

Das deutsche föderale System zwischen Kontinuität und neuer Dynamik

Alexander Grasse

**Deutsche Fassung der italienischen Original-Veröffentlichung
„Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche“
(Bologna 2001, CLUEB)**

Das deutsche föderale System zwischen Kontinuität und neuer Dynamik

Alexander Grasse

Erweiterte Fassung des Textes der Vorlesung mit Kolloquium vom 02. Oktober 2000 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaft SPISA (Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica) der Universität Bologna

Inhalt

	S.
1. Einleitung: Der deutsche Föderalismus – ein Verfassungsmodell in der Krise?.....	5
2. Die Föderalismusdebatte im Deutschland des Jahres 2000.....	7
2.1 Die Grundsatzkritik: Einige Anmerkungen zur Theorie des Föderalismus.....	7
2.2 Die Kritik im Detail.....	12
2.2.1 Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: Das Problem der Politikverflechtung.....	12
2.2.2 Der Bundesrat als Schlüsselement des deutschen Föderalismus.....	25
2.2.3 Der Länderfinanzausgleich oder: Der gordische Knoten.....	35
2.2.4 Demokratiedefizit und das Phänomen der Politikverdrossenheit.....	41
3. Der Prozeß der europäischen Integration als Katalysator der nationalen Föderalismusdebatte.....	42
4. Die Ursachen der aktuellen Debatte – Zusammenfassung und Fazit.....	45
5. Die Vorschläge für eine grundlegende Reform: Übergang zum „Wettbewerbsföderalismus“?.....	49
5.1 „Entflechtung“ und „Reföderalisierung“ durch eine Neuverteilung der Staatsaufgaben.....	51
5.2 Die Neuregelung der Zuständigkeiten des Bundesrates.....	52
5.3 Die Reform der Finanzverfassung.....	53
5.4 Die Erneuerung des konstitutionellen und politischen Systems der Länder.....	54
5.5 Die territoriale Neugliederung.....	55
6. Die Perspektiven des deutschen Föderalsystems nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (Neuordnung des Länderfinanzausgleichs).....	58
Literatur.....	65
Anhang.....	70

1. Einleitung: Der deutsche Föderalismus – ein Verfassungsmodell in der Krise?

Rund 50 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und 10 Jahre nach Erlangung der Einheit diskutiert man in Wissenschaft und Politik intensiver denn je über den Zustand des föderalen Systems in diesem Lande. In den 80er Jahren – trotz bestehender Kritik von Fritz W. Scharpf u.a. am Phänomen der „Politikverflechtung“¹ – noch als Garant der politischen Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands gepriesen, sieht sich das bestehende föderale Modell seit Mitte der 90er Jahre der allgemeinen Kritik ausgesetzt, die zum Teil durchaus heftig ausfällt. Dies muß ein Stück weit verwundern, wenn man sich andere Föderalismusdebatten in Europa betrachtet, wie etwa die in Italien, wo man sich lange Zeit am deutschen Demokratiemodell als Vorbild orientiert hat und zum Teil ja auch noch immer orientiert (man denke hier insbesondere an die Diskussion um die Reform des Wahlrechtes).

Dennoch werden in Deutschland in der Tat allenthalben Reformen angemahnt. Seit 1997 machen in Deutschland die Schlagworte: Immobilismus, Reformstau², Modernisierungsunfähigkeit, Blockadepolitik, parteipolitische Instrumentalisierung föderaler Strukturen (Ziel der Angriffe ist hier natürlich insbesondere der Bundesrat) von Zentralisierung und Bürokratisierung die Runde. Sogar von „Veto-Diktatur“ war die Rede.³ Schon 1992 hatte Heidrun Abromeit den deutschen Föderalismus als „verkappten Einheitsstaat“ kritisiert,⁴ ein Vorwurf, der (hier) in Italien in Teilen aufgegriffen wurde.⁵ Auch in Deutschland ist im Jahr 2000 wieder massiver von „föderaler Fassade“, sogar von einer Krise des föderalen Systems die Rede, was nicht wenig ist, denn der Begriff der Krise ist in Deutschland ein im Vergleich zu Italien eher zurückhaltend gebrauchter. Nicht nur der Bundesverband der deutschen Industrie fordert eine „Modernisierung“; der als Mahner hinlänglich bekannte BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel trat zuletzt am 12. August diesen Jahres für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern wie auch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein und verlangte eine entsprechende grundlegende Reform des Steuersystems mit einer klaren Aufteilung zwischen den einzelnen

1 Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), Hesse (1978) sowie Scharpf (1985).

2 Von der „Gesellschaft für deutsche Sprache“ 1997 zum „Wort des Jahres“ erklärt.

3 Joffe (1997).

4 Abromeit (1992).

5 Vgl. exemplarisch Vitale (1997).

politischen Ebenen.⁶ Auch ernstzunehmende Stimmen wie die OECD haben die Bundesregierung aufgerufen, das föderale System in Deutschland im Sinne einer stärkeren Orientierung am Trennsystem zu erneuern und die dem Föderalismus innewohnenden Flexibilitätsvorteile und Innovationspotentiale so endlich stärker zu nutzen.⁷ Selbst glühende Anhänger des bestehenden föderalen Modells in der Bundesrepublik räumen die Notwendigkeit von Reformen ein, und zwar nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch und gerade aus politischen Gründen heraus. In immer stärkeren Maße klagen auch die Länder selbst eine Reföderalisierung im Sinne einer Rückverlagerung legislativer Kompetenzen auf die „dritte Ebene“ ein. Vor allem aber war es der zwischen den 16 deutschen Ländern entbrannte heftige Streit um den horizontalen Finanzausgleich, der 1998 vor dem Verfassungsgericht in Karlsruhe landete und für erhebliches Aufsehen sorgte. Denn er war deutlichster Beleg für die Abnahme desjenigen Wertes, für den nicht nur das deutsche Föderalmodell, sondern das deutsche Demokratiemodell in seiner Gesamtheit seit Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 bekannt war und auch bewundert wurde: Konsens. An seine Stelle ist ein neues Zauberwort getreten, es heißt nun: Konkurrenz. Diese Debatte um die Vorteile des „Wettbewerbsföderalismus“ bzw. des „Fiskalföderalismus“ ist auch in Italien bestens bekannt, sie wurde im Rahmen der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um eine Reform des italienischen Regionalstaatsmodells intensiv geführt.⁸

Den äußeren Umständen nach befindet sich der deutsche Föderalismus also in der Krise. Doch ist dem wirklich so? Ist das deutsche Modell des Föderalismus tatsächlich degeneriert? Ist der Föderalismus deutscher Prägung modernisierungsbedürftig, wie viele Kritiker von außen bemängeln und wenn ja, inwieweit? Oder handelt es sich am Ende nicht vielleicht sogar um Molières „eingebildeten Kranken“?

Der vorliegende Text unternimmt den Versuch einer Diagnose des Patienten „deutscher Föderalismus“, indem er die wichtigsten Kritikpunkte (Krankheitssymptome) und entsprechenden Reformvorschläge (Therapievorschläge) analysiert. Er versucht dabei aufzuzeigen, daß aufgrund erheblicher Defizite tatsächlich eine Reihe von Reformen notwendig sind, bemuhnt sich aber auch deutlich zu machen, daß ein großer Teil der Kritik unberechtigt ist. Insbesondere soll aber klargemacht werden, daß viele

6 Interview mit dem Präsidenten des BDI, Henkel, im DeutschlandRadio am 12. August 2000.

7 Vgl. OECD (1998), S. 110.

8 Vgl. hierzu u.a. Brosio (1994), Pacini (1996).

Forderungen nach einer Fundamentalreform an der Wirklichkeit vorbeigehen, insofern es ihnen an der Analyse der Umsetzungsbedingungen einer solchen Reform in Deutschland mangelt. Die Studie geht dabei fünf verschiedenen Fragestellungen nach:

- (1) Was sind die sachlichen Auslöser der Reformdebatte?
- (2) Wer sind die treibenden Kräfte?
- (3) Wo liegen die Probleme des föderalen Modells, wie reformbedürftig ist dasselbe tatsächlich?
- (4) Wie ist das System umzugestalten, welche Vorschläge gibt es?
- (5) Welche Chancen bestehen für eine Reform und wohin wird sich das Modell entwickeln?

2. Die Föderalismusdebatte im Deutschland des Jahres 2000

Lang ist die Liste der Vorwürfe, denen sich das föderale System der Bundesrepublik Deutschland ausgesetzt sieht. Noch länger ist die Liste der Vorschläge, wie den Problemen Abhilfe zu schaffen sei. Im folgenden soll zu einer Vorverständigung zunächst die Kritik kurz in ihrem Grundsatz skizziert werden, um im Anschluß daran die wichtigsten Einzelpunkte genauer darzustellen und auf ihre jeweilige Stichhaltigkeit zu untersuchen.

2.1 Die Grundsatzkritik: Einige Anmerkungen zur Theorie des Föderalismus

Der Grundsatzvorwurf, der dem deutschen Modell des Föderalismus heute gemacht wird, besteht darin, daß er kein echter Föderalismus sei. Schon 1948, in der Fassung des „Parlamentarischen Rates“, sei er aufgrund der vielen Kompromisse, die gefunden werden mussten, nur ein „verwässerter“ Föderalismus gewesen. Durch die Entwicklung der Politikverflechtung sei er dann schließlich, so die extreme Form der Kritik, über Jahre zu einem Pseudo-Föderalismus degeneriert, hinter dem sich mittlerweile in Wahrheit ein asymmetrischer Zweikammer-Zentralismus verberge.

Tatsächlich gehört zu den Wesensmerkmalen des deutschen Föderalmodells, wie es im Grundgesetz 1949 verankert wurde, sein Verbundcharakter. Bereits von der Anlage her ist das deutsche Modell stark auf Kooperation zwischen Bund und Ländern wie auch der Länder untereinander angelegt, auch wenn das heute vorfindbare Maß an Entscheidungsverflechtung zwischen den

verschiedenen politischen Ebenen von Bund und Ländern erst ein Produkt der spezifischen Entwicklungsgeschichte des Föderalismus in Deutschland gewesen ist. Die stetige Zunahme der Verflechtung wurde aus verschiedenen Gründen immer wieder bemängelt, vor allem seit Ende der 1970er Jahre, doch schon 1962 charakterisierte der Verfassungsrechtler und spätere Richter am Bundesverfassungsgericht Konrad Hesse das politische System der Bundesrepublik in einer frühen Kritik bekanntermaßen als „unitarischen Bundesstaat“.⁹

Heute jedoch erleben wir einen Quantensprung in der Kritik, denn dies wird zunehmend weniger als Eigenheit bzw. Spielart des Föderalismus gesehen, sondern als Verfallserscheinung, als Verzerrung eines wahren, ursprünglichen Föderalismus, den man im Trennsystem der USA zu sehen glaubt. Dabei werden jedoch alle wichtigen Grundlagen der Föderalistentheorie vergessen oder bewußt unterschlagen, ebenso wie empirische Tatsachen:

Erstens: Vergessen wird vor allem, daß es den Föderalismus schlechthin nicht gibt, sondern Föderalismus lediglich ein „Organisationsprinzip für ein gegliedertes Gemeinwesen, in dem grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständige Glieder zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen sind“¹⁰ bezeichnet. Es gibt also notwendigerweise nur ein Prinzip des Föderalismus, aber ebenso notwendigerweise zahllose verschiedene politisch-konstitutionelle Ausprägungen, in denen dieses Prinzip verwirklicht werden kann, was letztlich den universalistischen Gehalt des Föderalismus ausmacht.¹¹ Selbst wenn es immer wiederkehrende Grundmuster und spezifische Strukturbeziehungen gibt, die föderale Systeme als solche charakterisieren, hängt die Ausgestaltung des föderativen Prinzips durchweg von den konkreten historischen Umständen ab, in denen es geschaffen wird und in denen es sich fortentwickelt. Zu diesen verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien des Föderalismus gehört der Dualismus der Entscheidungszentren. Keine der Ebenen besitzt die Kompetenz-Kompetenz, die Kompetenzverteilung ist nur im gegenseitigen Einvernehmen veränderbar.¹² Die Gliedstaaten haben unveräußerliche Rechtspersönlichkeit, sind per Verfassung auch in ihrem territorialen Zuschnitt gesichert und besitzen mit eigener Verfassung, Legislative, Exekutive und Judikative alle klassischen Attribute der Staatlichkeit sowie ein damit einhergehendes Staatsbewußtsein. Nahezu immer verfügen sie über die Residualkompetenz,

9 Hesse (1962).

10 Laufer/Münch (1997), S. 14.

11 Vgl. Allodi (1995), S. 73 sowie Grasse (1999), S. 137ff.

12 Schultze (1995), S. 157.

einen Regelungsvorbehalt zugunsten der substaatlichen Ebene, der sich wesentlich vom Subsidiaritätsprinzip, das von der katholischen Soziallehre für hierarchisch gegliederte Einheitsstaaten formuliert wurde, unterscheidet, und sind in den politischen Entscheidungsorganen des Gesamtstaates, gewöhnlich in Form einer unterschiedlich beschaffenen zweiten Kammer, auf nationaler Ebene parlamentarisch repräsentiert.

Zweitens: Als politischer Gestaltungsgrundsatz bedeutet Föderalismus bekanntermaßen die Herstellung einer Balance von Einheit und Vielfalt, wobei das Mittel der Vielfalt dem Ziel der (national)staatlichen Einheit folgt. Evers hat auf die mehrfache Dialektik des föderativen Prinzips hingewiesen, nämlich der Einheit durch Teilung, der Komplexitätsreduktion durch Komplizierung, der Universalität durch Pluralität.¹³ Das föderative Prinzip sorgt also für die Vermittlung gegensätzlicher gesellschaftlicher Zielvorstellungen entlang eines bipolaren Kontinuums, nämlich auf Integration und Gleichheit zielender zentripetaler Kräfte einerseits und auf Eigenständigkeit und Differenz gerichteter zentrifugaler Kräfte andererseits, in einem bestimmten geographischen Raum.¹⁴ Die unterschiedlichen Erscheinungsformen föderativer Systeme sind Folge gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse darüber, ob dem Moment der Einheit oder der Vielfalt größere Bedeutung beigemessen wird. Alle föderalen Systeme sind folglich qua Natur „dynamische Systeme“¹⁵, in denen sich das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten in der politischen Praxis vor dem Hintergrund sich wandelnder innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen ständig neu austariert.¹⁶ Kilper/Lhotta sprechen hier vom „constitutional process“, der von Regierungen, Parlamenten, dem Verfassungsgericht, den Parteien sowie von der Gesellschaft beeinflusst wird, wobei soziologische Variablen und die politische Kultur eines Landes eine wesentliche Rolle spielen.¹⁷ Kanada steht hier als Länderbeispiel für eine Entwicklung vom unitarischen zum konföderalen Bundesstaat, Deutschland hingegen für eine Unitarisierung des föderalen Systems.

13 Evers (1994).

14 Schultze (1995), S. 156.

15 Vgl. Benz (1985).

16 Hinsichtlich der Vor- und Nachteile föderaler Staatsorganisation vgl. ausführlich Nice (1987), Burgess/Gagnon (1993), S. 15-44, Bothe (1994), Laufer/Münch (1997), S. 23-29.

17 Vgl. Kilper/Lhotta (1996), S. 26.

Das heißt: Die Debatte über den Zustand des Föderalismus in Deutschland ist als ganz normaler demokratischer Prozeß zu verstehen und muß nicht a priori mit dem Etikett der Krise belegt werden, d.h. Entdramatisierung statt Dramatisierung.

Drittens: Verschwiegen wird ferner, daß der Föderalismus in seiner häufigsten Form, als Bundesstaat nämlich,¹⁸ grundsätzlich in zwei Erscheinungsformen zutage tritt und verwirklicht wird: als „unitarischer“ und als „dualer Bundesstaat“.¹⁹ Während sich die Aufgabenteilung im „dualen Bundesstaat“ entlang getrennter Politikfelder vollzieht, was bedeutet, daß jede Ebene sowohl für den Erlaß von Gesetzen als auch für deren Vollzug (Verwaltung) verantwortlich ist, wobei beide Ebenen über eigene Einnahmen verfügen und getrennt voneinander Steuern erheben können, herrscht im unitarischen oder „kooperativen Föderalismus“ eine stärkere Durchmischung der Aufgabenbereiche und geringere Eigenständigkeit der Gliedstaaten. Beide Systeme sind jedoch gleichermaßen als föderal zu bezeichnen.²⁰

Viertens: Selbst wenn das US-amerikanische Föderalmodell geschichtlich den Archetypus darstellt, ist die Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus doch heute weitaus verbreiteter (in der EU neben Deutschland z.B. Österreich) als das „konkurrenzzielle Trennmodell“. An letzterem haben sich nur wenige Staaten (wie z.B. Australien) wirklich orientiert oder sich einfach dahin entwickelt (z.B. Belgien) und selbst die Schweiz kann diesem Typus nur mit Einschränkung zugerechnet werden. Allein den „dualen“ Wettbewerbsföderalismus zum wahren Föderalismus zu erheben, ist deshalb auch aus empirischen Gründen schlicht falsch.²¹

Fünftens: In den USA selbst hat die politische Geschichte seit den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts ebenfalls in einem gewissen Maße durch Einführung vielfältiger Kooperationsmechanismen unitarisierend auf den Föderalismus gewirkt, so daß das Trennmodell in Reinkultur auch dort heute mehr Fiktion denn Realität ist. Ein gewisses Maß an Kooperation und Koordination zwischen Bund und Gliedstaaten bzw. der Gliedstaaten untereinander gehört zudem zu den Kennzeichen jeder bundesstaatlichen Ordnung, um angemessen auf die

18 Die Debatte um den Komplex konföderaler Zusammenschlüsse von Staaten als weiterer Manifestation des föderalen Prinzips spielt im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle und wird dementsprechend nicht weiter behandelt.

19 Vgl. zu den unterschiedlichen staatsorganisatorischen Organisationsmodellen Grasse (2000), S. 17-37.

20 Vgl. für eine ausführliche vergleichende Analyse des deutschen und des amerikanischen Föderalismus in italienischer Sprache Pizzetti (1996), S. 31-50 sowie Luther (1996) und Comba (1996).

21 Zu den verschiedenen Föderalmodellen, die weltweit existieren siehe Elazar (1994).

wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Herausforderungen moderner Gesellschaften reagieren zu können.²² Die formale Kompetenzstruktur föderativer Systeme wird in der Praxis stets von einem deutlich erweiterten Verhandlungssystem zwischen Bund und Gliedstaaten überlagert.²³ Der institutionelle „Wettbewerb“ zwischen Bund und Gliedstaaten wie der Gliedstaaten untereinander ist im „dualen Föderalismus“ insofern auch nur ein relativer. Sicher, das hindert nicht daran, sich dieses Modell womöglich aus guten Gründen zum Vorbild zu nehmen. Die Tatsache an sich aber muß in der Debatte berücksichtigt werden, was jedoch häufig genug nicht geschieht.

Sechstens: Der Föderalismus fokussiert das Problem der richtigen Handlungsebene staatlicher Aufgaben und gießt dies in eine dualistische institutionelle Form mit einer enormen Variationsbreite möglicher Über- und Unterordnungsbeziehungen, d.h. interner Macht- und Kompetenzverteilung. Aufgaben und Kompetenzen, die sich nicht eindeutig einer bestimmten Ebene zuordnen lassen, werden konsensual gelöst und verteilt. Da genau dies in der Praxis zumeist der Fall ist, wird die Mehrheit der Entscheidungen durch Verhandlung gefällt, wozu auch die Verfassungsgerichtsbarkeit gehört. Föderalismus kann deshalb grundsätzlich als institutionalisierte Form der „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnet werden. Das Modell des unitarischen Bundesstaates in Deutschland stellt nach dieser Definition lediglich eine besonders ausgeprägte Variante von Verhandlungsdemokratie dar. Selbst einer engeren funktionalistischen Definition hält der Föderalismus in Deutschland unverändert stand. Danach sind die Beziehungen zwischen nationaler und subnationaler Politikebene nur dann als föderal zu bezeichnen, wenn die subnationale Ebene nicht nur ein Spektrum von Eigenrechten hat, sondern diese Eigenrechte auch zu endgültigen Entscheidungen befähigen.²⁴ Niemand wird bestreiten, daß dies nach wie vor auf das föderale System der Bundesrepublik Deutschland zutrifft, auch wenn die Bereiche der unabhängigen Letztentscheidung tatsächlich immer geringer werden.

Fazit: Mehr als um die Infragestellung des deutschen Föderalmodells selbst, geht es in der aktuellen Föderalismusdebatte in Deutschland um ein neues Leitbild, an dem sich die Kritiker orientieren und das sie durch die öffentliche Debatte etablieren möchten. Mit anderen Worten: Hinter einer vielfach berechtigten Kritik an bestimmten Fehlentwicklungen des deutschen Föderalismus, die es zu korrigieren gilt und auf die im folgenden

22 In dieser Hinsicht weisen beide Modelle eine Reihe spezifischer Probleme auf; vgl. im Detail Laufer/Münch (1997), S. 18ff.

23 Vgl. Schubert (1994), S. 36ff.

24 Riker (1975), S. 101.

eingegangen werden soll, geht es mit dem offenkundigen Wunsch nach einem Paradigmenwechsel – dem vom vermeintlichen oder tatsächlichen Übermaß an Kooperation und Konsens zu mehr Wettbewerb, von Übermaß an Einheitlichkeit zu mehr Differenz – auch um Ideologie und einen Prozeß von gesellschaftlichem Wertewandel.

2.2 Die Kritik im Detail

2.2.1 Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: Das Problem der Politikverflechtung

Betrachtet man sich die Gründungsphase des föderalen Systems der Bundesrepublik, so fehlten sämtliche Voraussetzungen für die Installierung eines Trenmodells nach amerikanischem Vorbild.

Eine wesentliche Voraussetzung ist dabei das Vorhandensein von gesellschaftlicher Heterogenität. Je homogener eine Gesellschaft, desto weniger bereit ist sie, unterschiedliche Lebensverhältnisse oder gar Rechtsnormen zu akzeptieren. Trotz der großen Zahl an Flüchtlingen nach dem Zweiten Weltkrieg und einer gewissen länderstaatlichen Tradition in Deutschland, war die deutsche Nachkriegsgesellschaft soziokulturell doch recht homogen. Zudem handelte es sich beim Gros der 1946 auf Initiative der amerikanischen Militärregierung geschaffenen Länder um Neugründungen ohne gemeinsame regionale Identität, von Ausnahmen wie den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie Bayern einmal abgesehen. Bei der Grenzziehung wurde kaum Rücksicht auf kulturelle, historische oder wirtschaftliche Beziehungen genommen, sie erfolgte recht willkürlich nach pragmatischen Gesichtspunkten in den Besatzungszonen. Ziel des Föderalismus in Deutschland war also weniger die gesellschaftliche Integration als vielmehr die – vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit mit einem Zentralismus in Extremform – unabdingbare vertikale Gewaltenteilung. Dabei spielte der Gedanke einer Zerschlagung des hegemonialen Preußens und des von ihm ausgegangenen Militarismus eine wesentliche Rolle. Es galt, Deutschland von der Basis her dauerhaft zu (re)demokratisieren, wozu das föderale Prinzip der Staatsorganisation einen wesentlichen Beitrag leisten sollte.

