteile erwarten: Erstens eine hohe Flexibilität bei der Leistungserbringung im Sinne eines zielgerichteten und passgenauen Mitteleinsatzes durch private Arbeitsvermittler, die weitgehend freie Hand bei der Wahl ihres Instrumenteneinsatzes hätten. Und – damit verbunden – zweitens einen effizienten und innovativen Vermittlungsprozess aufgrund eines intensiven Wettbewerbs zwischen den privaten Anbietern, die um zeitlich befristete Aufträge konkurrieren müssten. Auch hier würde man sozialpolitische Aufgabenbereiche, die von der Umverteilungspolitik im engeren Sinne abgetrennt werden können, dem privaten Wettbewerbsprozess übergeben. „Arbeitsmarktnahe“ Arbeitslose, die keine besondere Unterstützung benötigen, würden hingegen weiterhin durch die BA bzw. auf Eigeninitiative hin vermittelt werden, da hier die Einschaltung privater Arbeitsvermittler eine erhebliche Gefahr von Mitnahmeeffekten in sich birgt.

#### **4. Fazit**

Die Frage, auf welcher staatlichen Ebene Sozialpolitik in föderalen Staaten angesiedelt werden sollte, ist – auch aus ökonomischer Perspektive – nicht immer einfach zu beantworten. Die

---

<sup>28</sup> Vgl. für diesen Vorschlag Oliver Bruttel: Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie, in: Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 94, Berlin 2005. Einige andere Länder wie etwa Australien, die Niederlande und in Teilen auch Großbritannien, haben eine solche Reform in der jüngeren Vergangenheit umgesetzt.

These, dass eine dezentral organisierte Einkommensumverteilung allein aufgrund einer gewissen Mobilität der Wirtschaftsakteure unmöglich ist und deshalb verworfen werden müsse, ist jedoch eindeutig abzulehnen. Eine dezentrale Sozialpolitik weist wichtige Vorzüge auf, die im Interesse einer bürgernahen und verantwortungsvollen Politik nicht ignoriert werden dürfen. Dabei ist durchaus denkbar, dass sie durch einen – begrenzten und anreizkompatibel ausgestalteten – Finanzausgleich ergänzt wird.

Auf vorgelagerter Ebene scheint darüber hinaus aber vor allem eine grundlegende staatliche „Aufgabenkritik“ notwendig zu sein. Heute verzettelt sich der bundesdeutsche Sozialstaat auf vielen Feldern, in denen private Initiative, Eigenverantwortung und Raum für einen funktionierenden privaten Wettbewerbsprozess das Gebot der Stunde für mehr Wohlstand sind. Die Beschränkung des staatlichen Gewaltmonopols auf die (wenigen) Aufgabenbereiche, in denen der Markt keine bessere Lösung anbieten kann, würde die Frage „zentral – dezentral“ häufig überflüssig machen, da es dann bereits eine „privatwirtschaftliche“ Antwort gäbe.

# **Dezentralisierung der Staatstätigkeit im Bereich der Sozialpolitik – Der Fall Österreich**

*Peter Bußjäger*

## **1. Österreich: A federation without federalism?**

### **a. Allgemeine Bemerkungen zum theoretischen Design des Bundesstaates Österreich**

Auch eine zwangsläufig knappe Darstellung des Zusammenspiels der föderalen Ebenen im Bundesstaat Österreich auf dem Gebiet der Sozialpolitik kann nicht ohne einige grundsätzliche Vorbe-merkungen auskommen:

Der österreichische Bundesstaat ist nach dem Modell der klassi-schen Bundesstaatstheorie konzipiert, mit der Parität von Bund und Ländern und einer auf dem Trennungssystem aufbauenden Kompetenzverteilung. Dessen ungeachtet ist in der Praxis ein deutlicher, teilweise auch historisch bedingter Überhang des Bun-des festzustellen und zwar sowohl in der Gesetzgebung (hier al-lerdings besonders deutlich) als auch in der Vollziehung. Dies ist im Prinzip auch in der hier zu untersuchenden Sozialpolitik nicht anders, worauf unter 3. noch näher einzugehen sein wird.

Ungeachtet der zentralistischen Konzeption der Bundesverfassung spielen die Länder realpolitisch eine bedeutsame Rolle, sowohl was ihre verbliebenen Kompetenzen betrifft als auch ihren Ein-fluss im Bereich der Zuständigkeiten des Bundes. Im letzteren Fall erfolgt die Einflussnahme freilich weniger über das von der

Bundesverfassung zur Vertretung der Länderinteressen vorgesehene Organ, den Bundesrat, der auf Grund seiner schwachen rechtlichen Ausstattung ein politisches Leichtgewicht ist, als vielmehr in informaler Art über die höchsten Repräsentanten, nämlich durch die Landeshauptleute.

## **b. Der Bundesstaat als mentales Problem**

Der hohe verfassungsrechtliche Zentralisierungsgrad ist nicht allein ausschlaggebend dafür, dass Österreich von einem kanadischen Beobachter als „federation without federalism“ bezeichnet wurde.<sup>1</sup> Die österreichische Bundesstaatlichkeit ist auch ein mentales Problem:

Die Existenz der österreichischen Länder ist als Identitätsgefühl vergleichsweise tief im Bewusstsein der Bevölkerung verankert.<sup>2</sup> Man sollte meinen, dass ein starkes Landesbewusstsein, soweit es nicht in Separatismus umschlägt, den Föderalismus begünstigt. Dies ist jedoch in Österreich nicht der Fall. Die föderale Gesinnung erschöpft sich nämlich zumeist bereits darin, „Oberösterreicher“, „Salzburger“ oder „Vorarlberger“ zu sein und dies auch durchaus plakativ zu dokumentieren. Vergleichsweise selten ist damit auch der Wunsch verbunden, Verantwortung und Eigenständigkeit tatsächlich leben zu wollen („Länder, die keine Steu-

---

<sup>1</sup> Jan Erk: Austria, A Federation without Federalism, in: Publius 2004, S. 1.

<sup>2</sup> Nach einer Umfrage der „Wiener Zeitung“, publiziert am 22.09.2000, wollen nur 23% der Österreicher eine Zusammenlegung der Bundesländer zu drei Regionen. 50% sind für die Beibehaltung der bestehenden Kompetenzverteilung, 44% wünschen eine Stärkung, 7% eine Schwächung der Länder. Vgl. auch Max Haller: Identität und Nationalstolz der Österreicher, Wien 1996, insbesondere S. 383-402.

erhoheit haben, diese nicht einmal begehren“<sup>3</sup>).<sup>4</sup> Tatsächlich ist Österreich auf dem Gebiet der Finanzverfassung ein geradezu klassischer Zentralstaat und nur wenige führende Landespolitiker sind an einer Änderung tatsächlich interessiert.

Der Bundesstaat als mentales Problem ist daher gerade auch bei Ländern, die vor der Wahrnehmung von Aufgaben und Verantwortung eher zurückschrecken, zu orten. Der Bundesstaat ist auch für den Bundesrat als Länderkammer ein mentales Problem, da er sich weitgehend zum Erfüllungsgehilfen des Nationalrates degradieren lässt. Dazu kommt eine Ministerialbürokratie, die bloße Dezentralisierung des Vollzugs von Bundesgesetzen bereits mit Föderalismus verwechselt und von der Überzeugung beseelt ist, dass eine paternalistische Aufsicht über sämtliche Vorgänge der Vollziehung von Bundesgesetzen erforderlich ist.

Föderale Differenzierung wird nicht nur nicht ästiniert, sondern als störend und kostentreibend betrachtet, statt als Chance gesehen, regional eigenständige Politik zu betreiben, die im föderalen Wettbewerb innovationsfördernder und befruchtender ist als zentrale Vorgaben. Damit geht einher, dass die österreichische Gesellschaft, trotz nicht zu verleugnender kultureller und mentalitäts-

---

<sup>3</sup> So die verwunderte Aussage des Schweizer Beat Ammann: „Österreichs Regierung vor einer Mutprobe“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 06.02.2001.

<sup>4</sup> Erk: Austria, S. 2: „According to its Constitution, Austria is a federation, but in practice the country works as a unitary state. Politicians, bureaucrats, interest groups, professional associations, trade unions, and, most important, voters, see politics in nationwide terms and act accordingly.“

mäßiger Unterschiede im Großen und Ganzen homogen ist und sich die Abgrenzung der Identitäten allmählich verwischt.<sup>5</sup>

Dazu kommt ein allgemeiner, vielfältig bedingter Unitarisierungsdruck, etwa durch die Einbindung Österreichs in die Europäische Union und deren Bestreben nach Rechtsangleichung, Forderungen der Wirtschaft nach einheitlichen Rechtsvorschriften und die allgemein zunehmende Mobilität, die zumindest vordergründig ebenfalls nach Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen verlangt.

All diese Faktoren wirken auch auf die Sozialpolitik ein, die in der Tendenz der vergangenen Jahre von der Einebnung von Unterschieden geprägt ist, wenngleich dies nicht bedeutet, dass die Länder nicht eine bedeutsame Rolle auf diesem Gebiet spielen.

## **2. Sozialpolitik als föderale Aufgabe**

### **a. Was ist Sozialpolitik?**

Unter Sozialpolitik können sehr allgemein Maßnahmen des Staates verstanden werden, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger in einem territorial umgrenzten Raum einzuwirken, die auf die Bewahrung oder Hebung des sozialen Standards in den verschiedenen Lebensphasen zielen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe Fritz Plasser/Peter A. Ulram: Regionale Mentalitätsdifferenzen in Österreich: Empirische Sondierungen, in: Herbert Dachs (Hrsg.): Der Bund und die Länder, Wien 2003, S. 438.

<sup>6</sup> In diesem Sinne auch Christoph Badelt/August Österle: Grundzüge der Sozialpolitik, 2. Aufl., Allgemeiner Teil, Wien 2001, S. 1. Siehe auch Peter Bußjäger: Die notwendigen Gestaltungsspielräume einer modernen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regionen und ihre Schranken, in: Peter Bußjäger (Hrsg.): Zukunft der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, Innsbruck 2003, S. 1.

Es ist offenkundig, dass ein solcherart umfassend verstandener Begriff der Sozialpolitik selbst in einem relativ stark zentralisierten Gemeinwesen nur eine gemeinsame, also eine föderale Aufgabe sein kann. Es ist augenscheinlich, dass die regionale Ebene in einem Kleinstaat wie Österreich nicht in der Lage sein kann, die gesamte Sozialpolitik des Staates zu übernehmen. Auf der anderen Seite weist die Sozialpolitik zahlreiche Aspekte auf, die nicht zentral, sondern auf der regionalen Ebene gelöst werden können.

Zu guter Letzt gibt es auch die europäische Ebene, deren Sozialkompetenzen ebenfalls zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine klassische Mehrebenensituation, in der sich nicht nur die verschiedenen Ebenen berufen fühlen, Sozialpolitik zu betreiben, sondern auch legitimiert sind.

Wenn Sozialpolitik nicht nur eine föderale, sondern auch eine europäische Aufgabe ist, dann ist die Verteilung derselben zu klären. Vor dem Hintergrund, dass es in diesem Beitrag um die Frage der Dezentralisierung der Sozialpolitik in Österreich geht, wird jedoch der europäische Aspekt hier insoweit nur am Rande behandelt, als es um das Einwirken europäischen Rechts auf die österreichische Situation geht.

## **b. Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Sozialpolitik**

Die Agenden der Sozialpolitik sind nach folgendem Muster zwischen Bund und Ländern verteilt, wobei auf Grund der Komplexität der Kompetenzverteilung in Österreich hier nur grobe Leitlinien dargestellt werden können:

### *Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 10 B-VG):*

- Sozialversicherung (Vollziehung im Rahmen der sogenannten unmittelbaren Bundesverwaltung durch die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung)
- Arbeitsrecht (mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitnehmer), darunter auch Arbeitsmarktrecht (Vollziehung durch eigene Bundeseinrichtungen im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung)
- Gesundheitsrecht mit Ausnahme der Krankenanstalten (Vollziehung durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden in Unterordnung unter den Bundesminister im Rahmen der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung)
- Bevölkerungspolitik, soweit sie die Gewährung von Kinderbeihilfen und die Schaffung eines Lastenausgleichs im Interesse der Familien zum Gegenstand hat (Vollziehung im Rahmen unmittelbarer Bundesverwaltung)

### *Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über die Grundsätze, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung durch die Länder (Art. 12 B-VG):*

- Krankenanstalten
- Sozialhilfe (da der Bund jedoch kein Grundsatzgesetz erlassen hat, sind die Länder in der Gestaltung frei, als ob es sich um eine originäre Landeszuständigkeit handelt)
- Jugendfürsorge
- Arbeitsrecht hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitnehmer

## *Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 15 B-VG):*

Da die Länderkompetenzen aufgrund der Generalklausel nicht abschließend aufgezählt sind, erfolgt hier lediglich eine beispielhafte Aufzählung:

- Mobile Altenbetreuung und Pflegeheime
- Soziale Dienstleistungen, Hilfe für Menschen mit Behinderung
- Wohnbauförderung
- Kinderbetreuung

Die hier aufgezeigte Kompetenzverteilung gilt nur für den hoheitlichen Bereich. Soweit Bund und Länder als Träger von Privatrechten agieren (also zum Beispiel Förderungsverwaltung betreiben), sind gemäß Art. 17 B-VG die Regeln der Kompetenzverteilung nicht anzuwenden. Bund und Länder können daher im transkompetenten Bereich als Privatrechtsträger agieren (siehe dazu näher unter f). Diese in der österreichischen Terminologie so bezeichnete „Privatwirtschaftsverwaltung“ ist vor allem bei den hier dargestellten Länderzuständigkeiten von großer Bedeutung.

### **c. Kooperativer Föderalismus in der Sozialpolitik**

Eines der prägenden Merkmale des österreichischen Bundesstaates ist der kooperative Föderalismus. Er kommt in der Sozialpolitik sowie in formalisierten und informalen Instrumenten zum Ausdruck.

Zum formalisierten Instrumentarium des kooperativen Föderalismus in Österreich zählen die sogenannten staatsrechtlichen Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG. Demnach können Bund und Länder wie auch die Länder untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen.

Besonders die Angelegenheiten der Krankenanstalten sind schon seit Jahrzehnten (das Instrument der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG wurde im Jahre 1974 eingeführt) Gegenstand solcher Vereinbarungen, die die Finanzierung von Krankenanstalten, aber auch deren Ausstattung und Leistungsangebot bis ins Detail regeln.

Mit der jüngsten Vereinbarung auf diesem Gebiet, der Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens<sup>7</sup>, wurde der neue Weg beschritten, dass über sogenannte Gesundheitsplattformen in den Ländern intramuraler (Grundsatzkompetenz Bund, Ausführungsgesetzgebung Länder) und extramuraler Bereich (Zuständigkeit Bund) zusammengeführt werden und über Empfehlungen dieser Plattformen, Entwicklungen im kostenträchtigen Sektor der Krankenanstalten gesteuert werden sollen.

Ein weiterer Aspekt des kooperativen Föderalismus in der Sozialpolitik ist die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen aus dem Jahr 1993. Mit dieser Vereinbarung wurden die Grundlagen hinsichtlich der Aufgaben von Bund und Ländern in Bezug auf das Pflegegeld getroffen.<sup>8</sup>

Bereits in den 70er Jahren waren zwischen den einzelnen Ländern derartige Vereinbarungen über den Kostenersatz in Angelegenheiten der Sozialhilfe getroffen worden.

Zu guter Letzt bleibt die Vereinbarung über Sozialbetreuungsberufe zu erwähnen, mit der sich die Länder untereinander über die wechselseitige Anerkennung von Ausbildungen und die Voraussetzungen für die Ausübung bestimmter Sozialbetreuungsberufe

---

<sup>7</sup> BGBl. I Nr. 73/2005.

<sup>8</sup> BGBl. Nr. 866/1993.

fe mit Ausnahme der ärztlichen Tätigkeit (letztere ist auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG bundesgesetzlich geregelt) geeinigt haben.

Kooperativen Föderalismus gibt es jedoch nicht nur in Form der institutionalisierten Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG. Die Koordinierung von Standpunkten der Länder erfolgt nicht selten in der Landeshauptleuterkonferenz,<sup>9</sup> zuweilen auch im Beisein der zuständigen Bundesminister. Darüber hinaus gibt es vielfältige, aus der Politikverflechtung resultierende wechselseitige Einflussnahmen des Bundes und der Länder auf ihre Kompetenzbereiche. Ein treffendes Beispiel dafür war die Diskussion im Rahmen der sogenannten „Zwangsdarlehen“ der Gebietskrankenkassen in den Ländern an die finanzielle Not leidende Wiener Gebietskrankenkasse.<sup>10</sup> Obwohl es sich um eine Angelegenheit handelte, die nicht nur in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fiel, sondern auch im Rahmen der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger ausschließlich von diesen zu erledigen war, votierten politische Vertreter jener Länder, in welchen die Krankenkassen von den Zwangsdarlehen betroffen waren, massiv gegen die geplante Regelung. Abgeordnete aus Vorarlberg versagten sogar dem Gesetzesbeschluss ihrer eigenen Fraktion die Gefolgschaft, in der stark zentralisierten politischen Landschaft Österreichs ein vergleichsweise seltener Vorgang! Die Angelegenheit endete dann auch mit der erfolgreichen Anfechtung des

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu Peter Bußjäger: Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003, S. 84-99.

<sup>10</sup> Siehe zu diesem Vorgang Institut für Föderalismus (Hrsg.): 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002), Wien 2003, S. 43-46.

Gesetzes beim Verfassungsgerichtshof durch das Land Vorarlberg.<sup>11</sup>

#### **d. Finanzielle Aspekte**

Vor dem Hintergrund der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung stellt sich die Frage, ob die bestehenden Kompetenzen der Länder auch mit einer entsprechenden Einnahmenautonomie gekoppelt sind.

Die österreichische Finanzverfassung kennt zwar ein sogenanntes Steuererfindungsrecht der Länder, das jedoch nur soweit reicht, als damit nicht in die bundesgesetzlich geregelten Besteuerungskompetenzen des Bundes eingegriffen wird. Im Grunde verfügt daher der Bund über die Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten, was dazu führt, dass de facto keine Steuerautonomie der Länder existiert.

Auf dem Gebiet der Sozialversicherung verfügen die Länder über keine rechtlich wirksamen Kompetenzen.

Die Finanzierung des Spitalswesens erfolgt im Wesentlichen durch den Finanzausgleich und die schon angesprochene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens.

Länder und Gemeinden sind auf allen übrigen Gebieten, in denen sie sozialpolitisch tätig sind, der Sozialhilfe und sozialen Dienstleistungen, der Hilfe für Menschen mit Behinderung, der Alten- und Kinderbetreuung und der Familienpolitik auf die Leistungen aus dem Finanzausgleich angewiesen. Dies ist um so bedeutungsvoller, als Länder und Gemeinden als Leistungsersteller insge-

---

<sup>11</sup> Erkenntnis des VfGH vom 13.03.2004, G 279/02 u. a.; vgl. dazu auch Institut für Föderalismus (Hrsg.): 29. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2004), Wien 2005, S. 212-213.

samt einen größeren Anteil an den Gesamtausgaben aufweisen als der Bund.<sup>12</sup>

Der Finanzausgleich wird jeweils für eine fortlaufende Periode, die im Regelfall vier bis fünf Jahre dauert, abgeschlossen. Im Vorfeld des Finanzausgleichs kommt es zum Abschluss eines sogenannten „Finanzausgleichspaktums“ zwischen den beteiligten Akteuren, dem Finanzminister, den Landeshauptleuten und den Vertretern von Städten und Gemeinden. Dieses rechtlich an sich unverbindliche Paktum, ein sogenanntes „gentlemen’s agreement“ indiziert nach Auffassung des VfGH die Sachgerechtigkeit der getroffenen Lösung. Obgleich die Erlassung eines Finanzausgleichsgesetzes ausschließlich Aufgabe des Bundesgesetzgebers ist, der dabei auch nicht auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen ist, führt diese Judikatur dazu, dass die Länder nicht völlig von der Willkür des Bundesgesetzgebers abhängig sind, sondern dass ernsthafte und faire Verhandlungen geführt werden müssen, die durch das Zustandekommen des „Paktums“ belegt werden. Allerdings dürfen die Länder sowie die Städte und Gemeinden ihrerseits nicht willkürlich das Zustandekommen eines solchen Paktums verhindern, auch sie sind an das Sachlichkeitsgebot gebunden.

Die Finanzierung von verschiedenen sozialen Dienstleistungen, insbesondere die Altenbetreuung, erfolgt darüber hinaus zumindest zum Teil durch Beiträge an Krankenpflegevereine oder, wenn es sich um stationäre Pflege handelt, durch privatrechtliche Verträge der Pflegebedürftigen mit dem Rechtsträger der Heime.

---

<sup>12</sup> Badelt/Österle: Sozialpolitik, Spezieller Teil, S. 2.

## **e. Das Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger von Privatrechten**

Wie schon erwähnt bildet die gemäß Art. 17 B-VG bestehende Möglichkeit von Bund und Ländern, soweit sie als Privatrechtsträger auftreten, auch jenseits der hoheitlichen Kompetenzschränken zu handeln, eine wichtige verfassungsrechtliche Grundlage der Sozialpolitik. Im Grunde ermöglicht es – angesichts des Zentralisierungsgrades in hoheitlichen Angelegenheiten – diese Bestimmung erst den Ländern, eine eigenständige Sozialpolitik zu betreiben.<sup>13</sup> Im Rahmen der so bezeichneten Privatwirtschaftsverwaltung werden soziale Dienste organisiert und Zuschüsse verschiedener Art für Personen mit niedrigem Einkommen ausbezahlt (Heizkostenzuschüsse, Bildungszuschüsse). Auch die Wohnbauförderung, für welche die Länder an sich hoheitlich zuständig wären, wird im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgewickelt. Nach herrschender Meinung bedarf es zudem für das Handeln staatlicher Organe als Privatrechtsträger keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Dies ermöglicht es den Exekutiven des Bundes und der Länder, flexibel zu reagieren. Sie sind diesbezüglich lediglich von der Budgethoheit des Parlaments abhängig.

