

Otto-Erich Geske

## Erwartungen an eine Neuordnung des deutschen Föderalismus

*Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben am 16. und 17. Oktober 2003 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einzusetzen. Welche Erwartungen werden an die Kommission geknüpft?*

Die Föderalismuskommission ist beauftragt<sup>1</sup>, Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem Ziel zu erarbeiten, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Die Änderungsvorschläge für bestimmte föderativ bedeutsame Teile der Verfassung sollen dem Bundestag und dem Bundesrat im Jahr 2004 vorgelegt werden, so dass sie noch 2005 verabschiedet werden könnten.

Der Überprüfungsauftrag soll sich insbesondere beziehen auf

- die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder,
- die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und
- die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern.

Wenn diese drei besonders aufgezählten Bereiche – die erstens das Modernisierungsfeld Bundesgesetzgebung und zweitens das Modernisierungsfeld gemeinsame Bund/Länder-Finanzierungen betreffen – innerhalb eines Jahres überprüft werden sollen, so ist schon das eine sehr ehrgeizige Zielvorgabe. Dazu kommt noch, dass die Kommission „die Fragen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen beleuchten“ soll.

Die Kommission wird aus je 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates bestehen. Für den Bundestag werden 16 von den Fraktionen vorgeschlagene Bundestagsabgeordnete der Kommission angehören, während auf den 16 Bundesratsplätzen mit den Regierungschefs der Län-

der die Landesexekutive vertreten sein wird; die vier Vertreter der Bundesregierung und die sechs Vertreter der Landtage haben in der Kommission nur beratende Funktionen<sup>2</sup>.

Eine entscheidende Voraussetzung für eine zeitgerechte Bewältigung des Prüfungsauftrags ist die Verfahrensbestimmung, dass die Kommission in Sachfragen mit einer Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder entscheidet. Eine solche Mehrheit der Kommissionsmitglieder aus Bundestag und Bundesrat soll eine spätere (verfassungsändernde) Mehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften widerspiegeln. Aber schon während der Beratungen der Kommission ist eine so hohe Stufe bei der Mehrheitsbildung eine Sicherung gegenüber einer Selbstblockade bei Bankabstimmungen nach der Interessenlage des Bundesrates bzw. des Bundestages. Eine Zweidrittelmehrheit zwingt zur Konzentration und zum Konsens im Interesse eines Erfolges der Kommissionsarbeit in der knappen Beratungszeit.

Auch wenn sich die Kommission bemühen soll, die politischen Verantwortlichkeiten bei der Bundesgesetzgebung klarer zu machen, so ist es ihr gar nicht möglich, eine Entflechtung und Transparenz zu erreichen, solange die gesetzgeberischen Entscheidungen von zwei nebeneinander stehenden Organen – dem Bundestag und dem Bundesrat – getroffen werden und im Fall unterschiedlicher Auffassungen sogar vom Vermittlungsausschuss. Auch wird keine Föderalismus-Kommission den allgemeinen Eindruck beeinflussen können, dass die Länder sich unter der Bezeichnung „Bundesrat“ als politisch mitbestimmendes Bundesorgan darstellen und sich keineswegs auf die Wahrnehmung ihrer spezifischen unterschiedlichen Landesinteressen beschränken.

<sup>1</sup> Die wiedergegebene Beauftragung entspricht der Formulierung des Einsetzungsauftrags.

<sup>2</sup> Die Bundesregierung ist also nicht direkt an den Kommissionsberatungen beteiligt, vielmehr sind vier Vertreter als beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht bestellt worden. Die gleichen Rechte bei der beratenden Mitwirkung haben die Landesparlamente durch sechs Landtagsabgeordnete. Als ständige Gäste nehmen drei Vertreter aus den Präsidien der kommunalen Spitzenverbände an den Kommissionssitzungen teil. Für alle aufgezählten Teilnehmer können Vertreter benannt werden. Schließlich sollen zwölf Sachverständige durch die Kommission berufen werden.

*Dr. Otto-Erich Geske, 72, war unter anderem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen und Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen, Bonn.*

Das aber sind Fragen nach der Funktion und der verfassungsmäßigen Stellung des Bundesrates, die zu behandeln nicht die Aufgabe der Kommission ist. Sobald es auch an substantielle Änderungen der institutionellen Mitspracherechte der Länder bei der Bundesgesetzgebung gehen würde, kann es wegen der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit – auch schon in der Kommission – gar nicht zu einer Neuauflage der historischen deutschen Föderalismusdebatte über die Stellung des Bundesrates im deutschen Verfassungsgefüge kommen. Hier aber liegen die Grundlagen für die verwirrende öffentliche Wahrnehmung über das Zustandekommen gesetzgeberischer Entscheidungen auf der Bundesebene. Denn im öffentlichen Bewusstsein und in der veröffentlichten Meinung besteht keine Transparenz über die politische Mitgestaltung der Länder und über die politische Willensbildung im Bund; und das heißt über die Rolle des Bundesrates z.B. als einer zweiten Kammer neben dem Bundestag, oder als Hort der jeweiligen politischen Opposition, oder als dem Garanten der für die Gesetzesanwendung notwendigen administrativen Sachkenntnis<sup>3</sup>.

Nicht nur im Bundestag, sondern auch sonst sind in vielen öffentlichen Erklärungen hohe Erwartungen an das Ergebnis der Föderalismus-Kommission geknüpft worden. Zuweilen konnte nach den Berichten in den Medien der Eindruck entstehen, als ob eine Föderalismusreform nahezu alle politischen und gesellschaftlichen Probleme in Deutschland lösen könnte, was umgekehrt heißt, dass der deutsche Föderalismus Ursache für alle diese Probleme sei. Dabei sollte doch allen klar sein, dass sich hinter dem Thema Föderalismusreform eine sehr komplexe und differenzierte Materie verbirgt, die kaum jemand auf der politischen Bühne und unter den Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern beherrscht oder auch nur überblickt, die jedenfalls den normalen Staatsbürger weder umtreibt noch tangiert.

### Totalrevision und Konvent

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit bestimmten häufig benutzten Begriffen und Forderungen zur Verfassungsreform und sollen vor allem aufzeigen, welche Erwartungen sich offensichtlich außerhalb des Auftrags und des Zeitrahmens der Föderalismus-Kommission befinden und wo aber auch Empfehlungen zu Änderungen der Verfassung denkbar wären.

Wäre es bei dieser Überprüfung nicht sinnvoll, diese Aufgabe einem Verfassungskonvent zu übertragen, zu dem z.B. der Bundespräsident einlädt und in dem sich alle politischen und gesellschaftlichen Gruppen durch Repräsentanten vertreten sehen und dort ihre Erfahrun-

gen einbringen, um eine neue Verfassung zu schreiben? Es geht jetzt jedoch nicht um das viele Jahre dauernde Zusammenkommen von ausgewählten Bürgern, die sich in umfassender und grundlegender Weise über eine Totalrevision der bestehenden Verfassung Gedanken machen sollen. Es geht für die jetzt anstehende Aufgabe um eine als *dringend* notwendig empfundene *sachlich eingegrenzte* Reformtätigkeit.

Von entscheidender Bedeutung ist nämlich, dass kein Anlass gesehen wird, etwas Neues an die Stelle der bestehenden Verfassung zu setzen. Denn Bundestag und Bundesrat haben sich anlässlich der Einsetzung der gemeinsamen Kommission übereinstimmend zum Grundgesetz bekannt und hervorgehoben, dass es sich bewährt habe. Das war eine klare Entscheidung für Reformberatungen in verfassungsmäßigen Institutionen und gegen eine neue Versammlung zur Verfassungsgebung.