Auch prädestinierte das föderale historische Erbe verflochtene, kooperative Strukturen stärker als duale.²⁵ Schon die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 konstituierte Elemente der Verflechtung zwischen den Einzelstaaten und dem Zentralstaat. Nicht nur waren die Gesetzgebungskompetenzen des Reichs bereits größer als in allen anderen damaligen Bundesstaaten, das Reich machte auch von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis extensiven Gebrauch, was gesetzliche Vereinheitlichungen hervorrief und den Übergang der meisten Verwaltungsaufgaben auf die Länder zur Folge hatte.²⁶ Ergebnis dessen waren notwendigerweise fortgeschrittene Verbundstrukturen im Sinne ausgiebiger Koordination und Kooperation. Schon in dieser Epoche bundesstaatlicher Entwicklung kam der charakteristische Grundzug des deutschen Föderalismus zum Vorschein, nämlich der Vorrang des Zentralstaats in der Gesetzgebung mit der Zuständigkeit der Länder für den Gesetzesvollzug. Auch wenn nachfolgend die Weimarer Verfassung und die Reichsfinanzreform Erzbergers im Jahre 1919 die Kompetenzen der Länder erheblich einschränkte, blieb das Grundmuster, daß die Länder in der Koordination untereinander und mit der Reichsregierung Einfluß auf die Politik des Gesamtstaates nahmen, erhalten.²⁷

Nicht zuletzt aufgrund dieser Historie reichten auch nach dem Zweiten Weltkrieg die politischen Kräfte nicht aus, um ein duales System durchzusetzen, obwohl die West-Alliierten, insbesondere die USA, lange darauf gedrängt hatten. Schließlich beschränkten sich die Siegermächte USA, Großbritannien und Frankreich²⁸, wie in den „Frankfurter Dokumenten“ vom 01. Juli 1948 dokumentiert, auf die Bestimmung, das in den drei Westzonen zu errichtende Deutschland solle eine „Regierungsform des föderalistischen Typs“ erhalten, welche „die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“, was keinerlei konkrete Aussage über die Macht des Bundes und die

25 Ohne Zweifel spielt auch die Tatsache, daß Deutschland – ähnlich wie Italien – zu den „späten Nationen“ gehört und die Angst vor erneuter „Kleinstaaterei“ tief im kollektiven Gedächtnis eingegraben ist, eine wichtige Rolle.

26 Die großen Kodifikationen des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts und der Gerichtsverfassung brachten schon in den ersten Jahren des Bismarck-Reiches ein Maß an Vereinheitlichung, wie es die USA niemals erreicht haben; vgl. Lehmbruch (2000), S. 309.

27 Vgl. Rensch (2000), S. 337, Münch (1999), S. 3-4.

28 Auf der Grundlage der „Sechsmächte-Konferenz“ vom Frühjahr 1948 in London im Einklang mit den Benelux-Staaten, vgl. Kommuniké vom 07. Juni 1948.

Beteiligungsrechte der Länder machte.²⁹ Gleichwohl intervenierten die USA energisch, als sich abzeichnete, daß man sich im „Parlamentarischen Rat“ für ein Modell fernab vom amerikanischen Vorbild des dualen Föderalismus entscheiden sollte. Das galt auch und gerade für die Finanzverfassung. Während man in Deutschland für die ertragreichen Steuerarten, d.h. Umsatzsteuer sowie Einkommens- und Vermögenssteuer, ein bedarfsorientiertes Verbundsystem zwischen Bund und Ländern wollte, lehnten die Amerikaner dies strikt, was schließlich dazu führte, daß das Grundgesetz die Umsatzsteuer dem Bund und die Einkommens- und Körperschaftssteuer den Ländern zuwies, was freilich nicht daran hinderte in der Verfassungswirklichkeit sukzessive doch das gewünschte steuerliche Verbundmodell zu etablieren.

Föderative Ideen waren in Deutschland zwar weit verbreitet, in der Wissenschaft ebenso wie in Politik, Publizistik und öffentlicher Meinung, weshalb die Behauptung, das föderale System der Bundesrepublik sei einzig ein Produkt der Besatzungsmächte, unzutreffend ist. Die gesamte Verfassungsdebatte der Nachkriegszeit läßt jedoch zweierlei deutlich erkennen: Zum einen den angesprochenen Trend nach Verbundstrukturen und zum anderen das verbreitete Bedürfnis nach möglichst einheitlichen Lösungen.³⁰

Allein die bereits bestehenden Bundesländer widersetzten sich dem zunächst. Um ihren Einfluß auf die Verfassungsgebung zu stärken, beriefen die Ministerpräsidenten kurz vor Beginn der Tätigkeit des „Parlamentarischen Rates“ den „Verfassungskonvent von Herrenchiemsee“ ein. Bayern als ein Meinungsführer im Kreis der Länder präferierte nach amerikanischem Vorbild eine weitgehende Trennung von Bund und Ländern und damit eine höhere föderale Eigenständigkeit der subnationalen Ebene. Gleichzeitig aber neigten die süddeutschen Konservativen in ihrer Gesamtheit eher dem Bundesratsprinzip als dem Senatsprinzip zu. Die Meinungen innerhalb des Konventes gingen nicht nur in diesem Punkt weit auseinander. Der später vorgelegte Bericht für eine neue deutsche Verfassung, welcher zur wichtigsten Arbeitsgrundlage des „Parlamentarischen Rates“ wurde, spiegelt die heftigen Auseinandersetzungen um die Intensität und Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland wieder.

Folgt man aber den Entwürfen der damals zugelassenen westdeutschen Parteien hinsichtlich der Gestaltung des Föderalismus in Deutschland, dann kann man überall sowohl eine relativ starke Position des Bundes gegenüber

29 Vgl. die entsprechenden Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands („Frankfurter Dokumente“), insbesondere das Dokument No. 1 („Verfassungsrechtliche Bestimmungen“), u.a. abgedruckt in: Laufer/Münch (1997), S. 271-273.

30 Vgl. zur Nachkriegsdebatte um den Föderalismus Huhn (1992).

den Ländern herauslesen als auch die entsprechenden Argumente, warum unitarische Lösungen in Deutschland notwendig erschienen. Hierzu zählte, daß die soziale Misere nach dem Krieg und ein effektiver Wiederaufbau mit einer starken politischen Gewalt im Zentrum besser zu bewerkstelligen schien als mit einer Vielzahl von Einzelanstrengungen in den Ländern mit womöglich unterschiedlichen Rechts- und Wirtschaftssystemen. Die Sozialdemokratie drang darüber hinaus in den Verhandlungen des „Parlamentarischen Rates“³¹ sogar explizit auf die Herstellung „vergleichbarer Lebensverhältnisse“.

Diese Entwicklung schlug sich schließlich im Verfassungsentwurf des „Parlamentarischen Rates“ nieder, wo die Befugnisse des Bundes gegenüber den Ländern sehr weitreichend festgelegt waren, was ebenfalls Widerstand bei den Alliierten, deren Vorstellungen vom Föderalismus noch immer andere waren, hervorrief.³² Insbesondere stieß man sich an den beabsichtigten Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, die dem Bund weitreichende Einflußmöglichkeiten geben sollte. Ergebnis war als Kompromiß der Art. 72 GG, wonach der Bund in diesem Bereich nur dann das Recht zur Gesetzgebung hat, wenn „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“ Diese Bestimmung erwies sich jedoch in der Praxis später als „zahnloser Tiger“, d.h. als wenig wirksames Instrument zur Einschränkung der Bundeszuständigkeit, als die sie eigentlich gedacht war. Im Gegenteil: „Da die Frage, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung vorliege, in den Folgejahren als nicht justiziable Ermessensentscheidung des Bundesgesetzgebers interpretiert wurde, erhielt diese Klausel von Art. 72, Abs. 2 GG („die sogenannte „Bedürfnisklausel“) keine rechtliche Wirkung.“³³ Hesse/Ellwein bezeichnen sie gar als das „trojanische Pferd des Zentralismus“.³⁴

Was die Kompetenzverteilung angeht, so ist also bereits in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes von 1949 eine latente Dominanz des Bundes über die Länder zu erkennen, selbst wenn sie durch die relativ starke Stellung des Bundesrates, auf den noch näher einzugehen sein wird, ausbalanciert wurde. Außerdem waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes weite Teile der Sachbereiche konkurrierender Gesetzgebung de facto durch Bundesgesetz normiert, denn nach Art. 123, Abs. 1 galt sämtliches Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages, sofern es dem

31 01. September 1948 bis 08. Mai 1949.

32 Vgl. die entsprechenden Memoranden der Militärgouverneure vom 22. November 1948 und 02. März 1949.

33 Vgl. Herzog (1979), S. 42.

34 Hesse/Ellwein (1992), S. 79.

Grundgesetz nicht widersprach, fort. Und schließlich wurde Recht aus dem Bereich der konkurrierenden Legislativkompetenz von Bund und Ländern automatisch Bundesrecht, wenn es zuvor innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gegolten hatte, ebenso wie Gesetze, die nach dem 08. Mai 1945 erlassen wurden, um Reichsrecht abzuändern. Die später so oft beklagte Unitarisierung war also aus mehreren Gründen von Anfang an im deutschen Föderalismus angelegt.³⁵

Das Grundgesetz legt in Art. 20, Abs. 1 das Bundesstaatsprinzip zwar als ordnungspolitisches Prinzip der Bundesrepublik fest und erklärt es in Art. 79, Abs. für unabänderlich (die sogenannte „Ewigkeitsklausel“), ebenso wie die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“.³⁶ Das heißt jedoch nicht, daß die spezifischen Verhältnisse zwischen Bund und Ländern nicht einer Dynamik unterliegen. In der Tat gibt es keinen anderen Teil der Verfassung, der mehr Änderungen erfahren hat als gerade die Artikel über den Föderalismus.³⁷ Die Gewichte verschoben sich dabei stetig zugunsten des Bundes. Nach Art. 70 haben „die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“ und damit die Residualkompetenz, welche bereits in Art. 30 grundsätzlich erklärt wird, wo es heißt: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“ Da es jedoch eine ganze Reihe solcher Regelungen gibt, sind die Befugnisse des Bundes in Wahrheit von Beginn an sehr umfassend gewesen und wurden immer weiter ausgedehnt, was das „Enumerationsprinzip“ im Endeffekt wirkungslos macht. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 73 und Art. 105, Abs. 1), der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, Art. 74 und Art. 105, Abs. 2), der Rahmen- (Art. 75 und Art. 98, Abs. 3) sowie der Grundsatzgesetzgebung (Art. 91a, Abs. 2 und Art. 109, Abs. 3) des Bundes.³⁸

35 Vgl. auch Lehmbruch (2000), S. 308ff.

36 Sämtliche Zitationen des Grundgesetzes in italienischer Sprache sind entnommen aus: Ufficio Stampa e Informazione del Governo federale (1998).

37 Das Grundgesetz wurde von 1949 bis 1997 insgesamt durch 43 verfassungsändernde Gesetze modifiziert, von denen viele gleich mehrere Grundgesetzänderungen zur Folge hatten. Zum Vergleich: Die Verfassung der USA erfuhr seit 1787 lediglich 27 Änderungen; vgl. zu den Verfassungsänderungen in Deutschland im Überblick: Laufer/Münch (1997), S. 274-276, oder in italienischer Sprache: Ufficio Stampa e Informazione del Governo federale (1998), S. 39-43.

38 Über die genannten Artikel hinaus werden dem Bund durch verschiedene weitere Artikel exklusive Gesetzgebungsbefugnisse zuteil, darunter im einzelnen: Art. 4 III 2, 21 III, 26 II 2, 29 VI 2, 29 VII, 38 III, 41 III, 45 b 2, 48 III 3, 54 VII, 84 V, 87 I 2, 87 III, 87 b 1, 87 b 2, 87 d II, 93 II, 94 II, 96 II 3, 98 I, 106 IV, 107 I 2, 107 II, 108 I 2, 108 IV, 108 V, 110 II 1, 114 II 3, 115 II, 117

Die Dominanz des Bundes wird nicht zuletzt auch in der Steuergesetzgebung deutlich. Der Bund, dessen ausschließliche Gesetzgebung sich hier lediglich auf Zölle und Finanzmonopole erstreckt, was im Zuge der Schaffung der Europäischen Union immer weniger Bedeutung hat, so daß man sagen kann, daß die ausschließliche Bundeskompetenz in der Steuergesetzgebung heute keine Rolle mehr spielt. Durch Art. 105, Abs. 2 jedoch hat er eine konkurrierende Gesetzgebung über alle übrigen Steuern, sofern (a) dem Bund das Aufkommen dieser Steuern ganz oder teilweise zusteht oder (b) die großzügig interpretierbaren Voraussetzungen des Art. 72, Abs. 2 gegeben sind, also z.B. zur „Wahrung der Einheitlichkeit der Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse“. Dies hat dazu geführt, daß der Bundesgesetzgeber seit Mitte der 1990er Jahre unabhängig von der Ertragshoheit bei 90% aller öffentlichen Steuereinnahmen Tarife und Hebesätze festsetzt, von denen mehr als 40% den Ländern und Gemeinden zufließen.³⁹

Die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (die Länder haben nach Art. 72, Abs. 1, die Befugnis zur Gesetzgebung nur dann, wenn der Bund von seinem Legislativrecht keinen Gebrauch macht) wie auch im Bereich der Rahmengesetzgebung⁴⁰ gelten heute als nahezu ausgeschöpft. Die den Ländern verbliebenen Rechte zur Gesetzgebung beschränken sich mittlerweile auf wenngleich wichtige, so doch wenige Bereiche wie: (i) Bildung⁴¹, (ii) Kultur, (iii) innere Sicherheit und öffentliche Ordnung, (iv) Wirtschaftsförderung, (v) Umwelt, (vi) öffentlicher Rundfunk, (vii) das Kommunalrecht sowie (viii) die Organisation der Landesverwaltung. Auch wenn die Feststellung, die Gesetzgebungszuständigkeit sei faktisch auf den Bund übergegangen, sicherlich etwas überspitzt ist, markiert sie im Prinzip den Weg, den der bundesdeutsche Föderalismus bis heute als Einbahnstraße geht.⁴²

Dafür obliegt den Ländern heute der überwiegende Teil des Vollzuges von Bundesgesetzen, entweder als „eigene Angelegenheit“ (Art. 83 und Art. 84) oder als Bundesauftragsverwaltung (Art. 85). Charakteristisch für den deutschen Föderalismus ist eben diese „funktionale Aufgabenteilung“ und

II, 118 2, 131 I, 134 IV, 135 IV, 135 V, 135 VI 2, 135a.

39 Lensch (1994), S. 105.

40 Durch Rahmengesetzgebung hat der Bund seine Kompetenzen auf folgende Bereiche ausgedehnt: Hochschulwesen (Art. 75, Abs. 1a), insbesondere Hochschulbau und dessen Finanzierung (Art. 91a, Abs. 1), Presse und Film, Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Wasserhaushalt sowie Melderegister.

41 Dabei handelt es sich vor allem um das Schulwesen sowie den Bau und die Unterhaltung der Universitäten.

42 Vgl. Eißel/Grasse/Paeschke/Sänger (1999), S. 31 ff.

die stärkere Trennung nach „Kompetenzarten“ als nach „Kompetenzfeldern“. Dabei gebieten allerdings die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3, Abs. 1), das „Homogenitätsprinzip“ in Form der Bundesgarantie für die Landesverfassungen und die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28, Abs. 1 und 3), die aus diesem Prinzip ableitende Bestimmung des Art. 31: „Bundesrecht bricht Landesrecht“⁴³ sowie das Sozialstaatsgebot (Art. 20, Abs. 1), Bundesgesetze in gleicher Weise zu vollziehen, was der regionalen Vielfalt enge Grenzen auferlegt. Hinzu kommt das finanzpolitische Postulat einer „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106, Abs. 3, Ziffer 2). Renzsch vertritt sogar die Auffassung, die funktionale Aufgabenteilung habe in weitaus stärkerem Maße als die genannten Verfassungsgebote zur Unitarisierung Deutschlands beigetragen.⁴⁴ Hinzu kam, daß der Bund auch im Bereich der Verwaltung durch Schaffung einer eigenen Bundesverwaltung (möglich durch Art. 86 GG) von Beginn an kräftig mitmischte und auch hier Kompetenzen an sich zog.⁴⁵ In vielen Bereichen durchbrach er dergestalt das Prinzip der getrennten Verwaltungsführung.⁴⁶ Trotz dieser Einschränkungen liegt die Verwaltungszuständigkeit zum weit überwiegenden Teil bei den Ländern.

Bis Mitte der 1950er Jahre nahm der Bund aber insbesondere durch das sogenannte Dotationssystem auf die Politik der Länder und deren Gesetzgebungstätigkeit Einfluß, bei dem der Bund, finanzielle Abhängigkeiten einzelner finanzschwacher Länder nutzend, Vorhaben außerhalb seines Kompetenzbereichs durch Zuschüsse finanzierte und entsprechende

43 Zur Sicherstellung des Art. 31 hat der Bundesgesetzgeber mit Art. 37 GG („Bundeszwang“) die Möglichkeit, die Länder im Falle von Untätigkeit (allerdings nur mit Zustimmung des Bundesrates) durch Weisungsrecht und entsprechende Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten.

44 Renzsch (2000), S. 334ff.

45 Unterhalb der ministeriellen Ebene finden wir im Bereich der Verwaltungskompetenz des Bundes eine Reihe bundeseigener Behörden in den Bereichen: Außenpolitik und Verteidigung, Zoll und Bundesfinanzen, Eisenbahn- und Schifffahrtswesen, Luftverkehr, Grenzschutz, Kriminalpolizei, Verfassungsschutz, Bundesbank. Außerdem finden wir eine Reihe oberster Bundesbehörden wie z.B. das Bundesumweltamt, das Bundeskartellamt oder das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel.

46 Zu nennen sind hier die Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d), Gemeinschaftsaufgaben und Investitionsfinanzierung (Art. 91a, Abs. 1, Art. 91b und Art. 104a, Abs. 4), Finanzverwaltung (Art. 108, Absätze 2 und 4) und innere Sicherheit (Art. 73, Abs. 10). Hinzu tritt noch der Verwaltungsvorbehalt des Bundes (Art. 87, Abs. 1 und 2, Art. 87b, Abs. 1, Art. 89, Abs. 2 sowie Art. 91a und 91b), sowie die tolerierte extensive Auslegung von Art. 87, Abs. 3, wonach „für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden“ können und darüber hinaus „bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden [...] errichtet werden“ dürfen.

Mitspracherechte verlangen konnte.⁴⁷ Als Konsequenz der chronischen finanziellen Unterversorgung der Länder entstand hier ein gewisser Wildwuchs und die sukzessive Vermischung der Verantwortlichkeiten, was eine grundlegende Reform der Finanzverfassung notwendig machte, welche von der Großen Koalition (1966-1969) in Angriff genommen wurde.⁴⁸ Ziel war es, durch eine Änderung des Grundgesetzes die problematische Finanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund zu beenden und durch eindeutige Regelungen zu ersetzen.

Dies geschah zum einen mit dem Prinzip der getrennten Haushaltsführung, zum anderen mit der Einführung der sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“. Gemeinschaftsaufgaben sind dabei solche, die ursprünglich Aufgabe der Länder sind, die sie aber nicht zu garantieren vermochten, weil sie dazu finanziell nicht in der Lage waren, an deren Wahrnehmung der Bund aber ein grundsätzliches Interesse hat, das sich auch aus der Notwendigkeit einer gleichmäßigen Erfüllung dieser Aufgaben im Bundesgebiet begründet. Hierzu zählt insbesondere der Bau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen sowie der Agrarstrukturen und der Küstenschutz (Art. 91a),⁴⁹ aber auch eine gemeinsame Bildungsplanung und (wegen ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung) die Förderung von Forschungseinrichtungen (Art. 91b). Im Unterschied zu Art. 91a besteht in den Aufgabenbereichen nach Art. 91b jedoch kein verfassungsrechtlicher Zwang zur Zusammenarbeit, sondern es handelt sich um eine freiwillige Kooperation.⁵⁰ In beiden Fällen trägt der Bund (für alle Länder gleich, unabhängig von deren Finanzkraft) jedoch 50% oder mehr der Ausgaben in jedem Land. Die Planung solcher Vorhaben

47 Typische Beispiele direkter Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund waren hier die Agrarförderung oder die Sportpolitik.

48 Ein erster Versuch mit Hilfe der Finanzreform im Jahre 1955, mit der die permanenten Auseinandersetzungen um die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern beendet werden sollten, scheiterte. Wichtigstes Ergebnis im Sinne einer beginnenden systematischen Verflechtung beider Ebenen war jedoch die Schaffung des sogenannten „kleinen Steuerverbundes“, indem dem Bund verfassungsrechtlich ein Anteil an der Einkommens- und der Körperschaftssteuer zugestanden wurde.

49 Statt dieser schließlich eingeführten drei wollte der Bund zunächst sogar neun Gemeinschaftsaufgaben, was jedoch am Widerstand der Länder scheiterte.

50 Hierzu gehört u.a. die Förderung von Einrichtungen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Max-Planck-Gesellschaft sowie der Fraunhofer-Institute. Herausragendes Beispiel der Kooperation ist hier die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK), deren Aufgabe die Schaffung einer gewissen Einheitlichkeit in der Entwicklung des Bildungswesens in Deutschland zu garantieren. Nach Jahren der intensiven Kooperation wurden die Aufgaben der Kommission im Jahr 1983 stark reduziert und der Verzicht auf eine gemeinsame Bildungsplanung erklärt, was als eine erste Maßnahme zur politischen Entflechtung gewertet werden kann.

erfolgt durch Bund und Länder gemeinsam (Erstellung von „Rahmenplänen“ durch paritätisch besetzte gemeinsame Planungsausschüsse)⁵¹, die Umsetzung allein durch die Länder, wobei ein Bundesgesetz (zustimmungspflichtig durch den Bundesrat) Verpflichtungen, Umfang und Ausgestaltung der an der Gemeinschaftsaufgabe Beteiligten bis ins Detail festlegt. Bedeutsam ist dieses Arrangement insofern, als in den Planungsausschüssen eine gleichberechtigte und unmittelbare Zusammenarbeit von Bund und Ländern herrscht, die Länder ihre Interessen also nicht nur mittelbar über ein Bundesorgan vertreten.⁵²

Erreicht werden sollte durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben insgesamt eine effizientere staatliche Aufgabenwahrnehmung. Ferner wurde durch die Schaffung eines „Großen Steuerverbundes“ die Steuerentwicklung von Bund und Ländern gleichmäßiger gestaltet. Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, die zusammen mehr als 75% des gesamten Steueraufkommens ausmachen, wurden zu Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern gemacht, soweit sie nicht den Gemeinden zugewiesen werden müssen. Bis 1969 litten die Länder darunter, daß sie vornehmlich die Erträge der stark von der Wirtschaftsentwicklung abhängigen Einkommens- und Körperschaftssteuer erhielten, sie jedoch gleichzeitig die dauerhaften und wenig beeinflussbaren Lasten wie Personalkosten der öffentlichen Verwaltung, Schulen und Hochschulen, Polizei und Justiz zu finanzieren hatten, während der Bund weniger Belastungen zu tragen hatte oder doch immerhin flexibler in der Wahrnehmung seiner Aufgaben war.⁵³ Die Finanzreform aus dem Jahre 1969 hatte weitreichende Folgen und stellte das föderale System auf eine neue Grundlage, wobei die Länder nur auf Kosten einer systematischen Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes finanziell gestärkt wurden. Die Reform gilt als der eigentliche Beginn des „kooperativen Föderalismus“ und der „Politikverflechtung“ (im engeren Sinne) in Deutschland, denn sie bedeutet die verfassungsrechtliche Verpflichtung ständiger und enger Koordination zwischen Bund und Ländern. Seither ist es den beiden staatlichen Ebenen nicht oder kaum möglich, ihren Angelegenheiten eigenständig nachzugehen. Das Jahr 1969 stellt nicht nur verfassungsrechtlich und politisch-praktisch eine Zäsur dar, sondern bedeutet auch einen Wandel im Selbstverständnis des deutschen Föderalismus, und zwar insofern, als „[...] zuvor die Unitarisierung

51 16 Vertreter des Bundes plus ein Vertreter pro Land, wobei die Beschlüsse des Planungsausschusses der Stimmen des Bundes und der einfachen Mehrheit der Länder sowie der Zustimmung desjenigen Landes, in dessen Gebiet eine Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt werden soll („Sitzlandvorbehalt“), bedürfen.