Ähnliches gilt im Wesentlichen für die Gemeinden: Auch sie können als Privatrechtsträger als Akteure der Sozialpolitik, zum Beispiel in der Kinderbetreuung, auftreten, ohne dabei einer konkreten gesetzlichen Grundlage zu bedürfen.

Eine Schranke der Gestaltungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden als Privatrechtsträger in der Sozialpolitik bilden freilich die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Da der Bund auf Grund seiner mehr oder weniger ausschließlichen Be-

---

<sup>13</sup> Badelt/Österle: Sozialpolitik, Spezieller Teil, S. 3.

steuerungskompetenz letztlich der dominierende Partner im Finanzausgleich ist, sind es vor allem die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Gemeinden, die begrenzt werden.

## **f. Funktionale Dezentralisierung in der Sozialpolitik**

Die Sozialpolitik ist vor allem auch durch eine nicht-territoriale Form der Dezentralisierung geprägt. Es gibt eine Vielfalt sozialer Dienstleistungen (die sogenannten freien „Träger“, wie mobile Hilfsdienste udgl.), die etwa im Pflegebereich eine enorme Entlastung der kostspieligen stationären Pflege bewirken. Diese freien Träger sind in den häufigsten Fällen private Vereine, die ganz wesentlich von ihren Mitgliedern, von ehrenamtlicher Tätigkeit getragen werden.<sup>14</sup>

Wie weit in allen diesen Fällen bürgergesellschaftliches Engagement herrscht, ist sehr stark von den sozialen Strukturen abhängig. In den ländlichen Räumen Österreichs sowie allgemein im Westen Österreichs erfüllen diese Dienste öffentliche Aufgaben. Sie erhalten dazu insbesondere von den Ländern und Gemeinden Subventionen und entlasten dadurch die staatliche Verwaltung von diesen Aufgaben. Diese Strukturen ersparen insgesamt dem Staat sehr viel Geld. Ihre Erhaltung und die Organisation des ehrenamtlichen Engagements sind eine wesentliche Aufgabe der Sozialpolitik der Länder.

Die funktionale Dezentralisierung hat noch einen weiteren Aspekt: Es kommt vor allem auch zu einer Auslagerung von Aufgaben der Gemeinden auf private Rechtsträger in Gesellschaftsform oder auch auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen, die sich teilweise auch als Flucht aus dem Budget, teilweise aber auch als ei-

---

<sup>14</sup> Siehe dazu auch Badelt/Österle: Sozialpolitik, Spezieller Teil, S. 5-6.

ne Möglichkeit darstellen, die Grenzen vor allem der Gemeinden überschreitenden Leistungserbringung sicher zu stellen.

Vor allem die Pflegeheime der Gemeinden wurden in den letzten Jahren zunehmend in Gesellschaftsform betrieben. Im Interesse einer besseren Ressourcenverwendung und der Erzielung von Synergieeffekten wurden auch kommunenübergreifende Einrichtungen geschaffen, was auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass die österreichischen Gemeinden häufig sehr klein sind.<sup>15</sup>

Die Arbeitsmarktverwaltung wird dagegen über den Arbeitsmarktservice als Dienstleistungsunternehmen des Bundes in öffentlich-rechtlicher Form abgewickelt. Forderungen nach einer echten Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung durch Übertragung in die Vollziehung der Länder sind bisher fruchtlos geblieben.

### **3. Die Föderalismusreform und die Sozialpolitik**

Österreich hat bereits mehrere – im Grunde gescheiterte – Reformversuche seiner föderalen Staatsverfassung hinter sich. Aus der Vergangenheit ist dabei insbesondere die sogenannte „Strukturreform der Kompetenzverteilung“ zu erwähnen, die in den Jahren 1991 – 1994 angestrengt wurde, um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu modernisieren.

Im Bereich der Sozialpolitik waren die Vorstellungen, im Rückblick betrachtet, von auffallend geringem Veränderungswillen und mangelnder Reformphantasie geprägt. Größere Kompetenzverschiebungen waren weder auf Seiten des Bundes noch der der

---

<sup>15</sup> Österreich weist mit 8,1 Mio. Einwohnern ca. 2.300 Gemeinden auf. Dies ergibt eine durchschnittliche Gemeindegröße von ungefähr 3.500 Einwohnern.

Länder angestrebt. Am ehesten ging es um gewisse Kompetenzklarstellungen.

Während die seinerzeitige Strukturreform der Kompetenzverteilung auf eine Stärkung des Föderalismus und damit der Länderzuständigkeiten zielte, war in dem in den Jahren 2003 – 2004 durchgeführten Österreich-Konvent ein Paradigmenwechsel eingetreten. Mittlerweile befand sich der Föderalismus deutlich in der Defensive, seine Strukturen wurden in der Öffentlichkeit als kostspielig und ineffizient betrachtet.<sup>16</sup>

Die auch im Österreich-Konvent erhobene Forderung nach abgerundeten Zuständigkeiten hätte die Residualkompetenzen der Länder besonders stark getroffen. Verschiedene Vorschläge rundeten daher gerade auch in sozialen Angelegenheiten die Kompetenzen des Bundes zu Lasten der Länder ab, insbesondere, was die Angelegenheiten der Pflege sowie die Krankenanstalten betrafen. Diese Vorschläge kamen von Seiten des Konventsvorsitzenden Franz Fiedler und gingen auf ursprüngliche Konzepte der Wirtschaftskammer zurück. Nach den Vorstellungen Fiedlers, dessen Entwurf freilich nach derzeitigem Stand keine Chance auf Realisierung hat, wäre „Arbeit und soziale Sicherheit“ sowie „Gesundheit“ beim Bund konzentriert worden, für die Länder wären „Kinder und Jugend“ sowie „Sozialhilfe“ übrig geblieben.<sup>17</sup>

Dagegen zielten die Vorschläge der ÖVP, der Landeshauptleute und des Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses, Bußjäger, im Wesentlichen auf eine Klarstellung der Funktion der Länder als Erbringer sozialer Dienstleistungen. Sozial- und Behindertenhilfe

---

<sup>16</sup> Dazu näher Peter Bußjäger: Klippen einer Föderalismusreform, Innsbruck 2005.

<sup>17</sup> Siehe die Art. 91 und 92 des Verfassungsentwurfs des Konventsvorsitzenden Franz Fiedler im Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 4B ([www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at)).

wurden in diesen Vorschlägen als ausschließliche Länderkompetenzen formuliert, was insbesondere die Beseitigung der bestehenden Grundsatzkompetenz des Bundes zur Folge gehabt hätte. Die Krankenanstalten wären einem Bereich gemeinschaftlicher Gesetzgebung von Bund und Ländern zugeordnet worden (sogenannte Dritte Säule).<sup>18</sup>

In den Vorschlägen der SPÖ wurden Sozial- und Behindertenhilfe als das einzig wirklich umstrittene Thema der Sozialpolitik einer in ihren Dimensionen noch unklaren „Dritten Säule“ zugeordnet, die von gemeinsamen Zugriffsrechten von Bund und Ländern auf eine bestimmte Materie gekennzeichnet sein würde und die letztlich dem Bund die Möglichkeit einräumen würde, im Sinne einer konkurrierenden Gesetzgebung weitgehend ohne Vetorecht des Bundesrates das Landesrecht zu verdrängen.<sup>19</sup>

Hinsichtlich der Sozialversicherung gab es dagegen nicht einmal Vorschläge im Hinblick auf eine Beseitigung der bisherigen unmittelbaren Bundesverwaltung. Unbestritten waren im Grunde auch die Länderkompetenzen in der Kinderbetreuung, die nur verschiedentlich der „dritten Säule“ zugeordnet wurden.

#### **4. Ausblick**

Die österreichische Situation ist von einer durchaus beachtlichen Bedeutung der Länder und Gemeinden in der Sozialpolitik gekennzeichnet. Dabei geht es insbesondere um die Sicherung der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Mit der Aus-

---

<sup>18</sup> Siehe dazu den Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 4A, S. 127-174 ([www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at)).

<sup>19</sup> Siehe dazu den Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 4A, S. 149-151 ([www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at)).

weitung dieser Leistungen in den letzten Jahren gehen freilich immer größere finanzielle Belastungen der Länder einher, um deren Ersatz im Rahmen des Finanzausgleiches hart gerungen werden muss.

Deshalb lässt sich nur sehr bedingt davon sprechen, dass mit den neuen Aufgaben, die insbesondere von den Ländern als Träger von Privatrechten erbracht werden, größere politische Gestaltungsspielräume eröffnet worden wären.

Dazu kommt, dass in den Bereichen der Krankenanstaltenfinanzierung eine deutliche Tendenz zur Einengung der Gestaltungsspielräume der Länder festzustellen ist. Weitere Unitarisierungstendenzen gibt es auch in der Sozialhilfe.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die Frage von Anspruchsberechtigungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat zunehmend homogenisiert wird. Hingegen wird das Feld der Organisation der sozialen Dienstleistungen weiterhin von einer womöglich noch stärkeren Ausdifferenzierung geprägt sein und damit auch neue Entwicklungen begünstigen. Es ergibt sich somit kein einheitlicher Trend, der frei von Verwerfungen ist. Aber dies war schon in der Vergangenheit ein wesentliches Merkmal des österreichischen Föderalismus.

# **Föderalisierung der Sozialversicherungssysteme?**

## **Überlegungen zu einer Fortsetzung derzeitiger Föderalisierungsprozesse**

*Hans Hofmann*

### **I. Solidarstruktur und Wettbewerbselemente**

Das kooperative System des deutschen Föderalismus sieht sich nicht nur durch das beklagte Verflechtungssyndrom gekennzeichnet, sondern garantiert auf der anderen Seite eine Reihe von Finanzausgleichen, Finanzströmen und Umverteilungsprozessen. Die Umverteilungsprozesse im Bundesstaat beschränken sich dabei nicht nur auf den Bereich der Finanzen (vertikaler und horizontaler Finanzausgleich), sie erfassen auch in einem erheblichen Umfang unser Sozialsystem. Ein Anstoß zu dieser Diskussion ist sinnvoll, wenn er die Aufmerksamkeit auf die umfangreichen Umverteilungsprozesse im Sozialversicherungssystem lenkt, die grundsätzlich nicht unverrückbar sind, sondern begründungsbedürftig und steuerungsfähig sein sollten.

Es ist deshalb verständlich, dass die Diskussion um eine Reform des herrschenden Verbundföderalismus auch die Sozialsysteme erfasst, die ebenso wie die föderale Ordnung in den vergangenen Jahren ihre komparativen und kompetitiven Vorteile weitgehend verloren haben. Dementsprechend wird immer wieder eine Föderalisierung bzw. Regionalisierung sozialer Systemstrukturen thematisiert. Dies könnte im Kontext zu dem derzeit laufenden Pro-

jekt der „Föderalismusreform I“<sup>1</sup>, dem anschließend vorgesehenen Projekt „Föderalismusreform II“ (Kommission zur Prüfung von Änderungen in der Finanzverfassung) im Sinne einer Prozeduralisierung der Föderalismusreformen als „Föderalismusreform III“ (Föderalisierung der Sozialsysteme) gesehen werden.

Stichworte wie „Solidarität“ und „Leistungswettbewerb“ signalisieren auf diesem Feld die Brisanz einer Regionalisierung der Sozialpolitik<sup>2</sup>. Die in diesem Zusammenhang häufig geforderten Reformen der Sozialsysteme zielen in puncto Organisation auf dezentrale Verantwortung und Stärkung der Kommunen sowie in puncto materielle Inhalte auf Effizienzerhöhung und Hilfe zur Selbsthilfe. Eine andere, strukturell völlig unterschiedliche Lösungsalternative wäre die (partielle) Privatisierung der Sozialsysteme. Dies entspräche dem ebenso häufig postulierten rationalen Ansatz der Staatsaufgabenkritik.

Exemplarisch für das gesamte angesprochene Transfersystem werden Transferleistungen zum Risikoausgleich im Gesundheitswesen genannt. Hier erfolgt der Risikostrukturausgleich, der die finanziellen Folgen einer ungleichmäßigen Verteilung der Versicherten nach Einkommen, Alter, Geschlecht und Familiengröße einebnet<sup>3</sup>. Die Struktur getrennter Kassen bei den Krankenversi-

---

1 Konkrete Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes und anderer Gesetze - BT-Drucks. 16/813, 16/814, BR-Drucks. 179/06.

2 Vgl. die Forderung der Bayer. Staatsregierung aus den 90er Jahren, bei der Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung eine Regionalisierung der Träger, des Finanzausgleichs und der Beitragssätze anzustreben; ähnlich Baden-Württemberg bzgl. der Krankenversicherung.

3 Eine Krankenkasse erhält dann mehr Geld aus dem Ausgleichsfonds, wenn die Zahl der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen steigt, wenn das Durchschnittsalter der Versicherten der betreffenden Kasse wächst oder die Lohnsumme sinkt.

cherungen und deren unterschiedliche Beitragssätze sollten grundsätzlich einmal den Wettbewerb stimulieren und zu einer möglichst guten und kostengünstigen Leistungserbringung führen. Dies führt zu Transferverschiebungen hohen Ausmaßes: bei Gesamteinnahmen von ca. 140 Mrd. € in den letzten Jahren beträgt das Ausgleichsvolumen ca. 16 Mrd. €, wobei der Risikostrukturausgleich lange Zeit in West- und Ostdeutschland getrennt durchgeführt wurde.

## **II. Wettbewerbsföderalismus in sozialen Sicherungssystemen?**

In der Frage um mögliche Regionalisierung oder Föderalisierung der Sozialpolitik kann es – wie beim Länderfinanzausgleich – weder um die Vertiefung der Kluft zwischen Arm und Reich noch um eine reine Nivellierung gehen. Notwendig wäre eine Neugestaltung, die die Grundlagen des sozialen Rechts- und Bundesstaats nicht antastet. Es geht nicht um Sozialdumping, sondern um mehr Wettbewerb und Effizienz als wesentliche Merkmale des föderalen Staatsaufbaus.

Die Verantwortung für soziale Lagen ist nicht beliebig transferierbar. Die Erfahrung in föderalen Systemen mit stark kompetitiven Zügen wie z.B. den USA zeigt einerseits, dass Sozialprogramme zentral gesteuert werden müssen. Die Landespolitik bestimmt andererseits z.B. die Krankenhausplanung; sie beeinflusst damit maßgeblich etwa ein Drittel der Krankenkassenausgaben. Dass bedarfsgerechte, kostensparende Klinikplanung sich im eigenen Land lohnt und teure Überkapazitäten nicht anderswo mitbezahlt werden müssen, müsste im Rahmen eines Föderalismus Akzeptanz finden.

Diese Fragestellung, ob es einerseits wünschenswert und andererseits realistisch ist, die bestehenden Organisations- und Finanzie-

rungsstrukturen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung zu föderalisieren bzw. zu regionalisieren, berührt eines der grundsätzlichen Spannungsverhältnisse unserer Verfassungsordnung. Dieses kommt in der Frage zum Ausdruck, ob und wie das Bundesstaatsprinzip mit dem Auftrag des Grundgesetzes, eine sozialstaatliche Ordnung herzustellen, vereinbar ist<sup>4</sup>. Zur Annäherung an dieses Problem kann man zunächst untersuchen, welche Aspekte von sozialstaatlicher Entwicklung eine Zentralisierung bzw. Unitarisierung zwingend voraussetzen und welche – eine entsprechende Zielsetzung vorausgesetzt – auch andere Tendenzen zulassen.

So ist zu fragen, ob es im Rahmen eines Sozialsystems, und darum handelt es sich bei der Sozialversicherung eben, besonders sinnvoll ist, das Schlagwort vom „Wettbewerbsföderalismus“ anzuführen. Auch diejenigen, die sich ausdrücklich und gerne zum Leistungsprinzip und damit auch zum Wettbewerb bekennen, haben Zweifel, ob dieser Ansatz für die Gebiete der Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung tatsächlich geeignet ist. Gerade das zentrale Argument, dass die derzeitigen einheitlichen Vorgaben und die Ausgleichsregelungen nur geringe Anreize für eine beschäftigungswirksame Wirtschafts- und Strukturpolitik bieten, überzeugt nämlich kaum. Die vorhandenen Strukturunterschiede zwischen den Ländern sind schon beim Länderfinanzausgleich schwerlich durch Kriterien wie „Verschulden“ oder „Verantwortlichkeit“ zu qualifizieren und dies gilt erst recht bei den Sozialversicherungen. Es gab und gibt Länder, die „verschuldet“ (?) Nehmerländer waren und heute „verschuldet“ (?) Zahlerländer sind.

---

<sup>4</sup> Ursula Münch: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997.

### **III. Lösungsansätze zu föderalem Wettbewerb und ergänzender Solidarität**

1. Notwendig wäre, dass Verantwortlichkeiten und Finanzströme auch im Bereich der Sozialversicherungen klar zugeordnet werden und transparent sind. Dies bedeutet, dass der Kausalzusammenhang zwischen der Landespolitik und ihren Auswirkungen auf den Bürger verdeutlicht wird. Die Verantwortlichkeiten und Finanzströme müssen mit der regionalen Struktur-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik verzahnt werden. Dies entspricht dem föderativen Staatsaufbau Deutschlands und dem Grundsatz der Länderzuständigkeit im Bereich der Sozialversicherung.
2. Auch wenn länderübergreifende Finanztransfers eingeschränkt würden, müsste es ergänzend Kooperation und Solidarität zwischen den Ländern geben. Ein wesentlicher Bestandteil des sozialstaatlichen Solidaritätsprinzips ist allerdings auch das Subsidiaritätsprinzip. Deshalb müssen Finanztransfersysteme gewisse Grenzen beinhalten: Ausgeglichen werden dürfen nur schicksalhafte und landespolitisch nicht beeinflussbare Benachteiligungen. Hier ist insbesondere der Aufholprozess der neuen Bundesländer zu beachten. Aber auch hier darf eine zeitliche und betragsmäßige Begrenzung dieser Hilfen nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus muss der Umfang des Ausgleichs einen Überlastungsschutz für die Zahlerländer und deren Bevölkerung beinhalten.
3. Der Übergang zu mehr Eigenverantwortung auf Länderebene kann nicht von heute auf morgen herbeigeführt werden. Teilweise werden zeitliche Übergangsfristen und eine degressive Staffelung der Zahlungen notwendig sein, um die Ausgleichssysteme abzuschmelzen und den Verantwortlichen die Möglichkeiten zu geben, sich auf die neue Situation und mehr Eigenverantwortung einzustellen.

4. Landespolitisch werden in erheblichem Maße Rahmenbedingungen für Arbeitsplätze gesetzt. Deshalb könnte es in der Arbeitslosenversicherung einen Anreiz für eine effizientere Wahrnehmung eigener arbeitsmarktpolitischer Verantwortung der Länder geben. Zu prüfen wäre nach wie vor eine Änderung der Organisationsstruktur der Bundesagentur für Arbeit. Beiträge wären – bei weiterhin bundeseinheitlichem Leistungsrecht – auf Länderebene festzusetzen. Für die neuen Länder bedeutet dies einen weiterhin vollen bundesweiten Ausgleich auf mittlere Sicht (ca. 10 Jahre); nach dieser Übergangszeit sollten mindestens 50 % der Kosten der Arbeitslosigkeit grundsätzlich aus den Beitragseinnahmen des jeweiligen Landes selbst finanziert werden. In den alten Nehmerländern sollte der bisherige volle Defizitausgleich schon früher schrittweise zurückgeführt werden.
5. In der Krankenversicherung könnten Finanzströme regionalisiert werden. Die Beitragssätze der bundesweit organisierten Krankenkassen, insbesondere der Ersatzkassen, können auf regionaler Ebene kalkuliert werden<sup>5</sup>. Die logische Konsequenz wäre, auch den Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung künftig grundsätzlich regional auf Landesebene zu beschränken. Der Risikostrukturausgleich war als Instrument zur Sicherung des Wettbewerbs der Kassen untereinander gedacht. Er sollte jedoch keinen interregionalen Ausgleich bewirken, was aber durch seine zentralistische Struktur und Organisation der Fall ist. Sind nach Durchführung des regionalen Risikostrukturausgleichs noch unzumutbare (d.h. auch unverschuldete) Beitragsdifferenzen vorhanden, könnten diese in einem zweiten Schritt durch einen

---

<sup>5</sup> Entsprechend hat sich bereits im Jahr 1995 der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen in seinen Sondergutachten „Krankenversicherung 2000“ geäußert.

bundesweiten Risikostrukturausgleich abgefangen werden. Deshalb müsste über eine zweite, bundesweite Komponente des Risikostrukturausgleichs mit klar umrissenen Grenzen diskutiert werden.

6. In der Rentenversicherung könnte die Reform der Organisationsstruktur über die zuletzt betriebene Reform weiter fortgesetzt werden. Nach der Vereinheitlichung des Leistungsrechts in der gesetzlichen Rentenversicherung ist an die Stelle der Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten auch organisatorisch ein einheitlicher Versichertenbegriff eingeführt worden. Durch den sektoralen Wandel des Arbeitsmarktes ist es im vergangenen Jahrzehnt zu einer Verschiebung des Anteils der Versicherten von der Arbeiterrentenversicherung zur Angestelltenversicherung gekommen. Die durchgeführte Organisationsreform beabsichtigt, durch eine neue Verteilung der Versicherten und Arbeitsmengen langfristig stabile Rahmenbedingungen für alle Rentenversicherungsträger zu schaffen. Durch den demografischen Wandel und die wirtschaftliche Gesamtsituation steht die Rentenversicherung aber mehr denn je vor großen finanziellen Herausforderungen<sup>6</sup>. Bund und Länder haben daher ein Interesse daran, dass der Verwaltungsaufwand der Träger reduziert wird. Eine Weiterentwicklung der Organisation der Rentenversicherung im Sinne eines internen Wettbewerbs selbständiger Träger um die effizienteste Aufgabenerfüllung („Wettbewerbsmodell“) ist daher in der betriebenen Reform angelegt und sollte intensiv weiter entwickelt werden.