Ein Jahr Beratungszeit ist allerdings ein sehr kurzer Zeitraum, wenn man ihn mit den mehrjährigen Zeiträumen früherer Kommissionen zu Verfassungsneuordnungen vergleicht. Deren Beratungszeiten für begrenzte Aufgabenbereiche lassen ahnen, wie viel Zeit eine Totalrevision der Verfassung durch einen Konvent in Anspruch nehmen würde.

### Vorläufer der Neuordnungskommission

Die Kommission kann auf lange Vorarbeiten von Bund und Ländern zurückgreifen. Bereits in ihrer Konferenz vom 2. bis 4. Dezember 1998 beschlossen die Regierungschefs der Länder, die bundesstaatliche Aufgabenverteilung einer kritischen Überprüfung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zu unterziehen. Die Ministerpräsidenten beschäftigten sich bei ihren Konferenzen im März und Juni 2000, Januar und Juni 2001 insbesondere mit der Entflechtung der Mischfinanzierungen, aber auch mit der innerstaatlichen Kompetenzordnung. Nach Vorklärlungen und Abstimmungen unter den Ländern stellten deren Regierungschefs zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung am 27. März 2003 Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund auf. In diesen Leitlinien sind insbesondere Vorschläge für die Rahmengesetzgebung (die zukünftig entfallen soll) und Änderungen für die konkurrierende Gesetzgebung vorgesehen.

Dieser mühsam und langwierig abgestimmten Position zwischen den verschiedenen Ländermeinungen stellte die Bundesregierung anschließend ein Verhandlungspapier aus der Sicht des Bundes entgegen. Auf der Grundlage der beiden Positionspapiere sollen die Beratungen und Verhandlungen von den Staatskanzleien des Bundes und der Länder auch noch weiter, d.h. neben der Tätigkeit der neuen gemeinsamen Föderalismus-Kommission, fortgesetzt werden. Nachdem diese beiden Positionspapiere Mitte des Jahres

<sup>3</sup> Siehe zu den unterschiedlichen Auffassungen ausführlich Stefan Oeter: Die Stellung des Bundesrates im deutschen Verfassungsgefüge, in: Bundesrat (Hrsg.): Der Bundesrat im ehemaligen preußischen Herrenhaus, Berlin 2002, S. 167 ff.

2003 öffentlich bekannt geworden waren, sind die darin enthaltenen Vorschläge in den Medien als unzureichend, phantasielos und zu mutlos bewertet worden.

Unbestreitbar geben die Positionspapiere deutliche Hinweise, wie schwierig eine Einigung zwischen den Ländern und dem Bund sein wird, wenn es darum geht, die bestehenden Rechte der Länder bzw. des Bundes bei den Gesetzgebungszuständigkeiten oder die Zuständigkeiten und Mitwirkungen der Länder bei der Bundesgesetzgebung zu verändern. Die Papiere von Ländern und Bund geben jedoch nur einen Zwischenstand mit Verhandlungspositionen wieder und noch keine abgestimmten endgültigen Ergebnisse.

### Modernisierungsfeld Gesetzgebung

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat bei der Einsetzung der Kommission<sup>4</sup> ausgeführt, die bundesstaatliche Ordnung, die im Kommissionsauftrag im Mittelpunkt steht, sei in eine bedrohliche Schiefelage geraten. Der Gesetzgebungsprozess habe sich immer mehr in die Strukturen eines Beteiligungsföderalismus verlagert. Der Präsident des Bundesrates hat bei diesem Anlass<sup>5</sup> deutlich gemacht, dass „für den Bund die Reduzierung der Bundesratsmitwirkung durch die Verringerung der zustimmungspflichtigen Gesetze Vorrang“ habe, während andererseits „die Länder mehrheitlich mehr eigene Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gesetzgebung und eine Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabekompetenz durch eine Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen fordern“ würden.

Der Bundesratspräsident stellte die Forderung auf, dass für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sein muss, welche Entscheidung an welcher Stelle verantwortet wird. Diesem Maßstab gerecht zu werden, ist angesichts des grundgesetzlichen Bundesratsmodells aber gar nicht möglich. Denn unsere föderative Verfassung sieht schon vom Grundsatz her eine politische Verflechtung zwischen dem Bund und den Ländern vor: Auch wenn „der Bund“ die Gesetze macht, so werden sie doch (in der Regel) von den Ländern und ihren Behörden verwaltungsmäßig vollzogen. Eine zweite Verflechtung von Bund und Länder besteht darin, dass bei der Gesetzgebung „des Bundes“ auch die Länder – und zwar in Gestalt des Bundesrates – mitwirken und dabei auch den Inhalt der Bundesgesetze maßgeblich mitgestalten.

Die Teilnahme der Länder an der Bundesgesetzgebung einerseits und die Ausführung der Bundesgesetze durch die Landesverwaltung andererseits machen für den Bürger einen Durchblick auf die eigentlichen Verantwortlichen unmöglich. Die grundgesetzliche Aufteilung der staatlichen Aufgaben – in die Gesetzgebung beim Bund und die Verwaltung bei den Ländern

– hat nämlich auch bei bundesrechtlichen Regelungen zur Folge, dass dem Bürger als dem Objekt des Verwaltungshandelns beim Erlass von Verwaltungsakten nicht Bundesbeamte, sondern regelmäßig Landes- und Kommunalbedienstete gegenüberstehen. Er kann gar nicht erkennen, ob der Bund oder das Land die Aufgaben festgelegt und finanziert hat.

Allgemeinen Äußerungen wie auch wissenschaftlichen Veröffentlichungen ist immer wieder zu entnehmen, dass häufig die Vorstellung von der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bundestag und Bundesrat dem System *zweier gleichberechtigter Kammern* entspricht. Das aber ist nicht die Vorstellung der früheren Verfassungsgeber. Allerdings sind die gesetzgeberischen Kompetenzbereiche auch nicht trennscharf *nach Sachbereichen aufgeteilt*, also entweder dem Bund oder den Ländern zugeordnet. Es würde eher der grundgesetzlichen Struktur entsprechen, wenn man vereinfachend davon ausgeht, dass die Gesetzgebung beim Bund liegt, während die verwaltungsmäßige Durchführung der Bundesgesetze, also die Konkretisierung und politische Ausfüllung der gesetzlichen Vorgaben, den Ländern überlassen würde.

Eine solche Aufteilung stimmt aber offensichtlich nicht mehr mit der heutigen Verfassungswirklichkeit überein. Denn es wird allgemein beklagt, dass die Landesparlamente immer mehr von ihrer eigenen Gesetzgebungszuständigkeit an den Bund verloren haben, dass aber andererseits „die Länder“ über den Bundesrat immer häufiger und stärker die Bundesgesetze mitgestalten. Ursache dafür ist die in der Verfassung vorgesehene *konkurrierende Gesetzgebungskompetenz* des Bundes nach Art. 72 GG. Bei dieser Kompetenzverteilung steht die Gesetzgebung den Ländern zu, solange und soweit der Bund die Regelungsbefugnis für diese Materien nicht an sich gezogen hat. Durch die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit für eine Bundesgesetzgebung wurden die Verantwortungsbereiche der Landtage vermindert und die Landesparlamente büßten an Bedeutung ein<sup>6</sup>, während jedoch der politische Einfluss der Landesregierungen auf die Bundespolitik zunahm. Denn immer mehr Bundesgesetze wurden von der Zustimmung des Bundesrates abhängig. Dieses ist der sichtbare Anlass für das politische Unbehagen über die Verschiebung des „föderativen Gleichgewichts“<sup>7</sup>.