52 Vgl. Laufer/Münch (1997), S. 196-203.

53 Vgl. Renzsch (2000), S. 341ff.

des Föderalismus als quasi in der Natur der Sache liegende Gegebenheit hingenommen wurde, während die Große Koalition die Unitarisierung zur Tugend erhob.⁵⁴ Die Verfassungsänderungen müssen im Kontext umfänglicher wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen und einer im Anschluß an die Wirtschaftskrise 1966/67 vom Keynesianismus inspirierten Konjunktur- und Finanzpolitik jener Zeit gesehen werden, deren Ziele in einem Verbundföderalismus leichter umzusetzen waren als bei stärkerer Trennung der Ebenen.⁵⁵ Im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates und der Herstellung größerer sozialer Gerechtigkeit stand, in der sich anschließenden sozialliberalen Ära (Koalition von SPD und F.D.P. von 1969-1982), die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf der Tagesordnung, regionale Vielfalt dagegen schien anachronistisch.

Im Laufe der 1980er Jahre änderte sich am Trend der Auflösung der Trennlinien zwischen Bund und Ländern mit der Folge der Unitarisierung des föderalen Systems Deutschlands kaum etwas. Im Gegenteil: Neben den durch das Grundgesetz vorgeschriebenen Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern entstand im politischen Alltag auch auf freiwilliger Basis ein hohes Maß an Kooperation zwischen den Ebenen. Zielsetzung war es auch hier, durch Zusammenarbeit disparitäre Entwicklungen zwischen den einzelnen Ländern in wirtschaftlicher, finanzieller und kultureller Hinsicht zu vermeiden.

Unabhängig davon machte die wechselseitige Abhängigkeit bei der Erfüllung der Aufgaben in Form gemeinsamer Zuständigkeit sowie die geschaffene Finanzverfassung die intensive Kooperation und Koordination von Bund und Ländern auf politischer wie auch administrativer Ebene zwingend erforderlich. Dies führte zu immer komplexer werdenden Strukturen und Entscheidungsprozessen mit einer Vielzahl von Akteuren, die inzwischen um Macht- und Einfluß ringen. Eine Vielzahl von Bund-Länder-Kommissionen, von denen es vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 bereits 330 gab,⁵⁶ ergänzt durch unzählige informelle Einrichtungen, sind deutlichster Beleg dessen.

54 Sturm (1999), S. 84.

55 So wurde bereits während der Wirtschaftskrise 1967 der Art. 109, Abs. 3 ins Grundgesetz eingeführt, wonach der Bund gemeinsam geltende Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft der Länder erlassen kann. In Verbindung mit dem „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ (§§ 19-25 StWG) desselben Jahres werden die Art und Höhe der Kreditaufnahmen und der Haushalt der Länder geregelt.

56 Vgl. Klatt (1987), S. 186ff.

Dabei sind die Länder um eine enge Abstimmung ihrer Politik untereinander bemüht, was durch gemeinsame Länder-Kommissionen, die Ministerpräsidentenkonferenz, durch Treffen der Fachminister und Koordinierungsarbeiten von Regierungsbeamten geschieht. Aber auch weit über das Bund-Länder-Verhältnis hinaus und etwaige Sachzwänge ist die Kooperation zwischen den Ländern sehr groß und ein ausgeprägter Hang zur Homogenisierung ihrer Politik erkennbar. In nahezu allen Politikfeldern ausschließlicher Länderkompetenz ist ein enges Netz politischer und administrativer Abstimmung und Zusammenarbeit entstanden. Das bekannteste und am meisten kritisierte Beispiel ist hier fraglos die seit 1948 bestehende „Ständige Konferenz der Kultusminister“ (KMK). Einheitlichkeit durch koordinierte Regelungen wurde aber nicht nur in der Bildungspolitik, sondern auch in der Innenpolitik, im Rundfunkwesen u.a. hergestellt. Nur zum Teil läßt sich dies damit begründen, daß die Länder dergestalt einer Intervention des Bundes zur Schaffung dieser Einheitlichkeit zuvorkommen wollten. Denn es gibt heute mehr als 1.000 Arbeitsgruppen, welche die Länderpolitiken oft bis ins kleinste Detail koordinieren.⁵⁷ So wurde in Deutschland insgesamt auch horizontal ein hohes Maß an kooperativem Föderalismus aufgebaut.

Für die Demokratie in Deutschland hatte die Entwicklung vom gemäßigten zum extremen „Kooperations-Föderalismus“ weitreichende Folgen, die auch Gegenstand der aktuellen Kritik sind:

- (1) Da in den vielen Planungsausschüssen und sonstigen Bund-Länder-Gremien Ministerialbeamte und Regierungsvertreter von Bund und Ländern zusammensitzen, entwickelte sich nach und nach eine Art „vertikaler Ressortkumpanei“.⁵⁸ Die auf der Ministerialebene erreichten Verhandlungsergebnisse lassen dabei den Landesparlamenten kaum mehr die Möglichkeit, eigene Entscheidungen zu treffen. Besonders bei mischfinanzierten Projekten ist die Chance, im nachhinein durch Landesparlamente eine andere Politik zu entwerfen, äußerst gering. Die uneingeschränkte Wahrnehmung der parlamentarischen Rechte ist durch diesen sogenannten „Regierungs- bzw. Exekutivföderalismus“ kaum noch möglich.

⁵⁷ Vgl. Sturm (1999), S. 83.

⁵⁸ Scharpf (1994), S. 19.

- (2) Verantwortlichkeiten werden im Kontext der vielfältigen Verflechtungen verwischt und lassen sich durch den Wähler nicht mehr zuordnen, zumal viele Entscheidungen hinter verschlossenen Türen, d.h. ohne jede Transparenz für die Öffentlichkeit gefällt werden. Politische Entscheidungen sind in diesem System kaum mehr berechenbar.
- (3) Steuerungsfähigkeit und Beweglichkeit sind auf beiden Ebenen gering, Innovationen kaum durchzusetzen.⁵⁹
- (4) An die Stelle regionaler Vielfalt ist eine spezifische Form der Zentralisierung von Politik getreten.
- (5) Die große Zahl der am Willensbildungsprozeß beteiligten Akteure sowie der Zwang zum Konsens innerhalb komplizierter Verfahren führen zu Trägheit und Langsamkeit des Systems.
- (6) Diese Koordinierungs- und Entscheidungsprozesse bedeuten einen erheblichen Kostenaufwand.
- (7) Die hohe Zahl an Gemeinschaftsaufgaben führt zu einer Dominanz von Mischfinanzierungen, die es dem Steuerzahler unmöglich machen, den Konnex zwischen Steuerlast und den von den einzelnen Ebenen und Akteuren (Bund und Länder bzw. Parteien) erbrachten staatlichen Leistungen eindeutig herzustellen, was ein Defizit an demokratischer Kontrolle bedeutet.

Erst mit Beginn der 1990er Jahre, zunehmender Kritik und der durch die deutsche Wiedervereinigung ausgelösten neuen Dynamik gab es erste Bestrebungen zu einer Umkehr der gezeichneten Entwicklung und erste Ansätze für eine Entflechtung des föderalen Systems. Nach dem Beitritt der fünf neuen Länder war nicht nur eine Revision der Finanzverfassung notwendig, sondern es standen aufgrund des Einigungsvertrages zwischen DDR und Bundesrepublik auch Änderungen oder Ergänzungen des Grundgesetzes auf der Tagesordnung. Neue Eckpunkte zum Föderalismus im vereinten Deutschland zielten darauf, die originären Gesetzgebungskompetenzen der Länder wieder zu stärken und ihnen eigene Finanzquellen zu eröffnen. Die diesbezüglichen Ergebnisse der Verfassungsrevision 1994 waren jedoch dürftig. Sie beschränken sich im wesentlichen auf drei Punkte:

⁵⁹ Vgl. Abromeit/ Wurm (1996), S. 14.

(1) Die Änderung des Art. 72, Abs. 2, Ziffer 3: Änderung der „Bedürfnisklausel“ im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

Auf Druck der Länder wurde die Maßgabe von der „Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auf die Maßgabe „gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ reduziert und zwar dann, wenn dies oder die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht.“⁶⁰ Bedeutsamer als die Neuformulierung der „Bedürfnisklausel“ zu einer „Erforderniklausel“ war die Ergänzung des Art. 93, Abs. 1 um die Ziffer 2a, was den Landesparlamenten die Möglichkeit einräumt, in dieser Frage notwendigenfalls das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Damit ist dies keine reine politische Ermessensentscheidung mehr wie bis dahin. Gleichwohl blieb diese Änderung für die politische Praxis bislang folgenlos. Relevant jedoch wurde die Bestimmung von der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, wenn auch nur indirekt, nämlich im Streit um den Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht.

(2) Die Einführung der sogenannten „Rückgabeklausel“ in bezug auf Art. 72, Abs. 2, Ziffer 3 durch den neuen Absatz 3

Danach kann eine bundeseinheitliche Regelung aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes durch Landesrecht ersetzt werden, wenn eine Erfordernis im Sinne des Art. 72, Abs. 2, Ziffer 3 nicht mehr besteht.⁶¹ In der Praxis ist diese Bestimmung bislang jedoch kaum wirksam geworden, da es der Bund ist, der über das Vorhandensein der „Erforderlichkeit“ entscheidet.

(3) Die Einschränkung der Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung durch Art. 75, Abs. 2

Der neue Passus bestimmt, daß Rahmenvorschriften „nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen.“ Auch diese Novellierung brachte qualitativ, im Sinne größerer Handlungsfreiheit der Länder, nur einen minimalen Fortschritt.

60 Der ursprüngliche, viel weiterreichende Vorschlag der Länder, der Bundesrat solle jeweils gesondert feststellen, ob ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht, fand beim Bund keine Akzeptanz.

61 Mit Bezug auf den neuen Passus von Art. 125a, Abs. 2 können dann die Länder tätig werden (die sogenannte „Öffnungsklausel“).

So läßt sich am Ende dieses Abschnitts zusammenfassend festhalten, daß von den vielen Zielsetzungen der Föderalismustheorie letztlich in Deutschland vor allem die Funktion der Machtbegrenzung zum Tragen gekommen ist. Unter dem Zwang zum permanenten Konsens zwischen den verschiedenen Ebenen von Staatlichkeit sind Machtmißbrauch durch die Zentralregierung oder selbstherrliche Mehrheiten im Bund kaum möglich. Dem Moment einer Garantie der Vielfalt in der Einheit dagegen kam bislang allenfalls eine untergeordnete Bedeutung zu. Politische Geschichte und politische Kultur in Deutschland führten dazu, daß das bereits im Grundgesetz als solches angelegte Modell des kooperativen Verbundföderalismus bis an seine Grenzen ausgedehnt wurde und verhinderten bislang eine Orientierung hin zum Wettbewerbsföderalismus. Zudem stand der Verbundföderalismus als Form der Verhandlungsdemokratie stets im Zeichen einer Orientierung am Gemeinwohl. In ökonomischer Hinsicht läßt sich diese Entwicklung durchaus rechtfertigen, denn die stetige wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands mit annähernd gleichmäßig guten Lebensverhältnissen war tatsächlich eine wesentliche Voraussetzung für die politische Stabilität des Landes. Insgesamt hat das Modell bis zu Beginn der 1990er Jahre also eindeutig positive Ergebnisse gebracht und bietet im Sinne einer „Output-Legitimation“ nur wenig Angriffsfläche. Auf der anderen Seite aber wirft es tatsächlich eine Reihe von Fragen und Problemen auf, nicht zuletzt demokratietheoretische und -praktische im Sinne einer „Input-Legitimation“. Jeder der oben genannten Kritikpunkte hat ganz ohne Zweifel seine Berechtigung und in der Summe sind sie Anlaß genug für eine Reformdebatte.

2.2.2 Der Bundesrat als Schlüsselement des deutschen Föderalismus

Der Bundesrat hat im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland nicht nur als Garant der Länderrechte eine Schlüsselstellung, sondern auch in bezug auf das Problem der Politikverflechtung. Wenn die Macht des Bundes gegenüber den Ländern seit 1949 zum Teil gegen deren Willen ausgedehnt wurde, gehört es zur Kehrseite der Medaille, daß die Länder selbst freiwillig auf zahlreiche Kompetenzen zu eigener Politikgestaltung verzichtet haben, sofern dieser Verzicht durch Mitsprache an der Gesetzgebung des Bundes in Gestalt erweiterter Einflußmöglichkeiten des Bundesrates kompensiert wurde. Denn ein Gutteil der mittlerweile dem Bund zustehenden Kompetenzen konnte dieser aufgrund der Verfassungslage natürlich nur mit Zustimmung der Länder

erhalten. Auch diese Entwicklung nahm ihren Anfang im Zusammenhang mit der Schaffung der Gemeinschaftsaufgaben und des „Großen Steuerverbundes“. Die zunehmende Bedeutung des Bundesrates als Garant des Föderalismus in Deutschland läßt sich in Zahlen ausdrücken: Während in der ersten Legislaturperiode (1949-1953) „nur“ 41,8% der Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedurften, betrug der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze in der zurückliegenden Legislaturperiode (1994-1998) deutlich über 63%.⁶² Das impliziert in der Umkehrung natürlich eine immense Abhängigkeit des Bundes von den Ländern und bedeutet eine Einschränkung seiner Politikfähigkeit. Zudem ruft es einen hohen Koordinierungsbedarf und damit die Verflechtung von Bund und Ländern hervor. Kritiker bemängeln, daß der Bundesrat zu große Veto-Möglichkeiten besitze und aufgrund seiner Zusammensetzung (die Regierungen der Länder) parteipolitisch instrumentalisiert werde. Bevor auf diese Vorwürfe eingegangen wird, einige grundsätzliche Anmerkungen zum Bundesrat:

Der Bundesrat ist anders als in föderalen Systemen mit Senat, in dem direkt gewählte Vertreter der Gliedstaaten sitzen, keine zweite Kammer, sondern eines von fünf Bundesorganen (neben Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag und Bundesverfassungsgericht), in dem die Vertreter der Exekutiven der Länder sitzen („Exekutivföderalismus“). Das Grundgesetz folgt damit auch in diesem Punkt einer deutschen Tradition, denn als Vorläufer des Bundesrates können sowohl der „Reichsrat“ der Weimarer Republik als auch der „Bundesrat“ des Bismarck-Reiches und des „Norddeutschen Bundes“ gelten, die wiederum ihre Wurzeln im Alten Reich, als Nachfolger des „Immerwährenden Reichstags“ haben, der sich seit 1663 als Versammlung von weisungsgebundenen Bevollmächtigten der Reichsstände konstituierte. Selbst in der gescheiterten Paulskirchen-Verfassung von 1848 sollte trotz Orientierung am amerikanischen Demokratiemodell das „Staatenhaus“ wenigstens zur Hälfte mit Regierungsvertretern der deutschen Staaten bestellt werden und nur zur anderen Hälfte aus von den Landtagen gewählten Repräsentanten bestehen. Die spezifische Entwicklungsgeschichte der deutschen Demokratie zeigt, daß eine lange Tradition der Sicherung von Gegenmachtpositionen der Länder, im Ursprung ausgehend von den Fürstenthümern, durch Mitentscheidungsrechte auf nationalstaatlicher Ebene existiert. Abgesehen von der faschistischen Epoche gab es immer eine mehr oder weniger große Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes. Tatsächlich kann keine von Deutschlands politischen Institutionen auf eine so lange Vergangenheit zurückblicken wie der Bundesrat.

62 Vgl. Bundesrat (1999).

Selbst wenn man nicht soweit gehen muß, hier von einer „Pfadabhängigkeit“ zu sprechen⁶³, standen die Chancen für das als demokratischer erachtete Senatssystem in Deutschland von jeher schlecht. Obwohl es auch nach 1945 zahlreiche Bestrebungen gab, das Senatssystem einzuführen – unter den Befürwortern waren gewichtige Stimmen wie die des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer oder des führenden SPD-Politikers Carlo Schmid – überwogen die traditionellen Kräfte. Hinzu kam, daß die Länder bereits seit 1946 bestanden und ihre Autonomierechte in einem Bundesratsmodell natürlich besser gesichert sahen als in einer zweiten Kammer. Zudem bestand mit dem Länderrat von 1948, in dem je zwei Vertreter der damals acht Landesregierungen saßen, bereits ein Vorläufer für das Bundesratsmodell. Heute wie gestern ist also das Senatmodell, das in engem Zusammenhang mit der Einführung des Wettbewerbsföderalismus steht, der deutschen Demokratiegeschichte fern und würde einen Systemwechsel bedeuten.

Es lassen sich aber noch mehr Kontinuitätslinien aufzeigen. Auch die Tatsache, daß der Bund nach 1949 Kompetenzen an sich zog, die dann durch Beteiligungsrechte der Länder durch den Bundesrat ausgeglichen wurden, hat historische Vorbilder. Wir finden diese Entwicklung sowohl im Deutschen Reich von 1871 als auch in der Weimarer Republik, wo dem Reichsrat ein starkes Einspruchsrecht zustand, das nur durch 2/3-Mehrheit des Reichstages überstimmt werden konnte. Auch hier ist also der Trend zur Unitarisierung in gewisser Weise vorgezeichnet gewesen.

Wegen der starken Mitwirkungsrechte an der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung (Art. 50-53 GG) spricht man vom bundesdeutschen Föderalmodell auch vom Beteiligungsföderalismus, im Gegensatz zum Gestaltungsföderalismus. Tatsächlich besitzen die Länder durch den Bundesrat wesentliche Einfluß- und Verhinderungsmöglichkeiten, so daß der Bund in seinen Gesetzgebungsentscheidungen und damit in der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Länder angewiesen ist. Grundsätzlich ist der Bundesrat am Zustandekommen aller Gesetze des Bundes beteiligt, unabhängig von der Qualität als ausschließliche, konkurrierende oder Rahmen-Gesetzgebung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen (a) „zustimmungspflichtigen“ und (b) „nicht-zustimmungspflichtigen Gesetzen“:

So kann ohne die Zustimmung des Bundesrates mit absoluter Mehrheit (35 von 69 Stimmen) – wobei die als ein Votum abzugebenden Stimmen der Länder je nach Bevölkerungsgröße zwischen drei und sechs variieren⁶⁴ – kein Gesetz

63 Vgl. Lehbruch (2000).

64 Bis zur deutschen Einheit am 03. Oktober 1990 bestand eine Staffelung zwischen drei und fünf Stimmen.

aus dem Bereich des Bund-Länder-Verhältnisses verabschiedet werden. Hierzu zählen insbesondere das Finanz- und Steuerrecht, die Gemeinschaftsaufgaben, aber auch Verfahren zur Gebietsänderung („zustimmungsbedürftige Gesetze“),⁶⁵ sowie Fragen der Abgrenzung zwischen Bundes- und Landesverwaltung.⁶⁶ Verfassungsänderungen bedürfen einer Zustimmung des Bundesrates mit 2/3-Mehrheit (Art. 79, Abs. 2).

Bei allen anderen Gesetzen kann der Bundesrat Einspruch einlegen („nicht zustimmungspflichtige Gesetze“, auch als „Einspruchsgesetze“ bezeichnet), der jedoch durch einen nachfolgenden Beschluß des Bundestages mit absoluter Mehrheit zurückgewiesen werden kann und insofern nur aufschiebende Wirkung hat (Art. 77, Abs. 3 und 4 GG).

Darüber hinaus besitzt der Bundesrat ein eigenes Gesetzesinitiativrecht (Art. 76, Abs. 1 GG).

Bei der Verwaltung des Bundes sind die Kompetenzen des Bundesrates sogar noch größer, was häufig übersehen wird. Denn während „Rechtsverordnungen“ und „allgemeine Verwaltungsvorschriften“ des Bundes ohne Beteiligung des Bundestages von der Bundesregierung bzw. dem entsprechenden Fachminister erlassen werden, muß der Bundesrat hierzu mit absoluter Mehrheit sein Einverständnis geben (Art. 80 GG).