---

<sup>6</sup> Die Rentenversicherung erhält in hohem Umfang Leistungen aus dem Bundeshaushalt. Im Jahr 2003 beliefen sich die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung auf insgesamt 77,3 Mrd. €. Das entspricht einem Anteil von 31,4 % an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung und von 31,1 % am Bundeshaushalt.

## IV. Fazit und Ausblick

Es kann nicht darum gehen, das bewährte deutsche Sozialversicherungssystem zu zerschlagen oder sich „lästiger Zahlungspflichten“ zu entledigen. Vielmehr geht es darum, Fehlentwicklungen zu korrigieren und das deutsche Sozialversicherungssystem zukunftsfähig und zukunftssicherer zu machen. Die derzeitigen Strukturen der Sozialversicherungssysteme entsprechen nicht dem Bundesstaatsprinzip. Richtig ausgestaltet und angewandt ist das im Grundgesetz veränderte föderale Prinzip ein Vorteil Deutschlands gegenüber anderen Staaten, das es zu nutzen gilt. Mit einer Stärkung der föderalen Strukturen auch im Bereich der Sozialversicherung würde eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Wirtschaftsstandorte in Deutschland im internationalen Wettbewerb um Wohlstand und Wachstum auch künftig bestehen können und Spitzenplätze einnehmen.

Die Tarifverhandlungen fanden in früheren Jahren ausschließlich und quasi obligatorisch faktisch auf zentraler Ebene statt. Der hohe Zentralisierungsgrad verschaffte den Tarifparteien erhebliche Machtpotentiale. Diese Entwicklung erscheint angesichts des Austritts zweier Länder (BE, HE) aus der TdL, der Erosionstendenzen während der derzeit laufenden Verhandlungen, der singulären Rolle des Bundes durch den Abschluss des TVöD sowie der Sonderverhandlungen der kommunalen Tarifparteien gestoppt, ja umgekehrt. Ähnliche Strukturen der Dezentralisierung und Reföderalisierung sind durch die Föderalismusreform<sup>7</sup> angestrebt, indem etwa das öffentliche Dienstrecht, sowie das Recht der Besoldung und Versorgung für die Landes- und Kommunalbeamten und Richter der Länder (wieder) in die Kompetenz der Länder rückübertragen wird. Dies mag ein weiterer Schritt hin zur Er-

---

<sup>7</sup> Vgl. Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes und anderer Gesetze - BT-Drucks. 16/813, 16/814, BR-Drucks. 179/06.

neuerung unseres Sozialstaates sein, dem weitere Schritte im Sinne eines iterativen Prozesses folgen könnten. Die Erfahrung zeigt, dass moderne Staatsgebilde, insbesondere in der Gestalt von Mehr-Ebenen-Systemen, nicht durch „große Würfe“ zu reformieren und umzusteuern zu sein scheinen; vielmehr muss hier ein kontinuierlicher Reformprozess praktiziert werden, in dem der Grundsatz greift: „Nach der Reform ist vor der Reform“.

# Die sozialen Sicherungssysteme und die Kommunen

*Konrad Deufel*

## I. Grundfragen

Wer über Fragen des Sozialstaates diskutiert – und das vor dem Hintergrund christlich-demokratischer Politik – tut gut daran, sich zunächst auf die Grundlagen der christlichen Soziallehre zu besinnen. Personalität, Solidarität und Subsidiarität sind die entscheidenden Grundpositionen, an denen sich alle Diskussionen um Strukturen und Darstellungsformen des Sozialstaates werden messen lassen müssen. Darüber hinaus ist gewiss richtig, was eine EKD-Denkschrift aus den 70er Jahren festgestellt hat, dass nämlich die großen Lebensrisiken – als da sind: Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit – nur in gesamtgesellschaftlicher Solidarität, nicht aber von einem Einzelnen abgesichert werden können. Um das geht es dann auch: Die gesamtgesellschaftliche wechselseitige Solidarität aller Bürgerinnen und Bürger miteinander, nicht aber um die Parzellierung dieser Solidarität, bezogen auf Lebensräume und regionale Zusammenhänge, die sehr unterschiedlich finanziert, durchaus unterschiedlich wirtschaftlich stark und von daher auch unterschiedlich leistungsfähig sind. Vor diesem Hintergrund darf es eben gerade keine Rolle spielen, ob jemand in einer finanzstarken oder finanzschwachen Region wohnt und dementsprechend seine persönlichen Lebensrisiken gesamtgesellschaftlich gut oder schlechter abgesichert sind. Zwischen der Personenwürde des Menschen im östlichen Ruhrgebiet oder im östli-

chen Brandenburg gibt es keinen Unterschied; Solidarität muss allen gleichmäßig gelten.

## **II. Sachliche Fragen**

### **1.**

Im Vordergrund stehen derzeit Familienpolitik und Politik für die Kinder. Es ist darauf hinzuweisen, dass es im Hinblick auf den Rechtsanspruch für den Besuch der Kindertagesstätten derzeit immer noch erhebliche Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern gibt; aufgrund der unterschiedlichen Erwerbssituation zwischen West und Ost gab es sehr viel mehr Krippen-, Kita- und Hortplätze in der ehemaligen DDR, die allerdings jetzt auch schrittweise – schon wegen zurückgehender Bevölkerungs- und Kinderzahl – abgebaut werden. Allenthalben wird die Beitragsfreiheit aller drei Kindertagesstättenjahre, in Sonderheit des dritten Jahres, diskutiert. Jedermann weiß, dass dieses sehr viel mehr bedeutet, als allein ein finanztechnisches Problem. Daher stellen sich die kommunalen Spitzenverbände, allen voran der Deutsche Städtetag, dieser Herausforderung. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass ohne eine ausreichende Finanzierung die Städte – angesichts ihrer ohnehin schon desolaten Finanzlage – zu weiteren Leistungen in diesem Zusammenhang kaum fähig sein werden, ohne ihre Schulden noch weiter zu erhöhen. Dennoch: Wer die Städte wirtschaftlich in die Lage versetzt, hier entsprechend zu handeln, stößt auf große Handlungsbereitschaft, wie die letzte Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetags bewiesen hat. Darüber hinaus gibt es den Versuch der Modell-Kommunen in Niedersachsen: Dort werden ausgewählte Städte und Landkreise von bestimmten rechtlichen Verpflichtungen befreit, was auch für die räumlichen und betrieblichen Voraussetzungen einer Kin-

dertagesstätte gelten soll. Ohnehin sind die stärksten Kontrolleure der Einhaltung von qualitativollen Regeln für die pädagogische und Bildungs-Aufgabe in der Kindertagesstätte die Eltern selbst und die Erzieherinnen und Erzieher. Auch hier könnte in den Kommunen neue Flexibilität entstehen mit der Folge, dass grundsätzliche Unterschiede zwischen Stadt und Land, zwischen stärker migrationsbeanspruchten Kindertagesstättenangeboten und anderen durchaus möglich sind.

Ein weiteres Problem ist der Aufbau von zusätzlichen Krippenplätzen. Das geplante Elterngeld stellt in konsequenter Weise jungen Familien die Wahl frei, sich als Vater oder Mutter allein dem Kind zu widmen. Darüber hinaus zeigen Erfahrungen aus den anderen Ländern Europas, dass eine wesentliche Rolle für eine erfolgreiche Kinder- und Familienpolitik auch qualifizierte Betreuungsangebote spielen. Man wird deswegen sowohl das Elterngeld unterstützen als auch den Aufbau von zusätzlichen Krippen- und Hortplätzen – soweit nicht die Schule selbst sozialpädagogische Angebote leistet – bewirken müssen.

## **2.**

Die Kosten der stationären Jugendhilfe laufen Städten und Kreisen davon. Was immer dafür die Gründe sein mögen (z.B. die zunehmende Zahl von Scheidungen, das Auseinanderbrechen von Familien, die soziale Ungewissheit im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, psychologische Schwierigkeiten von Erziehung und Familienleben, nicht ausreichende Dienstleistungen der Jugendhilfe in den Jugendämtern etc.), es bleibt festzuhalten, dass es hier um eine grundsätzliche gesellschaftspolitische Problematik geht. Mit einem neuen Fallmanagement in den Jugendämtern werden ambulante Angebote, neue Konzeptionen von Erziehungs- und Jugendhilfe und auch ein neues wirtschaftliches Denken Einzug halten müssen. So wie bisher kann es – sowohl aus fachlichen

Gründen, als auch aus finanziellen Überlegungen – nicht weitergehen. Darüber hinaus tut sich ein besonderes Feld auch dadurch auf, dass für den Schulbetrieb die Bundesländer, für die Jugendhilfe die Kommunen verantwortlich sind. Würde die Verantwortung für den Betrieb der Schulen insgesamt (nicht für die Curricula, versteht sich!) und der Jugendhilfe in einer, nämlich der kommunalen Hand liegen, würden viele Schnittstellenprobleme vermieden, Jugendhilfe könnte aus einer Hand agieren und es gäbe die kommunale Verantwortung für die sozialen Lebensverhältnisse unter den Gesichtspunkten von Schule und Bildung, Jugend und Familie in der Hand derer, die nach unserem Grundgesetz in erster Linie für derartige Angelegenheiten verantwortlich sind. Das Beispiel Finnland macht im Zusammenhang mit der Pisa-Studie deutlich, dass hiermit ein ganz besonderer Erfolg verbunden sein kann.

### **3.**

Eine besondere Herausforderung in der kommunalen Sozialpolitik liegt in den Problemen der Migration. Längst ist man über nationale Ansätze hinaus, und unter sozialpolitischen Aspekten führen die unterschiedlichen rechtlichen Betrachtungen, hier Ausländer, dort Aussiedler, auch nicht mehr weiter. In diesen sozialpolitischen Zusammenhängen ist im Übrigen die Spannungslage zwischen Städten und ländlichem Raum am größten. Aber auch in den Städten gelten sehr unterschiedliche Betrachtungsweisen: Der eine Stadtteil ist geprägt durch eine Bevölkerung mit ausgeprägtem Migrationshintergrund, im anderen Stadtteil treten solche Fragestellungen gar nicht richtig auf. Ähnliches gilt für die schulische Situation: Private Schulen, oft in kirchlicher Trägerschaft, weisen einen sehr geringen Schüleranteil mit Migrationshintergrund auf, dem gegenüber staatliche Schulen von solchen Problemen besonders geprägt sind. Selbst die Unterschiede zwischen

den Schultypen müssten in diesem Zusammenhang noch weiter betrachtet werden: Berufsschulen, Grund- und Hauptschulen, weiterführende Schulen weisen in sich und unter sich weitgehende Differenzen auf. Die im neuen Ausländerrecht vorgesehenen Integrationskurse sind gewiss ein gutes Mittel, aber es bedarf nicht einer umfangreichen Verordnung aus Berlin, damit Wohlfahrtsverbände, Träger entsprechender Dienstleistungen, Volkshochschulen und Kommunen wissen, wie denn diese Kurse abzuhalten sind. Solche Kurse sind von den Beteiligten schon initiiert und auf den Weg gebracht worden, als man in Bonn und jetzt in Berlin immer noch abgelehnt hat, Einwanderungsland zu sein. In Sachen Einbürgerung und Asylrecht ist den Kommunen staatliches Handeln mit einer besonderen Last auferlegt. Nicht nur, dass Kommunen diese Dienstleistungen weitgehend selbst finanzieren müssen, sondern auch, dass durch regelmäßig ergänztes Recht, durch Gesetzgebung oder Rechtsprechung ganz besondere Verwaltungsvollzugsherausforderungen zu erkennen sind. Im Hinblick auf das Ausländergesetz bzw. Asylrecht scheint unser Rechtsstaat ohnehin zu einem Rechtsmittelstaat verkommen zu sein. Auch hier gilt:

Wenn die Kommunen von dem entlastet werden, was nicht ihre Aufgabe ist und sie dazu instand gesetzt werden, dass zu tun, was sie aus ihrer örtlichen Sicht für richtig halten, dann könnten sich manche Migrationsprobleme entschärfen. Ohnehin gilt: Die Bundesrepublik Deutschland ist schon seit vielen Jahren ein Einbürgerungsland und erfreulicherweise scheint man das auf allen politischen Ebenen und in allen politischen Parteien mittlerweile – mehr oder minder freiwillig – erkannt zu haben.

#### **4.**

Die demografische Frage stellt uns vor große Herausforderungen. Sie gelten insbesondere in der Politik für ältere und alte Men-

schen. Als vor einigen Jahren die Grundsicherung für nicht ausreichende Rentenleistungen eingeführt wurde, sollte das ursprünglich sogar eine Leistung der Sozialhilfe sein. Was aber hat örtliches soziales Handeln mit ungenügenden Leistungen der Rentenversicherung zu tun? Diese Frage stellt sich heute im Übrigen allen Kommunen, die diese Leistungen erbringen, weil durch unzutreffende Schätzungen des Bundes nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen und die Kommunen in Millionenhöhe sowohl durch die Dienstleistung selbst als auch durch die Kosten der Grundsicherung belastet werden.

Es gilt darüber hinaus, durch gezielte Maßnahmen der Prävention zu verhindern, dass allein lebende alte Menschen mit ihrer Lebenssituation nicht mehr ausreichend fertig werden. Im Hinblick auf die anwachsende Anzahl der Ein-Personen-Haushalte für Menschen im Alter über 60 Jahre liegt darin eine besondere Herausforderung. Auch die Pflegekonzepte werden sich – schon im Hinblick auf die finanziellen Möglichkeiten, aber auch wegen der Wünsche der betreffenden Menschen – ändern müssen. Nicht immer ist die Losung „ambulant vor stationär“ die richtige; es gilt jeweils pro Stadt und Kreis die der Situation entsprechende Lösung zu finden. Es gibt Städte, in denen die ältere Bevölkerung in einem wesentlich größeren Ausmaß diese Dienstleistungen erwartet, eben einfach, weil sie die größere Anzahl ist im Verhältnis zu anderen Städten, in denen diese Bedingungen eher zurücktreten können.

Eine große gesellschaftliche Herausforderung liegt in der Erkrankung an Demenz oder Alzheimer. Erst in Schritten kommt man dieser Erkrankung auf die Spur – zahlreiche Altenpflegeeinrichtungen oder ambulante Dienste zeichnen sich durch besondere Umsicht und Phantasie in der Aktivierung oder Aktiverhaltung auch dieser an solchen Erscheinungen erkrankten alten Menschen aus. Eines bleibt im Hinblick auf die Sozialplanung: Einrichtun-

gen und Dienste müssen quartiersnah erbracht werden, weil dort auch die engen sozialräumlichen Netze zu knüpfen sind; sie müssen aber zentral organisiert werden, damit sich der Kostendruck nicht noch weiter verschärft.

## **5.**

In diesem Themenkreis zeigt sich eine ganz besonders anspruchsvolle Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Sozialpolitik und der Freien Wohlfahrtspflege und zahlreichen weiteren Dienstleistern. Es stellt sich im Übrigen die Frage, wie die Pflegeversicherung auf die Demenz-Erkrankten und auf Alzheimer-Erkrankungen reagiert. Entscheidungen der Leistungsstruktur der Pflegeversicherungen haben Auswirkungen bis in das letzte Zimmer kommunaler Altenhilfe.

## **6.**

In aller Munde ist „Hartz IV“, also die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Seitens des Deutschen Städtetages wird entschieden die Position vertreten, dass hier die überregionale Kompetenz der Bundesagentur für Arbeit und die örtliche Kenntnis und Verantwortung für die kleinen sozialen Netze zusammenfließen muss, nicht aber die gesamte Aufgabe im Zusammenhang mit Arbeitslosengeld II der kommunalen Seite übertragen werden sollte. Man wird sehen und dann auch reagieren müssen, wie sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften weiter entwickelt. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass, wenn die Bürger ein Gesetz für ihre Ansprüche nutzen, es sich dabei nicht um Missbrauch, sondern um eine Wahrnehmung der vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten handelt. Insoweit ist der Gesetzgeber gefragt, rasch an den entsprechenden Stellschrauben zu

drehen, um hier Möglichkeiten vorzubeugen, die sozialpolitisch nicht zwingend nötig oder gar unerwünscht sind.

Qualifizierungsmaßnahmen spielen im Zusammenhang der Vermittlung in den Arbeitsmarkt eine große Rolle. Hierzu sind in zahlreichen Kommunen erhebliche Anstrengungen unternommen worden, darüber hinaus gibt es entsprechend finanzierte EU-Projekte. Eine besondere Herausforderung liegt in der großen Anzahl von Kindern und Jugendlichen beim Bezug von Leistungen aus Arbeitslosengeld II bzw. der Sozialhilfe. Hier stellt sich in der Kinder- und Familienpolitik eine große Verantwortung für uns alle.

## 7.

Durch die verbrecherische Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus sind einige Generationen von Menschen mit Behinderungen ausgelöscht worden. Diese Altersgruppen wachsen nun aber nach. Hinzu kommen die wesentlich verbesserten Möglichkeiten der medizinischen Dienstleistungen zur Lebenserhaltung im vorgeburtlichen Stadium, wodurch es auch Menschen mit Behinderungen möglich wird, immer älter zu werden. Das führt sowohl in der Struktur der Dienstleistung wie in ihrer Finanzierung zu einer explosiven Dynamik. Der Deutsche Verein hat in diesem Zusammenhang den Vorschlag des „Teilhabegeldes“ gemacht, um dazu beizutragen, Menschen mit Behinderungen ein weitergehendes, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Auch Finanzierungsvorschläge dazu liegen auf dem Tisch. Ohnehin ist manche übliche Finanzierungsstruktur jetzt auf den Kopf gestellt: Bisher wurden Werkstätten für Behinderte und Wohnheime zur Unterbringung von Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten arbeiten, aus der Schwerbehindertenausgleichabgabe finanziert. Diese dient aber dazu, Menschen mit Behinderungen ins Arbeitsleben einzuführen. Wenn aber nun bislang in der Werkstatt tätige Menschen

mit Behinderungen das Rentenalter erreicht haben, müssen sie dann aus der Werkstatt ausscheiden, aus einer Gruppe, die ihnen 30 / 40 Jahre ihres Lebens zum Mittelpunkt geworden ist, von ihnen als Familie erfahren wurde, und müssen sie vom Wohnheim in eine Altenpflegeeinrichtung für Menschen mit Behinderungen verlegt werden, also auch dort aus dem ihnen bekannten und bislang erlebten Lebenszusammenhang ausscheiden?

Hier sind dringend strukturelle Fragen zu lösen, und man wird sich Gedanken darüber machen müssen, in welcher Weise diese gesamte Dienstleistung für Menschen mit Behinderungen finanziert werden kann. Wir stehen hier bundesweit zusätzlich vor Aufwendungen, die die Milliarden-Grenze überschreiten.

### **III. Strukturelle Fragen**

Diese sozialen Dienstleistungen werden in erprobtem Verhältnis der Subsidiarität zwischen Freier Wohlfahrtspflege und Kommune vor Ort erbracht. Die Freie Wohlfahrtspflege handelt dabei nach ihren eigenen Wertvorstellungen, kann aber nach der gesetzlichen Grundlage auf die Übertragung der Aufgabe im Regelfall rechnen. Dieses gute Modell hat sich im Aufbau beim Erhalt unseres Sozialstaates Jahrzehnte lang bewährt und darf deswegen – auch nicht durch gut gemeinte Maßnahmen – in Frage gestellt werden. Darüber hinaus haben sich zahlreiche andere Dienstleister in der sozialen Szene mittlerweile dazugesellt: gewerbliche Anbieter und freie gemeinnützige Dienstleister. Es hat sich dadurch ein sozialer Markt und damit verbunden auch entsprechender Wettbewerb ergeben. Die Kommunen stehen deshalb vor der Frage, wie sie zukünftig soziale Dienstleistungen vergeben sollen. Der Deutsche Verein hat dazu in einem Workshop diese Fragen diskutiert, weil auch derzeit Rechtsstreite anhängig sind, ob es eine Verpflichtung kommunaler Träger oder der öffentlichen Seite

insgesamt zu Ausschreibungen gibt oder nicht. Im Hinblick auf die Grundvoraussetzungen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die gesetzlich normiert sind, wird auf Dauer – ungeachtet des besonderen Verhältnisses von Subsidiarität – die öffentliche Seite, schon allein der Transparenz wegen, um Ausschreibungen und entsprechende Vergabeentscheidungen nicht herumkommen. Es bietet sich an, dazu im Vorfeld gemeinsam mit allen Beteiligten, die sich in der jeweiligen Dienstleistung organisieren wollen, Qualitätsstandards zu erarbeiten, die in einem Rahmenvertrag festgehalten werden und nach dem dann das Leistungsverzeichnis festgelegt wird, aufgrund dessen die Ausschreibung erfolgt und die Vergabe vollzogen wird.

Markt und Wettbewerb stellen alle Seiten vor erhebliche Bewährungsproben, aber sie sind auch ein gutes Mittel, Überkommenes zu hinterfragen, verkrustete Strukturen aufzulösen und sich neuen Herausforderungen zu stellen.