### Zustimmungsrechte der Länder

Eine Zurückführung der Zustimmungsrechte der Länder bei der Bundesgesetzgebung ist eine Herkulesaufgabe<sup>8</sup>. Man sollte sich über die Bewältigung

<sup>4</sup> Wolfgang Thierse, BT-Protokoll von 16.10.2003, S. 5591 ff.

<sup>5</sup> Wolfgang Böhm, BT-Protokoll von 16.10.2003, S. 5593.

<sup>7</sup> Vgl. Wolfgang Thierse, a.a.O.

<sup>6</sup> Um die gemeinsame Position der Landtage in die Kommissionsberatungen einzubringen, werden „die Länder“ nicht nur durch ihre Regierungschefs vertreten, sondern auch durch sechs beratende Vertreter der Landtage.

dieser Aufgabe keine Illusionen machen: Hinter der Überschrift „Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung“ im Prüfungsauftrag verbirgt sich die eigentliche Problematik der verfassungsrechtlichen deutschen Föderalismusdiskussion. Nicht erst seit heute, sondern schon von Beginn der Bundesrepublik an waren die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Bundesgesetzgebung umstritten<sup>9</sup>. Nach den Grundgesetzregelungen hat der Bundesrat entweder ein Einspruchsrecht oder ein Zustimmungsgeschäft. Bei den Gesetzen, bei denen „nur“ ein Einspruch vorgesehen ist, kann der Bundestag diesen Einspruch durch einen erneuten Beschluss zurückweisen; die dazu erforderlichen Mehrheiten sind in Art. 77 GG geregelt. Wenn der Bundesrat aber bei einem Gesetz ein Zustimmungsgeschäft hat, dann tritt er – wie eine zweite Kammer – faktisch gleichberechtigt neben den Bundestag und kann das Gesetz ändern, wenn er den Vermittlungsausschuss anruft und sich dort mehrheitlich durchsetzt.

Heute wird es als ein politisch völlig unbefriedigender Zustand empfunden, dass die Länder über den Bundesrat mehr als jedes zweite vom Bundestag beschlossene Gesetz über ihr Zustimmungsgeschäft blockieren oder wesentlich umgestalten können. Was aus den vom Bundesrat nicht akzeptierten Gesetzen dann schließlich wird, das muss im Gesetzgebungsprozess nicht mehr vom Bundestag und Bundesrat, sondern anschließend von den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses entschieden und dann so vom Bundestag und Bundesrat formal gebilligt werden.

Der Vermittlungsausschuss ist ein Gremium, in dem *alle* 16 Länder durch ihre Regierungschefs/Minister vertreten sind, die zusammen mit 16 (von 603) Bundestagsabgeordneten gleichberechtigt nach vermittelnden Alternativlösungen suchen, und zwar in einem geheimen Beratungsverfahren und unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Der notwendige Konsens zwischen den divergierenden Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat und die mangelnde Transparenz in diesem „vermittelnden“ Gremium führt zwangsläufig zu einer Schwächung der gesetzgebenden Körperschaften. Das ist gleichbedeutend mit einem Ansehensverlust für das gewählte deutsche Parlament, das seine Gesetzesbeschlüsse dann eben nur noch unverbindlich und nicht endgültig fassen kann. Das wird von der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen! Je mehr zustimmungspflichtige Gesetze beschlossen werden, desto stärker wird die Stellung des Bundesrates und damit auch der entscheidende Einfluss des Vermittlungsausschusses im deutschen Verfassungsgefüge. Es ist nur eine spiegelbildliche Betrachtung: Die Stärkung des

Bundesrates durch Ausweitung seiner Zustimmungsgeschäfte ist mit einer sichtbaren Entmachtung des Bundestages verbunden. Diese zwangsläufige Dominanz des Vermittlungsausschusses mit seinen intransparenten Verhandlungen jenseits der Ausschuss- und Plenumsberatungen im Bundestag und im Bundesrat wird nicht nur im Parlament, sondern auch in der Öffentlichkeit zunehmend als kritisch angesehen. Denn ein nahezu permanent tagender Vermittlungsausschuss verwischt die Transparenz und macht es den Bürgern unmöglich, die Verantwortlichkeiten zu erkennen<sup>10</sup>.

Die öffentliche Diskussion über die Wiederherstellung eines transparenteren parlamentarischen Entscheidungssystems wird illustriert mit der zahlenmäßigen Entwicklung der zustimmungspflichtigen Gesetze<sup>11</sup>: Bis etwa 1970 waren 30% der Gesetze zustimmungspflichtig, heute gut 60%. Es wird auch behauptet, dass die Väter des Grundgesetzes erwartet hatten, dass 10% der Gesetze zustimmungspflichtig sind. Andererseits gibt es begründete Vorbehalte gegenüber einer simplen Vorstellung, es habe zu Beginn der Bundesrepublik ein dualer Föderalismus bestanden, der sich erst später zu einem Verbundföderalismus entwickelt habe. Auch sind die Vermutungen, aus welchen Gründen heraus die Länder ihre eigenständige Gesetzgebung zugunsten eines Zustimmungsgeschäfts im Bundesrat aufgegeben haben, kontrovers. Es kann dahinstehen, ob dieses ein über Jahrzehnte systematisch betriebener Prozess mit dem Ziel einer verstärkten Mitgestaltung der Länder in der Bundespolitik war, oder ob bei einer gewachsenen öffentlichen Sensibilität eine zunehmende parteipolitische Polarisierung des Bundesrates deutlicher wahrgenommen wird.

Die Föderalismus-Kommission hat jedenfalls den besonderen Auftrag, die „Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder“ und „die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung“ zu überprüfen. Damit ist insbesondere die Rahmengesetzgebung und die konkurrierende Gesetzgebung angesprochen.

### Rahmengesetzgebung

Zu den Modernisierungsfeldern der Gesetzgebung zählt die Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG. Hier scheint eine Einigung in der Föderalismus-Kommission zwischen Bundestag und Bundesrat möglich, weil – zumindest nach den beiden Positionspapieren der Länderministerpräsidenten und der Bundesregierung – diese Zweistufigkeit von hintereinander geschalteten Rechtssetzungsverfahren im Bund und danach in den Ländern nicht mehr für not-

<sup>8</sup> So Wolfgang Thierse im Bundestag, a.a.O.

<sup>9</sup> Die heutige Kritik bezieht sich nicht auf die Zustimmungsgesetze, für die ein Zustimmungserfordernis explizit in der Verfassung steht.

<sup>10</sup> So Bundestagspräsident Thierse im Bundesrat, Protokoll der 792. Bundesratssitzung vom 17.10.2003, S. 358.

<sup>11</sup> Vgl. Wolfgang Thierse im Bundestag, a.a.O.

wendig angesehen wird. Nach den Positionspapieren besteht die Bereitschaft, die bisherige Rahmengesetzgebung aufzugeben und die einzelnen Materien in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes oder der Länder oder in die konkurrierende Gesetzgebung zu überführen.

Bei einer kritischen Überprüfung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes wären auch Bewertungen und Rechtfertigungen für die Ermächtigung des Bundesgesetzgebers angebracht, „für Bund und Länder gemeinsam geltende“ Haushaltsgrundsätze nach Art 109 Abs. 3 GG zu erlassen. Denn das Haushaltsgebaren gehört unbestreitbar zu den zentralen Kompetenzen jeder staatlichen Gebietskörperschaft. Mindestens ebenso prüfungswürdig sind in diesem Zusammenhang auch die Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder bei Rechtsverhältnissen der im öffentlichen Dienst der Länder stehenden Personen nach Art. 75 GG. (Noch einschneidender in die Autonomie der Länder ist die konkurrierende Gesetzgebung bei der Besoldung und Versorgung für Landesbedienstete nach Art. 74 a GG.) Man sollte sich bei diesen verfassungsrechtlichen Ermächtigungen des Bundesgesetzgebers aber in Erinnerung rufen, dass unterschiedliche Haushaltsgestaltungen und z.B. die wettbewerbliche Nutzung von Besoldungserhöhungen bei der Polizei und bei Kommunalbeamten durch einige Länder der Anlass für die auf Ausgabendisziplinierungzielenden Verfassungsbestimmungen waren.