In Konfliktfällen zwischen Bundestag und Bundesrat sieht die deutsche Verfassung einen Vermittlungsausschuß vor, dessen Aufgabe es ist, einen Kompromiß zu finden, eine in der deutschen wie auch internationalen Verfassungsgeschichte einmalige Einrichtung. Bundestag und Bundesrat entsenden jeweils 16 Vertreter in dieses Gremium. Während die Auswahl der Vertreter des Bundestages die Stärke der dort vertretenen Fraktionen widerspiegelt, entsendet jedes Land (unabhängig von seiner Einwohnerzahl) je einen Regierungsvertreter, der nicht an die Weisungen seiner Landesregierung gebunden ist. Die Abstimmung erfolgt gemäß §8 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses nach dem Mehrheitsprinzip. Da die großen Länder durch die andersartige Stimmengewichtung schwächer repräsentiert sind, können im Vermittlungsausschuß andere Mehrheiten zustandekommen als im Bundesrat. Der Vermittlungsausschuß hat nur ein Vorschlagsrecht, d.h. Bundestag und Bundesrat stimmen getrennt voneinander über den Vermittlungsvorschlag ab, und zwar nach geschlossener Regel, d.h. per

65 Vgl. die Art. 104a, 105, 106, 107, 109 sowie 74a, 134, 135, 91a und 29, Abs. 7.

66 Vgl. die Artikel 87b-d, 120, 108, 84,85,108, 87b, 120a und 96.

Ja/Nein-Entscheidung. Der Erfolg des Gremiums ist recht groß und dementsprechend auch sein Ansehen. Bis zur 13. Wahlperiode konnten mehr als die Hälfte der 131 Gesetze, denen der Bundesrat seine Zustimmung zunächst versagt hatte, nach dem Vermittlungsverfahren verabschiedet werden.⁶⁷

In der Praxis des Bundesrates zeigt sich, „[...] daß die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder gemeinsam dazu neigen, einer Ausweitung der Kompetenzen des Bundesrates den Vorzug zu geben vor einer Bewahrung oder gar Stärkung der Spielräume der Landesgesetzgebung.“⁶⁸ Aber auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat den Ausbau der Zustimmungsgesetzgebung befördert. So reicht nach der geltenden Rechtsprechung eine einzige zustimmungspflichtige Regelung innerhalb eines vom Bundestages beschlossenen Gesetzes aus, das gesamte Gesetz der Zustimmungspflicht des Bundesrates zu unterwerfen. In der Konsequenz bedeutet die Entwicklung: Was die Landtage an Autonomie verloren, gewannen die Landesregierungen als Beteiligungsrechte an der Bundesgesetzgebung hinzu, was nicht nur den Charakter des deutschen Föderalismus als Föderalismus der Exekutiven weiter verstärkte, sondern zur eigentlichen Verflechtung von Bund und Ländern im Sinne wechselseitiger Abhängigkeit voneinander geführt hat. Nun zu einigen Vorwürfen, denen sich der Bundesrat als Organ heute ausgesetzt sieht:

(1) Verlust politischer Gestaltung sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder

Tatsächlich ist dieser Vorwurf nicht von der Hand zu weisen, unabhängige Politik auf zwei verschiedenen Ebenen ist in Deutschland aufgrund des bestehenden Systems nur noch eingeschränkt möglich. Andererseits war es einzig der Bundesrat, der im Alltag durch diese Art der Verflechtung die Mitspracherechte der Länder gesichert hat und als Klammer zwischen Landes- und Bundespolitik wirkte.⁶⁹

(2) Übergroßer Einfluß der Länder auf die Bundespolitik

Hierzu kann folgender Einwand geltend gemacht werden: Der Einfluß ist unmittelbare Folge des Verzichtes auf autonome Legislativbefugnisse zugunsten des Bundes. Aufgrund der Tatsache, daß die Länder überwiegend nur noch für

67 Vgl. König (1999), S. 34-35.

68 Münch (2000), S. 325.

69 Von 756 Anrufungen des Vermittlungsausschusses bis zur 13. Wahlperiode erfolgte die Anrufung 680 mal durch den Bundesrat, was einer Quote von fast 90% entspricht; vgl. Anhang, Abb. 3 sowie König (1999), S. 35.

den Vollzug der Gesetzgebung des Bundes zuständig sind, ist es in gewisser Weise folgerichtig und nur konsequent, daß sie Einfluß darauf nehmen, wie diese Gesetze im Hinblick auf ihren verwaltungstechnischen Vollzug auszugestalten sind. Auf der anderen Seite läßt sich nachweisen, daß der Bund über seine Rolle als „Agenda-Setzer“ erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung hat und seine Interessen durchaus in erheblichem Umfang auch gegen die Interessen der Länder durchzusetzen vermag, d.h. eine erfolgreiche Verabschiedung der meisten Gesetzesvorlagen durch die Bundesregierung möglich ist. Da im Bundesrat Gesetzesentwürfe der Bundesregierung – anders als im Bundestag – nach geschlossener Regel abgestimmt werden, d.h. ein Gegenvorschlag nur über den Vermittlungsausschuß möglich ist, ist es von großer Bedeutung, wie ein Gesetzentwurf durch die Bundesregierung formuliert wird. Hinzu kommt ein zweiter Punkt: Um einen Gesetzentwurf durchzubringen, genügt es der Bundesregierung, den entscheidenden Mehrheitsakteur im Bundesrat zu gewinnen, der im Zustimmungsverfahren die mediane 35ste Stimme zur absoluten Mehrheitsbildung (insgesamt 69 Stimmen im Bundesrat) innehat.⁷⁰ Da komplexe Vorlagen aufgrund der mehrdimensionalen Interessenstruktur der Länder im Bundesrat eine eindeutige Mehrheitsbildung erschweren, macht der Bundesgesetzgeber hiervon häufigen Gebrauch. Denn so bieten sich ihm Möglichkeiten zur Erlangung der notwendigen medianen Stimme durch gezielten Tauschhandel mit einzelnen, die mediane Stimme innehabenden Ländern oder mit den diese Länder regierenden Parteien auf der Bundesebene. Selbst in der zurückliegenden, mit Blick auf die Debatte um die Macht des Bundesrates im deutschen Föderalismus so umstrittenen 13. Legislaturperiode, ist auch aus diesem Grunde die Zahl der Gesetzesinitiativen, die die Bundesregierung nicht durch den Bundesrat zu bringen vermochte, mit etwa 5% doch sehr gering.⁷¹

(3) Schwerfälligkeit und Langsamkeit des Gesetzgebungsprozesses durch die weitreichenden Veto-Möglichkeiten des Bundesrates und den Vermittlungsausschuß

Diesem Vorwurf ist wenig entgegenzuhalten, denn tatsächlich ist der Abstimmungsprozeß sehr langwierig. Andererseits erweisen sich die durch den Vermittlungsausschuß gefundenen Kompromißlösungen zumeist als langfristig tragfähig. Auf die quantitativ relativ gute Erfolgsquote der Vermittlung wurde bereits hingewiesen.

70 Im Einspruchsverfahren die 23ste Stimme der insgesamt 69 Bundesratsstimmen zur Verhinderung eines Einspruchs, der mit 2/3-Mehrheit eingebracht wird.

71 Vgl. König (1999), insbesondere Abb. 1, S. 27.

(4) Fehlende Transparenz im Prozeß der Legislation – der Vermittlungsausschuß als „Dunkelkammer der Gesetzgebung“

Auch dieser Vorwurf ist in gewisser Weise gerechtfertigt, denn die Sitzungen sind nicht öffentlich und über die Art und Weise der Mediation ist wenig bekannt. Auch sind die Mitglieder nicht weisungsgebunden, die Entscheidungsfindung unterliegt dem Gebot der Vertraulichkeit, was einerseits zwar häufig überhaupt erst die Voraussetzung für Kompromißlösungen schafft, andererseits aber dem parteipolitischen „Kuhhandel“ Vorschub leistet. Angesichts der Vielzahl der im Vermittlungsausschuß getroffenen, noch dazu weitreichenden Entscheidungen, tritt dieser in gewisser Weise in Konkurrenz zur Regierung. Der Vermittlungsausschuß hat insofern eine zentrale Funktion und großen politischen Einfluß („konditionaler Agenda-Setzer“), als Bundestag und Bundesrat über seinen Vorschlag wiederum nach geschossener Regel abstimmen.

(5) Instrumentalisierung des Bundesrates für parteipolitische Interessen

Dieser schwerwiegendste Vorwurf bezieht sich auf den Umstand, daß bei unterschiedlichen Mehrheiten von Regierung und Opposition in Bundestag und Bundesrat die Opposition über die „Länderkammer“ Bundespolitik nicht aufgrund von Länderinteressen, sondern unterschiedlicher parteipolitischer Konzepte und Ziele blockieren kann und damit mißbraucht. Der Vorwurf wurde insbesondere in der Endphase der Ära Kohl laut, als mehrere Vorhaben der CDU-F.D.P.-Koalition, in erster Linie die von ihr geplante Steuerreform 1997, am Widerstand des Bundesrates scheiterte, in dem die SPD seit 1996 über eine absolute Mehrheit verfügte. Dabei war dies überhaupt nichts Neues. Nicht nur, daß sich in den 1970er Jahren die sozial-liberale Regierung, gewissermaßen spiegelverkehrt, über lange Jahre hinweg einer CDU-Mehrheit im Bundesrat gegenüber sah, welche zahlreiche Reformprojekte jener Zeit scheitern ließ oder verwässerte. Die politische Geschichte der Bundesrepublik zeigt, daß es zyklische Effekte im Verhältnis von Bundestags- und Landtagswahlen gibt, und zwar dergestalt, daß je näher der Termin einer Landtagswahl an dem der Bundestagswahl liegt, desto ähnlicher das Ergebnis ist. Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutet das, daß sich mittelfristig immer zum Bundestag alternative Mehrheiten in der Landespolitik und damit im Bundesrat entwickeln.⁷² Sollte die Kritik der parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates stimmen, würde diese Kritik damit umso gewichtiger, als es eben die Regel und nicht die Ausnahme darstellen würde. Tatsächlich überlagern

⁷² Vgl. Lehbruch (1998), S. 180f. sowie für eine Kritik Kropp/Sturm (1999).

sich im föderalen System Deutschlands Bundes- und Landespolitik sehr stark, nicht zuletzt aufgrund der (über-)dominanten Rolle der Parteien bei der demokratischen Willensbildung; das Problem der Parteiendemokratie ist jedoch bekanntlich kein rein deutsches. Da die Parteienstruktur auf Bundes- und Landesebene keine wesentlichen Unterschiede aufweist, relevante Regionalparteien gibt es nicht, üben die Parteizentralen in Berlin mitunter erheblichen Einfluß auf ihre Parteigliederungen in den Ländern aus. Dennoch sprechen die empirischen Fakten eindeutig gegen die – bezeichnenderweise in Wahlkampfzeiten – gerne aufgestellten Behauptungen, Landtagswahlen seien reine Testwahlen, Landespolitik Reproduktion der Bundespolitik und der Bundesrat ein parteipolitisches Blockadeinstrument.⁷³ Neuere Untersuchungen belegen das Gegenteil:⁷⁴

- (a) Vor dem Hintergrund neu erwachten Selbstbewußtseins der Länder und einer Diversifizierung des Parteiensystems (insbesondere durch die Grünen und die PDS, aber auch andere temporäre Erscheinungen wie die Statt-Partei in Hamburg 1993-1997 in Regierungsverantwortung) hat sich nicht nur die Zahl von unterschiedlichen politischen Interessen, sondern auch die Zahl der Koalitionsmöglichkeiten erhöht. Beispiele sind hier nicht nur die Notlösungen in Form von „Großen Koalitionen“ von CDU und SPD (derzeit etwa Berlin, Brandenburg und Bremen) oder sogenannten „Ampelkoalitionen“ (SPD/F.D.P./Grüne), sondern auch strategische Lösungen wie die SPD/F.D.P.-Koalitionsregierung in Rheinland-Pfalz (seit 1996) oder die SPD/PDS-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern (seit 1998), die sämtlich quer zu den parteipolitischen Blöcken auf Bundesebene liegen. Einhergehend mit dieser Differenzierung der Positionen und Diversifizierung der Koalitionen, ist die parteipolitische Interessenstruktur im Bundesrat als Gegensatz von Regierung und Opposition nur eine von mehreren. Sie wird von anderen, strukturpolitischen Dimensionen überlagert, wie z.B. zwischen armen und reichen Ländern, Nord- und Süd- oder alten und neuen Ländern. Nicht zuletzt versuchen auch einzelne Länder zunehmend ihre individuellen Interessen im Alleingang durchzusetzen.

73 Auch wenn es richtig ist, daß die Zahl der Anrufungen des Vermittlungsausschusses in Zeiten der Kongruenz der Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat deutlich geringer ist als in Zeiten der Divergenz; vgl. König (1999), S. 29.

74 Vgl. beispielsweise Kropp/Sturm (1999).

- (b) Gerade in den letzten Jahren hat sich gezeigt, daß es im Bundesrat selbst bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen häufiger um den Ausgleich von Länderinteressen mit dem Bund geht als um die Durchsetzung von Forderungen der Opposition. Dies liegt zum Teil schon allein daran, daß es in der überwiegenden Zahl der Fragen um solche der Finanzverteilung geht und hier die Interessen jedes einzelnen Landes wie auch föderale Interessen insgesamt eine etwaige Parteiräson dominieren. Eindrucksvoll war dies an der am 14. Juli 2000 zur Überraschung vieler ohne weitere Anrufung des Vermittlungsausschusses erfolgten Verabschiedung der sogenannten „Großen Steuerreform“ der Regierung von SPD und Grünen zu sehen. Obwohl die Opposition von CDU und F.D.P. diese Steuerreform ablehnte (und hätte zu Fall bringen können, da sie seit dem Regierungswechsel im Land Hessen im Februar 1999 im Besitz der entscheidenden medianen 35sten Stimme im Bundesrat war) und obwohl diese Steuerreform (die größte in der Geschichte der Bundesrepublik mit einer geplanten jährlichen Steuerentlastung der Bürger von 60 Mrd. DM ab 2005⁷⁵) für die Länder bis zum Jahr 2006 Einnahmeverluste von insgesamt 104,5 Mrd. DM bedeutet⁷⁶, gelang es der Bundesregierung durch gezielte finanzielle Zusagen und sachpolitische Zugeständnisse an einzelne Länder (Berlin, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern), in denen Parteien der Bundestagsopposition mit in der Regierung sitzen, deren notwendige Zustimmung zu gewinnen, und zwar entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der CDU im Bund.⁷⁷ Das Beispiel zeigt auch, daß das föderale System durchaus noch die Kraft zu Reformen und gesellschaftlicher Modernisierung hat, wenn auch nur um den Preis finanzieller Zugeständnisse des Bundes, im genannten Fall in Höhe von etwa 4 Mrd. DM.
- (c) Wegen der trotz des Trends zur Unitarisierung nach wie vor bestehenden Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik, schlägt Bundespolitik nicht automatisch auf diese durch, selbst wenn es eindrucksvolle Beispiele hierfür gibt, wie etwa die Wahl im Land

75 Die Reform sieht die Senkung des Spitzensteuersatzes von derzeit 51,0% auf 42,0% und des Eingangssteuersatzes von jetzt 22,9% auf 15,0% im Jahr 2005 sowie die Senkung des Spitzensteuersatzes für Unternehmen von derzeit 56,2% auf 38,6% (25% Körperschaftssteuer plus durchschnittlich 13% Gewerbesteuer) ab dem Jahr 2001 vor.

76 Vgl. Der Spiegel (24.07.2000), S. 100-101; zu den Steuerausfällen für die einzelnen Länder im Jahr 2001 siehe näher Abbildung 7 im Anhang der vorliegenden Studie.

77 Vgl. zu den Einzelheiten Der Spiegel (17.07.2000), S. 22-37.

Niedersachsen 1998, von deren Ausgang die Wahl Gerhard Schröders zum Kanzlerkandidaten der SPD abhängig gemacht wurde. Der Zahl solcher Beispiele steht jedoch eine ebensogroße Zahl von Gegenbeispielen gegenüber, bei denen landespolitische Themen über Erfolg oder Mißerfolg entscheiden. Die Parteiführungen auf Bundesebene haben es nach wie vor schwer, gegen von ihrer eigenen Partei geführte Landesregierungen vorzugehen und sie auf eine allgemeine Parteilinie einzuschwören, da diese eben nicht immer bereit sind, mit Blick auf ihre Region erforderliche Politiken der bundesparteilpolitischen Rason zu opfern. Nicht zuletzt aus Eigeninteresse, um im jeweiligen Land wiedergewählt zu werden. Eine landespolitische Profilierung und gewisse Demonstration der Eigenständigkeit ist für die Ministerpräsidenten hierzu unverzichtbar. Infolge einer insgesamt nachlassenden Bindungswirkung „einheitlicher Lebensverhältnisse“ und der Notwendigkeit zur Entwicklung selbständiger regionaler Entwicklungsstrategien, wird dies in Zukunft sogar noch ungleich stärker als bisher zum Tragen kommen.

(6) Der Bundesrat als verfassungsrechtlicher „Geburtsfehler“⁷⁸ des deutschen Föderalismus

Zugunsten des Senatsmodells wird in der Föderalismustheorie immer wieder angeführt, daß dieses die Herausbildung eines unabhängigeren Politikertypus‘ befördere, der als Gegengewicht zu straffer geführten Fraktionen im Bundesparlament fungiere. Dies geschieht zumeist unter Verweis auf die Beispiele USA und Schweiz. Wie Gerhard Lehbruch hierzu aber richtigerweise bemerkt, müßte dabei die im Vergleich mit Deutschland sehr viel lockerere Parteienstruktur dieser Länder mit in Rechnung gestellt werden. Ein Blick auf das dem hinsichtlich der festeren Parteienstruktur Deutschlands besser entsprechende österreichische Beispiel, wo der Bundesrat aber, dem amerikanischen Senatsprinzip folgend, aus von den Landtagen gewählten Repräsentanten besteht, zeigt jedoch, daß parteipolitische Logiken dort nicht weniger durchschlagen als im deutschen Bundesrat.⁷⁹

So kann zum Abschluß der hier angestellten Überlegungen zur Rolle des Bundesrates im deutschen Verfassungssystem festgestellt werden, daß Parteienkonkurrenz und föderale Politikverflechtung zusammen dazu führen, daß die politische Mobilität im Sinne von den gesellschaftlichen Wandel vorantreibenden Reformen in Deutschland mittlerweile signifikant

78 Abromeit (1992), S. 39ff.

79 Lehbruch (2000), S. 308.

eingeschränkt ist. Der Bundesrat ist aus den genannten Gründen aber mitnichten zu einer gleichberechtigten zweiten Kammer geworden. Auch der Vorwurf einer Art „Nebenregierung“ ist überzogen, ebenso wie es nicht den Tatsachen entspricht, daß der Bundesrat gar zu einem parteipolitischen Blockadeinstrument degeneriert sei. Der Bund hat nach wie vor erhebliche Macht zu politischer Gestaltung. Gleichwohl ist die Frage berechtigt, ob es sachlich tatsächlich gerechtfertigt und notwendig ist, daß zwei von drei staatlichen Gesetzen durch den Bundesrat zustimmungspflichtig sind. Klar geworden sein dürfte aber, daß diese Frage unaufhebbar mit der Trennung der Aufgabenbereiche zwischen Bund und Ländern und mit einer Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder verknüpft ist.

2.2.3 Der Länderfinanzausgleich oder: Der gordische Knoten

Das Herzstück eines jeden föderalen Systems ist der Finanzausgleich. Problematischer, konfliktträchtiger und in diesem Sinne wichtiger als der vertikale Ausgleich zwischen Bund und Gliedstaaten (Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern)⁸⁰ ist die Regelung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gliedstaaten. Gerade dieser Punkt jedoch hat in Deutschland seit 1997 eine heftige Kontroverse ausgelöst und die Debatte über den verbliebenen Gehalt des Föderalismus im deutschen Modell überhaupt erst losgetreten.

80 Die breite Eigenverantwortung der Länder bei der Wahrnehmung eigener Pflichten und bei der Ausführung übertragener Aufgaben ist nicht ohne eine umfassende Finanzausstattung zu bewältigen. Die Länder erhielten deshalb – auch aus der Erfahrung der Weimarer Republik heraus, als die Länder Kostgänger des Reiches waren – vom Grundgesetz eine weitgehende Autonomie in finanziellen Angelegenheiten und auch eine gewisse Steuerautonomie. Ihre Finanzhoheit ist den Artikeln 104a-109 geregelt. Abgesehen von der ausschließlichen Kompetenz des Bundes für Zölle und Finanzmonopole (Art. 105, Abs. 1), wurde die Gesetzgebungskompetenz im Steuerwesen im Grundsatz der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugewiesen, und tatsächlich hat der Bund hier von seiner Kompetenz umfassenden Gebrauch gemacht (vgl. 2.2.1). Bei der Verteilung des Steueraufkommens sind die Länder gemäß Art. 106 nahezu gleichberechtigt. Über die bereits genannten Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern, d.h. Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, stehen ihnen die Erträge einer Reihe von mehr oder weniger wichtigen Steuern allein zu, wie z.B. die Erbschafts- und die Vermögenssteuer, die Schenkungssteuer, die Grunderwerbssteuer, die Kraftfahrzeugssteuer, die Biersteuer sowie die Lotteriesteuer und die Abgaben der Spielbanken (Art. 106, Abs. 2).

Aufgrund der in föderalen Systemen mehr oder weniger angelegten Ungleichentwicklung, infolge zumeist unterschiedlicher Wirtschaftskraft der Gliedstaaten, ist eine Umverteilung in jedem föderalen System unverzichtbar. Im horizontalen Finanzausgleichssystem spiegelt sich wie in keiner anderen Komponente das bündische Prinzip (lat. foedus = Bund) und mit ihm der Gedanke der Solidarität wieder. Beim horizontalen Finanzausgleich stehen zwei Prinzipien miteinander im Widerstreit, das Äquivalenzprinzip (Notwendigkeit einer Korrespondenz von in einem Land/Territorium durch Steuern erzielten Einnahmen und für den Bürger getätigten öffentlichen Ausgaben) auf der einen und das Solidaritätsprinzip auf der anderen Seite. Dabei sind die Finanzausgleichsregelungen keine starren Systeme. Sie unterliegen, wie die Verteilung der legislativen und administrativen Befugnisse auch, vielmehr einer gewissen Dynamik im Spannungsfeld von Einheitlichkeit und Vielfalt und der in der föderalen Gesellschaft hierüber geführten Auseinandersetzung.

Eine solche Dynamik läßt sich auch im Länderfinanzausgleich Deutschlands deutlich beobachten. Dabei ist festzustellen, daß im Laufe der Entwicklung auch an dieser Stelle dem Moment der Einheitlichkeit vor dem der Differenz der Vorzug gegeben wurde. Die Unitarisierung des föderalen Systems in Deutschland ist auch und gerade Ergebnis des Finanzausgleichs. Das Finanzausgleichssystem zwischen einkommensstärkeren und einkommensschwächeren Ländern in Deutschland wurde durch Art. 107, Abs. 2 GG nur in grundsätzlicher Weise geregelt. Per Bundesgesetz, mit Zustimmungspflicht des Bundesrates, ist deshalb schließlich „sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder *angemessen ausgeglichen* wird [...] Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die *Maßstäbe* für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt“ [Hervorhebungen A.G.]. Die Frage des Finanzausgleichs ist damit zuvorderst eine politische und wird als solche entschieden.⁸¹

Die Höhe der Ausgleichszahlungen war von Beginn an immerwährender Streitpunkt zwischen den Ländern, denn die Urteile über die Frage, was „angemessen“ ist, gingen verständlicherweise weit auseinander. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland wurde die Finanzkraft der ärmeren Länder nur auf 75% pro Einwohner des Länderdurchschnitts

81 Zu den Problemen der Finanzverfassung im deutschen Föderalismus vgl. in italienischer Sprache vertiefend Färber (2000).

angehoben, und eine garantierte Mindestausstattung gab es nicht. Die auch aus dem ungenügenden horizontalen Finanzausgleich resultierende finanzielle Unterversorgung einzelner Länder führte zu erheblichen Spannungen. Mit der Finanzreform von 1955 wurde der horizontale Ausgleich deshalb auf eine dauerhafte Grundlage gestellt, indem ein unbefristetes Finanzausgleichsgesetz erlassen und die Anhebung der Finanzkraft der ärmeren Länder auf mindestens 88,75% des Durchschnitts je Einwohner bestimmt wurde. Im Zuge der Reformen von 1969 erfolgte eine abermalige Anhebung auf 95%. 1970 vermochten es die Länder ferner, den im zitierten Art. 107 angeführten Passus zu den Bundesergänzungszuweisungen, die bis dahin eher die Ausnahme waren (ex Art. 106, Abs. 3), zur Regel werden zu lassen, was ihre Finanzkraft weiter stärkte. Damit war eine rasche Verlagerung vom horizontalen Finanzausgleich zu den vertikalen Leistungen des Bundes entfesselt. Bis zum Jahr 1995 stiegen die jährlichen Bundesergänzungszuweisungen von 100 Mio. DM im Jahr 1970 auf über 25 Mrd. DM an, wobei die deutsche Einheit natürlich eine wichtige Rolle spielte. Aber auch der eigentliche (horizontale) Länderfinanzausgleich nahm in derselben Zeit (1970-1995) drastisch zu, von 1,2 Mrd. auf 11,2 Mrd. DM jährlich.⁸² Seit 1995, dem Jahr, in dem die fünf neuen Länder vollständig in das Ausgleichssystem einbezogen wurden, ist den ausgleichsberechtigten Ländern zudem eine Mindestausstattung von 99,5% des Durchschnitts garantiert, wobei die Länder über den horizontalen Transfer für 95% zu sorgen haben. Der Trend zu einer immer größeren Angleichung ist damit deutlich gemacht. Bereits vor der deutschen Einheit hatte die Bundesrepublik einen Grad an Homogenität bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern erreicht, den nur wenige unitarische Staaten vorweisen können. Dabei haben sich jedoch zwei schwerwiegende Probleme ergeben: (1) Mit der aufgezeigten Entwicklung ging die Konzentration der Lasten des Finanzausgleichs auf immer weniger Länder einher, nämlich im wesentlichen vier (in der Reihenfolge Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern). (2) Die Ursachen für die Notwendigkeit des Finanzausgleichs, nämlich die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, wurden nicht behoben, denn einzig Bayern vermochte mit Hilfe des Finanztransfers seit 1949 von den Nehmer- zu den Geberländern zu avancieren.