In den vorhin aufgezeigten sozialpolitischen Zusammenhängen stellt sich immer wieder neu die Frage, was Kommunen denn nun selbst können, wo ihre Stärken liegen, wo sie sich auf andere verlassen müssen und wo sie staatlicher Unterstützung bedürfen. Man wird neu definieren müssen, was örtliche Angelegenheiten im Sinne des Grundgesetzes sind, wo die Kommune „Dienstleister“ ist, wo sie zum „Handlanger“ für den Staat herabgemindert wird und wie die Finanzverantwortung verteilt und getragen wird. Nach dem alt bekannten Grundsatz „Wer regelt, muss auch die Kosten seiner Regelung finanzieren“, müssen die Städte, Gemeinden und Kreise strikt auf den Grundsatz der Konnexität bestehen. Andererseits ist darauf hingewiesen worden, in welcher Weise Kommunen zusätzlich Verantwortung tragen können, weil sie nahe oder jedenfalls näher an den Problemen sind als alle anderen Handlungsebenen.

Es zeigt sich, kommunale Selbstverwaltung, also die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger für ihre eigene Lebenssituation vor Ort, kann eine große Zukunft haben. Es gilt, den Städten, Gemeinden und Kreisen mehr zuzutrauen und sie in die Lage zu versetzen, das zu tun, was viele von ihnen erwarten. Wir werden in diesem Zusammenhang neu über die Differenzierung Staat und kommunale Selbstverwaltung nachdenken müssen. Es ist deswegen auch wichtig, auf der europäischen Ebene deutlich zu machen, dass kommunale Selbstverwaltung zu einem wesentlichen Kernbestand der gesellschaftlichen Struktur und der rechtlichen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland gehört und deswegen in europäischer Egalisierungspolitik nicht untergehen darf.

Wenn – wie Oswald von Nell-Breuning formuliert hat – Subsidiarität das „Recht der kleinen Lebenskreise ist“ und der jeweils größere Lebenskreis nur eingreifen darf, wenn im kleineren die Fragen nicht mehr abschließend gelöst werden können, so tut die Besinnung auf diesen Grundsatz gut – abseits von aller Entstaatlichung, Dezentralisierung, Harmonisierung und von oben herab organisierter Strukturierung.

# Kommunen – Kofinanziers der sozialen Sicherungssysteme

*Ludwig Fuchs*

Ein besonderes Problem der derzeitigen Verfassungspraxis ist der mehrfach geübte „Durchgriff“ des Bundes auf die kommunale Ebene. Durch Bundesgesetze wurden die Kommunen als ausführende Behörden für das Bundessozialhilfegesetz (inzwischen SGB XII), das Kinder- und Jugendhilfegesetz und das Grundsicherungsgesetz für Ältere und Behinderte bestimmt. Seit 2005 sind die Kommunen als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bestimmt und für die Gewährung von Unterkunftskosten und flankierenden Eingliederungsleistungen zuständig.

Neben den Belastungen der Kommunen als Träger sozialer Leistungen haben sie insbesondere dort, wo soziale Sicherungssysteme oder Arbeitseinkommen den notwendigen Bedarf nicht decken, ergänzend zu leisten. Kürzungen in den vorgelagerten Sicherungssystemen und Einschränkungen der Zugangsvoraussetzungen haben ferner dazu geführt, dass soziale Sicherungssysteme immer mehr zu Grundsicherungen wurden. Andere wurden bereits als solche etabliert (z.B. Pflegeversicherung). Die notwendigen ergänzenden Hilfen sind im Rahmen der Sozialhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe und der kommunalen Beteiligung im Rahmen des SGB zu gewähren.

Deshalb überrascht es kaum, dass die Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen seit Jahren überproportional steigen. Nachdem mit der Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 90er Jahre eine deutliche Entlastung der kommunalen Sozialhaushalte einherging, sind die Ausgaben für Pflegebedürftige im Rahmen des SGB XII im Jahr 2004 auf 3,1 Mrd. € angewachsen;

für die folgenden Jahre ist von einem weiteren starken Anstieg der Ausgaben auszugehen. Die Reform der Pflegeversicherung steht neben der Gesundheitsreform auf der Agenda der Koalition.

Der Anteil der Sozialhilfe an der Eingliederungshilfe für Behinderte machte 2004 11,5 Mrd. € aus. Angesichts der zu begrüßenden höheren Lebenserwartung der Behinderten und des medizinischen Fortschritts ist mit weiteren höheren Zuwächsen zu rechnen.

Die Sozialhilfe zahlte 2004 1,4 Mrd. € Krankenhilfe. Mit der Einführung des SGB II ab 1.1.2005 wird es hier zu deutlichen Einsparungen kommen.

Die Grundsicherung für Ältere und Behinderte, jetzt wieder als besonderer Abschnitt im SGB XII etabliert, kostet die Kommunen jährlich 1 Mrd. € netto. Angesichts der demographischen Entwicklung und sinkender Einnahmen in diesem Bereich (2004 noch 1,2 Mrd. €) ist auch hier von einem deutlichen Anstieg der Kosten auszugehen.

Für die Kinder- und Jugendhilfe wurden 2004 6,8 Mrd. € netto ausgegeben, gegenüber 1991 ist dies eine Steigerung von über 100 %. Angesichts der politischen Diskussion über die Förderung von Kindern und Familien ohne finanziellen Ausgleich für die Kommunen ist auch in diesem Bereich von weiteren Kostensteigerungen auszugehen.

## **Die Kostenentwicklung bei Hartz IV**

Da viele Kommunen seit Jahren nicht mehr in der Lage sind, aus eigener Kraft die Finanzierung auch nur ihrer Pflichtaufgaben sicherzustellen, kommt der Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme besondere Bedeutung zu. Mit Sorge wird deshalb die Kostenentwicklung bei Hartz IV verfolgt. Hier betragen die Auf-

wendungen der Kommunen (Belastungen abzüglich Entlastungen in 2005) 1,6 Mrd. €. Zusammen mit der Zusage der Bundesregierung, die Kommunen durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe um 2,5 Mrd. € zu entlasten, entspricht dies einer notwendigen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft von 34 %. Tatsächlich wurden 2005 29,1 % der Kosten der Unterkunft durch den Bund erstattet, 2006 bleibt der Bundesanteil unverändert, allerdings mit der Ankündigung, die Bundesbeteiligung ab 2007 drastisch zu kürzen.

Angesichts der Kostenexplosion bei Hartz IV ist dies unverantwortlich. Im ersten Quartal 2006 wurden für Langzeitarbeitslose 1,1 Mrd. € mehr ausgegeben als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Die Ausgaben der Kommunen stiegen im gleichen Zeitraum um 25 %. Durch steigende Mieten, insbesondere steigende Nebenkosten, haben die Kommunen die Hauptlast der Mehrkosten zu tragen.

Bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollte es – abgesehen von einer jährlichen Entlastung der Kommunen von 2,5 Mrd. € – keine Verlierer oder Gewinner geben. Deshalb werden Be- und Entlastungen der Kommunen durch Hartz IV gegengerechnet. Besonders bedenklich ist in diesem Zusammenhang die Annahme, dass die Entlastung der Sozialhilfe durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ähnlich fortgeschrieben werden könnte wie die überproportional ansteigenden Kosten für Langzeitarbeitslose. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger (HLU) ist von 1991 bis 2004 um 42,9 % gestiegen, die der Arbeitslosenhilfeempfänger im gleichen Zeitraum um 429 %. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate bei den Sozialhilfeempfängern um 3,3 % und bei den Arbeitslosenhilfeempfängern um 33 %. Handwerkliche Fehler im Gesetz, die Erweiterung der Regelleistung sowie eine nicht ausreichend vorbereitete Administration haben ebenfalls zu Mehrkosten geführt,

die den Kommunen nicht angelastet werden dürfen. Dringend erforderlich ist deshalb eine umfangreiche Novellierung des SGB II.

## **Altfälle des „Durchgriffs“ Konnexitätsregelung auf Bundesebene**

Die unterschiedlichen Auswirkungen der sozialen Sicherungssysteme auf die Ausgaben der kommunalen Sozialhaushalte können demnach nicht allein durch den Wegfall des „Durchgriffsrechts“ des Bundes gelöst werden, weil die vorgesehene Neuregelung des Art. 85 GG nur das Verfahren für neue Gesetzesvorhaben regelt. Mit der Übergangsregelung nach Art. 125 a GG besteht für die Fälle des „Bundesdurchgriffs“, die nach der bisherigen Verfassungsrechtslage eingeführt worden sind, Bestandsschutz und damit schützt diese Übergangsregelung die Kommunen nicht vor neuen Kosten im Zusammenhang mit bestehenden Leistungsgesetzen.

Gleichwohl ist die vorgesehene Verfassungsänderung grundsätzlich zu begrüßen. Dennoch plädiert der Städtetag für eine differenziertere Vorgehensweise. Es sind in der Verwaltungspraxis Konstellationen denkbar, in denen es sachlich geboten ist, die kommunale Aufgabenträgerschaft unmittelbar in einem Bundesgesetz vorzusehen. Von daher wäre zu überlegen, den Bundesdurchgriff auf die Fälle zu beschränken, in denen er für einen effizienten Vollzug eines Bundesgesetzes unbedingt erforderlich wäre. Dies allerdings flankierend durch eine Konnexitätsregelung auf Bundesebene.

## **Ziele einer Föderalisierung der sozialen Sicherungssysteme**

Als Ziele einer Föderalisierung der sozialen Sicherungssysteme werden häufig genannt: mehr Wettbewerb, Kostensenkung und Effizienzsteigerung. Hier ergeben sich für mich mehr Fragen als Antworten. Wie begrenzt ist Wettbewerb im sozialen Bereich bei unterschiedlichen Strukturen in Bundesländern und Kommunen? Welche Systeme sind überhaupt einer Föderalisierung zugänglich? Gehören dazu auch die beitragsfinanzierten Sicherungssysteme?

Kostensenkungsmöglichkeiten sind sicher grundsätzlich nicht ausgeschlossen, allerdings auch ohne Zuständigkeitsverlagerungen durch einfachgesetzliche Regelungen möglich. Im Rahmen des Bürokratieabbaus sind auch kurzfristig zu erzielende Einsparungen zu erwarten.

Eine Effizienzsteigerung bei der Aufgabenwahrnehmung sollte ebenfalls angestrebt werden, insbesondere durch eine Entschlackung des Leistungsrechts, ggf. auch durch Zuständigkeitsverlagerungen. Voraussetzung ist allerdings, dass zunächst eine Aufgabenkritik stattfindet. Die Kommunen haben vor Inkrafttreten des SGB II mit drei Paragraphen im BSHG im Jahresverlauf rund 400.000 arbeitslose Sozialhilfeempfänger beschäftigt, teilweise in sozialversicherungspflichtigen Verhältnissen, und qualifiziert. Vergleichbare flexible Regelungen könnten auch im SGB II zu mehr Effizienz führen.

Bei den dringend notwendigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme sollte neben den notwendigen leistungsrechtlichen Änderungen darauf geachtet werden, dass die Verwaltungskraft der Aufgabenträger gewährleistet ist. Hierzu gehört insbesondere auch ausreichendes und qualifiziertes Personal. Von gleicher Bedeutung ist die aufgabenadäquate Finanzausstattung des Aufga-

beiträgers. Nicht zuletzt mit Hinweis auf die Probleme bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss darauf hingewiesen werden, dass Gesetzesänderungen eines gewissen Umfangs gründlicher Vorbereitung im administrativen Bereich bedürfen. Hilfreich können hier Modellprojekte sein. Die Modellprojekte müssen allerdings, anders als verschiedene in der Vergangenheit, repräsentativ sein und Hinweise auf zu erwartende Ergebnisse der Reform geben können. Weitere Voraussetzungen sind die Qualifizierung der Mitarbeiter und die Beschaffung geeigneter Software. Beides muss bereits mit Beginn der Umsetzung der Reform zur Verfügung stehen. Reformen größeren Umfangs lassen sich nicht im „Hauruck-Verfahren“ umsetzen. Vor der immer noch gelegentlich zu hörenden Annahme, dass, wenn ein Gesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht ist, auch seine Umsetzung gewährleistet wäre, muss dringend gewarnt werden. Bei nicht ausreichender Vorbereitung sind Vollzugsdefizite vorprogrammiert.

Bei der Durchführung von sozialen Sicherungssystemen sind die Kommunen prädestiniert für Leistungen, deren Erbringung der Ortsnähe bedarf. Hierzu zählen Versicherungsleistungen eher nicht.

Reformen der sozialen Sicherungssysteme müssen neben angemessenen Leistungen und einer Sicherung der Einnahmen auch zu einer Entlastung der kommunalen Sozialhaushalte führen, denn der kontinuierliche Anstieg der sozialen Leistungen der Kommunen auf inzwischen 36,6 Mrd. € (geschätzt für 2006) hat nicht nur zu einer Umfinanzierung von freiwilligen sozialen Leistungen in Pflichtleistungen geführt, sondern auch einen Rückgang der Investitionstätigkeit der Kommunen um 42 % seit 1993 bewirkt. Während die Sachinvestitionen (ohne Personal- und Sachaufwand) 1993 noch 32,2 Mrd. € betragen, standen hierfür 2005 nur noch 18,6 Mrd. € zur Verfügung.

Wenn die frühere Investitionskraft der Kommunen wieder hergestellt werden soll, bedarf es neben einer Verbesserung ihrer Einnahmesituation einer Überprüfung des Leistungsrechts der sozialen Sicherungssysteme unter anderem mit dem Ziel, die erforderlichen ergänzenden Leistungen der Kommunen auf ein Maß zu reduzieren, wie es einem System entspricht, das als unterstes soziales Netz eingeführt wurde.

Höhere Investitionen der Kommunen führen auch zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes und der damit verbundenen höheren Beitragsleistungen an die sozialen Sicherungssysteme und damit zu deren Stabilisierung.

# **Föderalisierung steuerfinanzierter sozialer Sicherungssysteme**

*Markus Keller*

## **Kommunale Ebene ideal für bedürftigkeitsorientierte Sozialleistungen**

Der Deutsche Landkreistag ist der kommunale Spitzenverband aller 323 deutschen Landkreise, in denen 68% der Bevölkerung wohnen, die 74% der Aufgabenträger darstellen und die 96% der Fläche Deutschlands abdecken. Der Deutsche Landkreistag sieht seine Aufgabe darin, wie die Landkreise einen Beitrag zu einer funktions- wie zukunftsfähigen Staatsorganisation zu leisten, indem die Landkreise zugleich bürgernah und eigenverantwortlich handeln und handeln können. Den Landkreisen kommt hierbei ebenso wie den kreisfreien Städten zugute, dass die Schwelle zur politischen Beteiligung auf dieser Ebene niedrig ist und die Persönlichkeit bei der Wahl von Mandatsträgern im Vordergrund steht.

Der Deutsche Landkreistag fühlt sich einem sachlichen und überparteilichen Wirken verpflichtet. Er unterstützt und befördert deshalb die grundsätzliche und grundlegende Lösung struktureller Probleme – wie mit der Föderalismusreform, um die Chance zu nutzen, den Föderalismus zu stärken und ihn wettbewerbsfähig zu den zahlreichen meist zentralistisch ausgerichteten Staatsformen zu machen. Nicht nur, aber auch dort – ebenso wie in der Debatte um die Reform der Unternehmensbesteuerung – kann das Festhalten am Status quo nicht Ziel eines kommunalen Spitzenverbandes sein, wenn dadurch die mit der Zeit gewachsenen Strukturen einer

Weiterentwicklung im Wege stehen und sachgerechte Lösungen blockieren.

Grundüberzeugung und Ausgangspunkt für alle Veränderungen sind jedoch die Vorzüge der kommunalen Selbstverwaltung, die in der politischen Legitimation der Kreise, in der unmittelbaren Verantwortung vor Ort gleichermaßen wie in der Bürgernähe bestehen, weil dort Demokratie unmittelbar erlebt und erfahren werden kann. Daraus leitet sich das strikte Erfordernis des Subsidiaritätsprinzips ab, demzufolge auf der möglichst untersten Ebene Entscheidungen getroffen und verantwortet werden sollen. Hierfür bietet sich die Ebene der Kreise an, die dicht genug an den Menschen und ihren Anliegen ist und zugleich als überörtliche Ebene leistungsfähig Funktionen bündeln kann, deren Wahrnehmung auf gemeindlicher Ebene nicht wirtschaftlich zu leisten ist.

Gerade im Bereich steuerfinanzierter sozialer Sicherungssysteme, wo Leistungen der öffentlichen Hand nach der individuellen Situation im Einzelfall zu bemessen sind, ist eine große Nähe zu den Menschen von Vorteil, da einerseits das Augenmaß in Bezug auf die Bedürftigkeit aus der Nähe besser gelingt, da eine politische Kontrollfunktion und die politische Verantwortung von Entscheidungen gegeben ist und da die örtlichen Unterschiede und Besonderheiten berücksichtigt werden können. Auf diese Weise können Fürsorgeleistungen an die tatsächlich Bedürftigen und in der tatsächlich erforderlichen Höhe geleistet werden, wenn auch entsprechende Handlungsspielräume der kommunalen Ebene bestehen.

Als weiterer Vorzug der kommunalen Ebene ist zu nennen, dass eine Vernetzung mit der kommunalen Wirtschafts-, Förder- und Sozialpolitik sich aus der Zuständigkeit ergibt. Dadurch kann effektiv und unter Einbeziehung aller gegebenen Faktoren vor Ort gestaltet werden.

## **Voraussetzung für kommunale Sozialleistungsgewährung/Föderalismusreform I**

Allerdings dürfen diese Vorzüge der Kreisebene für soziale Aufgaben und die zielgenaue Leistungserbringung nicht dazu führen, dass politisch unbequeme Einschnitte und Einsparerfordernisse auf die kommunale Ebene delegiert werden, so dass es nur eine kommunale Verwaltung des Mangels gibt – wie es mit dem Trend zu defizitären Kommunalhaushalten schon heute ein gutes Stück der Fall ist und sich angesichts der absehbar steigenden Kosten für soziale Aufgaben in kommunaler Finanzierungsverantwortung immer weiter abzeichnet. Eine Arbeitsteilung in dem Sinne, dass der Bundesgesetzgeber die steuerfinanzierten Sozialleistungen trotz immer größerer Empfängerkreise, immer höherer Ausgaben und wachsender Finanzierungsprobleme nicht auf die tatsächlich Bedürftigen eingrenzt, und dann die Kommunen die auseinanderklaffende Schere von beständigen Einnahmen und stark wachsenden Ausgabelasten übertragen bekommen, ist für die Kommunen ein Schreckensszenario.

Dieses Schreckensszenario hat – gerade angesichts der Föderalismusreform I – jedoch eine gewisse realistische Grundlage:

Das im Rahmen der Reform nun beabsichtigte Durchgriffsverbot des Bundes auf die Kommunen ist aus kommunaler Sicht sehr zu begrüßen, da es unmittelbare Aufgabenübertragungen an die Kommunen, für die der Bund keine Finanzmittel an die Kommunen weitergibt und für die die Länder – trotz verankerter Konnexitätsprinzipien auf Landesebene – auch nicht verpflichtet sind, Finanzmittel an die Kommunen weiterzugeben, in Zukunft ausschließt. Die erheblichen – mittels dieses künftig ausgeschlossenen Durchgriffs zustande gekommenen – Altlasten im sozialen Bereich – wie bspw. bei der Kinder- und Jugendhilfe oder Grundversicherung im Alter – werden durch die Föderalismusreform I nicht beseitigt oder entsorgt. Vielmehr bleiben sie bestehen und

drohen mit ihren erheblichen Wachstumspotentialen eine immense Kostensteigerung für die kommunale Ebene auszulösen.

Pointiert gesagt ist die Lösung der Föderalismusreform I gut und richtig, kommt aber über 30 Jahre zu spät.

## **Chance zur Bereinigung durch die Föderalismusreform II**

Optimistisch betrachtet, wird durch die Föderalismusreform I das grundlegende Problem für die Zukunft beseitigt, die bisherigen Sündenfälle könnten ja im Rahmen der geplanten Finanzierungsentflechtung in der Föderalismusreform II aufgelöst werden. Der Optimismus wird aber mit Blick auf typische Reformprämissen – wie auch im Vorfeld der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – stark relativiert. Der erste Grundsatz lautet, dass alles besser und einfacher werden soll, der zweite Grundsatz, dass keiner etwas verlieren darf. Um diese Gegensätze – zumindest scheinbar – zu vereinen, werden dann komplizierte Schutz- und/oder Revisionsklauseln erfunden. Plastisch lässt es sich so ausdrücken: Ein bestimmter Kuchen an Kosten oder Einnahmen soll neu verteilt werden, die Größe der Stücke soll aber für niemanden kleiner werden. Logisch betrachtet führt dies zu Stillstand, in der politischen Wirklichkeit zu Kompromissen, die selten eine Vereinfachung bedeuten.

## **Grundlegendes Dilemma bei der Rückführung von Sozialleistungen**

Ein bisher sehr starkes Element, das Leistungskonzentrationen auf die tatsächlich Bedürftigen und einer Neuausrichtung des Sozialstaats hin zu möglichst großer Zurückhaltung und effektiver

Nachrangigkeit von Sozialleistungen entgegensteht, ist das Auseinanderfallen von Reformanstrengung und Reformnutzen – zeitlich wie zwischen den Ebenen.

Reformanstrengungen, die Leistungsvoraussetzungen erhöhen, Leistungsberechtigungen reduzieren und auf die Selbsthilfefähigkeit des Einzelnen und seiner Angehörigen verweisen, sind ein politischer Kraftakt. Mit erheblichen Widerständen von betroffenen Personengruppen und ihrer Verbände ist bei Leistungseinschränkungen fest zu rechnen. Die Früchte solchen nachhaltigen Zurückführens des Sozialstaats auf seine Auffang- und Stützfunktion dagegen treten mit Zeitverzögerung und – angesichts des Geflechts aus Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortungen sowie mit Blick auf komplexe Auswirkungen der unterschiedlichen Einzelsysteme aufeinander – häufig auch noch auf einer anderen staatlichen Ebene ein. Als Beispiel sei hier das Durchsetzen des Grundsatzes Fördern und Fordern bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten genannt. Gewährleistet der Gesetzgeber, dass die Leistungsvoraussetzungen möglichst eng gefasst sind, der Leistungsbezug unbequem ist, indem keine Zeit für Schwarzarbeit oder andere Tätigkeiten bleibt, schafft er damit die Grundlage für geringe Ausgaben, höhere Einnahmen durch mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und – bei großer Arbeitslosigkeit – Druck auf die Löhne und Gehälter. Diesen volkswirtschaftlichen Vorteilen, von denen allenfalls die geringeren Ausgaben sich kurzfristig bemerkbar machen, stehen die politischen Proteststürme gegenüber, die derartige Leistungsrückführungen auf das erforderliche Maß unausweichlich und unverzüglich zur Folge hätten. Ähnliches gilt für die Ausführung von Leistungsgesetzen. Eine restriktive Handhabung verursacht Aufwand und Ärger, die dadurch erzielbaren Einsparungen und langfristigen positiven Effekte fallen bei den Durchführungsbehörden und der für sie zuständigen Ebene nicht an.