### Konkurrierende Gesetzgebung

Geht man von der in Art. 72 GG vorgesehenen möglichen Verschiebung der Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern auf den Bund aus, dann ist die Entmachtung der Landesparlamente einsichtig, man erkennt jedoch (noch) keine neuen Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat. Die ergeben sich nämlich auch erst dann, wenn in einem Bundesgesetz nach Art. 72 GG nicht nur materiellrechtliche Regelungen, sondern auch Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthalten sind.

Nach Art. 72 GG kann der Bundestag im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht an sich ziehen und ein eigenes Gesetz beschließen; jedoch nur unter der Bedingung, dass und soweit die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. In Art. 74 GG sind die Gebiete aufgezählt, auf die sich die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt. Von der Ermächtigung hat der Bundestag in der Vergangenheit in großem Umfang Gebrauch gemacht.

Wenn bei der Inanspruchnahme der konkurrierenden Kompetenz zur Gesetzgebung vom Bundestag

über die materiellrechtlichen Regelungen hinaus in das Bundesgesetz auch Regelungen über das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden aufgenommen wurden, dann ist dadurch nach Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmungspflichtigkeit des Bundesgesetzes begründet worden. Das Erfordernis der Zustimmung bezieht sich dann aber nicht nur auf diejenigen Vorschriften des Gesetzes, die die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln, sondern zu dem Gesetz als ganzem! Auch bei allen späteren Gesetzesänderungen bleibt es bei dem Zustimmungserfordernis. Dieses ist unbestritten die wesentlichste Ursache für die Vermehrung der zustimmungsbedürftigen Gesetze. Dem Art. 84 GG ist im Gefüge der Verfassung faktisch eine zentrale Bedeutung für das Machtverhältnis von Bund und Ländern zugewachsen. Für diese Ausweitung hat maßgeblich das Bundesverfassungsgericht beigetragen; seine extensive Verfassungsinterpretation durch eine Verfassungsänderung wieder einzuengen, halten viele für eine notwendige Aufgabe der Föderalismus-Kommission.

Jedenfalls gehört es zu den Hauptzielen der Föderalismuskommission, hier eine Entflechtung durch Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder vorzunehmen. Das scheint bei den gesetzgebenden Körperschaften und damit auch bei den Kommissionsmitgliedern Zustimmung zu finden. Jedenfalls ist es einhellige Meinung der Länder, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze verringert werden sollte<sup>12</sup>. Damit gibt es eine realistische Chance, den Landtagen eigene Gesetzgebungskompetenzen und Verantwortung für Gesetzesmaterien (zurück) zu geben, bei denen der Bundesgesetzgeber bisher eine bundeseinheitliche Regelung für erforderlich angesehen hatte. Allerdings ist diese Entflechtung zugunsten der Landesparlamente kein neues, sondern ein schon lange angestrebtes Ziel. Aber die jahrzehntelangen Bemühungen, den generellen Bekundungen auch konkrete Rückverlagerungen folgen zu lassen, waren bisher wenig erfolgreich.

Ein Grund dafür war auch der von den Länderexekutiven (Fachressorts) ausgeübte Druck auf Vereinheitlichung durch ein Bundesgesetz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung; diese gemeinsamen Meinungs- und Willensbildungsprozesse von Länder- und Bundesministerien sind jedenfalls nachvollziehbar. Es gab immer wieder Bemühungen der Vertreter einiger Länder, in jedes Bundesgesetz irgendeine Verwaltungsregelung hineinzubekommen, um die Zustimmungspflichtigkeit und das politische Mitspracherecht auszulösen, und es gibt immer wieder Vertreter des Bundes, die gerne dazu bereit sind, durch Aufnahme entsprechender Regelungen den Vollzug „ihres“ Gesetzes zu sichern.

<sup>12</sup> So der Bundesratspräsident Dr. Böhm er, a.a.O.

Eine pauschale Streichung der in Art. 74 GG aufgezählten Gebiete wird zurecht nicht angestrebt. Also wird man sich in der Kommission darauf verständigen, verschiedene Gesetzesmaterien neu oder gegebenenfalls differenzierter zu definieren und diese aus dem Katalog herauszunehmen, um sie ausschließlich den Ländern zu überlassen. Bei einem gemeinsamen politischen Willen, im Bereich der Gesetzgebung Neuordnungserfolge zu erzielen, werden sicherlich auch einige Materien zu finden sein, bei denen eine Erforderlichkeit zu bundeseinheitlichen Regelungen heute nicht mehr festgestellt werden kann. Das kann seine Ursache auch darin haben, dass dieses Ergebnis mit dem geltenden Bundesgesetz bereits erreicht worden ist.

Eine Rückübertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder ist heute auch dann sinnvoll, wenn diese Materien in die eigenständige Verantwortung der Landtage kommen, ohne dass dort in absehbarer Zeit gesetzliche Änderungen für erforderlich gehalten und die Landesparlamente gesetzgeberisch tätig werden.

Welche Materien sich zur Rückübertragung auf die Kompetenz der Landtage eignen, bedarf eingehender Einzelfallprüfung und lässt sich nicht von vornherein und generell sagen. Was heute als förderlich für die demokratische Willensbildung auf der Landesebene bewertet wird, kann in wenigen Jahren unter dem Aspekt einer größeren Effizienz und von sinnvollen Synergieeffekten durch Zusammenlegung von sechszehn Landesgesetzen zu einem Bundesgesetz wieder anders gesehen werden. Naheliegender sind auch Veränderungen in der Bewertung von einheitlichen oder differenzierten Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaft in einem wachsenden europäischen Markt.

Es ist an dieser Stelle jedoch die kritische Frage angebracht, ob mit einer Verringerung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze, also bei einer rein quantitativen Bereinigung von Materien, für die kein Bedürfnis zu einer bundeseinheitlichen Regelung besteht<sup>13</sup>, Wesentliches zur Transparenz und Straffung von föderativen Entscheidungsprozessen geleistet werden kann. Denn unverändert bleibt, dass die politische Welt in Berlin für die Bürgerinnen und Bürger nur durch Medien vermittelt und wahrgenommen werden kann; und hierbei wird weiterhin jeder Meinungsunterschied (auch der zwischen Bundestag und Bundesrat) mit dem Modewort „Streit“ belegt und ein gefundener Kompromiss von vornherein zur „halben Wahrheit“ abgewertet werden.

### **Modernisierungsfeld Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Der zu dem zweiten Modernisierungsfeld formulierte Kommissionsauftrag geht auf die Ländermehrheit im Bundesrat zurück<sup>14</sup>. Die Überprüfung der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern,

die sich besonders auf die Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen beziehen soll, ist erkennbar ein stark beschränktes Mandat. Diese Prüfung zielt auf zwei in der Verfassung geregelte Mischfinanzierungstatbestände, nämlich auf die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG und auf die Ermächtigungen des Bundes zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben nach Art. 104 a Abs. 4 GG. Beide Regelungen betreffen Entflechtungswünsche, die seit langem zwischen den Ländern – durchaus nicht unstrittig – beraten werden.