Seit 1997 regt sich deshalb der Unmut der Geberländer über die Nivellierung der Einkommensverhältnisse der Länder und das Maß an horizontalen Transferleistungen. So mußte Bayern z.B. 1997 67% seiner überdurchschnittlichen Einnahmen in den Ausgleichstopf abführen. Nachdem

82 Vgl. Renzsch (2000), S. 130f.

die Empfängerländer den Dialog über eine etwaige Neuregelung des Ausgleichsystems verweigerten und der letzte Versuch zu einer Neuregelung 1989/90 gescheitert war,⁸³ zog Bayern, gemeinsam mit dem Land Baden-Württemberg, im Sommer 1998 vor das Bundesverfassungsgericht, im Januar 1999 gefolgt von Hessen, das seine Klage gegen das Finanzausgleichsgesetz (in der Fassung vom 23. Juni 1993) jedoch anders begründete. Während Bayern und Baden-Württemberg sich in ihrer Klage auf den Grundsatz der „hälftigen Teilung“ in der allgemeinen Rechtsprechung der Einkommenssteuerpflicht beriefen, der es verbietet, über diese Grenze hinaus umzuverteilen, weshalb die geltende Regelung auch im Falle der Länderbeziehungen weder verfassungsgemäß noch im Sinne des Art. 107, Abs. 2 „angemessen“ sei, erachtete Hessen den Umstand, daß die Reihenfolge der Länder bei der Finanzkraft nach Berücksichtigung aller Ergänzungszuweisungen des Bundes verändert, gar auf den Kopf gestellt wird („Übernivellierung“), für verfassungswidrig. So fand sich Hessen, das im Jahr 1998 allein 3 Mrd. DM in den Ausgleichstopf zahlte, vor Beginn der Transfersysteme als wirtschaftsstärkstes und nach dem Äquivalenzprinzip bei der Steuerverteilung reichstes Land noch auf Platz 1 liegend, nach dem Ausgleich plötzlich auf Rang 9 wieder. Anders ausgedrückt: Hessen hatte vor dem Länderfinanzausgleich im Jahr 1998 5.069 DM pro Einwohner zur Verfügung, nach dem Transfer 4.408 DM. Mecklenburg-Vorpommern hingegen kassierte 3.583 durch Steuern, konnte aber nach Abschluß des Ausgleichs 5.169 DM pro Kopf ausgeben.⁸⁴ Möglich wird dies durch ein überaus komplexes Transfersystem, das aus drei Elementen besteht und wie folgt funktioniert: (1) dem vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich, (2) dem eigentlichen Länderfinanzausgleich und (3) dem vertikalen Ausgleich des Bundes.

- (1) Von der bundesweit eingehenden Umsatzsteuer erhalten die Länder 49,5% (zuletzt ca. 117 Mrd. DM). Davon werden allerdings nur 75% entsprechend der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt, denn 25% werden bereits in einem ersten Schritt zu Gunsten der armen Länder (vorwiegend in Ostdeutschland) umverteilt.
- (2) Für den eigentlichen Länderfinanzausgleich wird die tatsächliche Finanzkraft der einzelnen Länder dann einem fiktiven Bedarf gegenübergestellt. Als Einnahmen gelten die Ländersteuern, die Anteile der Gemeinschaftssteuern und die Hälfte der Gemeindeeinnahmen, wobei allerdings die Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern

83 Obwohl die Überprüfung des Länderfinanzausgleichs als Ziel in den Einigungsvertrag aufgenommen wurde, unterblieb dies.

84 Vgl. Frankfurter Rundschau (03.04.1999).

und Niedersachsen festgelegte Beträge für ihre „Hafenlasten“ abziehen dürfen. Der Finanzbedarf errechnet sich aus der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft und der „gewichteten“ Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes. „Gewichtet“ bedeutet, daß die Einwohner der Stadtstaaten wegen höherer Kosten mit dem Faktor 1,35 multipliziert werden, was diesen Ländern zusätzliche Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich beschert. Der Bedarf der armen Länder wird bis zu 95% des Durchschnitts ausgeglichen. Dabei wird die Abschöpfungsquote bei den reichen Ländern (die bis zu 80% der durchschnittlichen Mehreinnahmen beträgt) in keiner Weise berücksichtigt. Die Finanzkraft-Reihenfolge ändert sich bis zu diesem Zeitpunkt nicht.

- (3) Durch die – von allen Ländern 1993 akzeptierten – fünf Ergänzungszuweisungen des Bundes jedoch wird die Reihenfolge signifikant verändert. Hierzu gehören 1.) die Ost-Subventionen infolge teilungsbedingter Sonderlasten, 2.) Zuschüsse für Bremen und das Saarland zur Milderung der dortigen Haushaltsnotlagen, 3.) Fehlbetragsergänzungszuweisungen, d.h. die Anhebung auf 99,5% der mittleren Finanzkraft der Länder, 4.) Kostenbeteiligung an der politischen Führung kleiner Länder und 5.) Zuschüsse an arme Westländer infolge der Ost-Lasten.

Während von den Geberländern die Ergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder (14 Mrd. DM jährlich bis 2004) nicht in Frage gestellt wurden, übten sie umso heftigere Kritik an den übrigen Zuwendungen des Bundes, die letztlich die Übernivellierung der Einkommensunterschiede zwischen den Ländern bewirken.

Die Nehmerländer Bremen und Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein (ein Land, das vom Finanzausgleich weder gewinnt noch profitiert) wiederum beantragten beim Bundesverfassungsgericht die Feststellung der Verfassungskonformität des Finanzausgleichssystems in seiner bisherigen Form.

In seinem Urteil vom 11. November 1999 entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes, daß der Finanzausgleich neu geregelt werden muß und ab dem 01.01.2005 in seiner jetzigen Form verfassungswidrig ist.⁸⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat damit den „gordischen Knoten“ zunächst einmal durchschlagen. Im übrigen hat das Gericht aber den Ball richtigerweise an die Politik zurückgespielt, indem es nur in einigen Grundsätzen Recht

85 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1999).

gesprochen hat. Es war von vornherein völlig abwegig zu erwarten, das Verfassungsgericht würde ein eindeutiges Signal für den Wettbewerbsföderalismus geben. Gleichwohl entsprach es in einigen konkreten Punkten den Klagen der Geberländer, so entschied das Gericht:

- (a) Das gesamte Ausgleichssystem darf nicht dazu führen, daß ein Empfängerland über den Länderdurchschnitt angehoben wird, d.h. eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge ist unzulässig, sondern nur die Verringerung der Finanzkraftunterschiede geboten („Nivellierungsverbot“ und „Abstandsgebot“), wobei das Bundesverfassungsgericht die Marge von 95% als Obergrenze des Ausgleichs nennt.
- (b) Nur die natürliche, nicht die „gewichtete“ Einwohnerzahl darf als Bezugsgröße für den Finanzbedarf genommen werden, sofern sie nicht auf objektivierbaren Kriterien beruht, weshalb die sogenannte „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten zunächst hinfällig ist.
- (c) Auch die Berücksichtigung von Sonderlasten wie „Häfen“ muß objektiv gerechtfertigt sein, was in der momentanen Regelung ebenfalls nicht der Fall ist.
- (d) Bei den „Kosten politischer Führung“ besteht derzeit ebenfalls kein objektiver Maßstab für die geleisteten Zuwendungen und die Festsetzung ihrer Höhe.

Das Gericht verlangt dementsprechend vom Bundesgesetzgeber in seinem Urteilsspruch, „die nach Maßgabe der Gründe notwendigen verfassungskonkretisierenden und verfassungsergänzenden allgemeinen Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und für den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen (Art. 106 und 107)“ zu bestimmen, um objektive, überprüfbare und damit transparente Entscheidungen über bestehenden Ausgleichsbedarf der Länder und entsprechende finanzielle Transfers zu ermöglichen. Nur wenn dieses sogenannte „Maßstäbengesetz“ bis zum 31.12.2002 erlassen ist, kann das geltende System als Übergangsregelung bis 2005 Bestand haben. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt, daß ein rationales System nicht durch eine Mehrheitsentscheidung der finanzschwachen Länder blockiert werden darf.

Fassen wir zusammen: Die Debatte um den Länderfinanzausgleich, insbesondere aber die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum geltenden Transfersystem hat unmißverständlich deutlich gemacht, daß die Vereinheitlichung im föderalen System Deutschlands indes so groß ist, daß sie

föderaler Theorie geradezu entgegenläuft. Gleichwohl darf die Kontroverse nicht als Infragestellung des kooperativen Föderalismus als solchem oder gar als Entsolidarisierung gewertet werden, sondern als normaler Anpassungs- bzw. Korrekturprozeß einer Distorsion des Systems, welches das Moment der Vielfalt aus den Augen verloren hat. Dabei stellt der Finanzausgleich nur das sichtbarste Zeichen, gewissermaßen die Spitze des Eisbergs dar. Bedenklich ist jedoch, daß es der Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes bedurfte, um die notwendigen Korrekturen einzuleiten, da das politische System von Bund und Ländern selbst hierzu offenkundig nicht in der Lage war. Erst der weitere Verlauf der Verhandlungen um das Maßstäbengesetz und die Neuregelung des Finanzausgleichs wird zeigen, wie reformfähig oder -unfähig das föderale System in Deutschland tatsächlich noch ist.

2.2.4 Demokratiedefizit und das Phänomen der Politikverdrossenheit⁸⁶

Auf die schleichende Entmachtung der Landesparlamente durch die Entwicklungen der Politikverflechtung mit einer Verschärfung des Exekutivföderalismus wurde bereits hingewiesen., Die bislang gefundenen Kompromißlösungen von Bund und Ländern (Verlagerung von Legislativkompetenzen auf den Bund im Tausch gegen Zustimmungsbefugnis der Länderregierungen im Bundesrat) gingen stets zu Lasten Dritter, wenn nicht zu Lasten der Landtage, dann häufig zu Lasten der Städte und Gemeinden. Hier handelt es sich fraglos um ein Kernproblem des kooperativen Föderalismus in Deutschland. Kritiker wie der Speyerer Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim sprechen sogar davon, die Landesparlamente würden in die „gut bezahlte Bedeutungslosigkeit“ entlassen.⁸⁷ Tatsächlich ist der Entscheidungsspielraum der Landesparlamente mittlerweile sehr gering. So wird Demokratie im deutschen Föderalismus immer indirekter, denn die institutionellen Wege zwischen Wahlbürger und Gesetzgeber werden immer länger. Ergebnis dessen sind bei Landtagswahlen stetig niedriger ausfallende Wahlbeteiligungen (bei der letzten Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 14. Mai 2000 betrug sie unter 57%) und immer weniger Vertrauen der Bevölkerung in die Politik und eine politische Klasse, deren Entscheidungen immer weniger nachvollziehbar sind und die sich als Ganze mehr und mehr vom Volk entfernt.⁸⁸ So hat auch in den Landesparlamenten ein überzogenes

86 „Wort des Jahres“ 1992.

87 Vgl. Frankfurter Rundschau (23.03.1999).

88 Vgl. von Arnim (2000).

parteiliches Konfrontationsdenken sachorientierte Debatten längst zur Ausnahme werden lassen. So wird in der öffentlichen Wahrnehmung Föderalismus oft mit Problemverwaltung und einem Hin-und-Herschieben von Verantwortung statt mit effektiver Problemlösung gleichgesetzt.

Die Begründung, wonach die größere Nähe zwischen Bürgern und Politik und damit ein Mehr an Demokratie für eine föderale Staatsorganisation spricht, kann in Deutschland infolgedessen nur noch mit Einschränkung geltend gemacht werden, ebenso wie beim Grad der erreichten Vereinheitlichung in Deutschland das Motiv einer Herausbildung politischer Alternativlösungen nur noch bedingt stichhaltig ist. Auch der Vorteil der räumlichen Nähe zu den politischen Aufgaben in der Region ist angesichts der Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Bund und Bundesrat allenfalls noch in Teilbereichen vorhanden. Von Möglichkeiten zu effektiver, direkter Mitbestimmung des Volkes ganz zu schweigen. So sind die Beispiele erfolgreicher Volksabstimmungen, die in Deutschland bekanntlich nur auf Ebene der Länder, nicht aber des Bundes möglich sind, sehr rar. Der Fall, daß sich die Bürgerinnen und Bürger gegen die Interessen der politischen Klasse durchsetzen können, wie z.B. beim Volksentscheid in Bayern 1998, als der Bayerische Senat, die als „Oberhaus“ von Honoratioren konstituierte zweite Kammer des Landtages, den die Bevölkerung in Bayern für obsolet und obendrein kostspielig hielt, abgeschafft wurde, ist die absolute Ausnahme. Gerade in bezug auf die „Input-Legitimation“ (vgl. 2.1), d.h. die demokratische Substanz, muß der „Exekutivföderalismus“ deshalb zurecht auf den Prüfstand gestellt werden.

3. Der Prozeß der europäischen Integration als Katalysator der nationalen Föderalismusdebatte

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft hat den deutschen Föderalismus von Anfang an stark beeinflusst, denn die Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel hat Rückwirkungen dergestalt gebracht, daß die innerstaatliche Machtbalance und das institutionelle Zusammenspiel mit jedem neuen Integrationsschritt und zunehmender Rechtsetzung durch Brüssel durcheinandergebracht wurden. Mit der EU kam eine neue Ebene und ein mächtiger Akteur ins Spiel, der Anpassungsprozesse verlangte. Dabei stellt die europäische Integration auch aus Sicht der Länder zwar einen unumkehrbaren und prinzipiell wünschenswerten Prozeß dar, zugleich bedeutete die Einigung für die Länder aber eine erhebliche Gefahr im Sinne der Bewahrung ihrer

Eigenstaatlichkeit und ihrer Kompetenzen. Selbst Kompetenzen, die im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder lagen – wie im Bildungs-, Kultur- und Mediensektor –, konnten durch einfache Bundesgesetze auf die europäische Ebene übertragen werden. Tatsächlich erlebten die deutschen Länder die Integration bis Mitte der 1980er Jahre als einen Prozeß, in dem der Bund – nicht zuletzt durch die Öffnungsklausel des Art. 24, Abs. 1 GG und den Alleinvertretungsanspruch des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten gemäß Art. 32, Abs. 1 GG⁸⁹ – Hoheitsrechte der Länder auf die EG übertrug, ohne die Länder oder den Bundesrat an diesen Entscheidungen zu beteiligen.⁹⁰ Die Länder hatten weder Stimme noch Sitz bei den Entscheidungen und Beratungen der Europäischen Gemeinschaft. Dies war aus ihrer Sicht ein unhaltbarer Zustand, der zu vielfältigen Gegenstrategien führte. Zum einen ging es um eine unmittelbare Präsenz auf der Brüsseler Ebene, die mehrere Länder seit Mitte der 1980er Jahre u.a. durch Einrichtung von sogenannten „Informationsbüros“ erreicht haben, indem sie trickreich argumentierten, daß es sich bei der Europapolitik nicht um klassische Außenpolitik, sondern vielmehr um „europäische Innenpolitik“ handele.⁹¹ Zum anderen, und das war ungleich wichtiger, wollten sie der Gefahr der Kompetenzaushöhlung im Rahmen der europäischen Integration durch eine Verfassungsänderung begegnen, was ihnen mit einer Änderung des Grundgesetzes, die den Ländern Mitwirkungsmöglichkeiten bei der innerstaatlichen Behandlung von Angelegenheiten der europäischen Integration garantiert, auch gelang. Mit dem neuen Art. 23 GG (dem sogenannten „Europaartikel“, eingeführt durch das entsprechende Änderungsgesetz vom 21. Dezember 1992) wurde die europapolitische Mitwirkung der Länder rechtlich kodifiziert.⁹² So bestimmt Absatz 4: „Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.“ Absatz 5 präzisiert, daß im Bereich ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes, bei dem jedoch Länderinteressen berührt sind, die Stellungnahme des Bundesrates

89 Dieser Alleinvertretungsanspruch wurde vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich bestätigt; vgl. hierzu näher Tomuschat (1988) S. 27f.

90 Vgl. exemplarisch Hrbek (1986), S. 17-36; Klatt (1995), S. 119-144; Hrbek (1998), S. 224-241.

91 Vgl. Grasse (1996).

92 Eine weitere wichtige Rechtsquelle stellt das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12. März 1993 dar. Es konkretisiert die Anwendung des Art. 23 GG; zum EUZBLG und den an ihm vorgenommenen Änderungen siehe Bundesanzeiger No. 226/1993, S. 10425 sowie Bundesanzeiger No. 123/1998, S. 9433.

„berücksichtigt“ werden muß. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, ist die Stellungnahme des Bundesrates sogar „maßgeblich zu berücksichtigen“, d.h. sie ist entscheidend. Ferner ist die deutsche Zustimmung zu Veränderungen des europäischen Vertragsrechts seither von einer 2/3-Mehrheit im Bundesrat abhängig (Absatz 1). Weitere Mitwirkungsrechte im Bereich der Europapolitik wurden für die Länder durch die unmittelbare Vertretung der Bundesrepublik im EU-Ministerrat durch vom Bundesrat zu benennende Ländervertreter (im Range eines Ministers) geschaffen, und zwar immer dann, wenn „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind“ (Absatz 6).⁹³

Im Zuge dessen ist an die Stelle des lange defensiven Verhaltens der Länder im Bereich der Europapolitik eine aktivere und bisweilen offensive Integrationspolitik getreten, die das Ziel verfolgt, ihre Mitwirkungsrechte am Entscheidungsprozeß auf nationaler wie europäischer Ebene auszuweiten.⁹⁴ Das Schlagwort vom „Europa der Regionen“ hat den Bundesländern Mut gemacht, eine erweiterte und größere Rolle in der EU zu spielen, ebenso wie die Regionalpolitik der EU-Kommission, welche die deutschen Länder und europäischen Regionen in immer stärkeren Maße direkt (d.h. ohne Mitwirkung des Bundes) an der Gestaltung europäischer Politik beteiligt.⁹⁵ Die deutschen Länder kämpfen seit geraumer Zeit dafür, daß die Vorteile von Föderalismus und Regionalismus für den weiteren Zusammenschluß Europas nutzbar gemacht werden und der „dritten Ebene“ Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden, die über die bisherigen Rechte in Gestalt des Ausschusses der Regionen (AdR) deutlich hinausgehen.

Darüber darf aber nicht vergessen werden, daß der Integrationsprozeß viele der bereits im deutschen Exekutivföderalismus angelegten Probleme verstärkt hat. So wurde die Politikverflechtung zwischen den Ebenen nochmal komplizierter, die Entscheidungsfindung abermals schwieriger. Die ohnehin schwierige Trennung der unterschiedlichen Aufgaben von Bund und Ländern wurde weiter aufgehoben. Auch das Demokratiedefizit wurde nicht kleiner, im Gegenteil. Zahlreiche Länderkompetenzen sind mittlerweile unwiederbringlich

93 Vgl. hierzu näher Eißel/Grasse/Paeschke/Sänger (1999), S. 35-49; zur Außenpolitik der deutschen Länder vgl. auch Fischer (2000).

94 Zur Europapolitik der deutschen Länder vor und nach dem Vertrag von Amsterdam vgl. Borkenhagen (1998).

95 Vgl. zur Regionalpolitik der Europäischen Union u.a. Eißel/Grasse (2001).

in Brüssel, weitere werden folgen.⁹⁶ Die Distanz zwischen Regierten und Regierenden ist ebenfalls weiter gewachsen. Die Dringlichkeit einer Lösung für all diese Probleme wurde mit dem Europäischen Einigungsprozeß in Deutschland nochmals deutlich und hat die Debatte beschleunigt.

4. Die Ursachen der aktuellen Debatte – Zusammenfassung und Fazit

Wie gesehen weist das deutsche Föderalismus-Modell eine Reihe von Problemen auf, die schon seit langem bestehen, aber in den letzten Jahren eine Zuspitzung erfahren haben. Es kommen weitere Faktoren hinzu, die nicht nur erklären, warum der kooperative Föderalismus gerade jetzt so heftig kritisiert wird, sondern auch warum eine Hinwendung zum konkurrenzialen Föderalismus gefördert wird.

Im Klima der fortschreitenden Globalisierung und der Dominanz neoliberaler Politik, die auf die Kräfte des Marktes baut, hat der Wettbewerbsgedanke in allen Bereichen von Ökonomie, Gesellschaft und Politik die Oberhand gewonnen. Seine Anwendung auf die Staatsorganisation in Gestalt die Konkurrenz zwischen den Institutionen und Ebenen befördernder Verfassungsgesetzgebung bzw. Verfassungskorrekturen ist deshalb nicht verwunderlich. Die Übertragung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip aus der Ökonomie entspringt dem Grundgedanken, daß Wettbewerb zu mehr Innovation und generell zu besseren Problemlösungen beiträgt, also auch die Modernisierung des Staates vorantreibt. Dabei ist diese These keineswegs neu, sie findet sich bereits in politischen Konzepten des 19. Jahrhunderts, so u.a. bei Carlo Cattaneo.⁹⁷ Ob dieser Transfer aus dem Bereich der Wirtschaft

96 Zur aktuellen Debatte über den Gipfel von Nizza und den möglichen Szenarien des europäischen Integrationsprozesses im Falle einer ausbleibenden Kodifizierung und Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen vgl. Grasse (2001).

97 Gemeint ist hier die von Cattaneo entwickelte Fortschrittstheorie und der dabei eröffnete Aspekt der unmittelbaren Beziehung von Differenz und Kommunikation als Motor gesellschaftlicher Fortentwicklung: Materielle, strukturelle, ideelle und institutionelle Innovationen entstehen bzw. manifestieren sich nach Cattaneo an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit als Ergebnis jeweils vorhandener spezifischer Umstände. Die Verschiedenhaftigkeit ist ein geschichtliches Produkt, aber als solches keineswegs statisch, sondern permanentem Wandel und Veränderungen unterworfen. Über intensive Austausch- und Kommunikationsbeziehungen werden die örtlich erzielten Errungenschaften verbreitet, studiert und nachgeahmt. Haben sie andernorts ebenfalls Erfolg, d.h. lassen sie sich transferieren oder generalisieren, werden sie so schließlich Teil des universellen Wissens. Die Initiativen der fortgeschrittensten Regionen sollten den anderen als Orientierung, als positives Beispiel dienen, damit die Langsamkeit der weniger entwickelten

und der Wirtschaftswissenschaften auf institutionelle Strukturen so einfach möglich ist, ist jedoch zumindest fraglich. Sicher ist, daß es bislang keinerlei empirische Belege für die Richtigkeit der These gibt. Gleichwohl veranlaßt der aus der weltweiten wirtschaftlichen Standortkonkurrenz resultierende Druck dazu, institutionelle und konstitutionelle Strukturveränderungen vorzunehmen, in der Hoffnung darauf, daß die Dezentralisierung der Politik erfolgreichen dezentralen Konzepten in der Wirtschaft förderlich ist. Es geht nämlich auch darum, den öffentlichen Sektor an den privaten heranzuführen und ihn durch entsprechende gesetzliche Rahmgebung, wie etwa die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die der Markt nicht anbietet, durch Public-Private-Partnerships und durch territoriale Organisationsprozesse zu einem Produktionsfaktor zu machen.