Umgekehrt sind Leistungsausweitungen oder Beschränkungen des Verweises auf die Selbsthilfefähigkeit, wie sie in der Grundsicherung im Alter, bei der Eingliederungshilfe und nun beim SGB II bis vor kurzem erfolgt sind, politisch attraktiv. Die Maßnahme wird von Gutes Wollenden und von den Betroffenen begrüßt, die höheren Kostenfolgen treten erst mit der Zeit ein und können immer mit dem Verweis auf sonstige Entwicklungen entschuldigt werden.

Um dieses Dilemma zu durchbrechen, kann nur eine stärkere Verknüpfung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit helfen und eine möglichst starke Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Wenn positive Effekte auf kommunaler Ebene auch positive Finanzfolgen haben, kann der politische Aufwand zur Durchsetzung auch belohnt werden.

## **Grenzen des Sozialen**

Die Diskussion um soziale Fragen reduziert sich häufig auf die Höhe der Geldleistung. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass die Bezahlung von mehr Geld sozialer sei. Angesichts der mit Händen zu greifenden Überforderung des Sozialstaates in Deutschland ist eine Debatte um die Frage „Was ist sozial?“ angebracht und notwendig. Der Wahlkampfslogan „Sozial ist, was Arbeit schafft“ hat versucht, die Reduktion des Sozialen auf Sozialleistungen in Geld zu durchbrechen. Um einen Überbau für die Diskussion über Sozialleistungen und deren Beschränkung auf das Notwendige und Sinnvolle zu schaffen, müssten die zerstörerischen Folgen von Sozialleistungsbezug stärker diskutiert werden. Geldleistungen v. a. im SGB II sind ein Ruhigstellen von erwerbsfähigen Menschen, das deren Selbstwertgefühl und deren Chancen, ja sogar Fähigkeit zu Beschäftigung auf Dauer reduziert und zerstört. Hinlänglich ist schließlich bekannt, dass Langzeitar-

beitslosigkeit krank macht und Arbeitslosigkeit stärker gefürchtet wird als materielle Einbußen. Insofern ist die Durchsetzung des Grundsatzes Fördern und Fordern nicht (nur) aus fiskalischen Gründen, sondern v. a. mit Blick auf die betroffenen Menschen und deren Würde ein Gebot und Handlungsauftrag an den Staat.

Das bedeutet, dass es bei näherer Betrachtung keineswegs sozial ist, arbeitsfähige Menschen in ein Alimentations- und Abhängigkeitsverhältnis zu ziehen, egal, ob das Schweige- und Stillhaltgeld hoch oder niedrig ist. Umgekehrt ist es in keiner Weise unsozial, wenn Menschen, die in unserer durch Arbeit maßgeblich sozialisierten Gesellschaft heute v. a. über Konsumgüter Selbstwertgefühl erwerben können, auch mit erheblichen Unbequemlichkeiten aus diesem Abhängigkeitsverhältnis geholt werden. Da der Staat kaum in fürsorglich großzügiger Weise und mit – über das heutige Niveau in der Höhe hinausgehenden – finanziellen Anreizen an die Arbeitswelt heranführen kann, ist ein stärkeres Einfordern von Eigenbeteiligung unausweichlich. Geldleistungen müssen von einer Bringschuld der erwerbsfähigen Hilfeempfänger abhängig gemacht werden. Um hierbei Phantasie und Augenmaß gleichzeitig zu gewährleisten, bietet sich die kommunale Ebene bei verfassungsrechtlicher Absicherung der Finanzierung für diese Aufgabe an.

# Die Reformfähigkeit von Sozialpolitik im Föderalismus: Kanada in vergleichender Perspektive

*Jörg Broschek*

## 1. Föderalismus – Problemerzeuger oder leistungsfähiges politisches Ordnungsprinzip?

Föderalismus, so Renate Mayntz, ist eine „evolutionär höchst fortschrittliche Struktur“.<sup>1</sup> Gerade im Vergleich mit zentralistischen Ordnungen ist es die „Gleichzeitigkeit mehrerer Entscheidungsebenen“, die, wie Mayntz unter anderem mit dem Hinweis auf die Einführung flacher Hierarchien in vielen Unternehmen illustriert, in Anbetracht einer komplexen Entscheidungsumwelt prinzipiell eine höhere Problemlösungsfähigkeit ermöglicht. Allerdings stellt sich dieser, durch die Mehrstufigkeit der Entscheidungsstrukturen erzielte Vorzug, nicht automatisch her.<sup>2</sup> Politische Institutionen bewegen sich bekanntlich nicht im luftleeren Raum – sie sind vielmehr eingebettet in eine dynamische gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Umwelt. Deshalb bedarf es einer gewissen Kongruenz zwischen den institutionellen Funktionsbedingungen des Föderalismus auf der einen, seiner gesellschaftspolitischen Dimension auf der anderen Seite.

---

<sup>1</sup> Renate Mayntz: Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart, in: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/New York, S. 131-144, hier: 134.

<sup>2</sup> Ebd., S. 140 f.

Nicht nur in Deutschland, sondern ebenso in den anderen „klassischen“ sechs Bundesstaaten<sup>3</sup> stehen genau deshalb von Zeit zu Zeit Föderalismusreformen auf der politischen Tagesordnung. Trotz aller, dem jeweils landesspezifischen Kontext geschuldeten Besonderheiten, tragen diese Reformen stets auch ähnliche Züge. So kam es in allen Bundesstaaten während der Nachkriegszeit zu einer – in Art und Ausmaß allerdings variierenden – Aufwertung der zentralstaatlichen Ebene, zur Entwicklung unterschiedlicher Formen des „kooperativen Föderalismus“, oder kurz: zu einem Unitarisierungstrend. Eine zentrale Ursache hierfür waren nicht zuletzt Aufbau und Expansion des Wohlfahrtsstaates. Spätestens seit den 1980er Jahren schlägt das Pendel indessen in die entgegen gesetzte Richtung aus: Betont wird wieder stärker die Eigenständigkeit und Autonomie der Gliedstaaten, wobei die Reformen von Wohlfahrtsstaat und Föderalismus abermals in einem engen Zusammenhang stehen.

In Deutschland sind die Bemühungen, das föderative Institutionenarrangement wieder stärker in Einklang mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen zu bringen, bislang kläglich gescheitert. Zwar wurde spätestens im Gefolge der Wiedervereinigung deutlich, dass „[...] die Bundesrepublik im Untergrund über sehr viel mehr ‚föderales Substrat‘ [...] verfügt als man gemeinhin wahrhaben will [...]“<sup>4</sup>. Indes: eine strukturelle Anpassung der institutionellen Grundlagen, die den Anforderungen einer föderativen Gesellschaft stärker gerecht werden würde, indem sie differenzierte Lösungen für komplexe Problemlagen überhaupt erst zulässt, ist nach wie vor nicht in Sicht. Aus poli-

---

<sup>3</sup> Hierzu zählen die USA, Kanada, Australien, die Schweiz, Österreich und Deutschland.

<sup>4</sup> Stefan Oeter: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen 1998, S. 576.

tikwissenschaftlicher Sicht besteht über die Ursachen für diese Reformresistenz weitgehend Einigkeit. Der politisch-bürokratische Nutzen der Politikverflechtung übersteigt noch immer die langfristigen Vorteile, die sich durch eine spürbare Entflechtung und Neuordnung der Kompetenzen herstellen lassen könnten. Die „Politikverflechtungsfalle“ ist nach wie vor aktiviert, der deutsche Föderalismus deshalb ein Musterbeispiel für „Pfadabhängigkeit“.<sup>5</sup> Nicht zuletzt deshalb gilt der Föderalismus gegenwärtig hierzulande eher als Problemerzeuger denn als leistungsfähiges Ordnungsprinzip, eine erfolgreiche Föderalismusreform entsprechend als „Mutter aller Reformen“<sup>6</sup>.

Die Entwicklung des kanadischen Föderalismus bildet dazu ein Kontrastprogramm. Obwohl selbstverständlich nicht unbehaftet von Problemen, kennt er eines jedenfalls nicht: Politikblockaden. Im Zusammenspiel mit einem gesellschaftlichen Kontext, dessen ‚föderales Substrat‘ zweifellos noch wesentlich ausgeprägter ist als in Deutschland, ermöglichte die spezifische Ausgestaltung des Föderalismus den politischen Akteuren von Bund und Provinzen stets, auf unterschiedliche Herausforderungen flexibel und durch die Implementierung differenzierender Lösungen zu reagieren. Aus vergleichender Perspektive ist der kanadische Föderalismus deshalb ein aufschlussreiches Beispiel, um die Bedingungen auszuloten, unter denen sich die von Renate Mayntz skizzierten Vorzüge föderativer Ordnungen einstellen können.

---

<sup>5</sup> Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), 1985, S. 323-356; Gerhard Lehbruch: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden 2002, S. 53-110.

<sup>6</sup> So Edmund Stoiber, zitiert nach „Süddeutsche Zeitung“ vom 13.12.2004.

## 2. Reformbedarf und Reformfähigkeit in föderativen Systemen

Die Frage nach der Reformfähigkeit eines politischen Systems kann selbstverständlich nicht losgelöst vom jeweiligen Kontext bewertet werden. Weder der Status quo, noch Veränderung sind ein Wert an sich.<sup>7</sup> Ob sich die von Renate Mayntz skizzierten positiven Eigenschaften des Föderalismus tatsächlich einstellen, hängt folglich von der Beurteilung der Beschaffenheit der jeweiligen gesellschaftlichen Anforderungen einerseits, der Art ihrer Verarbeitung durch das politische System andererseits, ab.

Nun variiert allerdings selbst der Kreis der klassischen sechs Bundesstaaten sowohl hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung des Föderalismus, als auch mit Blick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beachtlich. Um diese Vielfältigkeit analytisch in den Griff zu bekommen, unterscheidet die Politikwissenschaft zwei Modelle: den inter- und intrastaatlichen Föderalismus.<sup>8</sup> Beide können als Extrempole eines Kontinuums vorgestellt werden, entlang dessen der Föderalismus in seiner institutionellen, gesellschaftlichen und normativen Dimension kontrastiert wird. Ganz allgemein unterscheiden sich die beiden Modelle dabei zunächst in ihren Zielsetzungen.<sup>9</sup> Genießt im interstaatlichen

---

<sup>7</sup> Vgl. Arthur Benz: Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen, in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 125-146, hier: 132.

<sup>8</sup> Zu den beiden Föderalismusmodellen im Detail vgl. Rainer-Olaf Schultze: Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 3, 1990, S. 475-490, sowie die beiden Stichwörter in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1, 3. Aufl., München 2005.

<sup>9</sup> Ideengeschichtlich spiegeln sich hier die beiden gegensätzlichen Interpretationen der Montesquieu'schen Gewaltenteilungslehre wider. Das intrastaatliche Modell verkörpert die Idee einer Funktions- und Arbeits-

Föderalismus im Zweifelsfall die Wahrung von Vielfalt Vorrang vor der Herstellung möglichst einheitlicher Verhältnisse, verhält sich dies im intrastaatlichen Föderalismus genau umgekehrt. Institutionell abgesichert wird diese Zielsetzung vor allem durch die funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten, durch Politikverflechtung sowie ein Gemeinschaftssteuersystem. Diese Vorkehrungen fehlen hingegen im interstaatlichen Modell. Auch hier gibt es vielfach Verhandlungen zwischen den Akteuren beider Ebenen, allerdings vollziehen sich diese kooperativ, das heißt auf freiwilliger Basis und nicht durch einen institutionell erzeugten Zwang. Aus diesem Grund treten keine Politikblockaden auf, denn im Fall fehlender Einigung können die Akteure immer aus Verhandlungsprozessen aussteigen.

Dieser analytische Zugriff erlaubt es zunächst, einzelne föderative Systeme ihren jeweiligen Ausprägungen entsprechend auf diesem Kontinuum zuzuordnen. Während beispielsweise der deutsche Föderalismus in systematischer Sicht weitgehend der Funktionslogik des intrastaatlichen Modells folgt, kommt der kanadische Fall den Prinzipien des interstaatlichen Föderalismus sehr nahe. Darüber hinaus beinhaltet er allerdings auch eine theoretische Annahme. Alle drei Dimensionen des Föderalismus stehen in einem Wechselverhältnis zueinander, weshalb es immer dann zu Friktionen im Gesamtsystem kommt, wenn sie sich zu weit voneinander entfernen und unterschiedlichen Logiken folgen. Immer

---

teilung der staatlichen Organe durch Gewaltenschränkung, also im Sinne der distribution des pouvoirs. Das interstaatliche Modell hingegen folgt der Idee der *séparation des pouvoirs*, also der horizontalen wie vertikalen Gewaltentrennung und wechselseitigen Kontrolle. Vgl. Schultze: *Föderalismus als Alternative?*, S. 479 f.; sowie Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie*, in: Jürgen Jekewitz (Hrsg.): *Politik als gelebte Verfassung*. Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen 1980, S. 182-199.

offensichtlicher zu Tage tretende Ungleichzeitigkeiten und Widersprüche sind die logische Konsequenz.<sup>10</sup> Auf das Beispiel Deutschlands bezogen bedeutet dies: Solange im „unitarischen Bundesstaat“<sup>11</sup> eine weitgehende Deckungsgleichheit zwischen den drei Föderalismusdimensionen vorherrschte, funktionierte das föderative Gefüge weitgehend reibungslos. Strukturreformen wie etwa die „Große Finanzreform“ von 1969 waren möglich, weil sie den damals relativ gleichförmigen Anforderungen weitgehend entsprachen. Eine Föderalismusreform, die heute ihren Namen verdient, müsste indessen den veränderten Bedingungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik Rechnung tragen,<sup>12</sup> indem der Föderalismus einen höheren Grad an Differenzierung der politischen Entscheidungen zulässt.

---

<sup>10</sup> Die wachsende Inkongruenz zwischen Parteiensystem und dem föderativen Institutionenarrangement hat als erster Gerhard Lehmbruch bereits 1976 in seiner wegweisenden Studie herausgearbeitet. Gerhard Lehmbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2000. Zum Wechselverhältnis zwischen Parteiensystem und föderativen Institutionen in vergleichender Perspektive vgl. Edgar Grande: Parteiensystem und Föderalismus – Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch: Föderalismus, S. 179-212.

<sup>11</sup> Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

<sup>12</sup> Zu den neuen und alten, aber aktualisierten territorial definierten Konfliktlinien im deutschen Föderalismus vgl. Rainer-Olaf Schultze: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4, 1993, S. 225-255, hier: 233; sowie Dietmar Braun: Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 7, S. 101-135.

## 3. Interstaatlicher Föderalismus in Kanada

### 3.1 Institutionelle Merkmale

Trotz seiner beachtlichen Wandlungsfähigkeit und Dynamik weist der kanadische Föderalismus seit jeher und in allen drei Dimensionen starke Ausprägungen des interstaatlichen Modells auf.<sup>13</sup> Dies betrifft erstens die dualistische Kompetenzstruktur. In den Sections 91 und 92 des British North America Act von 1867 sind die wichtigsten Politikfelder jeweils exklusiv den beiden Ebenen zugeordnet. Diese Enumeration führte zunächst zu einem starken Übergewicht des Bundes, dem die in der damaligen historischen Konstellation bedeutsamen Kompetenzen wie etwa Verteidigung, Währung und Handel zugeschrieben wurden. Die Option für eine föderative Organisation des Staatswesens war aus Sicht eines nicht unerheblichen Teils der anglophonen Verfassungsväter dabei ganz klar die zweite Wahl und ein notwendiges Zugeständnis vor allem (aber nicht nur) an Quebec.<sup>14</sup> Die Provinzen ihrerseits erhielten die Zuständigkeit über weite Teile der Bildungspolitik sowie – für die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates im 20. Jahrhundert entscheidend – die Kompetenz über „property and

---

<sup>13</sup> Zur Einführung in den kanadischen Föderalismus vgl. Richard Simeon/Ian Robinson: *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Toronto 1990; Rainer-Olaf Schultze/Steffen Schneider (Hrsg.): *Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*, Bochum 1997; Herman Bakvis/Grace Skogstad (Hrsg.): *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills 2002; Jörg Broschek/Rainer-Olaf Schultze: *Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003*, Baden-Baden 2003, S. 333-366.

<sup>14</sup> Vgl. Peter Russell: *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?* 3. Aufl., Toronto 2004, S. 18.

civil rights“. Die aus der Kompetenzverteilung resultierende starke Stellung des Bundes wurde zusätzlich flankiert durch eine Reihe von Reservekompetenzen und Eingriffsrechten, die es Ottawa gestatten sollten, die Gesetzgebung der Provinzen relativ uneingeschränkt außer Kraft zu setzen. Praktisch haben die klassischen Reservekompetenzen des Bundes im Laufe des 20. Jahrhunderts allerdings kontinuierlich an Bedeutung verloren. An ihre Stelle trat allerdings die – verfassungsrechtlich äußerst umstrittene – Doktrin der „*spending power*“, die es Ottawa erlaubt, ungeachtet der formellen Kompetenzverteilung eigene Programme zu lancieren.

Freiwillige Verhandlungen anstelle von Politikverflechtung wurden in Kanada zudem befördert durch die schwache Stellung des Senats. Dieser ist zwar *de jure* dem Unterhaus nahezu gleichgestellt. Da die Senatoren vom Premierminister ernannt und nicht gewählt werden, fehlen ihm *de facto* jedoch die legitimatorischen Voraussetzungen, um Entscheidungen des Unterhauses außer Kraft zu setzen. Eine zentrale institutionelle Vorkehrung, die in der Vergangenheit immer wieder flexible Lösungen ermöglicht hat, ist zudem der asymmetrische Föderalismus, vornehmlich in Form von „*opting out*“-Regelungen. Asymmetrische Elemente finden sich auf Verfassungsebene in einer Vielzahl von Politikbereichen sowie der Finanzverfassung, wobei vor allem (aber nicht nur) Quebec von solchen Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat.<sup>15</sup>

Die relativ hohe Entscheidungsautonomie beider Ebenen wird schließlich auch durch den Dualismus in der Finanzverfassung ermöglicht. So steht es Bund und Provinzen verfassungsrechtlich frei, unabhängig voneinander über Gestaltung und Ertrag der

---

<sup>15</sup> Vgl. hierzu im Detail: Ronald Watts: The Canadian Experience with Asymmetrical Federalism, in: Robert Agranoff (Hrsg.): Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States, Baden-Baden 1999, S. 118-136.

wichtigsten Steuerarten zu befinden. Bei den meisten Steuerarten, etwa der Körperschafts- und den Verbrauchssteuern, existieren entsprechend Trennsysteme. So erheben Bund und Provinzen beispielsweise je für sich eigene Verbrauchssteuern, wobei etwa zwei Drittel des Aufkommens an die Provinzen fließt. Im Bereich der Einkommensteuer wurde jedoch die im Zweiten Weltkrieg begonnene Kooperation durch zeitlich befristete Abkommen, die Vereinbarungen über eine gemeinsame Bemessungsgrundlage, Steuersätze und Aufteilung des Ertrages zum Gegenstand haben, bis heute fortgeschrieben.<sup>16</sup> Diese sogenannten „tax collection agreements“ sind allerdings rein freiwilliger Natur und haben sich in der jüngeren Vergangenheit nachhaltig verändert. In Folge der veränderten Wettbewerbssituation, die vor allem durch das nordamerikanische Freihandelsabkommen weiter intensiviert worden ist, sowie der wachsenden Bedeutung des Steuersystems für die Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates, beanspruchen einige Provinzen zusehends mehr Gestaltungsspielraum, auch in der Einkommensteuerpolitik. Die neuen Abkommen seit Ende der 1990er Jahre räumen den Provinzen deshalb die Möglichkeit ein, die Hebesätze selbst zu bestimmen, während die Festlegung der Bemessungsgrundlage sowie die Verwaltung weiterhin dem Bund obliegt.<sup>17</sup> Gegenwärtig fließen etwa 60 Prozent der Einnahmen aus der Einkommensteuer an den Bund.

Ein Ausgleich der stark disparaten Finanzkraft der Provinzen erfolgt im Grunde auf zweifache Weise. Zum einen durch zweck-

---

<sup>16</sup> Vgl. David B. Perry: *Financing the Federation, 1867-1995: Setting the Stage for Change*, Toronto 1995; Geoffrey Hale: *The Politics of Taxation in Canada*, Peterborough 2002.

<sup>17</sup> Vgl. Geoffrey Hale: *The Tax on Income and the Growing Decentralization of Canada's Personal Income Tax System*, in: Harvey Lazar (Hrsg.): *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Montreal/Kingston 1999, S. 235-262.

gebundene bzw. zweckgerichtete Transfers des Bundes, die er den Provinzen auf der Basis seiner „spending power“ anbietet. Historisch hat dabei nicht nur der Bindungsgrad kontinuierlich nachgelassen – das Gros der Transfers fließt heute in Form von „block grants“ in die Haushalte der Provinzen. Vielmehr ist zudem ihr Anteil an den Gesamteinnahmen der Provinzen seit den 1960er Jahren stetig gesunken.<sup>18</sup> Zum zweiten durch einen aus dem Bundeshaushalt finanzierten vertikalen Finanzausgleich („equalization“). 1957 eingeführt und seit 1982 verfassungsrechtlich garantiert, wird auf der Basis des Steueraufkommens von fünf Provinzen mit durchschnittlicher Finanzkraft ein Standardwert ermittelt. An dieses Mindesteinnahmenniveau werden dann alle Provinzen, die den Standardwert aus eigener Kraft nicht erreichen, durch den Bundeszuschuss angehoben.