Wichtige Hinweise auf die inhaltlichen Positionen der Mitglieder des Bundesrates in der Kommission enthält die Rede des Bundesratspräsidenten Dr. Böhm im Bundestag anlässlich der Einsetzung der Kommission am 16. Oktober 2003. Zumindest sind sie als Ausgangslinie für die Beratungen zu werten.

Danach wollen die Mitglieder des Bundesrates folgendes:

- Die bestehenden Mischfinanzierungstatbestände sind unter dem Gesichtspunkt der Eigenständigkeit der Länder auf der Grundlage der bisherigen Beschlüsse zu überprüfen und möglichst zu vermindern, aber nicht abzuschaffen. Die Konditionen und Auflagen des Bundes für seine Mitfinanzierung sollen gelockert werden, so dass die Länder eine größere Freiheit bei der Verfügbarkeit der Mittel innerhalb der Gemeinschaftsaufgaben erhalten. Aber: ein solidarischer Ausgleich von gesamtstaatlich nicht hinnehmbaren strukturellen Unterschieden müsse allerdings auch künftig gewährleistet bleiben.
- Es ist ein Zustimmungserfordernis, dass durch die Reform kein Land finanziell schlechter gestellt werden darf als bisher.
- Auch Fragen der Steuererhebungspraxis sind mit dem Ziel einer Modernisierung und der Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.
- In den Verhandlungen zur bundesstaatlichen Modernisierung sollten Regelungskompetenzen für Steuern, deren Ertrag vollständig den Ländern bzw. den Kommunen zufließt, im Hinblick auf eine mögliche Stärkung der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder überprüft werden.
- Im Rahmen der Reformüberlegungen ist auch die Europakompatibilität von Grundgesetz und bundesstaatlicher Ordnung besonders zu berücksichtigen.
- Das Leitbild des Grundgesetzes ist der so genannte kooperative Föderalismus. Oberstes Ziel der Finanzverfassung soll es daher auch bleiben, alle Länder

<sup>13</sup> Und das heißt vereinfacht, lediglich von regionalem Interesse ist.

<sup>14</sup> So Bundesratspräsident Dr. Böhm, BT-Protokoll von 16.10.2003, S. 5593.

und den Bund finanziell so auszustatten, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden können.

Daraus ist zu folgern, dass die Länder folgendes nicht wollen:

- Keine Neuordnung der föderativen Finanzverfassung insgesamt, sondern nur eine Überprüfung, die sich auf die im Auftrag genannten Bund/Länder-Finanzbeziehungen bezieht.
- Keine Überprüfung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der Ende 2001 einvernehmlich zwischen allen Beteiligten geregelt worden ist und der von 2005 bis 2019 wirksam sein soll.
- Keine Neuregelung der Steuergesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern außer einer Überprüfung der Regelungskompetenz für ausschließlich den Ländern zustehende Steuern.
- Damit auch keine Änderungen für die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit bei den gemeinschaftlich und anteilig dem Bund und den Ländern zustehenden großen Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuern).
- Keine Änderung beim Zustimmungsrecht des Bundesrates nach Art. 105 Abs. 3 GG, d.h. bei Bundesgesetzen über diese und weitere Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt.

Außerhalb des Kommissionsmandats liegen die folgenden Erwartungen:

- die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben,
- die Abschaffung der Mischfinanzierungen,
- die Einführung eines neuen Konnexitätsgrundsatzes,
- die Einführung eines Steuertrennsystems,
- die Einführung des Wettbewerbsföderalismus als Verfassungsprinzip,
- die Länderneugliederung.

### **Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben**

Die Gemeinschaftsaufgaben sind in Art. 91 a GG definiert. Danach „wirkt der Bund ... bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben)“. Für die drei in Art. 91 a Abs. 1 GG aufgezählten Mitwirkungsgebiete Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur und Agrarstruktur und Küstenschutz waren die Gemeinschaftsaufgaben durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates näher zu bestimmen. In Art. 91 a Abs. 2 und 3 GG sind eine gemeinsame Rahmenplanung und die Mit-Finanzierungsquoten des Bundes vorgeschrieben.

Die Länder wollen die Gemeinschaftsaufgaben zwar vermindern, aber ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen prinzipiell aufrechterhalten. Wer eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben fordert, will dagegen die Streichung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen und das Ende der Mitplanung und Mitfinanzierung durch den Bund. Diese Forderung wird insbesondere von den süddeutschen Ländern und von einigen Finanzwissenschaftlern vorgetragen. Mit anderen Worten: Während die einen die wesentlichen Änderungen auf der Ebene des einfachen Gesetzes anstreben, wollen die anderen die entsprechenden Verfassungsbestimmungen und damit auch die Regelungen für die gemeinschaftliche Bund/Länder-Planung und Finanzierung ersatzlos streichen.

Mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a (und 91 b<sup>15</sup>) GG hatte der Gesetzgeber im Rahmen der Finanzreform 1969/70 die Vorschläge einer Sachverständigenkommission zur Finanzreform (so genannte Troeger-Kommission) aufgenommen und in die Struktur des Grundgesetzes eingepasst. Die Kommission, die von der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten 1964 eingesetzt worden war, wollte mit den Gemeinschaftsaufgaben – der Begriff war übrigens schon einige Jahre früher in der Politik und im juristischen Schrifttum gebraucht worden<sup>16</sup> – gesamtstaatlich wichtige Aufgaben auch in jenen Ländern gesichert sehen, die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben aus eigener Finanzkraft wegen der hohen Kosten und der langfristigen Planung nicht in der Lage waren.

Mit der Formalisierung und Systematisierung der Gemeinschaftsaufgaben sollte die seit Beginn der Bundesrepublik übliche gemeinsame Förderung von Projekten und Programmen durch Bund und Länder beendet und die vielen spezifischen und unsystematischen Finanzbeziehungen, die allgemeine Kritik hervorgerufen hatten („Dotationsunwesen“, „Fondswirtschaft“ und „Goldener Zügel“)<sup>17</sup>, auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage geordnet werden<sup>18</sup>.

Die mit den Gemeinschaftsaufgaben verbundenen Bindungen durch gemeinsame Bund/Länder-Pla-

<sup>15</sup> Die Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 b GG sieht ein verfassungsrechtlich weniger detailliert geregeltes Zusammenwirken von Bund und Ländern auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung vor. Die Länder wollen die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung abschaffen, wobei die Koordinierung unter den Ländern sichergestellt werden soll.

<sup>16</sup> Vgl. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, Rdn. 135.

<sup>17</sup> Vgl. über die historische Entwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Otto-Erich G e s k e : Der bundesstaatliche Finanzausgleich, WiSo-Kurzlehrbuch, München 2001, S. 43 ff.

<sup>18</sup> Zum Inhalt der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen vgl. Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern, in: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, 07/2003, S. 45 - 55.

nungsausschüsse und harmonisierende Förderkonditionen haben häufig die Unzufriedenheit der Abgeordneten in den Landtagen hervorgerufen, insbesondere weil mit der gemeinsamen Finanzierung auch eine Bindung der Landesmittel verbunden war. Das aber war die gewünschte gemeinsame Konzentration vom Bund und von den Ländern auf Schwerpunkte, solange es noch einen mit hohen Kosten verbundenen Investitionsbedarf zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in diesen Ländern gab.

Infolge der Wiedervereinigung musste die Mitwirkung des Bundes in den drei Gemeinschaftsaufgaben stark auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern gelegt werden. Sie wurden zugunsten der Länder in Ostdeutschland als Transferinstrument genutzt, um dort den hohen infrastrukturellen Nachholbedarf zu finanzieren. Die Finanzierung über die Institution der Gemeinschaftsaufgaben und die damit verbundene Prioritätensetzung durch den mitplanenden Bund führte in den Haushalten der begünstigten neuen Länder zu einer starken Einschränkung der Entscheidungsfreiheit.