Im Zuge dieser Entwicklung hat der Einfluß des Gleichheitsideals an Einfluß verloren. Generell ist nicht nur die Akzeptanz von mehr Differenz gestiegen, in der Umkehrung wurde der Begriff der Vielfalt zu einem positiv besetzten Leitbild.

In einem Europa ohne Grenzen, in dem Vielfalt ein wesentlicher Bestandteil seiner Identität ist, sind Einheitlichkeitsvorstellungen, die im geschlossenen Nationalstaat noch ihre Berechtigung hatten, dem Bürger nicht länger vermittelbar und können nicht aufrechterhalten werden. „Es fällt schwer zu begründen, warum Dinge von Flensburg bis Konstanz und Aachen bis Görlitz einheitlich geregelt werden sollen, wenn jeweils wenige Kilometer weiter andere Lösungen möglich sind.“⁹⁸ Zumal wenn es sich um Lösungen handelt, die den eigenen regionalen Problemlagen besser gerecht werden.

Der internationale Standortwettbewerb ist insbesondere zwischen den Regionen entflammt. Nicht zuletzt seit der Öffnung des EG-Binnenmarktes 1992 stehen sie immer unvermittelter in Konkurrenz zueinander, nachdem die nationalen Schutzräume weitgehend weggefallen sind. Die regionale Ebene steht im Brennpunkt tiefgreifender, komplexer und langfristiger gesellschaftlicher Veränderungen, die ihr eigenständige Koordinationsleistungen und neue Entwicklungskonzepte abverlangen, wie etwa beim Umbau der sozialen Sicherungssysteme, bei der Bewältigung der ökologische Krise oder des Phänomens des wirtschaftlichen Wachstums ohne Beschäftigung. Im Zuge dessen haben die Länder ein neues Selbstverständnis entwickelt, das auf

Regionen nicht die Entwicklung der anderen behindere. Das Konzept von der „Valorisierung der Besonderheit“ taucht in dieser elaborierten Form erstmals bei Carlo Cattaneo auf; vgl. Cafagna (1993), S. 233f. sowie Grasse (2000), S. 62-71.

98 Renzsch (2000), S. 352.

mehr Eigenständigkeit bedacht ist.⁹⁹ Starke Dependenzstrukturen, wie sie mit den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in Deutschland vorhanden sind, gerade in einem Bereich wie der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91a), sind hier ein Hindernis.¹⁰⁰ Schon seit Ende der 80er Jahre betreiben deutsche Länder eine gezielte und intensive Außenwirtschaftspolitik und den Aufbau eigener internationaler Netzwerke, bei denen sie sich insbesondere mit starken Regionen zusammenfinden. Dies hat Rückwirkungen auf die innerdeutsche Situation, denn hier verstärkt sich damit die Standortkonkurrenz und die Bereitschaft zur Solidarität nimmt ab. In jedem Fall wachsen die Interessendivergenzen zwischen den Ländern und der Konkurrenzgedanke hält Einzug in den nationalen Rahmen.

Ein anderer wichtiger Faktor ist natürlich auch die deutsche Einheit, wobei wichtige Anpassungsprozesse des föderalen Systems nach 1990 versäumt bzw. aufgeschoben wurden, die sich nun Bahn brechen. Insgesamt ist durch den Beitritt der fünf ostdeutschen Länder zum Bundesgebiet die Heterogenität in Deutschland gewachsen. Die indes hinzugekommene Erkenntnis, daß das in der alten Bundesrepublik geschaffene Maß an wirtschaftlicher und sozialer Homogenität trotz immenser Anstrengungen und Transferleistungen auf absehbare Zeit – wenn es überhaupt jemals gelingt, denn mit Blick auf das Beispiel des Mezzogiorno in Italien, wo nach 140 Jahren noch immer ein ökonomischer Dualismus besteht, sind hier erhebliche Zweifel angebracht – nicht zu erreichen sein wird, hat schließlich dazu geführt, daß Ungleichheit und Vielfalt in Deutschland heute größere Akzeptanz erfahren als das bisher der Fall gewesen ist. Das verfassungsrechtlich kodifizierte Abgehen vom Prinzip der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und die Hinwendung zur Maxime der „Gleichwertigkeit“ ist Beweis genug für diese Entwicklung.

Des Weiteren hat die deutsche Einheit infolge der Erweiterung des Parteiensystems und der spezifischen Problemlagen Ostdeutschlands zu einer Multiplizierung der Interessenstrukturen der Länder und alternativer Allianzbildung geführt, was den Einfluß der Bundesparteien auf die Politik der Landesregierungen vermindert hat und damit auch die Unitarisierungstendenz (vgl. 2.2.2). Als ein Beleg hierfür dient die Tatsache, daß seit Amtsantritt der SPD-geführten Bundesregierung im Jahr 1998 von einigen SPD-Ministerpräsidenten immer wieder offen gegen politische Entscheidungen der Bundesregierung opponiert wird und die regionale Differenzierung innerhalb der Volksparteien wieder zuzunehmen scheint.¹⁰¹

99 Vgl. Grasse (2000), S. 24ff.

100 Vgl. Sturm (1999), S. 88.

101 Vgl. Kropp/Sturm (1999), S. 46.

Ein weiterer, vielleicht sogar der wichtigste Grund für die Kritik an dem bis Anfang der 1990er Jahre doch recht erfolgreichen Modell des kooperativen Föderalismus in Deutschland besteht darin, daß es eines seiner Grundvoraussetzungen eingebüßt hat, nämlich signifikantes, stetiges Wachstums. Nur der wirtschaftliche Erfolg konnte die Ressourcen zur Verfügung stellen, die eine reibungslose Konsensbildung im System der Politikverflechtung ermöglichten. Weil nun aber nicht mehr nach dem Prinzip des Pareto-Optimums, bei dem alle Verhandlungspartner profitieren, an alle Beteiligten Zugewinne verteilt werden können, wurde aus dem Distributions- ein Redistributionsprozeß, der Gewinner und Verlierer hervorbringt. Mit dem neuerlichen Vorhandensein von Verteilungsspielräumen kann sich dies freilich wieder rasch ändern, eine solche Entwicklung ist aber mittelfristig nicht in Sicht. Da die reichen Länder in Deutschland weniger auf Kooperation angewiesen sind, bringt mehr Eigenständigkeit ihnen in der gegebenen Situation Vorteile und sie versuchen deshalb, die Solidarität mit den armen Ländern ein Stück weit zu lockern, um sich von den damit verbundenen Kosten zu befreien. Neben den sachlich begründeten Klagen der deutschen Südländer, spielt auch dies in der Auseinandersetzung um den Länderfinanzausgleich eine Rolle, selbst wenn diese Länder das natürlich weit von sich weisen. Dem Bund kommt die Infragestellung des Modells der Politikverflechtung ebenfalls recht, denn in der momentanen Austeritätspolitik bietet sich ihm damit die Chance, sich von kostenintensiven Politikfeldern unter dem Deckmäntelchen einer Stärkung der Länderautonomie zu befreien. Mit anderen Worten: Die Kritik am Modell des kooperativen Föderalismus ist logische Folge der gleichen Interessenpolitik der Akteure, die sie in Zeiten großer Verteilungsspielräume dazu veranlaßte, sich für Strukturen der Politikverflechtung stark zu machen.¹⁰²

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Debatte um die Krise des Föderalismus in Deutschland drei Ursachen hat, die zusammentreffen: (1) kumulierende innersystemische Fehlentwicklungen, (2) der Wegfall wichtiger Grundvoraussetzungen für den Erfolg des Verbundföderalismus und (3) generell geänderte äußere Rahmenbedingungen, die auf das Modell einwirken.

102 Vgl. Sturm (1999), S. 87ff.

5. Die Vorschläge für eine grundlegende Reform: Übergang zum „Wettbewerbsföderalismus“?

Die tatsächlich vorhandenen vielfältigen Probleme des kooperativen Exekutivföderalismus in Deutschland und der Wegfall einiger Grundpfeiler für seinen bisherigen Erfolg veranlassen seine Kritiker aus Politik und Wirtschaft, den Systemwechsel zum Wettbewerbsföderalismus zu fordern. Aufgrund der in Deutschland andersartigen verfassungsrechtlichen, institutionellen, politischen und administrativen Traditionen sowie der andersartigen Traditionen in der politischen Kultur und im Parteiensystem, stellt sich jedoch nicht nur die Frage, ob ein solcher Strukturbruch überhaupt nötig, sinnvoll oder gar wünschenswert ist, ganz zu schweigen davon, ob er möglich ist. Alle diese Fragen können mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden.

Zum einen geht es lediglich um notwendige Kurskorrekturen, die mit einer Krise des Systems, das sich – wie gesehen – anders als behauptet durchaus als vital erweist, nichts gemein haben. Die oft beklagte Reformunfähigkeit des Systems entspricht nicht der Wirklichkeit und die deutsche Wirtschaft steht im internationalen Vergleich nach wie vor gut da. Eine tatsächliche, tiefe Krise jedoch wäre eine Grundvoraussetzung für einen solchen Strukturbruch.¹⁰³

Zum anderen verhindern die wechselseitigen Abhängigkeiten der Akteure in Bund und Ländern, Besitzstandsdenken und Handlungsroutrinen und nicht zuletzt die verbreiteten Veto-Möglichkeiten eine Abkehr vom Verbundsystem. Das Hauptproblem besteht darin, daß das Modell des kooperativen Föderalismus das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse und fein austarierter Kompromißlösungen ist und daß auch Veränderungen nur einvernehmlich, über den Weg des Konsenses und das bedeutet einstimmig und nicht per Mehrheitsentscheid, möglich sind. Nicht nur ist es überaus fraglich, ob die mit einem Systemwechsel unweigerlich verbundenen Transformationskosten, die von den Befürwortern des Wettbewerbsmodells zumeist verschwiegen oder zumindest nicht mitreflektiert werden, tatsächlich in einem Verhältnis zu dem ohnehin ungewissen Nutzen stehen. Auch können diese Transformationskosten nicht gleichmäßig auf die verschiedenen Akteure und Ebenen verteilt werden, so daß es Gewinner und Verlierer geben wird. Die Bereitschaft politischer Akteure, sich selbst zu Verlierern zu machen, indem sie, noch dazu ohne Gegenleistung, die Institutionen und Mechanismen abschaffen, auf denen ihre Macht fußt, ist bekanntermaßen wenig ausgeprägt. Genau das aber wäre in diesem Fall erforderlich, und genau da liegt eben die Crux. Tatsächlich ist

103 Vgl. in diesem Sinne auch Lehbruch (2000).

weder auf seiten des Bundes noch der Länder derzeit die Bereitschaft zu einem solchen Schritt zu erkennen. Eine Position, wie sie der Ministerpräsident von Sachsen, Kurt Biedenkopf, vertritt, ist bislang ein Einzelfall. So erklärte Biedenkopf, Sachsen sei durchaus bereit, auf einen Teil der finanziellen Unterstützung des Bundes und der Länder (durch den Länderfinanzausgleich) zu verzichten und ein höheres Maß an Ungleichheit in Kauf zu nehmen, wenn dem Land dafür politische Kompetenzen gegeben würden, die eine eigenständige Landespolitik möglich machen. Vor dem Hintergrund, daß Sachsen die geringste Schuldenlast der Länder im Osten Deutschlands aufweist und im Bundesvergleich an dritter Stelle liegt (vgl. Anhang, Abb. 6), vertritt Biedenkopf die Auffassung, durch intelligentere Organisation könnten auch die ostdeutschen Länder mit geringeren finanziellen Mitteln auskommen.¹⁰⁴ Wie gesagt, eine Minderheitenposition.

Insgesamt steht jedoch die Situation der ostdeutschen Länder dem Systemwechsel zu einem strikten Trennsystem im Sinne des Wettbewerbsföderalismus entgegen. Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt halbwegs gleichstarke Konkurrenten voraus, was in Deutschland aber mitnichten der Fall ist. Denn ohne den Solidarpakt mit Bund und Ländern im Westen wäre derzeit keines der fünf ostdeutschen Länder in der Lage, seine gesetzlichen Verpflichtungen in bezug auf die von den Ländern zu leistenden Aufgaben zu erfüllen. Ein steuerliches Trennsystem scheidet deswegen von vornherein aus.

Zuletzt ist es überdies wenig wahrscheinlich, daß die Bevölkerung in Deutschland ein mit dem Wettbewerbsföderalismus unweigerlich verbundenes Maß an wirtschaftlichen, sozialen und auch rechtlichen Unterschieden in den Ländern hinnehmen würde. Die Schulpolitik, bei der trotz der durch die Kultusminister-Konferenz hergestellten hohen Einheitlichkeit immer wieder Kritik an den bestehenden Unterschieden laut wird, weil diese als Mobilitätshindernis erlebt werden, ist hier ein beredtes Beispiel.

Dennoch gibt es eine Reihe von Reformen, die unverzichtbar sind und auch – wenngleich ebenfalls nur unter erheblichen Schwierigkeiten und Anstrengungen – möglich erscheinen, und zwar innerhalb des bestehenden Modells des kooperativen Föderalismus. Reformen, die gleichwohl zu mehr Vielfalt, einer klareren Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern und größerer Eigenständigkeit der Länder beitragen können und den Trend zum reinen Beteiligungsföderalismus umkehren.

104 Vgl. Biedenkopf in: Die Zeit (15.01.1998).

5.1 „Entflechtung“ und „Reföderalisierung“ durch eine Neuverteilung der Staatsaufgaben

Um den deutschen Föderalismus zu beleben und wieder funktionstüchtiger zu machen, müssen die Gestaltungsmöglichkeiten und Selbstbestimmungsrechte regionaler Politik verbessert, d.h. die Kompetenzen der Länder gestärkt und die Verflechtung von Bund und Ländern gelockert werden. Die Arbeit im Bundesrat, in dem die Landesregierungen gemeinsam Einfluß auf die Bundespolitik nehmen, kann das Recht und die Notwendigkeit, eigenständige Landespolitik zu betreiben, nicht ersetzen.

Ein Rückbau des kooperativen Föderalismus kann in erster Linie durch eine Reduzierung heute gemeinsam ausgeübter Kompetenzen von Bund und Ländern erfolgen. Darunter fallen insbesondere, aber nicht nur die Gemeinschaftsaufgaben. Dies ist umso wichtiger, als die Länder weite Bereiche der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben nach dem finanziellen Rückzug des Bundes mittlerweile wieder überwiegend selbst tragen, der Bund aber nach wie vor ein Mitspracherecht in Anspruch nimmt.

Darüber hinaus müßten Gesetzgebungskompetenzen, die in der Vergangenheit von den Ländern auf den Bund übertragen wurden, wieder zurück auf die Länderebene verlagert werden. Insbesondere der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes müßte gekürzt bzw. Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung zu Kompetenzen der Rahmengesetzgebung herabgestuft werden. Eine Überprüfung der Rahmengesetzgebung wäre sicherlich ebenfalls sinnvoll und machbar, wohingegen ihre Abschaffung nicht durchsetzbar erscheint, selbst wenn einiges dafür spricht. Die konsequente Anwendung der durch die Verfassungsreformen 1994 geschaffenen Instrumente für eine Stärkung von Länderkompetenzen gemäß Art. 72, Abs. 3 sowie Art. 75 dagegen ist eine Selbstverständlichkeit. Zu nutzen sind dabei auch die Möglichkeiten nach Art. 125a, Abs. 2 GG, der es nicht verbietet, innerhalb eines Bundesgesetzes durch sogenannte „Öffnungsklauseln“ einzelne Bestimmungen der Landesgesetzgebung zu überlassen, zumal „die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ ebenso wie die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in vielen Fällen nicht notwendig erscheint.¹⁰⁵

Gerade in den entwicklungspolitisch relevanten Feldern Schule, Hochschule, Bildung und Forschung sowie Arbeitsmarkt gilt es, die Länder wieder handlungs- und gestaltungsfähig zu machen, um spezifisch regionale Förderkonzepte zu ermöglichen, die regional vorhandene Ressourcen besser

105 Vgl. zu den Einzelheiten der Debatte seit 1994 und den Forderungen der Länder auch Laufer/Münch (1997), S. 242-251.

als bisher nutzen. Auch in den Bereichen Naturschutz, Beamtenbesoldung, öffentlicher Dienst und sozialer Wohnungsbau könnte eine Übertragung bzw. Rückführung von Kompetenzen auf die Länder sinnvoll und durchsetzbar sein. Der dem Föderalismus innewohnende Vorteil größerer Sachkompetenz vor Ort und daraus resultierender größerer Problemlösungskompetenz durch paßgenaue Lösungen, könnte durch eine Stärkung der Landespolitik wieder stärker nutzbar gemacht werden.

Oberstes Gebot sämtlicher Reformen müßte die klarere Zuordnung von Entscheidungsbefugnissen und politischer Verantwortung sein. Dabei müßte dem Konnexitätsprinzip entsprochen werden, d.h. die Übertragung von Kompetenzen dürfte nur erfolgen, wenn auch die Mittel zu ihrer Ausübung zur Verfügung gestellt würden. Die bisher geringe Bereitschaft der schwächeren, insbesondere der ostdeutschen Länder, ressourcenintensive Aufgaben zu übernehmen, läßt sich damit erklären, daß dieses Prinzip häufig mißachtet wird. Ohne die nötigen finanziellen Mittel bleiben die Gestaltungsmöglichkeiten nur auf dem Papier. Im Gegenteil bedeutet die Übernahme kostenintensiver Kompetenzen ohne entsprechende Finanzausstattung ein Weniger an Gestaltungsmöglichkeit, da das hierzu nötige Geld dann an anderer Stelle eingespart werden muß.

5.2 Die Neuregelung der Zuständigkeiten des Bundesrates

Im Gegenzug zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder wäre eine Verringerung der Zahl durch die Länder zustimmungspflichtiger Gesetze zwingend notwendig, um das institutionelle Gleichgewicht zu sichern. Das würde den Vermittlungsausschuß entlasten, Veto-Möglichkeiten verringern, politische Entscheidungsprozesse beschleunigen und zudem wieder transparenter machen. Vor allem aber würde der Bund wieder deutlich handlungsfähiger, auch wenn er derzeit keineswegs handlungsunfähig ist, wie bereits weiter oben gezeigt.

Zumindest denkbar wäre auch eine „europäische Lösung“ des Problems durch Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips mit einer klaren Zuordnung der Aufgaben zwischen EU, Mitgliedstaaten, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften entlang minutiöser Kompetenzkataloge. Doch auch wenn die Länder seit geraumer Zeit für eine solche Lösung eintreten, so scheint dies vor dem Hintergrund von bevorstehender Ost-Erweiterung und

notwendiger Vertiefung der EU, was die dynamische Integration weiterer Politikfelder erforderlich machen wird, wenig realistisch und auch nicht unbedingt wünschenswert, was nichts daran ändert, daß eine bessere Zuordnung der Zuständigkeiten als bisher zweifellos notwendig ist.¹⁰⁶

5.3 Die Reform der Finanzverfassung

Im Verfassungskompromiß vom September 1994 wurde die Frage der Steuerhoheit für die Länder rasch fallengelassen. Die Durchsetzungschancen sind auch heute noch unverändert gering, selbst was ein Hebesatzrecht der Länder auf eine der ertragreichen Gemeinschaftssteuern betrifft, das die reichen Südländer seit einiger Zeit fordern. Die Angst vor den negativen Folgen eines Standortwettbewerbs ist auf seiten der schwächeren Länder, aber auch des Bundes, der helfend intervenieren müßte, einfach zu groß. Nicht zuletzt gab und gibt es nach wie vor gute Gründe für den herrschenden großen Steuerverbund. Nichtsdestoweniger müssen auch im Bereich des Steuer- und Finanzwesens Reformen erfolgen. Diskussionswürdig scheint die Forderung der Länder, die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Grundsteuer, der Grunderwerbssteuer sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer allein den Ländern zuzuteilen, um ihre finanzielle Eigenständigkeit zu stärken.

Reformen könnten aber vor allem auch im Bereich der Mischfinanzierungen nach Art. 91a und Art. 104a, Abs. 4, im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsaufgaben erfolgen. Hierzu jedoch wäre eine Grundgesetzänderung notwendig. Zudem stellt sich ein weiteres Problem, denn vom Großteil der Mischfinanzierungen profitieren die fünf ostdeutschen Länder. So flossen z.B. 1997 von absolut 7 Mrd. DM an Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a 56% und von absolut 13,3 Mrd. DM der Finanzhilfen nach Art. 104a sogar 65% in die neuen Länder. Eine Kompensation wäre hier also erforderlich, denn in Ostdeutschland wird man weder auf diese Mittel verzichten wollen noch können.¹⁰⁷ Eine Entflechtung in bezug auf die alten Länder allein aber bringt quantitativ nur geringe Erfolge. Der Reföderalisierung sind also auch an dieser Stelle enge Grenzen gesetzt. Dennoch ist jede Korrekturmaßnahme hier zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung.

106 Zu diesem Problem vgl. Grasse (2001).

107 Vgl. Poß (1998).

5.4 Die Erneuerung des konstitutionellen und politischen Systems der Länder

Die Behebung des Demokratiedefizits stellt eines der schwierigsten Reformvorhaben dar. Da die oben genannten Maßnahmen nur bedingt etwas am Exekutivföderalismus ändern, muß dies auf andere Weise geschehen. Mittlerweile liegen eine ganze Reihe von Vorschlägen hierzu auf dem Tisch, von denen hier nur einige wenige angesprochen werden sollen. Dabei steht die Direktwahl der Ministerpräsidenten ganz oben auf der Tagesordnung: Analog zu Städten, Gemeinden und Landkreisen könnte die Wahl des Ministerpräsidenten eines Landes durch eine Änderung der Landesverfassungen vom Volk direkt erfolgen. Das ist in Italien mit der Verfassungsänderung vom 22. November 1999 (Verfassungsgesetz No. 1/1999) bereits möglich (Art. 121 neu) und wurde ja auch schon bei den Regionalwahlen am 16. April 2000 erstmals praktiziert.¹⁰⁸ Deutschland sollte also den Blick über die Alpen werfen und so möglicherweise von den in Italien gemachten Erfahrungen profitieren, selbst wenn das Verfassungsmodell ein deutlich anderes ist. In Deutschland wird argumentiert, daß ein direkt gewählter Ministerpräsident aufgrund seiner stärkeren Legitimation und zugleich stärkeren Verpflichtung gegenüber seinem Wahlvolk weniger abhängig sein dürfte von parteipolitischen Zwängen und dementsprechend größere politische Gestaltungsmöglichkeiten hat, so daß Reformen möglich sind, die bislang unrealistisch erschienen. Dies ist nicht unplausibel und könnte insbesondere mit Blick auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu Verhaltensänderungen im Sinne größerer Eigenständigkeit der Länder führen.