### **3.2 Parteien und Parteiensysteme**

Neben den institutionellen Merkmalen unterscheidet sich der kanadische Föderalismus vom deutschen, intrastaatlichen Modell auch im Hinblick auf die Struktur der Parteien und Parteiensysteme. Die für den deutschen Föderalismus typische Überlagerung des Föderalismus durch den gesamtstaatlichen Parteienwettbewerb wird in Kanada dadurch unterbunden, dass die Parteiorganisationen vertikal kaum integriert sind und auch die Parteiensystemkonstellationen auf beiden Ebenen zum Teil beachtlich variieren.<sup>19</sup> Obwohl die Parteien in Bund und Provinzen in der Regel

---

<sup>18</sup> Vgl. Harvey Lazar: In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, in: Ders. (Hrsg.): Toward a New Mission Statement, S. 3-39, hier: 12 ff.

<sup>19</sup> Zu Parteien und Parteiensystemen im kanadischen Föderalismus vgl.: David E. Smith: Party Government, Representation and National Integration in Canada, in: Peter Aucoin (Hrsg.): Party Government and Regional Representation in Canada, Toronto 1985, S. 1-68; Kenneth

die gleichen Namen tragen, sind es doch (mit Ausnahme der sozialdemokratischen NDP) völlig eigenständige Organisationen, die sich außerdem in programmatischer Hinsicht voneinander unterscheiden können. Um nur ein Beispiel zu nennen: Während die Liberale Partei im Bund in der Mitte des ideologischen Spektrums verankert ist (einschließlich eines moderat-sozialdemokratischen Flügels), bündelt sie hingegen in British Columbia die konservativen und wirtschaftsliberalen Kräfte. Zur Innovationsfähigkeit des kanadischen Föderalismus – gerade auch was wohlfahrtsstaatliche Reformen anbelangt – haben zudem die Drittparteien maßgeblich beigetragen. Sie entstanden stets in kritischen Phasen der kanadischen Geschichte als Ausdruck von Unzufriedenheit mit der Bundespolitik zunächst in einzelnen Provinzen: die sozialdemokratische CCF/NDP während der Weltwirtschaftskrise in den Prärieprovinzen, die separatistische Parti Québécois (PQ) in Quebec in den 1970er Jahren mit ihrem bundespolitischen Pendant, dem Bloc Québécois (BQ, seit Anfang der 1990er Jahre) sowie schließlich die rechtspopulistische Reform Party mit Schwerpunkt in Alberta. Nicht zuletzt aufgrund ihrer territorialen Hochburgen war bislang keine der Drittparteien in der Lage, eine parlamentarische Mehrheit im Unterhaus zu erzielen. Sie erwiesen sich dennoch oftmals als wichtige Reformmotoren, indem sie zum einen die dualistische Struktur des Föderalismus nutzten, um auf Provinzebene Reformen durchzusetzen, die (zunächst) auf Bundesebene nicht mehrheitsfähig waren. Durch das Experimentieren mit neuen Modellen auf Provinzebene, wie etwa in der Gesundheitspolitik, konnten sie so den Handlungsdruck auf die Akteure im Bund erhöhen. Zum zweiten gelang es der NDP mehrmals

---

Carty (Hrsg.): *Canadian Political Party Systems. A Reader*, Peterborough 1997; Hugh Thorburn (Hrsg.): *Party Politics in Canada*, 8. Aufl., Scarborough 2001.

während der Nachkriegszeit, indirekt durch die Tolerierung einer liberalen Minderheitsregierung im Unterhaus politische Innovationen zu befördern.

#### **4. Sozialpolitische Reformen in Vergangenheit und Gegenwart**

Das Bedürfnis nach Veränderung und Anpassung in der Sozialpolitik und die damit verbundene Wirkungsweise des Föderalismus ist auch in Kanada in hohem Maße abhängig vom jeweiligen historischen Kontext.<sup>20</sup> Gerade eine vergleichende Betrachtung erfordert es daher zu differenzieren zwischen Faktoren, die in ähnlicher Weise auch in anderen Ländern aufgetreten sind sowie den spezifisch kanadischen Bedingungen. So war die Sozialpolitik in Kanada seit Mitte des 20. Jahrhunderts einerseits stets ein wichtiges Instrument der politischen Eliten, um „nation-building“ zu betreiben, und zwar sowohl seitens des Bundes als auch seitens der Provinzregierungen in Quebec im Gefolge der „stillen Revolution“ seit den 1960er Jahren.<sup>21</sup> Andererseits rührten die Reformen aber immer auch aus Bedingungen her, die durchaus vergleichbar sind mit denjenigen in anderen westlichen Industrienationen. Hierzu zählt die veränderte Rollen- und Aufgabenwahrnehmung staatlicher Akteure nach Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg im Kontext von Keynesianismus, prosperierenden Nationalökonomien und Planungsoptimismus, genauso wie die einhergehenden Veränderungen im Zuge der Krise dieses

---

<sup>20</sup> Vgl. Jörg Broschek: Föderalismus und Wohlfahrtsstaat im historischen Kontext: Der Fall Kanada, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (2), 2005, S. 238-262.

<sup>21</sup> Vgl. Keith Banting: Canada: Nation-Building in a Federal Welfare State, in: Herbert Obinger (Hrsg.): Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences, Cambridge 2005, S. 89-137.

Nachkriegsmodells. Seit spätestens Mitte der 1980er Jahre stand die kanadische Politik zusehends unter dem Zeichen von hoher Staatsverschuldung, wachsenden Haushaltsdefiziten und hoher Arbeitslosigkeit, eine Entwicklung, die sich im Zusammenspiel mit anderen Faktoren, etwa der drohenden Abspaltung Quebecs im nur knapp gescheiterten Unabhängigkeitsreferendum 1995, krisenhaft Anfang der 1990er Jahre zuspitzte. Die tiefgreifenden politisch-ökonomischen Probleme des Landes wurden dabei mittlerweile überwunden. Seit 1998 wurden auf Bundesebene ununterbrochen Haushaltsüberschüsse erzielt, die Staatsverschuldung sank von fast 70 Prozent des BIP im Jahre 1997 auf gegenwärtig 38 Prozent. Ebenfalls auf historischem Tiefstand bewegt sich die Arbeitslosenquote. Damit hat die kanadische Politik nicht nur abermals einen nachhaltigen Wandel vollzogen, sondern besitzt heute wieder Handlungsspielräume für neue Programme vor allem in der Familien-, Bildungs- und Infrastrukturpolitik. Ein entscheidender Erfolgsfaktor für diesen Anpassungsprozess war zweifellos der Föderalismus.

#### **4.1 Entstehung und Ausbau des Wohlfahrtsstaates**

Die wichtigsten Weichenstellungen für den Ausbau eines modernen Wohlfahrtsstaates fanden im Zeitraum zwischen 1940 und Mitte der 1960er Jahre statt. Die Initiativen für die Einführung einer Arbeitslosenversicherung sowie eines öffentlichen Gesundheitssystems gingen dabei von den Provinzen aus. Die Reformen folgten somit einer „bottom up“-Logik, wobei die entscheidende Rolle des Bundes vor allem in der Transformation dieser Einzelinitiativen in einen gesamtkanadischen Kontext bestand.<sup>22</sup> In der Rentenpolitik hingegen erfolgte der Anstoß zur Entwicklung einer Sozialversicherung durch den Bund, der allerdings aufgrund der

---

<sup>22</sup> Vgl. Ebd., S. 135.

Kompetenzverteilung einzelnen Provinzen, insbesondere Ontario, erhebliche Konzessionen zugestehen musste. Die Sozialhilfe ist seit jeher fast ausschließlich provinzbasiert.

Die *Arbeitslosenversicherung* ist in Kanada, wie in vielen anderen Ländern auch, ein Produkt der Weltwirtschaftskrise. Ihre Folgewirkungen überforderten die Provinzregierungen zusehends, so dass sich seit den 1930er Jahren ein weitgehend einhelliger Konsens über eine notwendige Verfassungsänderung formierte. Nach anfänglichem Zögern lenkte die Bundesregierung schließlich ein und übernahm die ihr von den Provinzen zugetragene exklusive Kompetenz über die Schaffung einer beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung. Diese Alleinzuständigkeit versetzte in den frühen 1970er Jahren die liberale Bundesregierung unter Trudeau in die Lage, den Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich auszuweiten sowie das Leistungsniveau ohne eventuellen Widerstand einzelner Provinzen beträchtlich zu erhöhen.<sup>23</sup> Ideologisch speiste sich dieser Reformimpetus aus zwei, eng miteinander verwobenen Quellen: Zum einen aus der sozialdemokratisch inspirierten Vision einer „just society“, zum anderen aus dem Versuch, über eine Stärkung der sozialen Kohäsion „nation-building“ zu betreiben und somit den wachsenden zentrifugalen Kräften im kanadischen Föderalismus entgegenzutreten. Denn neben den traditionell strukturschwachen Atlantik-Provinzen waren es vor allem die Bürger Quebecs, die maßgeblich von dieser Programmexpansion profitierten.

Die Grundlagen für das öffentliche *Gesundheitssystem*, ein nach wie vor für das kanadische Selbstverständnis konstitutiver und symbolisch hochgradig aufgeladener Bestandteil, wurden in der

---

<sup>23</sup> Vgl. Gerard Boychuk: *The Canadian Social Model: The Logics of Policy Development*, CPRN Social Architecture Papers, Research Report F 36 (2004), S. 14; Keith Banting: *Canada: Nation-Building*, S. 107; Jörg Broschek: *Föderalismus und Wohlfahrtsstaat*, S. 248.

Provinz Saskatchewan gelegt. Im Jahr 1944 war hier erstmals in der kanadischen Geschichte die CCF an die Regierung gekommen und begann unverzüglich mit der Implementierung ihres umfassenden und anspruchsvollen Programms mit dem Ziel, die bis dahin rückständige Prärieprovinz in einen modernen, leistungsfähigen „provincial state“ umzubauen.<sup>24</sup> Da sowohl im Bund als auch in vielen anderen Provinzen große Vorbehalte gegenüber der Entwicklung eines öffentlichen Gesundheitswesens vorherrschten, begann die CCF-Regierung gegen massiven Widerstand der Ärzteschaft mit der Implementation entsprechender Gesetze auf Provinzebene. So wurde 1947 zunächst die kostenfreie Versorgung mit stationären Leistungen eingeführt. 1961 erfolgte sodann die Ausdehnung öffentlicher medizinischer Leistungen auch auf den ambulanten Bereich. Mit einer zeitlichen Verzögerung zu diesen Innovationen setzte daraufhin bei den jeweiligen Bundesregierungen ein Meinungsumschwung ein. Sie reagierten, zunächst 1957 und dann nochmals, auch bedingt durch den Druck der NDP, die im Unterhaus die liberale Minderheitsregierung duldeten, 1966 mit der Einführung von zweckbestimmten Transfers zur Unterstützung entsprechender Programme durch alle Provinzregierungen des Landes. Ottawa beteiligte sich dabei mit 50 Prozent der entstehenden Kosten, sofern sich die Provinzen im Gegenzug verpflichteten, ihr Gesundheitssystem nach vier allgemeinen Prinzipien auszugestalten: Universalität, das heißt freier Zugang unabhängig vom Einkommen, öffentliche Verwaltung, Nichtdiskriminierung von anderen „Provinzkindern“ sowie Abdeckung aller medizinisch notwendigen Leistungen. Nur durch diese Funktion des Bundes wurde die Transformation eines ursprünglich rein provinzbasierten Gesundheitssystems in einen gesamtkanadischen

---

<sup>24</sup> Jüngst eindrucksvoll dokumentiert in: Al Johnson: *Dream No Little Dreams. A Biography of the Douglas Government of Saskatchewan, 1944-1961*, Toronto 2004.

Zusammenhang möglich, was sich daran ermessen lässt, dass bis 1971 alle Provinzen entsprechende Systeme auf der Basis freiwilliger Abkommen mit Ottawa entwickelt hatten.

Neben verschiedenen Maßnahmen zur gezielten Förderung einer privaten und betrieblichen Altersvorsorge fußt das kanadische *Rentensystem* auf zwei öffentlichen Bausteinen. Bereits 1951 wurde vom Bund eine steuerfinanzierte Grundrente eingeführt, die 1966 um eine einkommensabhängige Ergänzung erweitert wurde. Im gleichen Jahr konnten zudem die Verhandlungen über eine Rentenversicherung, dem Canada bzw. Quebec Pension Plan (CPP/QPP), erfolgreich abgeschlossen werden. Die Initiative hierfür ging diesmal von der Bundesregierung aus, wobei diese aufgrund des Sozialversicherungscharakters des CPP auf die Zustimmung der Provinzen angewiesen war. Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung war die Position der Provinzregierungen allerdings ausgesprochen gespalten. Starke Vorbehalte gegenüber einer öffentlichen Rentenversicherung hegte vor allem die Regierung Ontarios, während Quebec von Beginn an den Plan einer eigenen Versicherung, mit höherem Rentenniveau als vom Bund anvisiert, verfolgte. Der Kompromiss zur Entwicklung einer Rentenversicherung erinnert, wie der kanadische Politikwissenschaftler Keith Banting immer wieder hervorhebt, an die deutsche Politikverflechtung, denn Änderungen sind nur mit der Zustimmung von Bund und zwei Dritteln der Provinzen möglich. Diese Einschätzung ist unter der Einschränkung zutreffend, dass auch hier Austrittsmöglichkeiten gegeben sind. So unterhält Quebec – allerdings in Koordination mit dem CPP – eine eigene Rentenversicherung, den QPP, und auch in Alberta wurden in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Stimmen laut, die die Schaffung einer eigenen Versicherung nach dem Vorbild Quebecs forderten.

## 4.2 Konsolidierung und neue Initiativen in der „post-deficit“ Ära

Sowohl die nachhaltige Wende in der Haushaltspolitik, als auch die Neuausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Politik in Anbetracht neuer Herausforderungen wurde zunächst angestoßen durch Maßnahmen einzelner Provinzregierungen. Es ist schwer nachzuweisen, ob gerade im Fall der Haushaltssanierung der damalige Finanzminister und spätere Premierminister Paul Martin von den zwischen 1993 und 1995 durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen in Ontario und Alberta im engeren Sinne „gelernt“ hat. Jedenfalls führten die Provinzpremiers Mike Harris und Ralph Klein im Rahmen der als „common sense“ bzw. „Klein revolution“ deklarierten Maßnahmenbündel vor, wie man innerhalb relativ kurzer Zeit durch einen einschneidenden Kurswechsel die sich seit den 1980er Jahren zunehmend verschärfenden Probleme in den Griff bekommen kann.

So erfolgte die Wende in der Haushaltspolitik des Bundes auch relativ plötzlich und für die meisten Beobachter überraschend, etwa in der Mitte der Legislaturperiode im Haushaltsjahr 1995/96. Sie gründete im Wesentlichen auf zwei Pfeilern.<sup>25</sup> Erstens kürzte der Bund die Zuschüsse an die Provinzen für die Gesundheits- und Bildungspolitik sowie die Sozialfürsorge drastisch. So sank beispielsweise der Finanzierungsanteil des Bundes in der Gesundheitspolitik innerhalb von zwei Jahren von 18,5 Mrd. auf CAD 12,5 Mrd. Insgesamt wurde damit die veränderte Rolle Ottawas in der Gesundheitspolitik, die bereits Ende der 1970er Jahre eingeläutet worden war, endgültig zementiert. Damals wurde, al-

---

<sup>25</sup> Vgl. zum Folgenden im Detail, mit den entsprechenden Nachweisen: Jörg Broschek: Collaborative Federalism in Kanada: Eine neue Ära in den Beziehungen zwischen Bund und Provinzen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (3), 2004, S. 428-448, hier: 434 ff.; sowie Jörg Broschek: Föderalismus und Wohlfahrtsstaat, S. 254 ff.

lerdings noch im Einvernehmen mit den Provinzen, beschlossen, dass der Bund seinen effektiven Finanzierungsanteil von ehemals 50 auf etwa 25 Prozent reduziert, wohingegen den Provinzen kompensatorisch ein entsprechend höherer Anteil an den Einnahmen aus der Einkommenssteuer zugeteilt wurde. Nach den Konsolidierungsmaßnahmen der 1990er Jahre belief sich der Finanzierungsanteil des Bundes noch auf lediglich 10 Prozent. Zweitens, und mindestens ebenso einschneidend, war die 1996 vorgenommene Reform der Arbeitslosenversicherung. Das Leistungsniveau wurde merklich gesenkt und die Anspruchskriterien deutlich verschärft. Erfasste sie nach der Reform Trudeau's im Jahre 1971 etwa 96 Prozent der abhängig Beschäftigten, so waren es nach 1996 Schätzungen zufolge nur noch um die 40 Prozent. Gleichzeitig summierten sich die Überschüsse aus der Arbeitslosenversicherung zwischen 1997 und 2001 auf insgesamt CAD 36,6 Mrd.

Die abrupt und unilateral vollzogene Wende traf die Provinzen direkt wie indirekt und verschlechterte das Verhältnis beider Ebenen zweifellos. Direkt betroffen wurden sie von den Transferkürzungen, indirekt durch die große Anzahl Arbeitsloser, deren Einkommen vor 1996 durch die Arbeitslosenversicherung gedeckt worden war und die nunmehr in die Zuständigkeit der Sozialfürsorge der Provinzen fielen. Sie monieren bis heute die Existenz einer wachsenden Kluft zwischen der Einnahmesituation und den jeweiligen Ausgabenverpflichtungen der beiden Ebenen. Während die Haushaltsüberschüsse und finanziellen Spielräume Ottawas auch aufgrund der kontinuierlich sinkenden Zinsverpflichtungen ständig anwachsen, bleibt die fiskalpolitische Situation der Mehrzahl der Provinzen weiterhin prekär. Denn nach wie vor tragen sie das Gros der Ausgaben in den kostenintensiven Bereichen, allen voran der Gesundheitspolitik. Der Bund hingegen konnte sich seit Ende der 1990er Jahre mit einer ganzen Reihe von fokussierten Einzelmaßnahmen in der Bildungs-, Infrastruk-

tur- und auch der Familienpolitik, profilieren. Diese Programme liegen fast ausschließlich in der Provinzkompetenz, über die sich der Bund allerdings auf der Basis seiner „spending power“ unilaterial hinwegsetzt und die, im Unterschied zu früher, nun unmittelbar an Individuen und Institutionen gerichtet sind.

Vor allem unter der Minderheitsregierung Paul Martin zwischen 2004 und Anfang 2006 wurde versucht, eine neue Ära des kooperativen Föderalismus herbeizuführen. Hatten sich derartige Verlautbarungen gegen Ende der Regierungszeit seines Vorgängers Jean Chretien noch primär auf die rhetorische Ebene beschränkt, so fanden sie unter Paul Martin tatsächlich auch in der praktischen Politik ansatzweise ihren Niederschlag. Zum einen zielte diese Neuausrichtung der Beziehungen zwischen Bund und Provinzen auf eine erneut stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes an den sozialpolitischen Aufgaben der Provinzen. So wurde etwa dessen Finanzierungsanteil in der Gesundheitspolitik beachtlich erhöht und bewegt sich heute wieder bei 25 Prozent. Strittig ist dabei allerdings vor allem die Frage, inwieweit Ottawa diese finanziellen Leistungen an bestimmte Bedingungen knüpfen kann. Deshalb haben zum zweiten während der letzten beiden Jahre asymmetrische Regelungen zwischen dem Bund und einzelnen Provinzen erneut an Bedeutung gewonnen.<sup>26</sup>

Ein zweiter Bereich, in dem das alte Muster des kooperativen Föderalismus in Kanada eine Renaissance zu erfahren scheint, ist die Kinder- und Familienpolitik. Ähnlich wie in Deutschland dreht sich die Debatte dabei insbesondere um die schlechte Versorgung

---

<sup>26</sup> Diese Entwicklungen sind in einer speziellen Serie von Arbeitspapieren des Institute of Intergovernmental Relations der Queen's University dokumentiert und analysiert. Vgl. Institute of Intergovernmental Relations (Hrsg): *Asymmetrical Federalism in Canada: When is it a Good Idea?*, Kingston 2005, online unter: [http://www.iigr.ca/iigr.php/site/browse\\_publications?section=43](http://www.iigr.ca/iigr.php/site/browse_publications?section=43).

mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Vorschulalter, ein Zustand, der der kanadischen Öffentlichkeit nicht zuletzt durch einen OECD-Bericht im Oktober 2004 erneut bescheinigt wurde.<sup>27</sup> Die seit 2004 entstandene Reformdynamik weist dabei ähnliche Züge wie einstmals bei der Entwicklung des öffentlichen Gesundheitssystems auf. Die Vorreiterrolle spielte diesmal Quebec. Während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lancierte die damalige Provinzregierung ein neues Programm, das den massiven Ausbau von Betreuungseinrichtungen vorsah und Eltern berechtigte, für einheitlich CAD 5 pro Tag diese in Anspruch zu nehmen. Die Bundesregierung unter Martin kündigte im Herbst 2004 schließlich an, eine Initiative zur Schaffung eines pankanadischen Betreuungssystems zu starten. Hierzu stellte sie den Provinzen zwischen 2005 und 2010 insgesamt CAD 5 Mrd. in Aussicht, sofern diese das Geld in den Ausbau der Kinderbetreuung investieren und dabei landesweit gültige Bedingungen einhalten, die sich im Wesentlichen am Quebecker Modell orientieren. Im Laufe des Jahres 2005 schlossen daraufhin alle Provinzen entsprechende Abkommen mit dem Bund.<sup>28</sup>

## **5. Das kanadische Modell – Übertragungsmöglichkeiten für Deutschland ?**

Der kanadische und der deutsche Föderalismus folgen seit jeher unterschiedlichen Modellen, Übertragungsmöglichkeiten bleiben

---

<sup>27</sup> OECD: Early Childhood Education and Care Policy. Country Note Canada, Paris 2004.