Über die finanziellen Größenordnungen der Beteiligung des Bundes an den drei Gemeinschaftsaufgaben gibt es häufig völlig falsche Vorstellungen. Tatsache ist, dass der Bund im Jahr 2002 für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau 1,1 Mrd. Euro zahlte, was etwa 0,44% des Bundeshaushalts (von insgesamt rund 249 Mrd. Euro) entspricht, für die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung sind es mit 1,2 Mrd. Euro etwa 0,48% und für die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz mit 0,83 Mrd. Euro etwa 0,17% seines Haushalts.

Bei einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben würden auch die Zuständigkeiten und Möglichkeiten des Bundes zur Koordination der Förderkonditionen im Verhältnis der Länder zueinander und zur EU wegfallen. Hier wäre eine verfassungsrechtlich vertretbare Alternative für die dann vom Bund nicht mehr wahrgenommenen Koordinierungs-, Transformations- und Harmonisierungsfunktionen für die Zuständigkeitsbereiche der Länder zu suchen.

Aber eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben wird nicht auf der Agenda der Föderalismuskommission stehen. Deshalb sind die hier von den Vertretern der Länder zu erwartenden konkreten Forderungen vorrangig finanzwirtschaftlicher und nicht verfassungsrechtlicher Art. Das heißt gleichzeitig, dass diese haushälterisch geprägten Bund-Länder-Verhandlungen hauptsächlich auf der Ebene der Exekutiven stattfinden werden. Die Länder werden sich dabei gegen einen schrittweisen finanziellen Rückzug des Bundes aus den Gemeinschaftsaufgaben, und das heißt konkret gegen eine Minderung der bisherigen Ansätze im Finanzplan des Bundes und in den Finanzierungsansätzen der Gemeinschaftsaufgaben, wehren.

### Abschaffung der Mischfinanzierungen

Im Vergleich zu den Gemeinschaftsaufgaben sind die Regelungen für die sonstigen Mischfinanzierungen nach Art. 104 a Abs.4 GG vielgestaltiger, weniger formalisiert und daher flexibler. Aber auch sie betreffen eine finanzielle Beteiligung des Bundes bei Länderaufgaben. Die so genannte Investitionshilfekompetenz des Art. 104 a Abs. 4 GG ermächtigt den Bund, unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zu gewähren. Der Bund hat dazu die Arten der zu fördernden besonders bedeutsamen Investitionen und die Höhe des Bundesanteils sowie die Verteilung auf die Länder festzulegen. Die Auswahl und Durchführung der konkreten Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Förderzwecks obliegt allein den Ländern<sup>19</sup>. Als bedeutsam unter den Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG mit einem Gesamtumfang von rund 3 Mrd. Euro in 2002 sind die Bundeshilfen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung (früher sozialer Wohnungsbau) von 0,7 Mrd. Euro, der Städtebauförderung von 0,4 Mrd. Euro und des Ausbaus von Verkehrswegen der Gemeinden von 0,4 Mrd. Euro zu nennen.

Auch hier geht es den Ländern bei ihrer Verhandlungsposition nicht um die Abschaffung der Mischfinanzierungen, sondern um die Lockerung und Ausweitung der Förderkonditionen des Bundes.

### Einführung eines neuen Konnexitätsgrundsatzes

Die Gemeinschaftsaufgaben sind ebenso wie die Mischfinanzierungen eine Ausnahme vom allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz. Nach diesem in Art. 104 a Abs. 1 GG festgeschriebenen so genannten Konnexitätsprinzip „tragen Bund und Länder gesondert *die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben*“. Die verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben sind nach dem GG in die Staatsfunktionen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug aufgeteilt, wobei die Verwaltungszuständigkeit sich nach Art. 30 GG richtet: „*Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.*“

Das grundgesetzliche Konnexitätsprinzip in Art. 104 a Abs.1 GG geht von einer klaren Trennung der Staatsaufgaben zwischen dem Bund als Gesetzgeber und den Ländern als Vollzieher dieser Gesetze aus und verknüpft die Verwaltungsaufgabenzuständigkeit mit der Finanzierungszuständigkeit. Weil eine eigene Bundesverwaltung nur in Ausnahmefällen besteht, liegt die Verwaltungszuständigkeit grundsätzlich bei den Ländern. Die Ausgaben, die sich aus der Erfüllung der

<sup>19</sup> So mit weiteren Einzelheiten über die Mischfinanzierungstatbestände siehe ausführlich Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern, a.a.O., S. 52 ff.



Verwaltungsaufgaben ergeben, also hier die Kosten des Vollzugs eines Bundesgesetzes, haben deshalb die Länder zu tragen.

Doch diese Verbindung von *Verwaltungszuständigkeit* und Kostentragungslast stößt auf die Kritik derjenigen, die die Finanzierungsverantwortlichkeit an die *Gesetzgebungsbefugnis* anknüpfen wollen. Das hätte zur Folge, dass der Gesetzgeber die entstehenden Kosten eines Gesetzes zu finanzieren hat. Zu dieser Auffassung kommen die Kritiker, weil sie ausschließlich das beschlossene Gesetz als Kostenverursacher ansehen. Sie lassen dabei aber unberücksichtigt, dass die beim Gesetzesvollzug entstehenden Kosten erheblich von einem effizienten und kostenbewussten Vollzug des Gesetzes vor Ort<sup>20</sup> abhängen, auf den der Bundesgesetzgeber aber keinen Durchgriff hat.

Von den Vertretern dieses anderen Konnexitätsprinzips, die die Kostentragung nach der Gesetzeskausalität einführen wollen, werden Slogans, wie „Wer zahlt, schafft an“ vorgetragen, mit deren Vieldeutigkeit sie wenig Aufschluss über ihr konkretes Anliegen bieten. Bisher ist es dabei geblieben, dass sich lediglich der 61. Deutsche Juristentag 1996<sup>21</sup> eingehend mit einem prinzipiellen Wechsel von der Vollzugs- zur Gesetzeskausalität beschäftigt hat. In einem hierfür erstellten Gutachten kam Prof. Ferdinand Kirchhof zu dem Ergebnis, dass wenn bei der Anwendung des Bundesrechts noch Entscheidungsfreiheit für die Länder besteht, dann müssten auch die Länder an den Lasten beteiligt werden, und zwar nach dem Umfang ihres Vollzugsermessens bei jedem einzelnen Gesetz(!). Die Aufteilung der Gesamtkosten ist nach dem Anteil der Verursachung zu berechnen und – selbstverständlich für jedes Gesetz und jedes Land getrennt – aufzulisten<sup>22</sup>.

Noch weniger realitätsbezogen sind Vorstellungen, in das Grundgesetz könnten durch einen anderen Konnexitätsgrundsatz unmittelbare finanzverfassungsrechtliche Beziehungen des Bundes zu allen Gemeinden geschaffen werden, damit ihnen vom Bund als Gesetzgeber jeweils die Kosten erstattet werden, die bei ihnen durch bundesgesetzliche Übertragung neuer Aufgaben – nicht Ausgaben(!) – zusätzlich entstehen<sup>23</sup>.

Wenn sich die Föderalismuskommission mit einem Wechsel des grundgesetzlichen Konnexitätsprinzips

überhaupt beschäftigen würde und – wider Erwarten – auch eingehend mit der damit verbundenen kaum vorstellbaren Komplizierung des Gesetzgebungsverfahrens und der Kostenermittlung und -erstattung sowie den weitreichenden Auswirkungen auf das Bund/Länder-Verhältnis einschließlich des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG (Umsatzsteuerverteilung), dann wären die Sitzungsberichte der Kommission für Interessierte sicherlich sehr informativ und lehrreich.