Auch könnte das parteipolitische Denken möglicherweise wieder einer stärkeren Sachorientierung weichen, da die Abhängigkeit des Ministerpräsidenten von seiner Partei geringer ist und wechselnde Mehrheiten denkbar sind. In der Folge könnte der Entmündigung der Abgeordneten in den Landtagen möglicherweise ebenfalls ein Ende gesetzt werden, denn wenn die Regierung nicht mehr allein von der Unterstützung der Mehrheitsfraktion abhängig ist, gewinnen wiederum die Parlamentarier an politischer Freiheit. All diese Überlegungen jedoch finden bislang keine Unterstützung in den Landtagen, selbst wenn nach Umfragen in Rheinland-Pfalz z.B. 88% eine Direktwahl des Ministerpräsidenten befürworten.¹⁰⁹

108 G.U.R.I., 22. Dezember 1999.

109 Vgl. von Arnim (2000).

Nach Auffassung des Verfassungsrechtlers von Arnim, der bereits seit längerer Zeit einen „demokratischen Urknall“ für die Länder fordert, ist die Einführung eines neuen Verfassungsmodells der Länder die notwendige Voraussetzung für eine Reform des Föderalismus im Sinne einer Reföderalisierung, da erst auf diese Weise Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung zu wirklicher politischer Gestaltung führten.¹¹⁰ Ein weiterer Vorschlag zielt darauf, die Landtage als Teilzeitparlamente zu organisieren, um die Zusammensetzung der Parlamente zu diversifizieren, wo bislang zumeist Beamte und öffentlich Bedienstete sitzen. Damit könnte eine Entbürokratisierung der Landtage erfolgen, die umso wichtiger ist, als die Länder überwiegend Verwaltungsaufgaben haben und Reformen zu einer Verwaltungsmodernisierung aufgrund der fehlenden Distanz zum Gegenstand häufig nicht so weit gehen wie eigentlich notwendig. Dieser Vorschlag, so plausibel er sein mag, wird wohl die wenigsten Aussichten auf Erfolg haben, denn das Berufspolitikertum ist nicht mehr aufzuhalten.

Einige Reformen sind bereits auf den Weg gebracht. So wird es beispielsweise den Wählern im Land Hessen bei der nächsten Landtagswahl möglich sein, zu „kumulieren und zu panaschieren“ (System der Präferenzstimmen), d.h. Einfluß zu nehmen auf die Reihenfolge der Kandidaten einer Landesliste und darüber hinaus Stimmen auf verschiedene Listen zu verteilen. Es bleibt abzuwarten, ob dies tatsächlich ein Mehr an Demokratie bringen wird. Für sich allein wird die Reform wenig bewirken, wie die Erfahrungen in Baden-Württemberg und Bayern zeigen, wo dies schon seit langem möglich ist.

5.5 Die territoriale Neugliederung

Dieser Punkt gehört zu den immer wiederkehrenden Forderungen der Kritiker des Föderalismus in Deutschland. Aber nicht nur dort, denn man erinnere sich z.B. an die Neugliederungsdebatte der Regionen in Italien, die 1993 von der Fondazione Agnelli mit ihren Vorschlägen lanciert wurde.¹¹¹ Dabei sind weitreichende Übereinstimmungen mit der 1973 in Deutschland gescheiterten „Ernst-Kommission“ zu entdecken. Generell steht das Argument im Vordergrund, kleinere Territorien zu größeren zusammenzuschließen, um

110 Vgl. hier wie im folgenden von Arnim (2000).

111 Vgl. Pacini (1996), S. 121-179.

a) Kosten für Politik und Verwaltung zu sparen und b) ökonomisch, finanziell, politisch und administrativ leistungsfähigere Strukturen zu schaffen, die weniger auf finanzielle Transferleistungen des Bundes oder der anderen Länder bzw. Regionen angewiesen sind.

In Deutschland wird die Länderfusion bereits sehr lange diskutiert, wobei die Schaffung eines großen „Nordstaates“ durch Zusammenschluß der norddeutschen Länder nur das bekannteste Beispiel ist. Auch der Zusammenschluß anderer Länder taucht in der Debatte verschiedentlich auf, wie z.B. die Union Hessens mit Rheinland-Pfalz und dem Saarland oder aber mit dem Freistaat Thüringen sowie die Fusion von Thüringen und Sachsen.¹¹²

All diesen Vorstellungen mangelt es jedoch daran, daß sie wesentliche Bedingungen zur Umsetzung solcher Reformen vernachlässigen. Kritiker der Vorstellung solcher Länderneugliederungen zum Zwecke der Effizienzsteigerung, wie etwa Gerhard Lehbruch, bemängeln zurecht die dahinterstehende „sozialtechnologische Vorstellung“.¹¹³ Erstens haben die deutschen Länder im Laufe von 50 Jahren trotz ihrer „Bindestrich-Identitäten“ ein regionales Zusammengehörigkeitsgefühl und Sonderbewußtsein entwickelt, zweitens bedeuten Fusionen die Infragestellung zahlreicher Existenzen in den politischen und administrativen Apparaten sowie in den Parteien und Verbänden der Länder, die entsprechenden Widerstand leisten werden und drittens zieht die territoriale Neugliederung nicht nur die Notwendigkeit einer Neugestaltung der Wahlkreise nach sich, was unweigerlich zu heftigen parteipolitischen Auseinandersetzungen führen wird, sondern auch eine Neugewichtung der Stimmen im Bundesrat, die ebenfalls nur um den Preis heftiger Auseinandersetzungen zu haben sein dürfte.

Nach Zerschlagung des hegemonialen Preußens und der Neugründung der Länder im Westen auf Betreiben der Alliierten gab es verschiedene Versuche einer Länderneugliederung, die bis zur Verfassungsreform 1976 sogar ein bindender Verfassungsauftrag war (Änderung des Art. 29, Abs. 1 GG von einer „Soll“- in eine „Kann“-Bestimmung). Bis auf eine Ausnahme, nämlich die Fusion von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg im Jahr 1952, sind alle Versuche, neue Grenzen und neue Länder zu bilden gescheitert, zuletzt im Falle von Berlin und Brandenburg im Mai 1996, als die nötige Volksabstimmung

112 Zur Debatte um die Neugliederung der Länder siehe Greulich (1995) sowie Rutz (1995).

113 Vgl. Lehbruch (2000), S. 313.

(62,7% Nein-Stimmen in Brandenburg) eine Fusion verhinderte.¹¹⁴ Selbst die 1952 in der DDR aufgelösten „alten“ Länder von 1946/47 sind nach der Wiedervereinigung 1990 im Prinzip identisch wiederauferstanden. Der anfängliche Plan, lediglich drei Länder im Osten Deutschlands zu schaffen, ist nicht zuletzt auch deshalb aufgegeben worden, weil man im Westen einer Neugliederungsdebatte bewußt aus dem Wege gehen wollte.

Trotz der durch Art. 29 GG vorhandenen Möglichkeiten für Länderfusionen, die im Zuge der deutschen Einigung durch Ergänzung um Abs. 8 dahingehend erweitert und erleichtert wurden, daß Neugliederungsmaßnahmen nicht vom Bund per Bundesgesetz ausgehen müssen, sondern von den Ländern selbst initiiert und per Staatsvertrag durchgeführt werden können, sofern das notwendige Referendum die Zustimmung hierzu bringt, hat sich die Länderstruktur in Deutschland bislang als äußerst robust erwiesen. Diese Tatsache steht einem Systemwechsel zum Wettbewerbsföderalismus entschieden entgegen, da hierzu Länderfusionen mit allein lebensfähigen Gebilden von etwa 10 Mio. Einwohnern und ausreichender Wirtschaftskraft zwingend notwendig wären, was mindestens eine Halbierung der Zahl der Länder von heute 16 auf dann 8 bedeuten würde.

Als Gegenstrategie wird deshalb von den Befürwortern einer Neugliederung im Sinne stärkerer Wettbewerbsstrukturen vorgeschlagen, mit einer Reform der Finanzverfassung zu beginnen, die so gestaltet ist, daß die kleinen Länder stärker auf sich selbst gestellt sind. Sie müßten dann die Kosten ihrer Eigenständigkeit und Kleinheit stärker als bisher selber tragen und schließlich darüber befinden, ob und wieviel ihnen diese Eigenständigkeit tatsächlich Wert ist.¹¹⁵ Insbesondere aus Süddeutschland kommen unverändert Forderungen nach einer Neugliederung wenn nicht der gesamten Bundesrepublik, so doch zumindest einiger Regionen. Insgesamt besteht im Bereich der Neuordnung der Länder wenig Aussicht auf Erfolg, obwohl sachlich durchaus einiges für manche Fusion spricht, wie z.B. von Brandenburg und Berlin und von Bremen und Niedersachsen.

114 Das gewählte Verfahren war das abgekürzte nach Art. 118a GG (eingefügt im Zuge der Wiedervereinigung) und nicht das reguläre nach Art. 29; vgl. hierzu ausführlicher Laufer/Münch (1997), S. 255-257.

115 Vgl. in diesem Sinne Lutz (1996).

6. Die Perspektiven des deutschen Föderalsystems nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (Neuordnung des Länderfinanzausgleichs)

Das deutsche Föderalismusmodell befindet sich, nicht zuletzt seit dem Urteil des Verfassungsgerichtes vom November 1999, in einem Reformprozeß. Dabei geht es um Neuordnungen, die über die einfache „prozessuale Anpassung“ an die praktischen Notwendigkeiten der Politikgestaltung im Bundesstaat im Stile der Politikverflechtung hinausgehen müssen und wohl auch werden. Dennoch werden die Reformen keinen Systemwechsel bringen. Sie werden sich vielmehr zwischen Kontinuität und Wandel bewegen. Aufgrund der signifikant geänderten äußeren Rahmenbedingungen und zahlreicher Fehlentwicklungen sind eine Reihe von Reformen dringend notwendig. Altersbedingt gibt es im deutschen Modell des kooperativen Föderalismus bestimmte Verschleißerscheinungen und Krankheiten. Auf der anderen Seite ist vieles an Kritik, soviel konnte im vorangegangenen aufgezeigt werden, herbeigeredet, um bestimmte politische Ziele und neoliberale Ideologien durchzusetzen. Und vieles andere wiederum ist dem kooperativen Föderalismus schlicht systemimmanent. In anderen Worten: Der Patient „deutscher Föderalismus“ muß dringend zur Kur, aber nicht auf die Intensivstation. Wenn man in Deutschland sogar glaubt, man müsse sich den dualen Föderalismus auferlegen, dann handelt es sich tatsächlich sogar um Molières „eingebildeten Kranken“. Auf der anderen Seite gehört es zu den typischen Verhandlungsmustern der Politikverflechtung, daß man Maximalforderungen nach einer Reföderalisierung, die sich am dualen Bundesstaat orientiert, erhebt, um am Ende eine moderate Entflechtung zu erhalten.

Das „Durchwursteln“ und „auf die lange Bank schieben“ ist zumindest mit Blick auf die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs nicht länger möglich, da das Verfassungsgericht hier eindeutige Fristen gesetzt hat. Zwar gebietet das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes keine Neuordnung der gesamten Finanzverfassung von Bund und Ländern, doch wird dies zunehmend wahrscheinlicher. Die Konkretisierung des Art. 107 GG durch ein „Maßstäbengesetz“, das wiederum Grundlage für das Finanzausgleichsgesetz des Bundes sein wird, wird die Debatte in Gang halten. Der Zwang einer Lösung beim Länderfinanzausgleich wird gewährleisten, daß auch andere Bereiche des Verhältnisses zwischen den Ländern und des Bund-Länder-Verhältnisses im Blick behalten werden. Dies gilt umso mehr, als Veränderungen im horizontalen Finanzausgleich Anpassungen im vertikalen Ausgleich erfordern werden und damit die Debatte um die gesamte Finanzverfassung auf der politischen

Tagesordnung steht. Mit der Finanzverfassung wiederum stehen unmittelbar Sach- und Kompetenzfragen an, so daß es wahrscheinlich ist, daß eine gewisse Dynamik in der deutschen Föderalismusdebatte erhalten bleibt und es bis zum Jahre 2005 zu weitergehenden Reformen kommen wird.

In bezug auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs scheint es tatsächlich notwendig und richtig, dem Wettbewerbsgedanken im Sinne eines Wettbewerbs politischer Alternativlösungen wieder stärker Rechnung zu tragen – aber eben nur innerhalb des Systems des kooperativen Föderalismus. Tatsächlich ist das bisherige Bedarfs-System mehr als problematisch, denn ihm wohnt eine fatale Logik inne: Jede Mark, die die ärmeren Länder einsparen, bekommen sie beim Finanzausgleich wieder abgezogen, umgekehrt bekommen sie, je schwieriger ihre Haushaltslage, zusätzliche Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und vom Bund. Auch für die reichen Länder lohnt sich Ausgabendisziplin nicht, da die Ergebnisse dieser Disziplin bei einer Abschöpfungsquote von bis zu 80% des überdurchschnittlichen Finanzvolumens ohnehin anderen zugute kommen. Der Schuldenstand der Länder spricht hier eine deutliche Sprache (vgl. Anhang, Abb. 6). Das bisherige System bietet also die vollkommen falschen Anreize.

Ziel bei einer Neuregelung des Länderfinanzausgleichs muß es deshalb sein, eine Konstruktion zu finden, die es für Geber- wie Empfängerländer attraktiver macht, eigene zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Genau hierüber aber gehen die Meinungen zwischen den Ländern weit auseinander. Dies zeigen unter anderem die zwei von den Geber- und Nehmerländern im Frühjahr 2000 zur Neuregelung vorgelegten Positionspapiere. Die Tonlage im Streit beider Parteien ist wieder schärfer geworden und erinnert an die Auseinandersetzung vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes. Verständlich, denn mit der Neuregelung des Finanzausgleichs und damit fehlenden oder zur Verfügung stehenden Finanzmitteln werden zukünftige politische Handlungschancen verteilt. Die Bundes-SPD scheint sich in diesem Streit derzeit eher auf die Seite der finanzschwachen Länder zu stellen, denn sie weist die Aufnahme des Leistungsprinzips in das Finanzausgleichssystem mit Verweis auf die Lage der Länder in Ostdeutschland als egoistische Sonderinteressen der Südländer zurück.¹¹⁶

Den Wettbewerb der Länder untereinander zu fördern, ist tatsächlich nur begrenzt möglich, will man am Solidaritätsprinzip festhalten. Denn von dem Finanzvolumen von knapp 15 Mrd. DM, das im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zuletzt von den Geber- zu den Nehmerländern

¹¹⁶ Vgl. in diesem Sinne etwa den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag, Joachim Poß; vgl. Frankfurter Rundschau (17.08.2000).

transferiert wurde, flossen allein 12 Mrd. DM in die fünf ostdeutschen Länder.¹¹⁷ Die richtigen Anreize für alle Länder schaffen und Eigenverantwortung stärken zu wollen, ohne die interregionale Solidarität aufzukündigen, ist offensichtlich ein schmaler Grat, zumal der Bund wenig gewillt ist, die daraus resultierenden Einnahmeverluste der ostdeutschen Länder durch weitere Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen aufzufangen. Im Gegenteil, der Bund scheint nach dem von der Regierung kürzlich vorgelegten Gesetzentwurf zu urteilen, die Gelegenheit wahrnehmen zu wollen, um Kürzungen bei den Bundesergänzungszuweisungen vorzunehmen. Die Länder ihrerseits haben am 09. Oktober 2000 ein gemeinsames Positionspapier veröffentlicht, in dem sie auf der Beibehaltung des Status quo beim vertikalen Finanzausgleich bestehen.

Im selben Dokument der 16 Finanzminister der Länder werden die Prinzipien beschrieben, nach denen man den Finanzausgleich reformiert sehen möchte. Dabei verzichtet man jedoch bewußt auf eigentlich notwendige konkrete Vorschläge zur Regelung der anstehenden Probleme, um die mühsam gebildete Phalanx gegenüber dem Bund nicht aufzubrechen. Gleichwohl wurden bezüglich des geplanten Maßstäbengesetzes gegen die Stimmen Hessens, Baden-Württembergs und Bayerns bereits zwei Punkte beschlossen, die unweigerlich in Kürze zu neuen Konflikten führen dürften, nämlich: a) daß auch in Zukunft die Stadtstaaten in den Genuß finanzieller Privilegien kommen sollen und b) der Solidarpakt mit den ostdeutschen Ländern „weder in seiner Struktur noch in seinem Umfang“ angetastet werden dürfe.¹¹⁸ Das bedeutet in der Konsequenz, daß die Mehrheit der Länder auch nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichtes vom November 1999 keinerlei Absicht hegt, substantielle Änderungen am bestehenden Finanzausgleichssystem zuzulassen, so daß der Streit zwischen den Ländern fort dauern wird.

In bezug auf eine Stärkung der Länderkompetenzen werden die Länder in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter eine Doppelstrategie verfolgen. Neben den Forderungen nach einer Rückverlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Länder werden sie weiterhin versuchen, ihre Beteiligungsrechte im Bundesrat zu erhalten oder gar auszubauen. Dies stellt einen offenkundigen Widerspruch dar, ist jedoch in der momentanen Situation nachvollziehbar. Zu dieser Situation gehört auch und gerade die unveränderte Bedrohung von Länderkompetenzen durch die europäische Integration. Es gibt jedoch auch andere Positionen, die insbesondere von Hessen, Bayern und Sachsen vertreten

117 Vgl. Poß (1998) sowie Frankfurter Rundschau (17.08.2000).

118 Vgl. Frankfurter Rundschau (10.10.2000).

werden, welche dem Ausbau der Gestaltungsmöglichkeiten Vorrang vor etwaigen Zustimmungsbefugnissen im Bundesrat einräumen. Es werden aber bezeichnenderweise auch in Zukunft eher die wirtschaftlich starken Länder sein, die für eine Reföderalisierung des politisch-institutionellen Systems eintreten.

Die sozialen und ökonomischen Herausforderungen, die das föderale System in Deutschland im Kontext der Wiedervereinigung und im Rahmen der Europäischen Union bewältigen muß, sind gewaltig. Um diesen erfolgreich zu begegnen, ist die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Politikprozeß notwendig. Leider ist die Chance zur Stärkung von Formen direkter Demokratie nach der deutschen Vereinigung bei der Verfassungsrevision nicht genutzt worden. Allerdings kommt sie nun allmählich wieder in Gang, noch für die laufende Legislaturperiode, die im Herbst 2002 endet, hat die Bundesregierung von SPD und Grünen einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung angekündigt, der Volksabstimmungen auf nationaler Ebene möglich machen soll.¹¹⁹

Neue Herausforderungen für den kooperativen Föderalismus ergeben sich auch durch die fortdauernde Krise auf dem Arbeitsmarkt. Die Massenarbeitslosigkeit hat dazu geführt, daß im System des deutschen Föderalismus der Bund einen erheblichen Teil der Kosten auf die Länder abgewälzt hat, die sie wiederum den Kommunen aufbürden. Die Verteilung der finanziellen Lasten bleibt damit auch in Zukunft die größte Herausforderung für das deutsche Föderalmodell.

So werden die nächsten Jahre zweifellos zum Prüfstein für das föderale System Deutschlands; es wird beweisen müssen, wie dynamisch und reformfähig es tatsächlich noch ist.

Nachtrag (13. Juli 2001)

Nach zähen Verhandlungen und zahlreichen vergeblichen Zusammenkünften der Ministerpräsidenten der 16 deutschen Länder in der ersten Hälfte des Jahres 2001, bei denen die Positionen von Geber- und Nehmerländern unverändert unversöhnlich aufeinanderprallten (unter permanenter Androhung seitens der Geberländer abermals das Bundesverfassungsgericht anzurufen), konnte am 23. Juni 2001 im Rahmen einer Vermittlungsrunde unter Beteiligung des deutschen Bundeskanzlers Schröder endlich eine Einigung zwischen den

119 Vgl. Frankfurter Rundschau (07.09.2000).

Ländern selbst sowie zwischen Bund und Ländern über die Neuregelung des gesamten Finanzausgleichssystems in Deutschland erzielt werden. In der Folge haben am 05. und 13. Juli 2001 Bundestag und Bundesrat das sogenannte Maßstäbengesetz verabschiedet.

Der gefundene Kompromiß, der für den Zeitraum 2005-2020 verbindlich gelten wird, beinhaltet im wesentlichen folgende Punkte:

- Die Geberländer dürfen künftig immer 12% ihres überdurchschnittlichen Steueraufkommens für sich behalten.
- Hinzu kommt, daß Steuereinnahmen eines Landes ab einer Grenze von 72,5% über dem Durchschnitt nicht mehr in den Finanzausgleich fließen, sondern ebenfalls einbehalten werden dürfen.
- Die Finanzkraft der Städte und Gemeinden, d.h. deren Steueraufkommen, fließt anders als bisher nicht mehr nur zu 50% in die Berechnung der Ländereinnahmen ein, sondern zu 64%, was u.a. dazu führt, daß die reichen Länder rechnerisch noch reicher werden, ihr Steueraufkommen demnach zukünftig höher veranschlagt wird.
- Der Bund erhöht den Anteil seiner Ergänzungszuweisungen an die Länder um 1,5 Mrd. DM jährlich.
- Die Länder werden außerdem durch eine Neuregelung beim „Fonds Deutsche Einheit“ bis 2020 insgesamt um 12,8 Mrd. DM zum Nachteil des Bundes entlastet (die Länder müssen bis 2015 nichts mehr in diesen einzahlen, dann aber die verbliebenen Schulden des Fonds gemeinsam mit dem Bund tilgen).
- Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg bleibt es bei der erhöhten Einwohnerwertung in Höhe von 135%, was ihnen weiterhin zusätzliche Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bringt.
- Die „Hafenlasten“ werden auch in Zukunft gesondert im Finanzausgleichssystem berücksichtigt, so daß die betroffenen Länder weiterhin feste Summen von ihren erzielten Steuereinnahmen abziehen dürfen.
- Zusätzlich wurde die Einwohnerwertung für besonders dünn besiedelte Gebiete (wie z.B. in Mecklenburg-Vorpommern) erhöht, um daraus resultierende Nachteile auszugleichen.

Die gefundene Lösung einer Neuregelung des horizontalen Finanzausgleichssystems wurde erst durch die oben genannten zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes möglich, d.h. durch Änderungen beim vertikalen Finanzausgleich. Ohne dieses Engagement, das Bundesfinanzminister Hans Eichel lange verweigert hatte, wäre die so lange überfällige Neuordnung

des horizontalen Ausgleiches nicht denkbar gewesen. Der eigentliche Durchbruch bei der Lösung des Konfliktes wurde aber erst dadurch erzielt, daß zeitgleich der von den ostdeutschen Ländern vehement geforderte sogenannte „Solidarpaket II“, d.h. die Fortsetzung der Förderungsgarantie für die Strukturen Ostdeutschlands, geschaffen wurde. Damit wurde sichergestellt, daß im Jahre 2005 kein Land finanziell schlechter dastehen wird als heute, d.h. im Jahr 2001. Der Solidarpaket II gilt wie der neue Finanzausgleich bis 2020. Er beinhaltet für die fünf ostdeutschen Länder Mittel von insgesamt 306 Mrd. DM, wobei die Höhe der jährlichen Zuweisungen von 2008 an schrittweise abnehmen wird, bis sie im Jahr 2020 schließlich bei Null ankommt, Ostdeutschland von diesem Zeitpunkt an also keine Sonderbehandlung mehr erfahren soll. Von der genannten Summe von 306 Mrd. DM sind 206 Mrd. als Ergänzungszuweisungen des Bundes an die Länder geplant. Die verbleibenden 100 Mrd. sollen aus Haushaltsmitteln des Bundes für die Wirtschaftsförderung im Osten Deutschlands kommen.