<sup>28</sup> Dieses neue pankanadische Modell der Kinderbetreuung steht allerdings aufgrund des Regierungswechsels im Januar 2006 bereits wieder auf der Kippe. Martins Nachfolger, Stephen Harper, hat angekündigt, die Verträge mit den Provinzen zu kündigen und stattdessen den Familien pro Kind unter 6 Jahren im Monat CAD 100 zu zahlen.

daher schon aus systematischer Sicht begrenzt. Hinzu kommt, wie Gerhard Lehbruch überzeugend dargestellt hat,<sup>29</sup> das hohe Maß an Pfadabhängigkeit im deutschen Föderalismus, wodurch strukturellen Reformen besonders enge Grenzen gesetzt sind. Dennoch hat sich der gesellschaftliche Kontext, in den die föderativen Institutionen eingebettet sind, spätestens seit 1990 nachhaltig verändert. Die unzähligen Reformdiskurse in Öffentlichkeit und Politik spiegeln diese, aus der Inkongruenz von Institutionslogiken und gesellschaftlichen Anforderungen resultierende Friktionen, deutlich wider. Zumindest eine Anpassung der bestehenden Arrangements in Richtung auf das interstaatliche Föderalismusmodell wäre deshalb erforderlich, um aus dem Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form als Problemerzeuger wieder ein leistungsfähiges und flexibles politisches Ordnungsprinzip zu machen. Genau deshalb lohnt sich die Beschäftigung mit dem kanadischen Fall durchaus. Fünf Punkte sind aus vergleichender Perspektive besonders hervorzuheben.

1. Die Problemlösungsfähigkeit des kanadischen Föderalismus gründet sich vor allem auf die Möglichkeit von Bund und Provinzen, entweder freiwillig zu kooperieren oder aber, falls keine Einigung möglich ist, auch im Alleingang Entscheidungen zu treffen. Die Innovationsfähigkeit der kanadischen Politik würde in einem politikverflochtenen System, zumal in Anbetracht der ausgeprägten territorialen Disparitäten und Konflikte, mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen Null tendieren.
2. Für die politische Praxis war die dualistische Kompetenzverteilung, wie sie in der Verfassung angelegt ist, zwar keineswegs belanglos. Viel wichtiger waren und sind allerdings die Vorkehrungen der Finanzverfassung, die beiden Handlungsebenen ein beachtliches Maß an Autonomie sowohl auf der

---

<sup>29</sup> Gerhard Lehbruch: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland.

Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite einräumt. Erst diese Handlungsressourcen gestatteten es den Akteuren von Bund und Provinzen, politische Prioritäten eigenständig oder durch freiwillige Kooperation durchzusetzen. Weder Saskatchewan noch Quebec hätten ohne sie ihre ambitionierten Vorhaben in der Gesundheits- oder Familienpolitik umsetzen können. Umgekehrt konnte sich der Bund nur auf der Basis seiner „spending power“ über kompetenzrechtliche Restriktionen hinwegsetzen, um dadurch gesamtkanadische Zielsetzungen zu verfolgen und auch den finanzschwachen Provinzen ein Mindesteinnahmenniveau zu garantieren.<sup>30</sup>

3. Als besonders flexibles Instrument für den Ausgleich von Autonomieansprüchen der Provinzen und gesamtstaatlichen Zielsetzungen des Bundes erwiesen sich zudem die unterschiedlichen Spielarten des asymmetrischen Föderalismus. Gerade in Anbetracht ausgeprägter horizontaler Disparitäten und divergierender Interessenlagen sind solche Maßnahmen ein unverzichtbares Instrument, um auf gesamtgesellschaftliche Herausforderungen, die sich aus Sicht der betroffenen Gliedstaaten sehr unterschiedlich darstellen können, mit differenzierenden Lösungen kooperativ reagieren zu können.
4. Für den deutschen Reformprozess bedeutet dies, dass
  - ein Ansatz, der – wie jüngst geschehen – primär und weitgehend isoliert auf Kompetenzentflechtung in einem „großen Wurf“ setzt, wenig vielversprechend ist;<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Auch die Konsolidierungspolitik der 1990er Jahre, die treffend als Ausübung der „spending power in reverse“ beschrieben wurde, gründet sich auf dieses finanzpolitische Element.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu auch Fritz W. Scharpf: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, MPIfG Working Paper 06/2, April 2006, S. 7.

- die *sine qua non* einer erfolgreichen Föderalismusreform nicht, wie immer wieder konstatiert, notwendig in einer Länderneugliederung besteht, sondern vielmehr eine durchgreifende (und deshalb allerdings wahrscheinlich fast genauso schwer zu bewerkstelligende) Reform der Finanzverfassung erfordert;
  - Formen des asymmetrischen Föderalismus, wie sie mit den vorgesehenen Abweichungsrechten für die Länder – allerdings sehr begrenzt – in das Verhandlungsergebnis Eingang fanden, einen erfolgversprechenden Weg der „indirekten Entflechtung“<sup>32</sup> darstellen, der die nur schwer lösbaren Konflikte im politikverflochtenen System der Bundesrepublik Deutschland durch eine weitere Prozeduralisierung des Reformprozesses mittel- bis langfristig entschärfen könnte.
5. Kanada gilt zu Recht – gerade auch unter den Gesichtspunkten der ökonomischen Performanz oder der Lebensqualität – als ein Erfolgsmodell. Die Leistungsfähigkeit des Föderalismus zeigt dabei deutlich, dass eine gewisse Toleranz gegenüber Entwicklungsunterschieden, Asymmetrien sowie einem solidarischen Wettbewerb der Gliedstaaten letztendlich in erster Linie zum Vorteil aller genutzt werden kann.

---

<sup>32</sup> Rainer-Olaf Schultze: Bundesstaaten unter Reformdruck: Kann Deutschland von Kanada lernen?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2 (2), 2004, S. 191-211, hier: 209 f.

# **Der soziale Bundesstaat in der Europäischen Union – Zu den Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Ausgestaltung der Sozialleistungssysteme**

*Ulrich Becker*

## **I. Vorbemerkung**

1. Der europäische Integrationsprozess berührt in zunehmendem Maße selbst jene Materien, deren Regelung entsprechend den einschlägigen rechtlichen Grundlagen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorbehalten sind. Das ist in den letzten Jahren auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit spürbar geworden – sei es, weil ein politischer Reformdruck empfunden wird, der ein Resultat der zunehmenden Verflechtung und des damit einhergehenden Systemwettbewerbs ist, sei es, weil tatsächlich rechtlich bindende Vorschriften, die der Herstellung des Binnenmarktes dienen, unmittelbar sozialrechtliche Fragestellungen berühren.

Die Einwirkungen sind vielfältiger Art und bis heute punktuell. Dennoch verbindet sich mit ihnen die Frage, wer in Zukunft auf welche Weise in einem durch mehrere politische Ebenen gekennzeichneten System für die Organisation der sozialen Sicherheit verantwortlich sein soll. Diese Fragestellung verknüpft das mir gestellte Thema, nämlich den gemeinschaftsrechtlichen Einwirkungen auf das Sozialrecht nachzugehen, mit dem des Bundesstaates. Denn auch in einem föderal organisierten Staat sind die für die europäische Integration wesentlichen Fragen nach Regelungs- und Ausführungskom-

petenz sowie nach notwendigem Maß einheitlicher Gestaltung und Wünschbarkeit regionaler Disparitäten von zentraler Bedeutung. Andererseits ist es trotz dieser Parallelen wichtig vorweg zu betonen, dass sich das europäische Gemeinschaftsrecht nicht für die interne Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten interessiert, diese im Gegenteil sogar weitgehend ausblendet: Jedenfalls in allen Fällen, in denen aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft zentrale Vorgaben erforderlich sind, ist deren Einhaltung und Durchsetzung geboten, und zwar unabhängig von der Frage, wer auf mitgliedstaatlicher Ebene für die Implementierung zuständig ist. Insofern berührt also eine Europäisierung die innerstaatliche föderale Ordnung nur deshalb, weil ein Setzen zentraler Vorgaben zwangsläufig dezentrale Kompetenzen verringert; unmittelbar unberührt bleibt aber, wer für die Durchführung zuständig ist, ebenso wie das unmittelbare Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

2. Im Folgenden möchte ich die Thematik in drei Schritten behandeln. Zunächst werde ich in einem ersten Schritt allgemein und in aller Kürze auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten eingehen, soweit es die Sozialpolitik betrifft. In diesem Zusammenhang werde ich auch die Einwirkungen erwähnen, die sich aus dem vorhandenen sozialrechts-spezifischen Sekundärrecht ergeben.

In einem zweiten Schritt werde ich dann zu den Einwirkungen des sozialrechts-unspezifischen Rechts kommen. Grob gesagt, handelt es sich dabei um die Bedeutung des gemeinschaftlichen Wirtschaftsrechts für die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit. Das sind die Berührungen, die gerade in den letzten Jahren zunehmend in den Blickpunkt geraten sind. Ihre Grundlage ist vor allem das Primärrecht, genauer gesagt

der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in sehr viel geringerem Umfang sind es auch europäische Gesetzgebungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang soll zugleich die Frage angesprochen werden, was es mit der oft erwähnten „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes auf sich hat.

Im letzten und dritten Schritt werde ich auf zwei Einzelfragen eingehen. Sie betreffen eine Ausweitung sozialer Rechte, die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ebenfalls in den letzten Jahren erkennbar geworden ist. Diese Rechtsprechung wird zum Teil stark kritisiert, aber es lässt sich nicht übersehen, dass ihre Auswirkungen für die nationalen Sozialleistungssysteme keineswegs endgültig geklärt sind.

3. Was die Form der Darstellung betrifft, so werde ich die Ausführungen möglichst knapp halten. Jedem Schritt wird eine kurze These vorangestellt, es folgt eine ebenfalls knappe Begründung, die im Wesentlichen aus einem Hinweis auf die wichtigsten Entwicklungen besteht. Zur Vertiefung sei auf die im Anhang aufgeführte Literatur verwiesen.

## **II. Grundlagen**

These: Über die Kernfrage der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme, nämlich das Ausmaß der sog. sozialen Umverteilung bzw. des sozialen Ausgleichs, in diesem Sinne der Organisation von Solidarität, wird auch in Zukunft nicht auf europäischer Ebene entschieden werden.

## 1. Kompetenzen auf dem Feld der Sozialpolitik

- a) Es ist sicher richtig, wenn in den letzten Jahren von vielen Beobachtern betont wird, dass die Europäische Gemeinschaft auf dem Feld der Sozialpolitik einen Kompetenzzuwachs zu verzeichnen hat. Dieser Zuwachs ist allerdings inhaltlich sehr stark beschränkt. Er betrifft nach wie vor in erster Linie Materien, die enge Berührungen zu wirtschaftlichen Freiheiten und gleichen Wettbewerbsbedingungen aufweisen.
- aa) Die wichtigsten gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsakte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit sind immer noch diejenigen, die für eine Koordinierung der nationalen Sozialleistungssysteme sorgen sollen (auf der Grundlage des Artikel 42 EGV). Hier handelt es sich um Teile des ältesten Bestandes der Gemeinschaftsrechtsordnung, die allerdings immer wieder modernisiert und den Entwicklungen angepasst werden müssen. Dies ist zuletzt geschehen durch die Verordnung 883/2004<sup>1</sup>, die bereits gilt, aber mangels Ausführungsbestimmungen noch nicht zur Anwendung gelangt. Schaut man sich die dort enthaltenen Rechtsvorschriften näher an, lässt sich durchaus in Teilbereichen eine harmonisierende Wirkung feststellen. Das bezieht sich jedoch ausschließlich auf die nationalen Vorschriften, die ihrerseits für Fälle mit Auslandsberührungen konzipiert sind.
- bb) Ohne auf weitere Einzelheiten eingehen zu können, kann die Entwicklung der sozialrechtlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft insgesamt betrachtet als zurückhaltend charakterisiert werden. Was den Kernbe-

---

<sup>1</sup> VO 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166/2004, S. 1).

reich der Sozialpolitik angeht (Artikel 136 ff. EGV), so liegt hier nach wie vor der Schwerpunkt der Tätigkeit auf einer punktuellen Regelung von Arbeitsbeziehungen, vor allem dem Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die wenigen neuen Kompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit sind hingegen so eng zugeschnitten, dass sie nicht zu einer sinnvollen Regelung einzelner Zweige oder nur Komplexe ermächtigen würden.<sup>2</sup> Am stärksten spürbar und zurecht am meisten umstritten ist der schon immer wichtige, in letzter Zeit sogar verstärkt verfolgte Ansatz der Antidiskriminierungspolitik, der aber wiederum weit über das Feld der sozialen Sicherheit hinausgreift, man könnte sogar umgekehrt sagen, diese weitgehend ausklammert (so ist insbesondere die Richtlinie 2000/78<sup>3</sup> nicht auf die sozialen Sicherungssysteme anwendbar).

- b) Die Europäische Gemeinschaft verfügt also über keine durchgreifenden oder umfassenden Kompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, und daran hat sich auch durch die Entwicklungen in den letzten Jahren kaum etwas geändert. Man könnte sogar eher der Ansicht sein, dass selbst im Hinblick auf die konkreten Punkte, die in besonderem Maße in einem Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes stehen, wie etwa die Qualitätsstandards im Gesundheits-

---

<sup>2</sup> Vgl. vor allem Art. 137 EGV; zur Sozialpolitik als „gemeinsamer Aufgabe“ von EG und Mitgliedstaaten *Rebhahn*, in: Schwarze: EU-Kommentar, 2000, Art. 136 EGV, Rdnr.13; nach *Krebber*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.): Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 136 EGV, Rdnr. 6, hat der Amsterdamer Vertrag nichts an der wettbewerbspolitischen Ausrichtung der Sozialpolitik geändert.

<sup>3</sup> RL 2000/78 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303/2000, S. 16).

wesen, die Rechtsentwicklung hinter den Anforderungen zurückbleibt.

In jedem Fall wird heute praktisch von keiner Seite mehr vertreten, dass die Europäische Union umfassende eigene Kompetenzen zur Schaffung neuer Sozialleistungen oder zur Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme erhalten sollte. Ganz offensichtlich hat sich in der jetzigen Phase des europäischen Integrationsprozesses die Ansicht durchgesetzt, dass die grundlegenden Entscheidungen über die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu treffen sind.

## **2. Gemeinsame Problemlagen und Systemwettbewerb**

- a) Die gerade getroffene Feststellung ändert allerdings nichts daran, dass es im Zuge der europäischen Integration gemeinsame Entwicklungsprozesse auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit geben kann. Diese beruhen allerdings weniger auf rechtlich bindenden Vorgaben, als vielmehr zum Teil auf gemeinsamen Problemstellungen, zum Teil auch aus einem Anpassungsdruck, der Folge des sog. Systemwettbewerbs ist.<sup>4</sup>
- aa) Zu den gemeinsamen Reformhintergründen zählt vor allem die demographische Entwicklung, die langfristig wirkend in allen EU-Mitgliedstaaten zu ähnlichen Problemen führt, wenn auch spürbare Unterschiede in dem Maß der aktuellen Betroffenheit bestehen. Gemeint ist der doppelte Prozess der alternden und der schrumpfenden

---

<sup>4</sup> Vgl. *Scharpf*: Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle?, in: MPG Jahrbuch 2000, S. 59 ff.

den Gesellschaft, der nicht ohne Konsequenzen für die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit bleiben kann.

- bb) Grundlage des Systemwettbewerbs ist ein faktisches Phänomen, nämlich die zunehmende Möglichkeit, dass sich Wirtschaftssubjekte der Regelungsunterworfenheit eines bestimmten Mitgliedstaates entziehen können. Inwieweit dies wünschenswert ist oder für diese Form des Wettbewerbs überhaupt die vor allem in der ökonomischen Theorie und der Schule des Ordoliberalismus entwickelten Vorteile einer wettbewerblichen Ordnung gelten, sei dahingestellt. Dabei ist zu bedenken, dass weder alle Beteiligten gleichermaßen mobil sind, noch dass es Ziel der Gemeinschaft sein kann, eine Entwicklung „nach unten“ zu fördern, es vielmehr insgesamt betrachtet um die Mehrung des Wohlstandes aller Betroffenen gehen muss.
  
- b) Wichtig ist zudem zu sehen, dass die Europäische Union in gewisser Weise eine Zwischenstellung einnimmt, oder mit anderen Worten im Rahmen des viel beschworenen Globalisierungsprozesses durchaus eine sehr ambivalente Rolle spielen kann. Denn einerseits befördert sie die Globalisierung, wenn darunter eine engere Verflechtung und ein stärkerer Austausch von Produktionsfaktoren gemeint ist. Andererseits tut sie dies auf der Grundlage des Rechts, und sie bietet zugleich die Möglichkeit, auf einer – global betrachtet – regionalen Ebene eigene, gemeinsame Werte festzuschreiben und den Versuch zu unternehmen, deren Erhalt auch im Wettbewerb mit anderen Weltregionen durchzusetzen.

### **3. Politische Spielräume**

- a) Zieht man eine Zwischenbilanz, so ändern die vorgestellten Mechanismen der Europäisierung nichts daran, dass für die

Mitgliedstaaten nach wie vor politische Spielräume zur Ausgestaltung ihrer Sozialleistungssysteme bestehen. Richtig ist allerdings, dass der vergleichende Blick auf die Situation und die Bilanz in den anderen Mitgliedstaaten an Bedeutung gewonnen hat, und dass auch die Europäische Gemeinschaft durch die Einführung der sog. offenen Methode der Koordination versucht, diesen Vergleich zu stärken.<sup>5</sup> Inwieweit die Mitgliedstaaten daraus Konsequenzen für eine mögliche Reform ihrer eigenen Sozialleistungssysteme ziehen, bleibt ihnen allerdings überlassen, zumal es einen öffentlichen Diskurs auf europäischer Ebene über Sozialpolitik praktisch nicht gibt.

aa) So ist es wenig verwunderlich, dass die von einigen Sozialwissenschaftlern schon seit längerem vorgetragene Konvergenzthese zumindest auf dem heutigen Stand sowohl zum Teil Bestätigung als auch zum Teil Ablehnung erfährt. Auf dem Gebiet der Alterssicherung etwa lässt sich erkennen, dass ein allgemeiner Trend in den Mitgliedstaaten der EU besteht: nämlich vor allem ein Trend dazu, innerhalb der staatlichen Vorsorgesysteme die Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen zu stärken, ferner umlagefinanzierte Systeme durch kapitalfundierte Systeme zu ergänzen und in diesem Sinne ein Mehrschichten- oder Mehrebenenmodell der Sicherung zu realisieren.

bb) Andererseits lässt sich eine ähnliche Annäherung auf dem Feld der Gesundheitspolitik bis heute nicht feststellen. Ganz offensichtlich sind hier die Grundmodelle der

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission: Stärkung der sozialen Dimension der Lissaboner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz, KOM (2003) 261 endg./2; jetzt auch die Sozialpolitische Agenda vom 9.2.2005, KOM (2005) 33 endg.

jeweiligen Gestaltung so unterschiedlich, dass sich gemeinsame Vorbilder kaum entwickeln können. Auch in einzelnen Aspekten, etwa der Organisation der Erbringung von Sachleistungen, scheinen kaum gemeinsame Vorstellungen über eine möglichst wirksame und günstige Steuerung zu bestehen – wenn auch hier, wie ebenso bei der Festlegung von Qualitätsstandards, eine gute Möglichkeit zu verstärkter Zusammenarbeit besteht.

- b) Im Übrigen ein wichtiger Hinweis: Selbst dort, wo Gemeinsamkeiten feststellbar sind, lassen sich nicht ohne weiteres bestimmte Reformen von einem Mitgliedstaat in den anderen übertragen. Das gilt etwa für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die weltweit die gegenwärtig vorherrschende Strategie darstellt, aber in den einzelnen Ländern schon wegen der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben keineswegs in genau demselben Maße durchführbar ist. Es gilt aber ebenso für Überlegungen zur Übernahme einzelner Maßnahmen oder Instrumente. Solche werden gerade zurzeit, vor allem im Rahmen der Krankenversicherungsreform, angestellt, wenn etwa im Hinblick auf die Eröffnung zusätzlicher Finanzierungsquellen in Deutschland auf die jüngsten Reformen in den Niederlanden<sup>6</sup> hingewiesen wird. Hier sollte weder übersehen werden, dass die Entwicklungen in den Niederlanden sehr langfristig angelegt waren, noch dass intensiv darüber nachzudenken ist, inwiefern staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen dieselbe Rolle bei der Gewährleistung sozialer Sicherheit zugewiesen werden kann und darf.

---

<sup>6</sup> Dazu nur *Walser*: Neue Krankenversicherung der Niederlande, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2005, S. 273 ff.

### **III. Wirtschaftsrechtliche Einwirkungen**

These: Das Europäische Wirtschaftsrecht erfasst zunehmend auch die Ausgestaltung der nationalen Sozialleistungssysteme, aber die Entwicklung zeigt, dass es hier eine gewisse Rückwirkung gibt, die insgesamt die soziale Dimension der europäischen Integration zu verstärken geeignet ist.

Zur Begründung dieser These möchte ich nur einige Stichworte geben, die zunächst die spürbaren Einwirkungen hervorheben, um im Anschluss, sozusagen als Gegengewichte, die Berücksichtigung sozialer Aspekte hervorzuheben.