### Einführung eines Steuertrennsystems

Die Änderung des GG durch die Einführung eines Steuertrennsystems wird regelmäßig von Wirtschaftswissenschaftlern gefordert, die sich eine Reform des deutschen Föderalismus nur durch eine Länderneugliederung und die Einführung eines Wettbewerbsföderalismus vorstellen können. Als einen zentralen Teil dieses Konzeptes empfehlen sie eine Steuerverteilung zwischen allen staatlichen Gebietskörperschaften nach dem strikten Steuertrennsystem. Der große Steuerverbund aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer soll wieder abgeschafft werden. Die Verbundsteuern sollen durch reine Bundessteuern und reine Landessteuern ersetzt werden. Jedes Land soll den Ertrag aus der bei ihm „örtlich“ vereinnahmten Einkommensteuer und Körperschaftsteuer erhalten und der Bund das Aufkommen aus der Umsatzbesteuerung. Mit dem Hinweis auf eine dieser Aufteilung entsprechende Rechts- und Verfassungslage zu Beginn der Bundesrepublik wird der Anschein erweckt, dass dies kein theoretisches Modell und keine geschichtslose Betrachtungsweise, sondern etwas Realisierbares sei.

Doch diese trennscharfe Aufteilung der großen Steuern hat es gar nicht gegeben. Denn angesichts der großen Nachkriegs- und Wiederaufbauprobleme bestand Anfang der 50er Jahre nicht die praxisfremde Vorstellung von einer zwischen dem Bund und den Ländern strikt getrennten Haushalts-, Finanz- und Steuerwirtschaft. Damals ging es um gemeinsame pragmatische Lösungen und nicht um die Schaffung und Einhaltung von formalisierten und verrechtlichten föderalistischen Strukturen.

Zum Beispiel war zusätzlich zu dem Prinzip der eigenen Steuerertragshoheit bei den großen Steuern als variables Element der Steuerverteilung in Art. 106 Abs. 3 GG (i.d.F. von 1949) die anteilige Inanspruchnahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer (der Länder) durch den Bund vorgesehen; und zwar zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben, insbesondere zur Deckung von Zuschüssen, welche den Ländern zur Befriedigung von Ausgaben auf dem Gebiet des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens zu gewähren sind. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 106 GG war die verfassungsrechtliche Grundlage für den so genannten kleinen Steuerverbund, also die jährlich

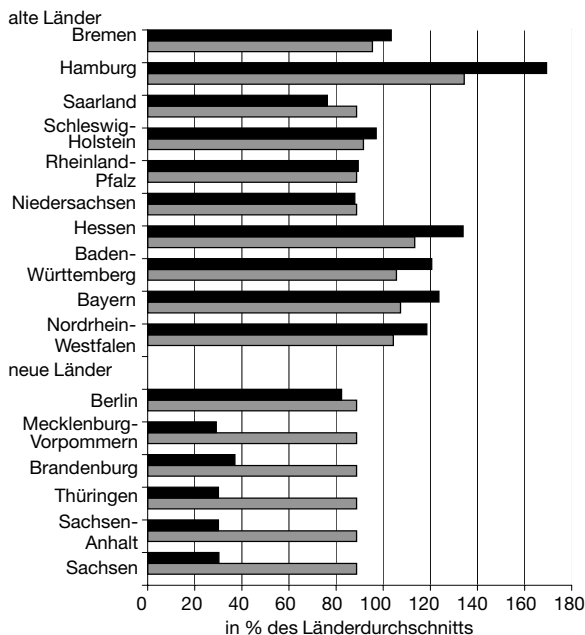
<sup>20</sup> So die Antwort der Bundesregierung vom 12. Mai 1998 in Bundestagsdrucksache 13/10726, S. 22.

<sup>21</sup> Vgl. Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen? Berichte, Vorträge und Diskussion sind veröffentlicht in: Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1996, Bd. II/1 und 2, Sitzungsberichte.

<sup>22</sup> Nota bene: Der Deutsche Juristentag war nach einer ausführlichen Diskussion dem Gutachten nicht gefolgt.

<sup>23</sup> Hierauf eine Antwort zu finden, gehört auch zu den Aufgaben der beratenden Kommunalvertreter in der Kommission, schließlich ist dieses eine alte Forderung der Kommunen.

**Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ländern vor und nach Umsatzsteuerverteilung<sup>1</sup>**  
(pro Einwohner und in % des Länderdurchschnitts)



<sup>1</sup> Oberer Balken vor Umsatzsteuerverteilung, unterer Balken nach Umsatzsteuerverteilung.

gesetzlich neu festzusetzenden Bundesanteile am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, die von 27% im Jahr 1951 auf 38% im Jahr 1955 erhöht wurden.

Wenn heute – nach der Wiedervereinigung Westdeutschlands mit den ostdeutschen Ländern – immer noch unverändert die alten Vorschläge von einem strikten Steuertrennsystem in Deutschland vorgetragen werden, dann kann das nur als ein untauglicher Versuch bewertet werden, ein abstraktes theoretisches Modell in einer völlig veränderten Realität als eine richtige und praktikierbare Lösung anzubieten. Es ist unreflektiert auch ökonomisch blind, wenn man mit der Steuerzuordnung der großen Ertragssteuern (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) auf die einzelnen Länder den entscheidenden und notwendigen Anreiz zu größerer Selbständigkeit und höheren Steuererträgen zu schaffen glaubt. Denn: Solange die neuen Länder eine gegenüber den westdeutschen Ländern so stark zurückhängende Wirtschafts- und Steuerkraft aufweisen, würde eine derartige Beschränkung auf die Einnahmen aus ihren „eigenen“ Steuereinnahmen zur Aufgabe ihrer eigenen Staatsqualität führen müssen. Ein solches Steuertrennsystem jetzt zu empfehlen, das den Ländern die beiden großen Ertragsteuern und dem Bund die Umsatzsteuern zuordnet, das ist angesichts des gegenwärtigen und absehbaren Entwicklungsstandes in den neuen Ländern weder durchgerechnet noch durchdacht!

Denn die wirtschafts- und finanzwirtschaftliche Situation in den neuen Ländern müsste jedem, der sich zur Föderalismusreform äußert, auch durch Zahlen und Fakten bekannt sein:

- Der Nettotransfer von den alten in die neuen Länder wird vom Haller Institut für Wirtschaftsforschung (IWH)<sup>24</sup> auf 83 Mrd. Euro p.a. geschätzt. Der Nachholbedarf bei der Infrastruktur wird vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) immer noch mit 80 Mrd. Euro angegeben. Wenn allein 40% der Investitionen durch Geld aus den alten Ländern finanziert werden, zeigt das, in welchem Ausmaß die neuen Länder noch von Finanzausgleichstransfers abhängig sind.
- Das aktuelle Aufkommen der gesamten Einkommensteuer und Körperschaftsteuer beträgt in den alten Ländern 133,25 Mrd. Euro und in den neuen Ländern 9,86 Mrd. Euro; letzteres sind 7,4% des Westaufkommens.

Doch was die Zuordnung der beiden großen Ertragsteuern für die einzelnen Länder bedeuten würde, die heute ihre Steuerausstattung zum größten Teil aus der Umsatzsteuerzuteilung im Rahmen des großen Steuerverbundes erhalten, das lässt sich aus den BMF-Tabellen über die Steuer- und Finanzkraft der einzelnen Länder ablesen. Hieraus ist auch leicht zu entnehmen, wie die Veränderungen zu einem *Steuertrennsystem* auf die Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ländern wirken würden; wenn also die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer voll den Ländern zustehen würden und sie dafür ihren Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer dem Bund abgeben müssten. Die Abbildung gibt anhand der Zahlen für 2002 die Steuerkraft der einzelnen Länder wieder, die sie *vor* und *nach* der Umsatzsteuerverteilung pro Einwohner und in % des Länderdurchschnitts haben.

Das zusammenfassende Ergebnis der Abbildung ist, dass die Steuerkraft je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern *nach* den Steuern vom örtlichen Aufkommen aus den Landessteuern und den Anteilen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, aber *vor* der Umsatzsteuerverteilung etwa bei 30% (Brandenburg mit einem Spitzenwert von gerade einmal 37,0%) des Länderdurchschnitts liegt. Nach der gegenwärtigen Steuerverfassung und -verteilung wird die Steuerkraft dieser Länder erst durch ihren Umsatzsteueranteil auf 88,7% des Länderdurchschnitts angehoben, also ihre Steuerkraft mehr als verdoppelt.

Vereinfacht ausgedrückt: Die Steuerkraft der neuen Flächenländer beträgt etwa ein Fünftel der Steuerkraft der finanzstärksten alten Flächenländer, wenn die Länder nur das bei ihnen vereinnahmte („örtliche“)

<sup>24</sup> Joachim Ragnitz vom IWH sieht kurzfristig wenig Aussicht, die Transfers zu senken.

Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhielten, nicht aber das Aufkommen aus der Umsatzsteuer. Bei einer solchen Divergenz wäre nicht einmal ein einheitliches Rechts- und Wirtschaftsgebiet in Deutschland aufrechtzuerhalten.

Es ist nicht sicher, ob die Befürworter eines solchen steuerlichen Trennsystems die quantitativen Auswirkungen kennen, ob sie sie billigen oder ob sie sie in anderer Weise korrigieren wollen. Sicher ist aber, dass die Föderalismuskommission sich nicht mit Vorschlägen befassen wird, die auf eine neue Teilung der Bundesrepublik hinauslaufen.

### **Wettbewerbsföderalismus als Verfassungsprinzip**

Worin bestehen die Erwartungen, wenn Wettbewerb als tragendes Verfassungsprinzip gefordert wird und was ist damit gemeint? Wenn nur allgemein der Begriff eines Wettbewerbsföderalismus verwendet wird, dann wird damit eine Ablehnung des in der bestehenden Verfassung verankerten Prinzips des kooperativen Föderalismus bekundet. Damit erschöpft sich dann meist auch schon der Inhalt und die Konkretisierung dieses Sammelbegriffs. Der ist gelegentlich auf punktuelle Änderungen in der geltenden Fassung des Grundgesetzes beschränkt, wird aber meist als Aufforderung zur grundsätzlichen Reform des Grundgesetzes und als Systemwechsel vom kooperativen zum wettbewerbsgesteuerten Föderalismus gebraucht.

Der Begriff des Wettbewerbsföderalismus wurde von Vertretern einer ökonomischen Theorie aus den Wirtschaftswissenschaften und dem betrieblichen Wettbewerbsstreben auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften übertragen. Aber wo ist hier „der Markt“, zwischen den Ländern? Wie können die Bürger eines Landes auf das Angebot eines anderen konkurrierenden Landes reagieren? Durch Abstimmung mit den Füßen, wie das simple Bild aus der Wirtschaftswissenschaft nahe legt?

Doch für die aktuelle Föderalismusdiskussion ist etwas anderes von viel weitreichender politischer Bedeutung: Wer heute eine Wettbewerbsverfassung in Deutschland einführen will, der muss zunächst beantworten, ob er auch die neuen Länder mit einbeziehen will und ob er die notwendige Chancengleichheit bei den Startbedingungen für die neuen Länder für gegeben hält<sup>25</sup>.

Diejenigen, die an die Stelle der Kooperation der Gebietskörperschaften den Wettbewerb setzen wollen, begründen dieses zuweilen mit dem Argument einer ökonomisch effizienteren und deshalb erfolgreicherer Staatstätigkeit<sup>26</sup>, aber meist mit dem Ziel einer stärkeren Autonomie der Landtage in der Gesetzgebung gegenüber der Dominanz der Bundeskompetenz. Aber Steuergesetzgebungskompetenz der Landtage

bei den Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuern bedeutet nicht nur den Ausschluss des Bundes von den Erträgen dieser Steuern, sondern heißt, dass jeder Landtag seine Gesetze für diese Steuern als jeweiliges Landesrecht gestalten kann. „Jedes Bundesland könnte mit seinem eigenen Einkommensteuergesetz in den Wettbewerb treten. Blockadesituation oder die Notwendigkeit von Kompromissen zwischen Bundestag und Bundesrat wären ausgeschlossen.“<sup>27</sup> Für die Umsatzsteuer bleibt eine einheitliche bundesweite Regelung bestehen.

Derart einschneidende Verfassungsänderungen mit dem Ziel eines Steuerwettbewerbs zwischen den Ländern haben auch gravierende Konsequenzen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Damit Zahlungsverpflichtungen und -ansprüche im Finanzausgleich nicht durch eine Erhöhung oder Senkung der Landessteuern beeinflusst werden, müssten in alle horizontalen und vertikalen Finanzausgleiche fiktive einheitliche Steuertatbestände und Steuerbemessungsgrundlagen eingefügt werden<sup>28</sup>. Wegen dieser Zusammenhänge und Konsequenzen ist es leicht nachvollziehbar, warum die Befürworter eines Steuertrennsystems prinzipiell gegen alle Finanzausgleiche sind.

Die Föderalismuskommission wird jedoch darüber keine großen Prüfungen anstellen, denn Steuertrennsystem und Finanzausgleich sind für die Kommission kein (Auftrags-)Thema.

### **Länderneugliederung**

Auch bei den Forderungen nach einem Wettbewerbsföderalismus taucht als Ultima ratio immer wieder die Neugliederung des Bundesgebiets in gleich starke und gleich große Länder auf, weil dann fast alle Probleme gelöst seien. Aber auch dafür gibt es keine Hinweise, nach welchem Muster und mit welcher Bürgerzustimmung denn diese abstrakte Modellvorstellung realisiert werden soll.

Wer völlig undifferenzierte Vorstellungen oder unrealistische Erwartungen hat und verkündet, sollte über kommende Enttäuschungen nicht überrascht sein, dieses aber nicht der Föderalismus-Kommission anlasten.

<sup>26</sup> Eine gesteigerte Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung sind als noch ausfüllungsbedürftige Ziele im Auftrag der Kommission enthalten. Eine höhere Effizienz und Anreizwirkungen waren die Doppelbegriffe, mit denen die süddeutschen Länder eine verfassungsgerechte Neuordnung des bestehenden Finanzausgleichs erreichen wollten. Ob die wettbewerbsorientierten Anzelelemente im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2005, die zu einer ziemlich wirkungslosen aber intransparenten und komplizierten Regelung geführt haben, den Vorstellungen der süddeutschen Klageländer entsprechen, ist zu bezweifeln.

<sup>27</sup> So der neueste Vorschlag von Bundesbankpräsident a.D. Hans Tietmeyer: Föderalismus bedeutet Wettbewerb, in: FAZ vom 12.9.2003.

<sup>28</sup> Vgl. Fritz Scharpf: Mehr Freiheit für die Bundesländer, in: FAZ vom 7.4.2001, S. 15.

<sup>25</sup> Darauf weist auch Bundesratspräsident Dr. Böhmert anlässlich der Einsetzung der Kommission hin, a.a.O.