Von „einem großen Tag für den deutschen Föderalismus“, von dem der deutsche Bundeskanzler nach dem Zustandekommen des Kompromisses sprach oder gar von einer „Sternstunde des Föderalismus“, wie der Ministerpräsident Hamburgs, Ortwin Runde, kann in einer ersten Bewertung der Neuregelung des Finanzausgleichs ganz und gar nicht die Rede sein. Eine wirkliche Umgestaltung des Finanzausgleichs in Deutschland ist nicht gelungen, war aber auch nicht zu erwarten. Kritik verdient die Neuregelung des Finanzausgleichssystems insbesondere in dem Punkt, daß die geltende Regelung der „Hafenlasten“ sowie die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten beibehalten wurde. Dennoch hat der Föderalismus in Deutschland mit der gefundenen Lösung unter Beweis gestellt, daß er mitnichten reformunfähig ist, wie seine Kritiker in den letzten Jahren nicht müde wurden zu behaupten. Die Neuregelung bedeutet nicht nur politische Stabilität für Deutschland und sein föderales System – auch wenn es bis 2020 gewiß zu Problemen und Streitigkeiten kommen wird, die neuerliche Anpassungen und sehr wahrscheinlich auch weitere Urteile des Bundesverfassungsgerichtes nötig machen werden –, sondern auch den Einstieg in eine umfangreichere Neuordnung des deutschen föderalen Systems mit einer Entflechtung der Finanzverfassung von Bund und Ländern und einer Neuverteilung der Aufgaben und Kompetenzen. Diese Reformen sollen gemäß einer Zusage des Bundesfinanzministers bereits in der Ende 2002 beginnenden neuen Legislaturperiode angegangen werden. Für den horizontalen Finanzausgleich bedeutet die Neuregelung, daß in minimaler Weise neue Anreizmechanismen geschaffen und die eklatantesten Verzerrungen des bisherigen Systems beseitigt werden. Daß die am 23. Juni 2001 getroffene

Neuregelung aber tatsächlich für mehr Wettbewerb im deutschen Föderalismus sorgen wird, ist nicht zu erwarten. So haben die Geberländer letztlich nur einen Teilerfolg erzielt angesichts der Möglichkeiten, die sich mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes eröffnet hatten. Umgekehrt aber ist fraglich, ob das gesetzte Ziel, die ostdeutschen Länder bis 2020 von Sonderzuweisungen unabhängig werden zu lassen, tatsächlich erreichbar ist. Dazu nämlich müsste die Wirtschaft in den ostdeutschen Ländern jährlich um mehr als das Doppelte im Vergleich zum Westen wachsen, was aber wohl kaum zu realisieren sein dürfte.

Literatur

- Abromeit, Heidrun (1992): *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen (Leske + Budrich).
- Abromeit, Heidrun/Wurm, Felix W. (1996): *Der Bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen*, in: Andersen, Uwe (Hg.): *Föderalismus in Deutschland*, Schwalbach/Taunus (Wochenschau Verlag), S. 10-23.
- Allodi, Leonardo (1995): *Elazar e le radici dell'idea federale*, in: *Federalismo & Società, Rivista periodica di politica e cultura*, Jg. 2, No. 2-3, S. 67-85.
- Benz, Arthur (1985): *Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen (Leske + Budrich).
- Borkenhagen, Franz H.U. (Hg.) (1998): *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen (Leske + Budrich).
- Bothe, Michael (1994): *Föderalismus – ein Konzept im geschichtlichen Wandel*, in: Evers, Tilman (Hg.): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden (Nomos), S. 19-31.
- Brosio, Giorgio (1994): *Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Torino (Bollati Boringhieri).
- Bundesanzeiger: No. 226/1993; No. 123/1998.
- Bundesministerium der Finanzen (1999): *Länderfinanzausgleich 1998*, nach: Oeckl, Albert (Hg.): *Taschenbuch des öffentlichen Lebens: Deutschland 1999/2000* (Festland Verlag), Bonn, S. 129.
- Bundesrat (Hg.) (1999): *Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1998/99*, Baden-Baden (Nomos).
- Bundesrat (2000): <http://www.bundesrat.de/PdundF/diagramm2.html>
- Bundesverfassungsgericht (1999): *BverfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz Nr. 1 (1-347)*, <http://www.bverfg.de/>
- Burgess, Michael/Gagnon, Alain-G. (Hg.) (1993): *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, New York (Harvester Wheatsheaf).
- Cafagna, Luciano (1993): *Un lombardo per l'Europa*, in: Carlo Cattaneo. *Le più belle pagine scelte da Gaetano Salvemini*, postfazione, Roma (Donzelli), S. 233-243.
- Comba, Mario (1996): *Il modello americano*, in: Pizzetti, Franco (1996): *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino (Giappichelli), S. 207-239.
- Der Spiegel, 17. Juli 2000, S. 22-37.

Der Spiegel, 24. Juli 2000, S. 100-101.

Die Zeit, 15. Januar 1998: („Weniger Geld, dafür mehr Freiheit“ – Gespräch mit Sachsens Ministerpräsident Kurt Biedenkopf über die Zukunft der Länder und den Finanzausgleich), S. 6.

Eißel, Dieter/Grasse, Alexander (2001): Regionalpolitik in der Europäischen Union. Ziele, Ergebnisse und Perspektiven, in: Nolte, Hans-Heinrich (Hg.): Innere Peripherien in Ost und West, Stuttgart Franz Steiner Verlag), S. 33-50.

Eißel, Dieter/Grasse, Alexander/Paeschke, Björn/Sänger, Ralf (1999): Interregionale Zusammenarbeit in der EU. Analysen zur Partnerschaft zwischen Hessen, der Emilia-Romagna und der Aquitaine, Opladen (Leske + Budrich).

Elazar, Daniel J. (Hg.) (1994): Federal Systems of the World: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements, London (Longman).

Evers, Tilman (1994): Durch Teile Eins. Nationalstaat, Republik und Demokratie als Kategorien des Föderalismus in der politischen Moderne, in: Evers, Tilman (Hg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden (Nomos), S. 45-76.

Färber, Gisela (2000): La costituzione finanziaria, in: Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale, Jg. XXI, No. 1 (Januar/Februar), S. 193-246.

Fischer, Thomas (2000): Die Außenbeziehungen der deutschen Länder als Ausdruck „perforierter“ nationalstaatlicher Souveränität? Transföderalismus zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen (Leske + Budrich), S. 355-376.

Frankfurter Rundschau: 23. März 1999, 03. April 1999, 17. August 2000, 07. September 2000, 10. Oktober 2000.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.R.I.): 22. Dezember 1999.

Grasse, Alexander (1996): L'Assia – una collaborazione regionale, in: Federalismo & Società, Rivista periodica di politica e cultura, Jg. 3, No. 2, S. 111-152.

Grasse, Alexander (1999): Il dibattito federalista in Italia visto dalla Germania, in: Federalismo & Libertà, Rivista periodica di politica e cultura, Jg. 6, No. 1-2, S. 125-143.

Grasse, Alexander (2000): Italiens langer Weg in den Regionalstaat. Die Entstehung einer Staatsform im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus, Opladen (Leske + Budrich).

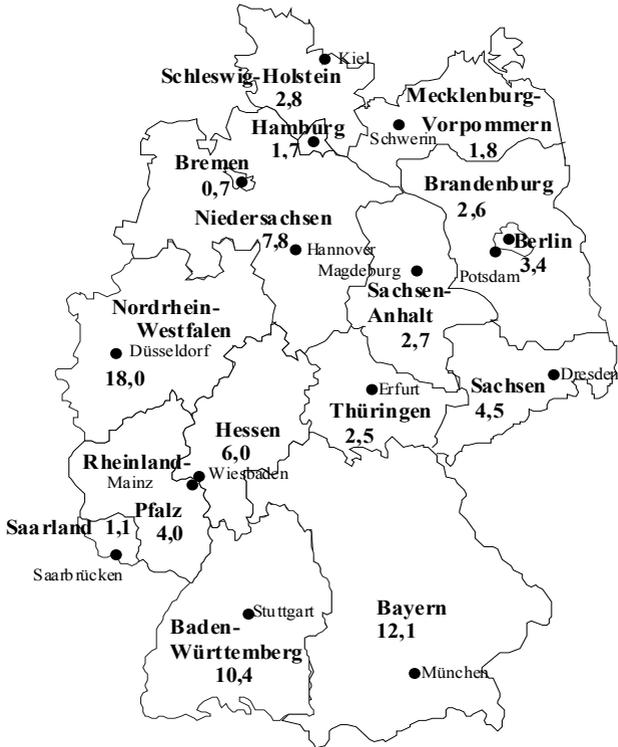
- Grasse, Alexander (2001): The Future of the Regional Dimension in the EU, in: *Journal of European Integration/Revue d'integration européenne*, Vol. 23, No. 4, S. 407-443.
- Greulich, Susanne (1995): Länderneugliederung und Grundgesetz. Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Länderneugliederungsoption nach dem Grundgesetz, Baden-Baden (Nomos).
- Herzog, Roman (1979): Wandel des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Merten, Detlef/Morsey, Rudolf (Hg.): *30 Jahre Grundgesetz*, Berlin (Duncker & Humblot), S. 41-54.
- Hesse, Konrad (1962): *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe (C.F. Müller).
- Hesse, Joachim Jens (1978): *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden-Baden (Nomos).
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas (1992): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Opladen (Westdeutscher Verlag).
- Hrbek, Rudolf (1986): Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hg.): *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden (Nomos), S. 17-36.
- Hrbek, Rudolf (1998): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Krämer, Raimund (Hg.): *Regionen in der Europäischen Union. Beiträge zur Debatte*, Berlin (Berliner Debatte Wissenschaftsverlag), S. 224-241.
- Huhn, Jochen (1992): Die Aktualität der Geschichte. Die westdeutsche Föderalismusdiskussion 1945-1949, in: Huhn, Jochen/Witt, Peter Christian (Hg.): *Föderalismus*, Baden-Baden (Nomos), S. 31-53.
- Joffe, Josef (1997): Die blockierte Republik, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19./20. Jul, S. 4.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland (1996): *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen (Leske + Budrich).
- Klatt, Hartmut (1987): Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat. Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene, in: *Verwaltungsarchiv*, No. 78, S. 186-220.
- Klatt, Hartmut (1995): Die innerstaatliche Mitwirkung der deutschen Länder an der deutschen Europapolitik, in: Klatt, Hartmut (Hg.): *Das Europa der Regionen nach Maastricht. Analysen und Perspektiven*, München (Verlag Bonn Aktuell), S. 119-144.
- König, Thomas (1999): Regieren im deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 13/99 (26. März), S. 24-36.

- Kropp, Sabine/Sturm, Roland (1999): Politische Willensbildung im Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 13/99 (26. März), S. 37-46.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1997): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
- Lehmbruch, Gerhard (1998): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen (Westdeutscher Verlag).
- Lehmbruch, Gerhard (2000): Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen. „History matters“, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Opladen (Leske + Budrich), S. 299-314.
- Lensch, Reinhard (1994): Die Finanzverfassung des Grundgesetzes und die neuen Länder, in: Evers, Tilman (Hg.): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden (Nomos), S. 95-117.
- Luther, Jörg (1996): Il modello tedesco dello Stato federale sociale, in: Pizzetti, Franco: *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino (Giappichelli), S. 241-271.
- Lutz, Peter (1996): Wege zur Neugliederung des Bundesgebietes nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Jg. 7, No. 2, S. 137-161.
- Münch, Ursula (1999): Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 13/99 (26. März), S. 3-11.
- Münch, Ursula (2000): Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus. Die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Opladen (Leske + Budrich), S. 315-331.
- Nice, David C. (1987): *Federalism. The Politics of Intergovernmental Relations*, New York (St. Martin's Press).
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1998): *Wirtschaftsberichte Deutschland*, Paris.
- Pacini, Marcello (Hg.) (1996): *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Studi e ricerche, Torino.
- Pizzetti, Franco (1996): *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino (Giappichelli).
- Poß, Joachim (1998): Wer mit wem und gegen wen im Föderalismus, in: *Frankfurter Rundschau*, 17. Dezember, S. 18.

- Renzsch, Wolfgang (2000): Der Streit um den Finanzausgleich. Die Finanzverfassung als Problem des Bundesstaates, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen (Leske + Budrich), S. 333-353.
- Riker, William H. (1975): Federalism, in: Greenstein, F.I./Polsby, N.W. (Hg.): Handbook of Political Science 5, S. 93-172.
- Rutz, Werner (1995): Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Ein neues Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990, Baden-Baden (Nomos).
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Band 1, Kronberg im Taunus (Scriptor Verlag).
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, No. 4, S. 323-356.
- Scharpf Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/New York (Campus).
- Schubert, Klaus (1994): Föderalismus im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, in: Evers, Tilman (Hg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden (Nomos), S. 33-44.
- Schultze, Rainer-Olaf (1995): Föderalismus, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung), S. 155-164.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2000): Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland/Statistical Yearbook for the Federal Republic of Germany, Wiesbaden (Metzler-Poeschel).
- Sturm, Roland (1999): Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Jesse, Eckhard/Löw, Konrad (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin (Duncker & Humblot), S. 81-99.
- Tomuschat, Christian (1988): Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Magiera, Siegfried/Merten, Detlef (Hg.): Bundesländer und Europäische Gemeinschaften, Berlin (Duncker & Humblot), S. 21-43.
- Ufficio Stampa e Informazione del Governo federale (Hg.) (1998): Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania, Bonn.
- Vitale, Alessandro (1997): Il modello tedesco: federalismo apparente e centralismo stricciante, in: Federalismo & Società, Rivista periodica di politica e cultura, Jg. 4, No. 1-2, S. 129-147.
- Von Arnim, Hans Herbert (2000): Die politische Klasse kapselt sich vom Volk ab. Ein Verfassungsmodell für die Bundesländer, in: Frankfurter Rundschau (Dokumentation), 07. Juni, S. 9.

Anhang

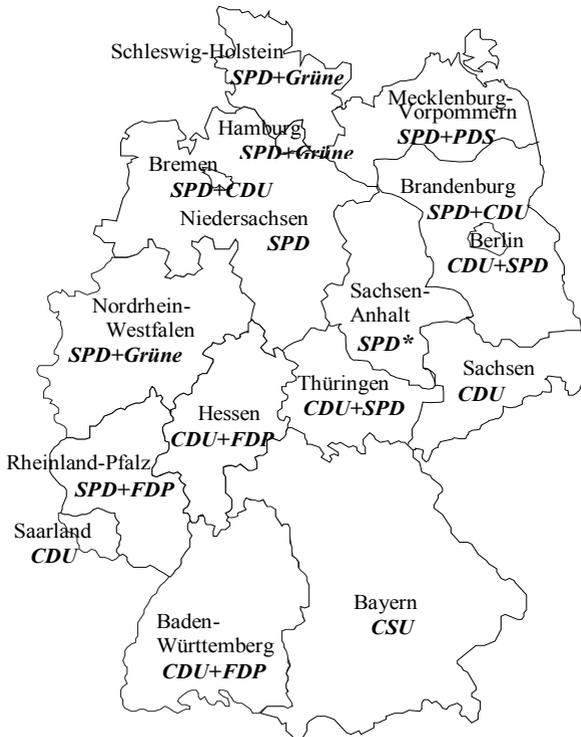
Abbildung 1: Die deutschen Länder (Einwohner in Mio. und Landeshauptstädte)



Verwaltungsgliederung der Bundesrepublik Deutschland (31.12.1999):

16 Länder, 32 Regierungsbezirke, 440 Kreise (davon 117 kreisfreie Städte) und 13.854 Gemeinden.

Abbildung 2: Wer regiert wo? Die politische Landkarte der Länder Ende 2000



* Sachsen-Anhalt: Minderheitsregierung toleriert von der PDS

CDU (Christlich Demokratische Union)

CSU (Christlich Soziale Union)

SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)

Grüne (Bündnis 90/Die Grünen)

FDP (Freie Demokratische Partei)

PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus)

Abbildung 3: Anrufung des Vermittlungsausschusses (1949-1998)

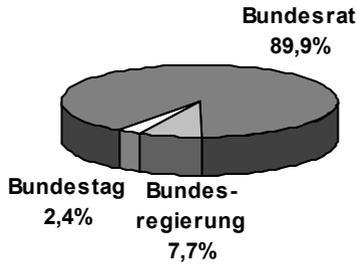
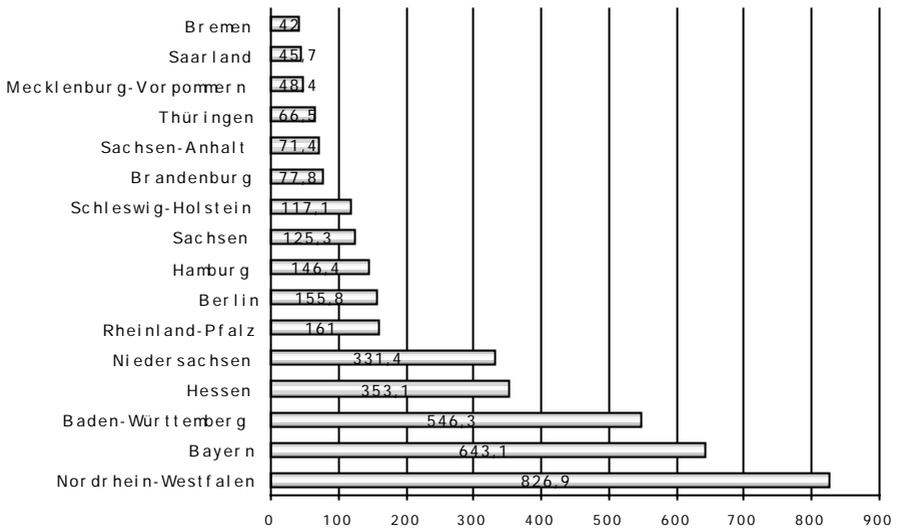
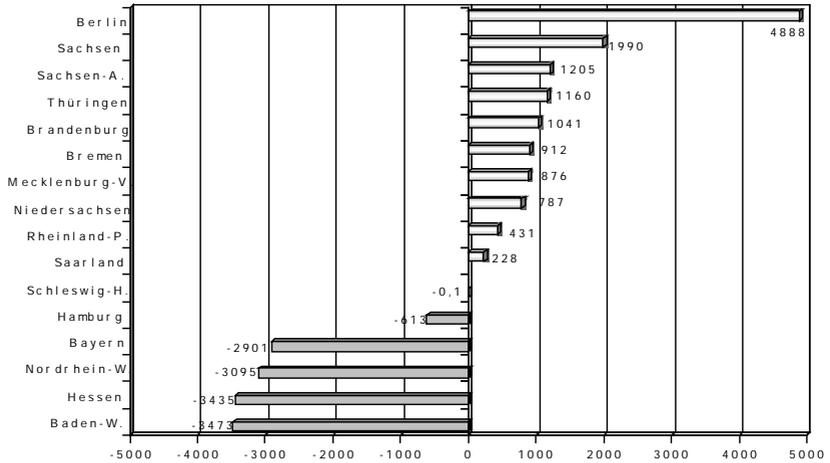


Abbildung 4: Das Bruttoinlandprodukt der deutschen Länder (in Mrd. DM, 1998)



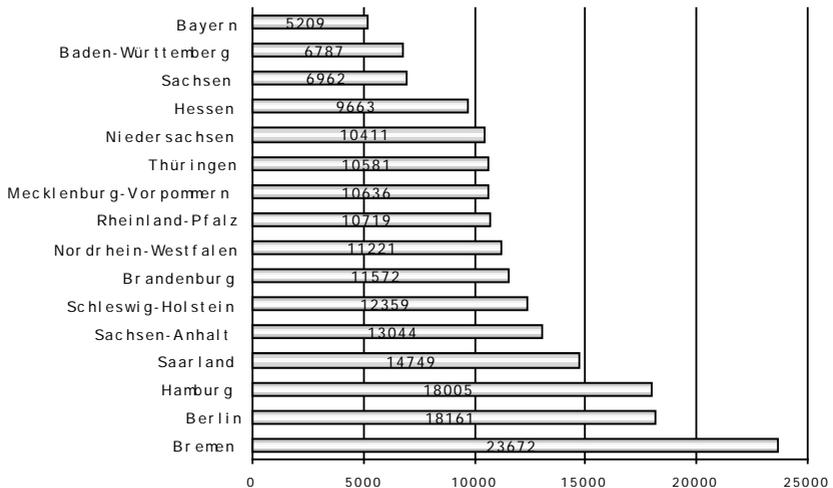
Quelle: Statistisches Bundesamt (2000).

Abbildung 5: Der Länderfinanzausgleich im Jahr 1998: Geber- und Nehmerländer (in Mio. DM)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (1999).

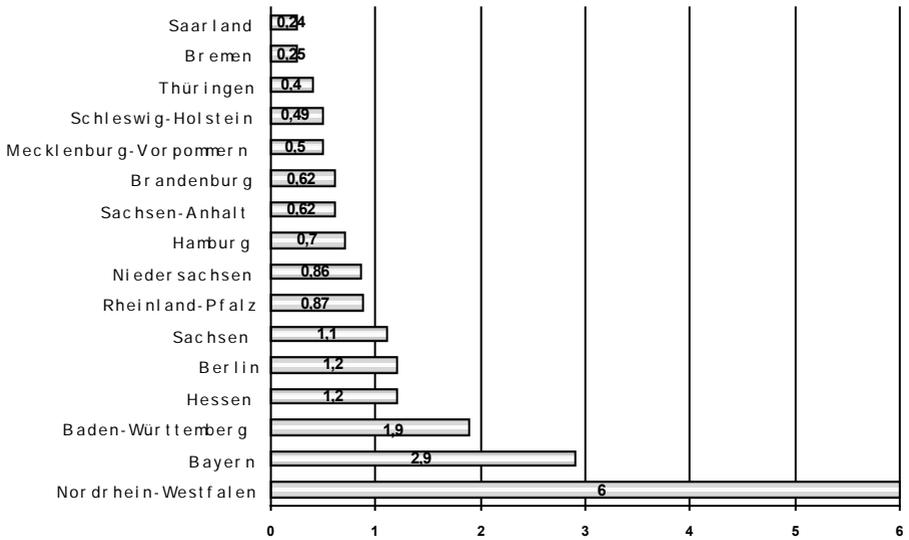
Abbildung 6: Haushaltsdefizite der Länder (pro Einwohner am 31.12.1999 in DM)*



*Länder und Gemeinden zusammen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2000).

Abbildung 7: Voraussichtliche Einnahmeausfälle der Länder im Jahr 2001 infolge der Steuerreform (in Mrd. DM)



Quelle: Der Spiegel (24.07.2000), S. 100.