#### **1. Bisherige Einwirkungen des Wirtschaftsrechts**

- a) Wichtig sind hier insbesondere die Grundfreiheiten, die im EGV niedergelegt sind, vor allem die Dienstleistungsfreiheit zugunsten von Anbietern auf dem Feld der sozialen Sicherheit, also von Versicherungsunternehmen und von den Erbringern bestimmter Sozialleistungen. Denn insofern hat der Europäische Gerichtshof in einer Reihe von Entscheidungen darauf hingewiesen, ein sozialversicherungsrechtlicher Hintergrund von Leistungsbeziehungen ändere nichts daran, dass in diesen Beziehungen wirtschaftliche Fragen betroffen sind und deshalb die Grundfreiheiten zur Anwendung gelangen. Dies ist nach der bisherigen Rechtsprechung insbesondere für die grenzüberschreitende Gewährung von Gesundheitsleistungen wichtig, und zwar ganz unabhängig davon, wie in den einzelnen Mitgliedstaaten die öffentlichen Gesundheitssysteme ausgestaltet sind.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. nur EuGH v. 13.5.2003, Rs. C-385/99 (van Riet und Müller-Fauré), Slg. 2003, S. I-4509.

- b) Während sich die Einwirkung der gerade erwähnten Grundfreiheiten ausschließlich auf grenzüberschreitende Sachverhalte bezieht (und innerstaatlich höchstens über das Problem der sog. umgekehrten Diskriminierung relevant werden kann), betrifft die potentielle Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts sowie auch des mit der Dienstleistungsfreiheit in Zusammenhang stehenden Vergaberechts die innerstaatliche Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme insgesamt. Denn hier geht es darum, welche Akteure Zugang zu den nationalen Märkten für Versicherungen bzw. die soziale Sicherung sowie die Märkte für die sozialen Dienstleistungen erhalten sollen. Beispielhaft sei dazu nur die immer wieder neu aufflackernde Diskussion um die Zulässigkeit des Monopols der gesetzlichen Unfallversicherung genannt.<sup>8</sup> Genauso ist unter diesem Aspekt aber zur Zeit fraglich, inwieweit staatliche Beihilfen für die Krankenhausversorgung zulässig sind oder in welchem Umfang etwa Zulassungsbeschränkungen für Vertragsärzte mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen.

## **2. Berücksichtigung sozialer Aspekte**

- a) Betrachtet man nun die oben genannten Einwirkungsfelder, so ist deren Bedeutung sehr unterschiedlich. Aber selbst dort, wo der EuGH Breschen in die nationalen Regelungen geschlagen hat, bleiben soziale Aspekte nicht unberücksichtigt. Das gilt insbesondere für die Grundfreiheiten, die zwar einerseits den Patienten heute erlauben, ärztliche Leistungen auf

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Giesen*: Das BSG, der EG-Vertrag und das deutsche Unfallversicherungsmonopol, ZESAR 2004, S. 151 ff.; *Seewald*: Kein Monopol der gesetzlichen Unfallversicherung, SGB 2004, S. 387 ff. und 453 ff.

Kosten der Krankenversicherung in anderen Mitgliedstaaten nachzufragen, dies aber unter dem Vorbehalt des Funktionierens der sozialen Sicherungssysteme stellt. In anderen Zusammenhängen lässt sich sogar noch eine stärkere Betonung sozialpolitischer Aspekte erkennen. Genannt sei hier vor allem die Entsenderichtlinie<sup>9</sup>, deren Zweck es ist, die nationalen Tarifhoheiten und die grundlegenden Arbeitnehmerrechte zu schützen, ein Schutz, der durch Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit erkaufte werden muss.<sup>10</sup>

- b) Auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts hat der EuGH in einer nunmehr ständigen Rechtsprechung entschieden, dass die einschlägigen Vertragsvorschriften für soziale Sicherungssysteme nicht anwendbar sind.<sup>11</sup> Dabei bleibt in manchen Fällen zu klären, welche Voraussetzungen ein System erfüllen muss, um im Sinne dieser Rechtsprechung als „solidarisch“ ange-

---

<sup>9</sup> RL 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. Nr. L 18/ 1997, S. 1).

<sup>10</sup> Vgl. EuGH v. 25.10.2001, verb. Rs. C-49/98, C-50/98, C-52/98 bis C-54/98 und C-68/98 bis C-71/98 (Finalarte), Slg. 2001, S. I-7831 (zu Urlaubsregelungen unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit); EuGH v. 12.10.2004, Rs. C-60/03 (Wolff & Müller), Slg. 2004, n.v. (zur Bürgenhaftung für die Zahlung des Mindestentgelts an einen Arbeitnehmer oder von Beiträgen an eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien). Allerdings sind bei der Berechnung des Mindestlohns gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zu beachten, vgl. EuGH v. 14.4.2005, Rs. C-341/02 (Kommission/Deutschland), n.v. (zur Einberechnung von im Ausland gezahlten Zulagen und Zuschlägen).

<sup>11</sup> EuGH v. 17.2.1993, Rs. C-159 u. 160/91 (Poucet u.a./Assurances générales de France u.a.: Sozialversicherung für Selbständige), Slg. 1993, S. I-637, Rdnr. 8, 10, 13, 18; EuGH v. 21.9.1999, u.a. C-219/97 (Maatschappij Drijvende Bokken BV/Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer- en Havenbedrijven - Betriebsrenten), Slg. 1999, S. I- 6121, Rdnr. 67 ff.; EuGH v. 12.9.2000, Rs. C-180 - 184/98 (Pavlov), Slg. 2000, S. I-6451, Rdnr. 109; EuGH v. 22.1.2002, Rs. C-218/00 (Cisal/INAIL), Slg. 2002, S. I-691, Rdnr. 34 ff.

legtes qualifiziert zu werden.<sup>12</sup> Dieser Ansatz, der im Schrifttum durchaus auf Kritik gestoßen ist, vermeidet es, die Mitgliedstaaten unter einen Rechtfertigungsdruck zu stellen.

- c) Bei der Einwirkung des Vergaberechts scheint es so, dass die jüngsten Anwendungsprobleme (im Sozialhilfe- und Jugendhilferecht, aber auch in der Krankenhausversorgung) eher auf den Umsetzungsmaßnahmen des nationalen Gesetzgebers denn auf den europäischen Vorgaben selbst beruhen.<sup>13</sup> Interessant ist jedenfalls auch hier, dass auf europäischer Ebene die Bedeutung sozialer Aspekte an Bedeutung zu gewinnen scheint. Denn in der Neufassung der Vergaberichtlinien wird in sehr viel weiterem Umfang als früher die Verwendung sogenannter sozialer Kriterien zugelassen,<sup>14</sup> womit also das, was als das Günstigste zu gelten hat, von einer rein wirtschaftlichen Betrachtung zu einer mehrdimensionalen verschoben.

#### IV. Zwei Einzelfragen

These: Die Rechtsprechung führt zu einer Ausweitung sozialer Rechte, die in beschränktem Umfang eine Neuorientierung der

---

<sup>12</sup> Bzw. in welchem Umfang die Ausnahmen gelten, vgl. vor allem EuGH v. 16.3.2004, Rs. C-264, 306, 354, 355/01 (AOK Bundesverband u. a.), n.v.

<sup>13</sup> Dazu nur *Giesen*: Wettbewerbsrecht, Vergaberecht und soziale Dienste, in: *Linzbach/ Lübing/ Scholz/ Schulte (Hrsg.): Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung*, 2005, S. 424 ff.

<sup>14</sup> RL 2004/18/EG v. 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134/2004, S. 14); vgl. Erwägungsgrund 46 und Art. 53 I lit. a), wonach die Kriterien allerdings „mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen“ müssen.

nationalen Sozialpolitik zur Folge haben kann, ohne aber die Strukturmerkmale dieser Sicherungssysteme im Kern zu berühren.

## **1. Grenzüberschreitende Behandlungen**

Auf die Rechtsprechung zu den grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen wurde bereits hingewiesen. Systematisch betrachtet kann man hier von einer räumlichen Ausdehnung der Ansprüche von Versicherten sprechen. Für ambulante Behandlungen ist eine Inanspruchnahme von Leistungserbringern in anderen EU-Mitgliedstaaten ohne weiteres möglich, bei stationären Behandlungen bedarf es aber im Grunde einer vorherigen Zustimmung des Versicherungsträgers, damit die Kosten von der heimischen Sozialversicherung gedeckt werden. Allerdings sind die zuständigen Träger keineswegs in ihrer Entscheidung frei, sondern sie dürfen bei dieser nur bestimmte Kriterien berücksichtigen, und auch diese nur nach Maßgabe der vom EuGH herausgearbeiteten Leitlinien. In diesem Zusammenhang fordert der EuGH insbesondere, dass es nicht genügt, von einer allgemeinen Planung für die Vorhaltung stationärer Einrichtungen auszugehen, sondern dass bei der Genehmigung immer auch der individuelle Fall des betroffenen Patienten berücksichtigt werden muss, also dessen Vorgeschichte, dessen Krankheitszustand und dessen Heilungsaussichten. Im Lichte der Grundfreiheiten sind auch die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen über die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme auszulegen.<sup>15</sup>

Die Einpassung dieser Erweiterung von Ansprüchen der Versicherten in die nationalen Sozialleistungssysteme ist sicher nicht ohne Schwierigkeiten möglich. In Deutschland hat der Gesetzge-

---

<sup>15</sup> Dazu jetzt EuGH v. 16.5.2006, Rs. C-372/04 (Watts), n.v.

ber die einschlägigen rechtlichen Grundlagen angepasst,<sup>16</sup> und dies weitgehend in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung. Fraglich bleibt aber insbesondere, welche Konsequenzen für die Vergütung der Leistungsanbieter zu ziehen sind, und dann wiederum, welche Rückwirkungen sich daraus auf die Ansprüche ergeben können.<sup>17</sup> In jedem Fall berühren allerdings diese Streitpunkte nicht die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und den Ländern. Auswirkungen auf das föderale Gleichgewicht sind also nicht zu erwarten.

## **2. Soziale Rechte für Unionsbürger**

Im Ergebnis gilt dasselbe für die jüngere und noch stärker umstrittene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den sozialen Rechten für Unionsbürger. Gemeint sind die Entscheidungen, nach denen allgemeine Hilfe-, aber auch bestimmte Förderleistungen (insbesondere Studienbeihilfen) nicht mehr an das Kriterium der Staatsangehörigkeit anknüpfen dürfen. Sie dürfen dies insbesondere auch nicht in mittelbarer Form tun, was ein Abstellen auf regelmäßig nur im Inland zu verwirklichende Voraussetzungen zunehmend schwierig werden lässt. Die entsprechenden Rechte werden vom Gerichtshof unmittelbar auf Artikel 18 und 12 EGV gestützt.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. § 13 und 140e SGB V i.d.F. des GMG v. 14.11.2003 (BGBl. I, S. 2190).

<sup>17</sup> Vgl. etwa BSG v. 13.7.2004, B 1 KR 11/04 R und B 1 KR 33/02 R, sowie v. 27.9.2005, B 1 KR 28/03 R (nachlesbar unter [www.bundessozialgericht.de](http://www.bundessozialgericht.de)).

<sup>18</sup> EuGH v. 12.5.1998, Rs. C- 85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, I-2691; v. 20.9.2001, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193; v. 15.3.2005, Rs. C-209/03 (Bidar), n.v.; vgl. auch die Entscheidung zum Hochschulzugang in Österreich, EuGH v. 7.7.2005, Rs. C-147/03 (Kommission/Österreich), n.v.

Wenn auch die Rechtsprechung durchaus einige Ansatzpunkte für eine rechtsdogmatische Kritik aufwirft,<sup>19</sup> so ist es insgesamt betrachtet kaum richtig, ihr vorzuwerfen, dass sie bereits heute eine noch nicht existente gesamteuropäische Solidarität einfordern würde.<sup>20</sup> Vielmehr sind die Mitgliedstaaten zunächst aufgerufen, die Voraussetzungen ihrer Sozialleistungen so auszugestalten, dass sie die Freizügigkeit nicht mehr als erforderlich behindern; keineswegs muss aber deshalb die Funktion dieser Leistungen aufgegeben werden, insbesondere darf eine vorhergehende Integration in die Aufnahmegesellschaft weiterhin zur Bedingung der Leistungsgewährung erhoben werden.

Betroffen sind durch diese Rechtsprechung im Übrigen auch einzelne, auf Landesebene gewährte Sozialleistungen, wie etwa das Beispiel des bayerischen Landeserziehungsgeldes zeigt. Eine neue Unitarisierungstendenz lässt sich dennoch daraus kaum ableiten, denn die entschiedenen Fälle beziehen sich nur auf einzelne Rechte relativ weniger Personen.

## V. Schluss

Trotz der zunehmend spürbaren Einwirkung des europäischen Integrationsprozesses auf die Ausgestaltung der nationalen Sicherungssysteme bleiben die Mitgliedstaaten weiterhin nicht nur für

---

<sup>19</sup> Zur Kritik *Schwarze*: Der Schutz der Grundrechte durch den Europäischen Gerichtshof, in: Die Entwicklung einer Europäischen Grundrechtsarchitektur, 2005, S. 35, 52 ff.; *Wollenschläger*: Studienbeihilfen für Unionsbürger?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2005, S. 1023 ff.

<sup>20</sup> So vor allem *Hailbronner*: Unionsbürgerschaft und Zugang zu den Sozialsystemen, in: JZ 2005, S. 1138 ff.; vgl. für eine positive Stellungnahme hingegen *Niedobitek*: Studienbeihilfen und Unionsbürgerschaft, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2006, S. 105 ff.

die Gestaltung dieser Systeme zuständig, sondern es ist ihnen auch praktisch nicht genommen, die wesentlichen Grundentscheidungen selbst zu fällen.

Schon wegen der bestehenden Verteilung der Kompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung berühren die gemeinschaftsrechtlichen Einwirkungen das föderale Gleichgewicht in der Bundesrepublik nicht in spürbarem Maße.

Damit enthebt die Europäische Union also die Gesetzgeber in Deutschland nicht von ihrer Verantwortung, über die Frage, wie viel soziale Sicherheit den Bürgern gewährt werden und wie viel Gleichheit dabei innerhalb des gesamten Bundesgebiets bestehen soll, selbst zu entscheiden.

## **Bibliographie**

### **1 Weiterführende eigene Aufsätze (jew. m.w.N.)**

*Becker, Ulrich*, Gesetzliche Krankenversicherung zwischen Markt und Regulierung, JZ 1997, S. 534 ff.;

*ders.*, Brillen aus Luxemburg und Zahnersatz aus Brüssel – Die gesetzliche Krankenversicherung im europäischen Binnenmarkt, NZS 1998, S. 359-364;

*ders.*, Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, ZESAR 2002, S. 8-12;

*ders.*, Gesetzliche Krankenversicherung im Europäischen Binnenmarkt, NJW 2003, S. 2272-2277;

*ders.*, Prävention in Recht und Politik der Europäischen Gemeinschaften, ZSR 2003, S. 355-369;

*ders.*, Die alternde Gesellschaft – Recht im Wandel, JZ 2004, S. 929 ff.;

- ders.*, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: *J. Schwarze* (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, Baden-Baden 2004, S. 201-219;
- ders./Matthäus, Claudia*, Rehabilitation in der Europäischen Union, DRV 2004, S. 659-678;
- ders.*, Das Gemeinschaftsrecht, die deutschen Sozialleistungssysteme und die Debatten um deren Reform, in: *U. Becker/W. Boecken/A. Nußberger/H.-D. Steinmeyer* (Hrsg.), *Reformen des deutschen Sozial- und Arbeitsrechts im Lichte supra- und internationaler Vorgaben*, Baden-Baden 2005, S. 15-32;
- ders.*, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Leistungserbringung im Bereich der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 3/2005, S. 20-32;
- ders.*, Generalbericht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, in: *M. Schlachter/U. Becker/G. Igl* (Hrsg.), *Funktion und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung*, Baden-Baden 2005, S. 107-145;
- ders./Walser, Christina*, Stationäre und ambulante Krankenhausleistungen im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, *NZS* 2005, S. 449-456;
- ders.*, Nationale Sozialleistungssysteme im europäischen Systemwettbewerb, in: *U. Becker/W. Schön* (Hrsg.), *Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb*, 2005, S. 1-39;
- ders.*, Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf das Vertragsarztrecht, in: *F.E. Schnapp/P. Wigge* (Hrsg.), *Handbuch des Vertragsarztrechts*, 2. Aufl. München 2006, S. 777-811;
- ders.*, Der Schutz sozialer Standards in der Europäischen Union, in: *ders./v. Maydell/Nußberger*, *Implementation Internationaler Sozialstandards*, i.E.

## **2. Monographien (Auswahl; vgl. auch die vorstehend genannten Bände)**

- Berg*, Gesundheitsschutz als Aufgabe der EU, 1997;
- Bode*, Europarechtliche Gleichbehandlungsansprüche Studierender und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, 2005;
- Bultmann*, Beihilfenrecht und Vergaberecht, 2004;
- De Búrca* (ed.), EU Law and the Welfare State, 2005;
- De Búrca/de Witte* (eds.), Social Rights in Europe, 2005;
- Giesen*, Sozialversicherungsmonopol und EGV, 1995;
- Göbel*, Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung, 2002;
- Grillberger/Mosler* (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsrecht und soziale Krankenversicherung, 2003;
- Hanau/Steinmeyer/Wank*, Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrecht, 2002;
- Hantrais*, Social Policy in the European Union, 2. ed. 2000;
- Harich*, Das Sachleistungsprinzip in der Gemeinschaftsrechtsordnung, 2005;
- Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003;
- Kleinman*, A European Welfare State?, 2002;
- Linzbach/Lübking/Scholz/Schulte* (Hrsg.), Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung, 2005;
- Neumann/Nielandt/Philipp*, Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht?, 2004;
- Reddig*, Bürger jenseits des Staates?, Unionsbürgerschaft als Mittel europäischer Integration, 2005;
- Schuler*, Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1988;
- Schulz*, Freizügigkeit für Unionsbürger, 1997;

- v. *Maydell/Schulte* (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven des Europäischen Sozialrechts*, 1995;
- Willms*, *Soziale Sicherung durch europäische Integration*, 1990;
- Winner*, *Die Europäische Grundrechtscharta und ihre soziale Dimension*, 2005.

# Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AU	Arbeitsunterlage
BBl	Bundesblatt
BE	Berlin
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts
BPGG	Bundespflegegeldgesetz
BQ	Bloc Québécois
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CAD	Kanadischer Dollar
CCF/NDP	Cooperative Commonwealth Federation / New Democratic Party
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention

EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FN	Fußnote
FÜG	Bundesfürsorgegrundsatzgesetz
GMG	Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung
HdbStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HE	Hessen
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
JZ	JuristenZeitung
KOM	Mitteilung der Kommission
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PQ	Parti Québécois
Rdnr.	Randnummer
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randziffer
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Allgemeine Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs

TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TVÖD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
UGB	Umweltgesetzbuch
VfGH	Verfassungsgerichtshof Österreich
VVDS <sub>tRL</sub>	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
ZAS	Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht

## Die Autoren

*Dr. iur. Ursula Abderhalden:* Wissenschaftliche Mitarbeiterin /  
Habilitantin am Institut für Rechtswissenschaft und Rechts-  
praxis der Universität St. Gallen;

*Prof. Dr. Ulrich Becker:* Direktor am Max-Planck-Institut für  
ausländisches und internationales Sozialrecht, München;

*Dr. Henner Jörg Boehl:* Herr Dr. Boehl betreut seit Februar 2000  
im Büro von Wolfgang Bosbach MdB als Fraktionsreferent  
die Fragen der Rechtspolitik;

*Prof. Dr. Michael Brenner:* Lehrstuhl für Deutsches und Europäi-  
sches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Friedrich-  
Schiller-Universität Jena;

*Dipl.-Pol. Jörg Broschek:* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am In-  
stitut für Kanada-Studien, Universität Augsburg;

*Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger:* Direktor des Institutes für Födera-  
lismus in Innsbruck. Daneben weiterhin Tätigkeit als Mitar-  
beiter der Abteilung Gesetzgebung des Amtes der Landesre-  
gierung, seit Januar 2003 Direktor des Vorarlberger Landta-  
ges, seit Oktober 2005 Mitglied des Verwaltungsgerichtsho-  
fes des Fürstentums Liechtenstein;

*Dr. Konrad Deufel:* Oberstadtdirektor a. D., Vorsitzender „Deut-  
scher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.“;

*Ludwig Fuchs:* Hauptreferent a. D. des Deutschen Städtetages  
und des Städtetages NRW;

*Dr. Hans Hofmann:* Gruppenleiter im Bundeskanzleramt, Dozent bei der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung, Arbeitsschwerpunkte: Staats- und Verwaltungsrecht;

*Prof. Dr. jur. Ulrich Karpen:* Professor an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre;

*Prof. Dr. Udo Margedant:* bis Juni 2005 Koordinator Föderalismus in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung;

*Univ. Prof. Dr. Wolfgang Mazal:* Universitätsprofessor für Arbeits- und Sozialrecht an der Universität Wien;

*Dr. Guido K. Raddatz, Diplom-Volkswirt, M.A.:* Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft, Ansprechpartner „Soziale Sicherung“ und „Arbeitsmarkt“;

*Heiko Rottmann:* Mitarbeiter im Büro der Staatsministerin im Bundeskanzleramt Hildegard Müller MdB, die zudem Bundesbeauftragte für die Bund-Länder-Koordination ist. Beisitzer im Vorstand der Jungen Union Deutschlands, Studium: Politik und VWL (Bachelor of Arts).

## **Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung**

Dr. Ralf Thomas Baus

Leiter AG Innenpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

Klingelhöferstr. 23

10785 Berlin

Telefon: 030/269 96-3503

E-Mail: [ralf.baus@kas.de](mailto:ralf.baus@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin