

## Zukunftsforum Politik

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

Nr. 50

Udo Margedant (Hrsg.)

### **Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I**

Sankt Augustin, Dezember 2002

ISBN 3-933714-60-5

Redaktionelle Betreuung: Udo Margedant / Gisela Reuter

### **Inhalt**

Vorwort	7
Reform des deutschen Föderalismus <i>Udo Margedant</i>	9
Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich <i>Herbert Dachs</i>	32
Wie bewältigt die Schweiz die europäische Herausforderung der Multikulturalität? <i>Lidija Basta Fleiner / Thomas Fleiner</i>	48
Autorinnen / Autoren	76
Projekt: Föderalismusreform	77

---

### **Download-Publikation**

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

## Vorwort

In der Diskussion über die Zukunft politischer Ordnungen in Europa aber auch in der Verfassungsentwicklung vieler europäischer Staaten zeichnet sich ein Trend zur Dezentralisierung und Föderalisierung ab. Dies spiegelt sich nicht zuletzt gegenwärtig in den Beratungen im Europäischen Konvent wider. Gleichzeitig stehen existierende föderale Staaten wie Deutschland, Österreich, Belgien und die Schweiz gegenwärtig unter einem hohen Reformdruck.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung greift in ihrem Projekt Föderalismusreform Aspekte der vor allem in Politik und Wissenschaft geführten Diskussion auf. Nachdem in einem ersten Schritt anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung Möglichkeiten der Reform des Föderalismus in Deutschland vorgestellt wurden, beleuchtet das Projekt mit den beiden Heften „Föderalismus in Europa“ die europäische Ebene.

Heft I befasst sich mit föderalen Ordnungsmodellen in Europa, die auf längeren geschichtliche Erfahrungen aufbauen. Der einleitende Beitrag „Reform des deutschen Föderalismus“ skizziert die Entwicklung föderaler Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland sowie die hier erwachsenen Problemfelder und greift die laufende Reformdiskussion auf, die von Seiten der Politik wie auch der Wissenschaft geführt wird. „Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich“ umreißt nach einem Blick auf die Geschichte des österreichischen Föderalismus die gegenwärtige Struktur, um dann auf Defizite und daran sich orientierende Reformvorschläge einzugehen. Der Beitrag „Wie bewältigt die Schweiz die europäische Herausforderung der Multikulturalität?“ geht einleitend auf die Multikulturalität als Herausforderung für den Nationalstaat ein, um daran anknüpfend als Spezifika des Schweizer Staatswesens die politische Legitimität des Volkes, das Demokratieverständnis, das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie sowie den „neuen“ Föderalismus in der reformierten Bundesverfassung zu entfalten.

In Heft II werden mit Belgien, Großbritannien und Spanien Verfassungsordnungen vorgestellt, die sich in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in unterschiedlichem Ausmaß in Richtung auf Bundesstaaten entwickelt haben. Der Beitrag „Aspekte und Perspektiven des belgischen Föderalismus“ zeichnet die Konfliktlinien Sprache, Wirtschaft sowie Weltanschauung nach, die über mehrere Staatsreformen zwischen 1970 und 2001 in einen föderalen Staat mündeten, dessen Zusammenhalt nach wie vor gefährdet ist. „Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien“ geht im Rückgriff auf die Geschichte der Frage nach, ob die Anwendung des Föderalismusbegriffs auf Spanien über-

haupt zu rechtfertigen ist und untersucht, inwiefern föderalistische Elemente in der Verfassungsentwicklung seit 1978 ihren Niederschlag gefunden haben, um abschließend die aktuelle, sich seit 1998 verschärfende Verfassungsdebatte in der Wissenschaft wie in der Politik nachzuzeichnen. Im Beitrag „Devolutions- und Verfassungsreformprozess in Großbritannien“ werden die verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen Föderalismus und Devolution herausgearbeitet, die Verfassungspraxis und die intendierten bzw. auch nicht intendierten Folgen der Devolution-Politik dargestellt, die ein Verfassungsexperiment ist, dessen Potential noch lange nicht ausgeschöpft ist. Im abschließenden Beitrag „Föderalismus als Gestaltungsprinzip für Europa“ wird vor dem Hintergrund der laufenden Beratungen des EU-Konvents die Wiederbelebung des Föderalismusbegriffs in der europäischen Debatte thematisiert und als Systemmodell für die erweiterte Europäische Union diskutiert.

# Reform des deutschen Föderalismus

*Udo Margedant*

In Politik, Wissenschaft und Wirtschaft wird in den letzten Jahren eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland intensiv diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration - stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Aber auch allgemein ist die Frage gestellt, ob der deutsche Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist. Die Reformdiskussion in den neunziger Jahren orientiert sich im Unterschied zu früheren Diskussionen, die in den sechziger Jahren den kooperativen Föderalismus zum Gegenstand hatte und in den siebziger und achtziger Jahren die Politikverflechtung als Hindernis für eine Reform kritisierte, an der ökonomischen Theorie und tritt für den Wettbewerbsföderalismus ein, der gegebenenfalls auch auf Kosten der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für mehr Effizienz sorgen soll. Dabei sollen Dezentralisierung und Entflechtung von Ausgleichsmaßnahmen begleitet werden, die der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder Rechnung tragen.

## **1. Das Spannungsfeld von Autonomie und Solidarität**

Charakteristisch für den deutschen Föderalismus ist es, dass er zu keiner Zeit am Ideal einer klaren Aufgabentrennung der Bundes- und Landesebene orientiert war. Vielmehr herrschte bereits in den Verfassungen von 1871 und 1919 eine gesamtstaatliche Kooperation unter funktionalen Aspekten vor; d.h. die verschiedenen staatlichen Ebenen sind in unterschiedlicher Funktion für bestimmte Politikfelder verantwortlich. In der geschichtlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesstaatsprinzip immer stärker Züge eines kooperativen Föderalismus angenommen mit der Konsequenz, dass die Entscheidungsebenen zwischen Bund und Ländern immer stärker verflochten und vermischt wurden. Diese Entwicklung ist gleichsam in den verfassungsrechtlichen Konstruktionsprinzipien angelegt; denn das Grundgesetz verpflichtet den Bund und die Länder zu einer engen Zusammenarbeit bei einer Vielzahl von staatlichen Aufgaben und Kompetenzen. Eine markante Zäsur stellte die Verfassungsreform von 1969 dar die dem Bund die Befugnis einräumte, die Länder auf eine einheitliche Linie in der Konjunktur- und Haushaltspolitik zu verpflichten. Die Länder erhielten zwar im Gegenzug über den Bundesrat weiterreichende Rechte der Zustimmung. Die hieraus resultierende weitere Verstärkung des Beteiligungs- und Exekutivfödera-

lismus erstreckte sich auch auf jene Bereiche, die der Gesetzgebungskompetenz der Länder verblieben sind. Verlierer dieser Umformung der Entscheidungsstrukturen sind die Landesparlamente in ihrer Funktion als Gesetzgeber und Institution dezentraler Politikformulierung. Ihr Kompetenzverlust wird durch die Institution Bundesrat nicht kompensiert. Die Landtage können allenfalls auf der Länderebene ihre Kontrollfunktion dadurch wahrnehmen, dass sie ihre Frage- und Kontrollrechte verstärkt ausüben. Ein zusätzliches Instrument der Politikverflechtung wurde 1969 zudem mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG geschaffen. Art. 91a GG verpflichtet Bund und Länder zur gemeinsamen Planung, Entscheidung und Finanzierung bei Aufgaben, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen.<sup>1</sup> Mit Hilfe von Finanzaufweisungen hat sich der Bund auf diesem Weg Zugang zu den Ländern obliegenden Aufgabenbereichen verschafft. Zusätzlich hat der Bund seinen Einfluss auf die Länder über seine Kompetenzen in der Rahmengesetzgebung ausgeweitet.

Der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auch in Fragen, die Länderinteressen berühren, auf den Bund vor allem durch extensive Auslegung der konkurrierenden Gesetzgebung hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 in der alten Fassung weiter Vorschub geleistet. Hieran hat auch die Neufassung der Bedürfnisklausel 1994 wenig geändert. Obwohl im neuen Absatz 2 des Artikels 72 GG an Stelle der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ verankert ist, wird dadurch der Autonomieverlust der Länder nicht wirkungsvoll eingedämmt. Vielmehr kann der Bund unter der Voraussetzung die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ oder die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu wahren, nach wie vor nach Art. 75 GG in bestimmten Politikfeldern<sup>2</sup> Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder erlassen.

Die Gesetzgebungskompetenzen liegen also überwiegend beim Bund unter Mitwirkung der Länder über den Bundesrat, während die Länder neben dem Vollzug der Gesetze Verwaltungszuständigkeiten und Kompetenzen bei der Entscheidung über die öffentlichen Ausgaben wahrnehmen. Da aber der Bund auch Bestand

---

<sup>1</sup> Nach Art. 91 a GG sind dieses der Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Art. 91b GG umschreibt im Unterschied zu Art. 91a GG eine freiwillige Kooperation im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung.

<sup>2</sup> U.a. allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens, allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse, Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung.

und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden im wesentlichen bestimmt, führt die Politikverflechtung dazu, die Kompetenzen so zu verteilen, dass dem Interesse gesamtstaatlicher Steuerung und möglichst bundeseinheitlicher Politik gedient wird. Diese Form der Politikverflechtung birgt zudem auf der institutionellen Ebene bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die Gefahr einer „Blockade“ in sich.

Eigentlich sollte das föderal organisierten Staaten immanente Spannungsfeld von Autonomie und Solidarität der Gliedstaaten die schwierige Aufgabe lösen, die sichere Mitte zwischen Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder einerseits und solidarischer Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit aller Glieder des Bundes zu finden. In der Realität des deutschen Föderalismus ist dieses Spannungsfeld jedoch tiefgreifenden Problemen ausgesetzt, die seit fast einem Vierteljahrhundert Anlass zu permanenter Kritik geben.

## **2. Der kooperative Föderalismus in der Finanzverfassung**

Die vielfältigen Verschränkungen und Verflechtungen haben die Finanzverfassung,<sup>3</sup> die in Konkretisierung des allgemeinen bundesstaatlichen Prinzips in der Systematik des VII. Abschnitts des Grundgesetzes die Verteilung der Kompetenzen regelt, mit der Finanzverfassungsreform von 1969 zu einem Verbundsystem modifiziert.

Ein Charakteristikum einer funktionierenden bundesstaatlichen Ordnung ist, dass die Zuständigkeit für die Erbringung einer Staatsaufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung in einer Hand vereinigt sind. Nach Artikel 104a GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Bund und Ländern ist es verwehrt, Vorhaben zu finanzieren, die nicht in den Bereich ihrer Verwaltungszuständigkeit fallen. Die Verantwortung für die Ausgaben richtet sich also nach der Verwaltungs- und nicht nach der Gesetzgebungszuständigkeit. Prinzipiell untersagt das Konnexitätsprin-

---

<sup>3</sup> Siehe zur Finanzordnung auch die Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung im Rahmen des Projekts Föderalismusreform. Allgemein: Udo Margedant: Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin 2001; zu speziellen Fragen: Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus, Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001; Hans-Wolfgang Arndt: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen, Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001.

zip – das im juristischen Sinne den natürlichen wirtschaftlichen Zusammenhang wechselseitiger Ansprüche meint – in Artikel 104a Abs. 1 GG also jeder staatlichen Ebene, der anderen Ebene im Bundesstaat die Finanzierung ihrer Aufgaben aufzuerlegen.<sup>4</sup> Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip sind nur erlaubt, wo es das Grundgesetz ausdrücklich gestattet. Hierzu zählen neben den bereits erwähnten Regelungen der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a Abs. und Art. 91b Satz 2 die Bestimmungen in Art. 104a Abs. 2 bis 4 welche die Gewährung von Geldleistungen und Finanzhilfen und bestimmte Verwaltungsaufgaben regeln, sowie die Sozialversicherungszuschüsse nach Art. 120. Im weiteren fallen unter diese Formen der Mischfinanzierungen auch die Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes an die Länder für den Öffentlichen Personennahverkehr.<sup>5</sup> Diese Instrumente eröffnen dem Bund Mitwirkungsmöglichkeiten in Länderangelegenheiten und erfordern notwendige Kooperationen, die auf Länderseite von der Exekutive geführt werden und damit wiederum zu Lasten der Länderparlamente gehen.

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzverfassung seit der Finanzreform 1969, die mit dem „Großen Steuerverbund“ die ertragreichsten Steuerarten – neben der Einkommen- und Lohnsteuer auch die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer – zu Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder zusammengeführt hat, besitzen die Ländern kaum noch Eigenständigkeit in der Steuerpolitik. Bis auf wenige unbedeutende Ausnahmen ist bei den Steuern der Bund für die Gesetzgebung und die Wahl der Steuersätze zuständig. Da die Finanz- und Steuergesetze das Verhältnis von Bund und Ländern betreffen, sind sie zustimmungspflichtig. Damit sind die Länder(exekutiven) zwar über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung beteiligt, aber kein einzelnes Bundesland kann die Steuersätze oder die Steuerbemessungsgrundlage für die landeseigenen Steuern in eigener Verantwortung verändern.

Die Überwälzung finanzieller Lasten durch die Bundesgesetzgebung<sup>6</sup> haben die

---

<sup>4</sup> Es stehen sich aber in der Finanzverfassung nur Bund und Länder und die Länder untereinander gegenüber; die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Bestandteile der Länder. Ihnen werden Finanzhilfen des Bundes deshalb auch durch das jeweilige Land zugeleitet.

<sup>5</sup> Zur Problematik dieser Zuweisungen, siehe: Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus, a.a.O., S.19f.

<sup>6</sup> Hierzu zählen die besonders kostenträchtigen gesetzlichen Regelungen zur Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz), die Ende der neunziger Jahre fünfzig Milliarden DM überstieg, und der Anspruch auf einen Kindergartenplatz. Letzterer beläuft sich zur Zeit auf etwa zehn Milliarden € für Investitionen und rund zwei bis 3,5 Milliarden für den

finanziellen Möglichkeiten von Ländern und Gemeinden,<sup>7</sup> selbstverantwortlich Politik zu gestalten haben, erheblich verringert und zugleich Folgen für den politischen Handlungsspielraum der Länder. „Ein weiterer Aspekt der faktisch eingeschränkten Selbständigkeit ist, dass finanzschwache Länder sich ihre Zustimmung zu Maßnahmen des Bundes ‚abkaufen‘ lassen und im Bundesrat Regelungen zustimmen, die die Stellung der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund schwächen.“<sup>8</sup>

Der Finanzausgleich, das wichtigste Instrument im deutschen Föderalismus, um die Verteilung der Stereinnahmen auf die Gebietskörperschaften zu regeln, ist zunehmend in die Kritik geraten. Die Kritik setzt ökonomisch gesehen an den negativen Anreizwirkungen des Systems an.<sup>9</sup> Wenn das zusätzliche Steueraufkommen der Länder in hohem Maße umverteilt wird, verliert der steuerzahlende Bürger Einfluss auf die politische Willensbildung in seinem Lande, weil er die Entscheidungsträger in seinem Lande nur noch eingeschränkt für ihr politisches Handeln verantwortlich machen kann. Den Ländern gehen Anreize für den Ausbau ihrer Steuerquellen verloren. „In einem formal-rechtlichen Sinne reduziert der

---

laufenden Betrieb. Diese Kosten sind von den Gemeinden und über Investitions- und Betriebskostenzuschüsse von den Ländern zu tragen. Siehe Thomas Kreuder: Gestörtes Gleichgewicht. Die Gefährdungen der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/97, S. 31-36.

<sup>7</sup> Auch die Kommunen haben nur eingeschränkte finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Ihr Anspruch auf Selbstverwaltung ist zwar durch Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) und Landesverfassung garantiert, aber in der Praxis können sie nur beschränkt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen (z.B. Bau und Betrieb von Museen, Theatern, Sportstätten oder Büchereien). Wichtige Aufgaben sind den Gemeinden vorgeschrieben, wie z.B. die Sozialhilfe oder die Jugendwohlfahrt; sie können diese jedoch autonom durchführen. Vom Land und von den Gemeinden gemeinsam werden außerdem Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen, wie das Schulwesen, die Polizei und der Straßenbau. Daneben haben die Gemeinden in steigendem Maße Auftragsangelegenheiten unter Weisung des Bundes oder des Landes durchzuführen. Hierunter fallen u.a. der Unterhalt von Einwohnermelde-, Standes- oder Kreiswehrrersatzämtern, die Durchführung von Wahlen und Volkszählungen oder das Bauaufsichtswesen.

<sup>8</sup> Thomas Kreuder, a.a.O., S. 34.

<sup>9</sup> Siehe hierzu u.a. Hans-Wolfgang Arndt: Finanzausgleich und Verfassungsrecht. Gutachten im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, Mannheim 1997; Bernd Huber: Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97; Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/Main 2000.

Finanzausgleich zudem die in der Bundesrepublik ohnehin stark beschnittene Finanzautonomie weiter, wodurch die Unabhängigkeit ihrer Haushaltsführung und somit ihre Eigenständigkeit in Frage gestellt sind.“<sup>10</sup> Kritisch angemerkt wird auch, dass ein Finanzausgleich, der auf aktuellen Einnahmen oder Ausgaben basiert, Verantwortungslosigkeit in der Haushaltsführung fördere. Solange Fehlbeträge im Haushalt gemäß dem Prinzip der Solidarität von den Ländern und dem Bund getragen werden, bestehe kein Anreiz, solche Fehlbeträge zu vermeiden.

### **3. Reforminitiativen von politischer Seite**

Die Kritik an der Praxis der Politikverflechtung<sup>11</sup> orientiert sich an mehreren zentralen Problemen: der Definition und Abgrenzung der Kompetenzen, der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat und einzelstaatlicher Ebene sowie den Mechanismen im Mehrebenensystem, welche die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen regeln.

Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung ist seit Mitte der achtziger Jahre ein Dauerthema von Politik und Verwaltung.<sup>12</sup> Die Interfraktionelle Arbeitsgruppe „Kompetenzen der Landtage“ von 1984, diverse Föderalismus-Kommissionen und Gremien im Umfeld der Verfassungsreform 1994, oder Enquete-Kommission der Länder entwickelten Reformansätze zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Hieraus sind eine Reihe von diskussionswürdigen Vorschlägen hervorgegangen, die zum Teil auch auf die Reformdiskussion von 1976 zurückgehen. Jedoch sind bislang die Strategien zur Umsetzung von wenig Erfolg gekennzeichnet.

Im Folgenden werden einige neueste Reformüberlegungen skizziert, die in Richtung auf einen Wettbewerbs- oder Konkurrenzföderalismus zielen. Im Unterschied zum Verbundföderalismus mit seinen verflochtenen Entscheidungsstrukturen und dem Bemühen Unterschiede einzuebnen, strebt er eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung an. Dieses soll vor allem durch Stärkung der

---

<sup>10</sup> Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland, a.a.O., S. 14.

<sup>11</sup> Grundlegend: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

<sup>12</sup> Vgl. Ursula Münch/Tanja Zinterer: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985 – 2000, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31/2000, S. 675-680.

Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzen der Länder – und damit der Landtage – im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten ebenso wie in den damit unauflöslich verbundenen föderativen Finanzbeziehungen erreicht werden. Neben Entflechtung werden dabei auch ein Mehr an Autonomie, Subsidiarität und Wettbewerb der Länder gefordert.<sup>13</sup>

Grundgedanken des Konzepts eines Wettbewerbsföderalismus finden sich ab Herbst 1997 in mehreren Reformansätzen der FDP und ihr nahestehender Einrichtungen,<sup>14</sup> so z.B. im Positionspapier der Naumann-Stiftung „Wider die Erstarrung in unserem Staat – Für eine Erneuerung des Föderalismus“<sup>15</sup> und dessen nachfolgender Konkretisierung „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“<sup>16</sup>. Die „Reformkommission Soziale Marktwirtschaft“, der neben Wissenschaftlern auch Politiker aus der damaligen christlich-liberalen Regierungskoalition der Opposition angehörten, hob als Hauptursachen der Föderalismuskrise den „Mangel an eigenständiger Kompetenz, weitestgehende Nivellierung und gegenseitige Haftung“ hervor.<sup>17</sup>

Die Reformdiskussion wird auch von den Landesexekutiven aufgegriffen, die erkannt haben, dass sie zwar über den Bundesrat ihre Mitwirkungskompetenzen verstärken konnten, aber zugleich ihre eigentliche Gestaltungskompetenz durch die Ausdünnung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse vermindert wurde. Die Ministerpräsidenten Bayerns und Baden-Württembergs haben ab 1996 mehrere Initiativen mit dem Ziel gestartet, den Wettbewerbsgedanken auch im Föderalismus zu stärken. Edmund Stoiber und Erwin Teufel plädierten für mehr Konkurrenz unter den Ländern, für mehr „Vielfalt in der Einheit“; d.h. sie verstanden hierunter keine „Absage an Gemeinsamkeiten, an Chancengerechtigkeit, an Gleichwertigkeit

---

<sup>13</sup> Zur Entwicklung des Begriffs „Wettbewerbs“- oder „Konkurrenzföderalismus, siehe: Dietmar Braun: Der bundesstaatliche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen, in: Staatwissenschaften und Staatspraxis 7 (1996), S. 101-135.

<sup>14</sup> Siehe hierzu: Thomas Fischer/Martin Große Hüttmann: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 132-136.

<sup>15</sup> Abgedruckt in: FAZ vom 05.02.1998.

<sup>16</sup> Abgedruckt in: FAZ vom 22.08.1998.

<sup>17</sup> Reformkommission Soziale Marktwirtschaft: Reform der Finanzverfassung, Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, 10.07.1998.

der Lebensverhältnisse, an einen gerechten Finanzausgleich.“<sup>18</sup> Insbesondere mahnten sie die Neugestaltung des Finanzausgleichs an.<sup>19</sup> Den Initiativen der beiden Länder schloss sich 1999 die hessische Landesregierung. In einer gemeinsamen Position vom 8. Juli 1999<sup>20</sup> präzisierten die Ministerpräsidenten ihre Reformvorstellungen. Sie kommen zu der Schlussfolgerung, dass wegen der stetigen Verlagerung der Kompetenzen der Länder auf den Bund, der immer intensiveren Verflechtung der Finanzkompetenzen und der Zunahme von Zuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben sowie mischfinanzierten Aufgaben die finanzielle Eigenverantwortung der Länder im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern aber auch im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs geschwächt wurde. Durch die hohe Ausgleichsintensität und hohe Ausgleichszahlungen im Finanzausgleich „werden die Verantwortlichkeiten verwischt, das Budgetrecht der Länderparlamente relativiert, für den Bürger Erfolg bzw. Misserfolg der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Haushaltspolitik eines Landes verzerrt.“<sup>21</sup> Den Ausweg aus diesem „unitarisch-zentralistischen“ Föderalismus<sup>22</sup> sehen die Ministerpräsidenten in einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips bei gleichzeitiger Rückführung des Prinzips der Bundesstaatlichkeit auf die Verpflichtung, „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten. Die damit verbundene Forderung, den Ländern zu ermöglichen, ihre spezifischen Stärken besser entfalten zu können impliziert einen Wettbewerbsföderalismus, der jedoch voraussetzt, dass die grundsätzliche Chancengleichheit unter den Ländern sichergestellt ist. Der Wettbewerb der Länder

---

<sup>18</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 91 vom 14.11.1996, S. 991-992.

<sup>19</sup> Vgl. u.a. Regierungserklärung des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Bayerischen Landtag vom 04.02.1998: „Föderaler Wettbewerb: Deutschlands Stärke – Bayerns Chance“.

<sup>20</sup> „Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder“. Gemeinsame Position der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn 1999.

<sup>21</sup> Modernisierung des Föderalismus, a.a.O., S.6.

<sup>22</sup> Modernisierung des Föderalismus, a.a.O., S. 7f.: „Der Bund hat gegenüber den Ländern ein erdrückendes Übergewicht an Kompetenzen gewonnen; die Distanz zwischen den Entscheidungsträgern in Bonn und den Betroffenen vor Ort ist gewachsen; entscheidungsrelevant wurde primär der den Konsens ermöglichende kleinste gemeinsame Nenner anstelle konkreter regionaler Präferenzen und zu Lasten der in der Sache besten Lösung; Bürgernähe wich bürokratischer Distanz; den Ländern und vor allem den Länderparlamenten ging erheblicher politischer Gestaltungsspielraum verloren.“

um die besten politischen Lösungen beinhaltet vor allem wieder stärker am Prinzip der Subsidiarität und Dezentralität ausgerichtete Entscheidungsstrukturen, mehr Bürgernähe und effizientere Entscheidungsverfahren, die den regionalen Gegebenheiten sowie den Präferenzen der Bürger besser Rechnung tragen, mehr Ideenwettbewerb um die besten politischen Lösungen und Ausrichtung landesspezifischer Wirtschafts- und Finanzpolitik an den Bürgern des jeweiligen Landes. Konkret fordern die Ministerpräsidenten die Rückführung der Bundeskompetenzen und die Stärkung der Befugnisse der Landtage,<sup>23</sup> den Abbau der Mischfinanzierungen, eine eigene Steuerautonomie der Länder<sup>24</sup> und eine Begrenzung der Ausgleichswirkungen und Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs. Darüber hinaus sollen auch im Bereich der Sozialversicherungen die Länderverantwortung und föderale Strukturen gestärkt werden.

Das neue Leitbild eines wettbewerbsorientierten Föderalismus wird in der politischen Landschaft in jüngster Zeit vor allem durch die CDU und ihr nahestehender Einrichtungen<sup>25</sup> propagiert. Die CDU-Präsidiumscommission „Spielraum für kleine Einheiten“ tritt nachdrücklich für klare Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche auf allen staatlichen Ebenen und für die Durchsetzung des Konne-

---

<sup>23</sup> Über eine Verfassungsreform sollen eine Positivliste von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes erarbeitet und gleichzeitig auf den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen verzichtet werden bzw. alternativ das grundgesetzsätzliche System der Gesetzgebungszuständigkeiten unter Kürzung der Gegenstände in Art. 74 GG beibehalten werden mit dem Ziel, die Gesetzgebungskompetenz der Länder z.B. im Versammlungsrecht, der außerschulischen beruflichen Bildung, der Förderung der wissenschaftlichen Forschung, des Wohnungswesen oder der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser zu stärken. Die Reformvorschläge beinhalten eine Änderung der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG hinsichtlich einer Streichung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens und der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse. Gestärkt werden sollen auch die Länderkompetenzen im Spannungsfeld mit der Gesetzgebung der EU.

<sup>24</sup> Die Landesgesetzgebungskompetenzen bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Erbschaft- und Schenkungsteuer sollen rückgeholt werden; ein Zuschlags- bzw. Tarifgestaltungsrecht für die Länder bei den leistungsbezogenen Steuern mit einheitlicher Bemessungsgrundlage soll durch eine Steuerreform der Unternehmen-, Einkommen- und Körperschaftsteuer geschaffen werden. Die Umsatzsteuer soll als Ausgleichsinstrument bei Aufgaben- und Ausgabenverschiebung zwischen Bund und Ländern beibehalten werden.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu auch das Projekt Föderalismusreform der Konrad-Adenauer-Stiftung; insbesondere: Thomas de Maizière/Hartmut Perschau/Karlheinz Weimar u.a.: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, Zukunftsforum Politik Nr. 44, Sankt Augustin 2002.

xitätsprinzips ein.<sup>26</sup> Inhaltlich decken sich die Reformvorschläge weitgehend mit den oben genannten Forderungen der drei Ministerpräsidenten. Der Reform-Katalog<sup>27</sup> enthält bezüglich des Verhältnisses von Bund und Ländern eine Lockerung des Zugriffs des Bundes im Rahmen von Art. 72 GG durch die Aufnahme einer Klausel, die neben der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch die unterschiedliche Berücksichtigung der „Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Länder“ beinhaltet. Gefordert wird - bei Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung<sup>28</sup> - die Einführung der „umgekehrten konkurrierenden Gesetzgebung“, die jedem Land die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Bundesgesetze zu ersetzen oder nach landesspezifischen Gesichtspunkten zu ändern. Wie in allen Reformvorschlägen im Sinne des Wettbewerbsföderalismus werden außerdem Flexibilisierung, Entflechtung und klare Verantwortlichkeit im Bereich der Mischfinanzierung gefordert.

Solche Vorschläge zur Föderalismusreform, zur Neuverteilung von Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden mittlerweile von allen politischen Parteien aufgegriffen und diskutiert. Ein Beispiel hierfür ist die aus acht Abgeordneten und sieben Sachverständigen<sup>29</sup> zusammengesetzte Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“. Sie erhielt im August 1999 den Auftrag, Empfehlungen zu Problemen und Reformansätzen zum Erscheinungsbild des Föderalismus vorzulegen. Im März 2002 legte sie ein Reformpapier vor, in dem eine massive Beschneidung der Machtbefugnisse des Bundes und der Europäischen Union zu Gunsten der Länder gefordert wird. Darin ist auch der bereits erwähnte Vorschlag enthalten, dass die Länder in ausgewählten Bereichen berechtigt sein sollten, Bundesgesetze durch eigene Regelungen zu ersetzen.

---

<sup>26</sup> Starke Bürger. Starker Staat. Zur Fortentwicklung unserer gesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Ordnung. Als Diskussionspapier beschlossen vom CDU-Bundesvorstand am 09. Oktober 2000.

<sup>27</sup> Starke Bürger. Starker Staat, a.a.O., S. 30-34.

<sup>28</sup> Überführung der Gesetzgebungsbereiche in die Kompetenz des Bundes (weite Teile des Rechts- und Gerichtswesens, das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht (ohne die Arbeitsmarktpolitik). Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung, Förderung der wissenschaftlichen Forschung u.a.) und in die ausschließliche Kompetenz der Länder (Notariatswesen, Versammlungsrecht, öffentliche Fürsorge, außerschulische berufliche Bildung, Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung, Wohnungswesen, soziale Infrastruktur und Krankenhäuser u.a.).

<sup>29</sup> Hans-Wolfgang Arndt, Peter Badura, Gisela Färber, Ursula Münch, Heinrich Oberreuter, Hans-Peter Schneider und Rainer-Olaf Schultze.

Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) hat auf ihrer Jahreskonferenz im Dezember 1998 in Potsdam eine „umfassende Überprüfung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ auf die Tagesordnung gesetzt. Die angestrebte Modernisierung des Bundesstaates beinhaltet ein breites Spektrum untereinander vernetzter Bereiche von der Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und der Entflechtung der Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung, über die Stärkung der autonomen Gestaltungsmacht der Länder, die konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips und Entflechtung gegenwärtig bestehender Überschneidungen bei der Finanzierungsverantwortung, die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bis hin letztlich auch zur Frage einer Neugliederung des Bundesgebietes. Die MPK-Initiative scheiterte jedoch zunächst und wurde nur in der länderoffenen Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien unter dem Titel „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ fortgesetzt. Der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement hat in seiner Rede „Verantwortung – Entscheidungsfähigkeit – Transparenz. Gedanken zur Modernisierung des Föderalismus in Deutschland“ am 18. Juni 2001 im Bundesrat betont, dass die Ministerpräsidenten über einen verbindlichen Fahrplan zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen weitgehend einig sind. Er nennt in diesem Zusammenhang folgende Ziele: mehr Transparenz und klare Verantwortung für politische Entscheidungen, Erweiterung der Gestaltungsspielräume der Länder und der Handlungsmöglichkeiten der Länderparlamente sowie angemessene Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. In einem erneuten Anlauf forderte die MPK vom 20. Dezember 2001 eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung durch klarere Abgrenzung von Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips. Sie beschloss hierzu die Einsetzung eines Lenkungsausschusses „Föderalismusreform“ und zweier Arbeitsgruppen „Finanzen“ und „innerstaatliche Kompetenzabgrenzung“. Ein Zwischenbericht mit konkreten Ergebnissen soll im Frühjahr 2003 vorgelegt werden. Im März 2002 fasste der Bundesrat den Beschluss, dass im Zuge der angestrebten Neugestaltung der föderativen Aufgabenteilung und der Finanzbeziehungen nach 2004 die Aufteilung der nationalen Kofinanzierung (Mischfinanzierung) zwischen Bund und Ländern zu überprüfen und weiter zu entwickeln sei. Angesichts der komplexen Politikverflechtungsstrukturen und der politischen Rahmenbedingungen ist eine tiefgreifende Reform des Föderalismus in absehbarer Zeit kaum zu erwarten, was jedoch eine prinzipielle Reformfähigkeit nicht ausschließt. Ein erster Schritt ist mit der Reform des Finanzausgleichs ab 2005 erfolgt.

#### 4. Reform des Finanzausgleichs ab 2005

Die beiden süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg klagten 1998, gestützt auf ein Gutachten von Hans-Wolfgang Arndt,<sup>30</sup> gegen den damals geltenden Finanzausgleich mit der Begründung, dass das Ausgleichssystem zu einer „massiven Veränderung der Finanzkraftreihenfolge“ unter den Ländern führe und deshalb verfassungswidrig sei. Dieser Klage schloss sich auch das Land Hessen an.

Das Bundesverfassungsgericht urteilte in seiner Entscheidung vom 11.11.1999 als Normenkontrollinstanz systemimmanent, d.h. im Rahmen der gegebenen Finanzordnung des Grundgesetzes. Es gab jedoch in seiner Urteilsbegründung auch den Beschwerdeführern Recht: „Mit einer gewissen historischen Berechtigung könne die Bewahrung der historischen Individualität der verschiedenen Länder und der regionalen Pluralität Deutschlands als wichtiges Ziel der bundesstaatlichen Ordnung gelten. Voraussetzung sei allerdings ein gewisses Maß an Finanzautonomie (...) Die vom Bundesstaatsprinzip intendierte bessere Aufgabenerfüllung durch dezentrales und sachnäheres Entscheiden sowie das vom Bundesstaatsprinzip gesicherte Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern setzten den Erhalt der finanziellen Grundlagen eines solchen begrenzten Wettbewerbs voraus. Eine völlige Einebnung der Finanzkraftunterschiede, wie sie vom geltenden Finanzausgleichsgesetz bewirkt werde, widerspreche diesem Grundgedanken. Eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Föderalismus liege in der innovationsfördernden Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund.“<sup>31</sup> Damit haben systemverändernde Reformvorstellungen, die einen Wettbewerbsföderalismus anstreben, eine gewisse Unterstützung durch das Gericht erhalten.<sup>32</sup>

Das Bundesverfassungsgericht erteilte dem Gesetzgeber einen doppelten Auftrag. Zunächst sollte er den Intentionen von Artikel 106 Absatz 3 und 4 (vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens) und Artikel 107 Absatz 2 GG (Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen) entsprechen. Die dort vorgegebenen Grundsätze sind dann gesetzlich zu konkretisieren und zu vervollständigen. Das Gericht forderte, einen „Maßstab für die Bestim-

---

<sup>30</sup> Hans-Wolfgang Arndt: Finanzausgleich und Verfassungsrecht, a.a.O.

<sup>31</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Abs.-Nr. 213 f.

<sup>32</sup> Siehe: Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/Main 2000, S. 1 ff.

mung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder“ fest zu legen, nach denen die „Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit zu berechnen sind“<sup>33</sup>. Im Rahmen dieses „Maßstäbengesetzes“ sind „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs zu benennen. Das maßstabgebende Gesetz, das allgemein, rationalplanend und längerfristig angelegt sein soll, müsse in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, „die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen.“<sup>34</sup> Diese Vorgaben setzen aber auch voraus, das verfassungsrechtlich in nur unbestimmten Begriffen – „laufende Einnahmen“, „notwendige Ausgaben“ oder „Finanzkraft“ - festgelegte System zu konkretisieren.

Das Gericht forderte vom Gesetzgeber mehr Klarheit bei der Definition von Finanzkraft als Maßstab für einen Ausgleich. Da das Grundgesetz als Bezugspunkt das Kriterium der Einwohnerzahl vorgegeben habe, bedürften Sonderlasten durch Seehäfen oder die höhere Gewichtung der Einwohnerzahl von Stadtstaaten besonderer Rechtfertigung und Prüfung. Allgemeine Maßstäbe müsste der Gesetzgeber auch bei der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden ausformen und festlegen. Kritisch äußerte sich das Gericht zu den Bundesergänzungszuweisungen, die „ergänzende Korrekturen“ ermöglichen, aber „weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“ sollen.<sup>35</sup> Die Umverteilungswirkung der bisherigen Praxis des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen ginge hingegen soweit, dass im Ranking der Bundesländer die finanzstarken Länder hinter die finanzschwachen zurückfallen und somit die Reihenfolge nach der Finanzkraft praktisch auf den Kopf gestellt werde.

Im Juni 2001 verständigten sich der Bund und die Länder über ein Maßstäbengesetz<sup>36</sup> als Grundlage des neu zu fassenden Finanzausgleichsgesetzes, das die

---

<sup>33</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Abs.-Nr. 274.

<sup>34</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Abs.-Nr. 282.

<sup>35</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98, Absatz-Nr. 329.

<sup>36</sup> Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG), in: BT-Drucksachen 14/5951, 14/5971 und 14/6581 vom 5. Juli 2001. Vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz, BT-Drucksache 14/6533.

Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts befolgt, bis 2005 klare und widerspruchsfreie Grundsätze des Ausgleichs zwischen den Bundesländern festzulegen. Der Kompromiss war zustande gekommen, als sich der Bund bereit erklärt hatte, die Annuitäten des westdeutschen Länder beim Fonds Deutsche Einheit ab 2005 bis 2019 in Höhe von jährlich 2,5 Mrd. DM zu übernehmen. Das im Dezember 2001 verabschiedete Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) <sup>37</sup> regelt von 2005 bis zum Jahr 2019 den Finanzausgleich auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes, die Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ und die Fortführung des Aufbaus Ost durch die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.

Der Finanzausgleich wird – wie bisher – in einem mehrstufigen Verfahren geregelt: Die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der ersten Stufe bleibt unverändert.<sup>38</sup> In der zweiten Stufe erfolgt die Aufteilung der Umsatzsteuer. Wie bisher erhalten vorab der Bund 5,63 und danach die Kommunen 2,2 Prozent. Vom Rest erhalten der Bund 49,6 und die Länder 50,4 Prozent. Neu ist, dass Bund Länder jeweils zusätzlich einen Fehlbetrag von 1.323 Mio. € bekommen. Die Umsatzsteuerergänzungsanteile werden vor allem zugunsten der neuen Länder verstärkt.<sup>39</sup> Beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinn die Finanzkraft der Länder künftig mäßiger degressiv und progressiv gestaltet. Die Neuregelung garantiert – entsprechend der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Maßstäbengesetz – den Ländern einen Eigenbehalt von „Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr“. Künftig

---

<sup>37</sup> Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I, S. 3955 ff.).

<sup>38</sup> Die Gemeinschaftsteuern werden weiterhin nach folgendem Schlüssel verteilt: Lohn- und Einkommensteuer je 42,5% an Bund und Länder sowie 15% an die Kommunen; Kaptalertragsteuer und Körperschaftsteuer fließen hälftig an den Bund die Länder. Von der Zinsabschlagsteuer erhalten Bund und Länder je 44% und die Kommunen 12%. Die Steuererlegungsprinzipien bleiben ebenfalls erhalten (Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenzip und Zinsabschlagsteuer nach einem Mischschlüssel).

<sup>39</sup> Die Finanzkraft wird zu 95% auf ein Niveau von 97% des Länderdurchschnitts angehoben, dann linear-degressiv fallend auf 60% Auffüllung bei 100% des Durchschnitts. Das Volumen, das im Jahr 2000 22,06 Mrd. DM betrug, beläuft sich im Jahr 2005 auf 12,1 Mrd. €. Der Restbetrag wird wie bisher auf alle Länder entsprechend der Einwohnerzahl verteilt.

dürfen höchstens 72,5 Prozent des Überschusses über der länderdurchschnittlichen Finanzkraftkraft abgeschöpft werden. Außerdem dürfen die Bundesland von den überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen zwölf Prozent behalten. Damit werden die von den klageführenden Bundesländern geforderten Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems nur teilweise erhöht.<sup>40</sup> Die ursprünglich im Maßstäbegesetzentwurf vorgesehene vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft scheiterte an den Interessen der Flächenstaaten. Nach der Kompromissformel im Finanzausgleichsgesetz wird ab 2005 die kommunale Finanzkraft statt bisher mit 50 künftig mit 64 Prozent einbezogen.

Die erhöhte Einwohnerwertung für Stadtstaaten mit 135 Prozent als Ausgleich für mehr Aufwand zu Gunsten des Umlandes wird beibehalten. Die dünn besiedelten Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt erhalten künftig einen geringfügig höheren Gewichtungsfaktor.

Die Bundesergänzungszuweisungen fließen auch künftig leistungsschwachen Ländern zu. Wie bisher kann der Bund die Finanzkraft leistungsschwacher Länder durch Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) anheben und Sonderlasten leistungsschwacher Länder durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) mitfinanzieren. Diese werden jedoch abgeflacht. Die BEZ erhalten künftig Länder, deren Finanzkraft nach dem Finanzausgleich unter 99,5 Prozent liegen, mit einer Ausgleichsintensität von 77,5 Prozent. Die im Solidarpaket II geregelten Zuweisungen an die neuen Länder beinhalten SoBEZ, die sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 bei degressiver Ausgestaltung insgesamt auf ein Volumen von rund 105 Mrd. € belaufen, und überproportionale Zuweisungen in Höhe von 51 Mrd. €. Mit den letztgenannten Zuweisungen werden Mischfinanzierungen der Gemeinschaftsaufgaben und Investitions-Finanzhilfen fortgesetzt, obwohl diese Vereinbarung eigentlich dem Kompromiss der Ministerpräsidenten widerspricht, die Mischfinanzierungen zu entflechten und weitgehend abzubauen.

## **5. Föderalismusreform aus dem Blickwinkel der Wissenschaft**

Die Reform des Finanzausgleichs hat die Verfechtern eines Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus nur wenig vorangebracht, zumal eine grundlegende Reform nicht nur im Bereich der Finanzverfassung sondern auch in der Kompe-

---

<sup>40</sup> Diese Länder hatten in den Ausgleichsverhandlungen gefordert, die steuerlichen Überschüsse höchstens zur Hälfte abzuschöpfen.

tenzordnung noch ansteht. Die unterschiedlichen Interessen der Bundesländer und die divergierenden Ansichten der politischen Parteien lassen vermuten, dass die Positionen der Wettbewerbsföderalisten und der Befürworter des solidarischen Föderalismus weiter verhärtet bleiben. Vor diesem Hintergrund sind kritische Anmerkungen der Wissenschaften zum Erscheinungsbild des deutschen Föderalismus, zu politischen Reformansätze bzw. Reformprojekten aber Reformanregungen seitens der Wissenschaft von besonderem Interesse.<sup>41</sup>

Die Wissenschaft hat früh Kritik am Erscheinungsbild des deutschen Föderalismus geübt. Bereits 1962 sprach Konrad Hesse vom „unitarischen Bundesstaat“, der, wie es 1992 Heidrun Abromeit formulierte, ständig auf der Kippe zum „dezentralisierten Einheitsstaat“<sup>42</sup> steht. Fritz Scharpf hat seine Kritik am deutschen Föderalismus zugespitzt formuliert: „Der deutsche Föderalismus macht – einmalig in der Welt – die Gesetzgebung abhängig von der Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat, während die Länder ihrerseits kaum noch eigene Gesetzgebungskompetenzen haben und auch für ihre Einnahmen völlig von Bundesgesetzen abhängig sind.“<sup>43</sup> Scharpf konstatiert damit drei Probleme bzw. Hauptschwächen des deutschen Föderalismus: die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden, die generelle Schwerfälligkeit und Intransparenz bundespolitischer Entscheidungsprozesse und die eingeschränkten Handlungsspielräume der Landespolitik.<sup>44</sup> Er verbindet seine Kritik mit der Forderung, dass endgültig die lange überfällige Entflechtung stattfinden müsste, deren in der geschichtlichen Entwicklung fortschreitende Komplettierung zwar eine gewissen kollektive Handlungsfähigkeit für die untereinander zu einem „defensiven Kartell“ zusammengesetzten Länder gegenüber dem Bund mit sich brachte, aber gleichzeitig auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Regelung von Verteilungsfragen stößt. Bei sachgerechten Lösungen, die nur durch Umverteilung zwischen den Ländern erreicht werden, tendiert die Politikverflechtung zur Selbstblockade, gleiches gilt

---

<sup>41</sup> Zur Reformdebatte, siehe neben dem bereits erwähnten Beitrag von von Thomas Fischer/Martin Große Hüttmabb: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, a.a.O. Rainer-Olaf Schultze: Föderalismureform in Deutschland: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46 (1999), S. 1731-194.

<sup>42</sup> Heidrun Abromeit: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992, S. 12.

<sup>43</sup> Fritz W. Scharpf: Die gefesselte Republik, in: Die Zeit 35/2002.

<sup>44</sup> Fritz Scharpf: Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 23.

unter den Bedingungen des *divided government*<sup>45</sup>. Fritz Scharpf räumt unter den Möglichkeiten einer Entflechtung zwischen Bundespolitik und Landespolitik vor allem dem Abbau der Politikverflechtung im engeren Sinne (Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG) ein. Skeptischer sieht er die Erfolgchancen bei der Entflechtung des Finanzsystems über eine Rückkehr vom Steuerverbund zum Trennsystem. Scharpf sieht als Vorbedingung an, dass beim Finanzausgleich „der Grenznutzen einer Erhöhung oder Senkung des Aufkommens an Landessteuern für das betreffende Land in erheblichem Maße zu Buche schlägt.“<sup>46</sup> Andernfalls bestände die Gefahr, dass die Rückverlagerung der Kompetenz zur Festsetzung von Steuersätzen nur einen ruinösen Steuersenkungswettbewerb auslösten. Das grundlegende Problem sieht Fritz Scharpf in der Beschränkung der legislativen Handlungsspielräume der Länder. Hierzu müsste in einer Verfassungsreform vor allem der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durchforstet werden.

Die beispielhaft an der Entflechtungstheorie aufgezeigten Defizite des deutschen Föderalismus und die hieraus abgeleiteten Reformfordernisse stützen nur auf den ersten Blick die Reformvorschläge, die von den Anhängern des Wettbewerbsföderalismus vorgebracht werden. Die politikwissenschaftlichen Thesen der „Politikverflechtungsfalle“ oder der „institutionellen Pfadabhängigkeit“ (Gerhard Lehmbruch)<sup>47</sup> versuchen den Widerspruch zwischen den Reformnotwendigkeiten und der Reformpraxis, die eher durch den beständigen Ausbau des Beteiligungsföderalismus als in Richtung auf Entflechtung gekennzeichnet ist, durch die politische Kultur und das Parteiensystem sowie die politisch-institutionellen Faktoren der besonderen Stellung des Bundesrates und den Beteiligungsföderalismus als Folge der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern nach Kompetenzarten und dem hieraus resultierenden begrenzten Reformspielraum zu erklären. Gegen beide Thesen ist einzuwenden: „Tatsächlich treffen beiden Thesen einen Gutteil des Reformproblems. Und dennoch verkürzen sie in ihrem Determinismus die Handlungsspielräume für Reformen systematisch, in-

---

45 „Des Verhandlungssystem verliert seine Funktionsfähigkeit erst, wenn eine zwischen Bundesregierung und Bundesratsmehrheit strittige Frage zum Gegenstand des öffentlich ausgetragenen Machtkampfes zwischen Regierung und Opposition wird.“ Fritz Scharpf: Föderale Politikverflechtung, a.a.O., S. 27).

46 Fritz Scharpf: Föderale Politikverflechtung, a.a.O., S. 30.

47 Gehrhard Lehmbruch: Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 71-93.

dem sie die Reformmöglichkeiten von vornherein auf Anpassungsreformen und effizienz-orientierte Modernisierungsreformen, damit aber zugleich auf die Fortschreibung des Mitwirkungs föderalismus reduzieren.“<sup>48</sup> Andererseits ist der seitens der historisch-politischen Forschung geäußerte Einwand berechtigt, dass föderale Staaten wie die Schweiz und die USA, die von Verfechtern des Wettbewerbs föderalismus gerne als Vorbilder herangezogen werden,<sup>49</sup> eine von Deutschland unterschiedliche politische Kultur haben. Ein Wettbewerbs föderalismus nach amerikanischem Vorbild setze eine politische Kultur voraus, in der die Frage nach Grad der Vielfalt der Lebensbedingungen zweitrangig sei.<sup>50</sup> Vielmehr trage die „etatistische, konfliktfeindliche“ politische Kultur in Deutschland nach wie vor zu einer stärkeren Orientierung von Politikern und Bürgern am Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei.<sup>51</sup>

Arthur Benz steht dem Begriff des Wettbewerbs föderalismus, wie er üblicherweise verwendet wird, ablehnend kritisch gegenüber. Er sei weder ein Konzept für wissenschaftliche Diskussionen noch eine Grundlage für praktikable Reformvorschläge.<sup>52</sup> Benz weist darauf hin, dass jede institutionelle Reform der Tatsache Rechnung tragen müsse, „dass die Koordination zwischen den Ebenen und zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften teils durch hierarchische Steuerung mittels Regulierung oder finanzielle Anreize, teils durch Verhandlungen

---

<sup>48</sup> Rainer-Olaf Schultze: Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (2000), S. 657-680.

<sup>49</sup> So unterscheidet Otto Graf Lambsdorf: „Plädoyer für einen echten Föderalismus“ (Süddeutsche Zeitung vom 01.09.1997) den „echten Föderalismus“ in diesen Ländern vom „Scheinföderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland. Auch der Bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber verweist in seiner Regierungserklärung am 22.03.2000: „Föderalismus: Solidarität und Wettbewerb – Starke Länder in Europa“ auf das Vorbild der USA.

<sup>50</sup> Vgl. Roland Sturm: Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 82f.: „Vielfalt ist die Regel und jede politische Initiative, die daran geht, diese zu reduzieren, bedarf der Rechtfertigung.“

<sup>51</sup> So u.a. Heinrich Oberreuter/Rainer-Olaf Schultze in einer nicht veröffentlichten Vorlage zur 2. Sitzung der Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente des Bayerischen Landtages am 14. Oktober 1999.“

<sup>52</sup> Vgl. Arthur Benz: Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: Föderalismus, hrsg. von Arthur Benz und Gerhard Lehmsbruch, a.a.O., S. 395 ff.

und teils durch Wettbewerb erfolgt, häufig aber auch durch Kombination aus diesen Mechanismen.<sup>53</sup>

Skepsis gegenüber der Gleichsetzung von Wettbewerb in den unterschiedlichen Handlungszusammenhängen von Politik und Wirtschaft äußert auch die Politikwissenschaftlerin Ursula Münch, die in die gegenwärtigen „Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit“ ein modifiziertes Vokabular einführen möchte, das der bundesstaatlichen Ordnung eher gerecht wird: „Verständigte man sich darauf, dass mit der Forderung nach mehr Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten vor allem gemeint ist, anstatt der zweifelsohne erforderlichen Einheit besser die Vielfalt in den Vordergrund zu stellen und in allen Handlungsfeldern anzustreben, bewegte man sich auf besser gesichertem Grund.“<sup>54</sup>

Rainer-Olaf Schultze sieht durchaus Chancen für eine Reföderalisierung des deutschen Föderalismus „durch klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen, durch erhöhte Transparenz und verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten, durch solidarischen Wettbewerb der Länder untereinander.“<sup>55</sup> Er versteht dabei unter „indirekter Entflechtung“ einen kooperativen Wettbewerbsföderalismus, der sozio-ökonomische und kulturelle Vielfalt anstrebt. Seine Position ähnelt in vielen Punkten den Reforminitiativen der süddeutschen Länder, wobei er allerdings aufgrund der zu erwartenden institutionellen Widerstände und der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure hinsichtlich der Neuregelung des Finanzföderalismus und der Neubestimmung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erhebliche Bedenken anmeldet.

In die Richtung einer „indirekten Entflechtung“ tendieren die im Jahr 2000 unter dem Titel „Entflechtung 2005“ von der Bertelsmann-Stiftung vorgelegten zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Sie verfolgen die auch andernorts häufig genannten Ziele, die Entscheidungskompetenzen im Föderalismus zu klären, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems zu verbessern und dabei die Prinzipien

---

<sup>53</sup> Arthur Benz: Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: Föderalismus, hrsg. von Arthur Benz und Gerhard Lehbruch, a.a.O., S. 401.

<sup>54</sup> Ursula Münch: Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 127.

<sup>55</sup> Rainer-Olaf Schultze: Indirekte Entflechtung, a.a.O., S. 690.

von Subsidiarität und Dezentralität zu fördern. Die unterbreiteten Vorschläge, die auch Anregungen aus dem internationalen Vergleich aufgreifen, streben eine innerstaatliche Reform der bundsstaatlichen Ordnung an durch die Stärkung eines sozialpolitischen Wettbewerbsföderalismus. Die in den Reformvorschläge enthaltenen Maßnahmen zur Dezentralisierung und Entflechtung sollen die Eigenverantwortung der Länder stärken - begleitet von Ausgleichsmaßnahmen für die wirtschaftlich schwächeren Länder. Im Einzelnen schlägt die Kommission u.a. vor die Rahmengesetzgebung durch eine „Grundsatzgesetzgebung“ zu ersetzen, die den Bund nur befugt, allgemeine leitende Rechtssätze aufzustellen, welche die Gleichwertigkeit der grundsätzlichen Lebensverhältnisse (z.B. im Gesundheitswesen durch verschiedene Normierungsebenen<sup>56</sup>) sicherstellen, während die Länder diese Rechtsgrundsätze ausgestalten und an die unterschiedlichen Verhältnisse anpassen können. Zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten und zur Stärkung der Länder im föderalen Gefüge schlägt die Kommission Veränderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung mit dem Ziel vor, die Länder dem Bund beim Zugriffsrecht gleichzustellen. Außerdem sollen in einzelnen Bereichen Zuständigkeiten an die Länder rückverlagert werden.<sup>57</sup> Die interregionale Zusammenarbeit der Länder in bestimmten Politikfeldern sollte verstärkt werden, aber auch in Bezug auf Landeseinrichtungen erscheint eine Abstimmung sinnvoll. Hierbei ist z.B. an gemeinsame Landesentwicklungsprogramme benachbarter Länder oder an die Zusammenlegung von Landesrundfunk oder Landesbanken gedacht. Zur Beseitigung des viel zitierten „Reformstaus“ schlägt die Kommission vor, dass mit der Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder die zustimmungspflichtigen Gesetze reduziert werden. Die Entscheidungsfähigkeit der Länderkammer soll durch Einführung der relativen Mehrheit bei Abstimmungen im Bundesrat gesteigert werden, um auf diesem Wege die zur Zeit bei kontroversen Themen bestehende Handlungsunfähigkeit des Gremiums abzubauen. Die Kommission verweist mit Ihrem Vorschlag zur Reform des Abstim-

---

<sup>56</sup> Danach wäre der Bund allein für die Krankenversicherung zuständig. Die Länder hingegen hätten die Verantwortung für die regional unterschiedliche Ausgestaltung der Krankenhausfinanzierung. Die wären zuständig für den Bau und Betrieb von Krankenhäusern.

<sup>57</sup> Genannt werden Rechtsanwaltschaft, Notariat und Rechtsberatung, Personenstandswesen, Vereins- und Versammlungsrecht, Recht der Enteignung, Pacht-, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen, Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Gestrichen oder vollständig der Landesgesetzgebung sollen z.B. die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Staatshaftung.

mungsverfahrens auch auf die Praxis in anderen bundesstaatlichen Systemen wie der Schweiz, den USA, Österreich oder Kanada. Der vorgeschlagene Abbau der Mischfinanzierungen ist zwangsläufig verbunden mit einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern. Die Reform der Finanzverfassung soll die Eigenverantwortung der Länder stärken. An die Stelle der politisch nicht umsetzbaren Rückkehr zum Trennsystem wird ein eigenes Tarifgestaltungsrecht bei Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Hierdurch könnten ein gewisser Wettbewerb zwischen den Ländern und klare Verantwortlichkeiten erreicht werden. Die Reform der Finanzordnung soll in Ausrichtung an den Entscheid des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich den Wettbewerbsgedanken stärker berücksichtigen, indem den Ländern finanzielle Anreize für Pflege ihrer Steuerquellen gegeben werden.<sup>58</sup>

## 6. Perspektiven

Die gegenwärtige Diskussion über die Zukunft des Föderalismus ist gekennzeichnet durch die Forderungen nach einer Neuordnung der Kompetenzen, insbesondere nach Stärkung der Länderkompetenzen, und nach einem „Wettbewerbsföderalismus“. Wenn auch die von Politikwissenschaftlern geäußerten Bedenken, dass die Komplexität des Bundesstaates allzu häufig negiert werde oder aber, dass die Modelle einen zu hohen Abstraktionsgrad aufweisen, wenn sie über konkrete Fragen der Einnahmen- und Ausgabenverteilung und der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern hinausgehen,<sup>59</sup> treffen nur bedingt zu, wenn man die politischen Initiativen der Südländer oder das Reformprojekt der Bertelsmann-Stiftung heranzieht. Vielmehr dürften die nach wie vor unversöhnlichen Positionen des solidarischen und des wettbewerbsorientierten Föderalismus die Chancen tiefgreifender Reformen mindern. Nicht zuletzt die gegenwärtigen

---

<sup>58</sup> Der Reformvorschlag zum Länderfinanzausgleich geht von einer Verteilung der Ländersteuern und der Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern vorrangig nach dem örtlichen Aufkommen und der Streichung der Umsatzsteuerergänzungsanteile aus. Die Lohnsteuer sollte hälftig auf das Wohnsitzland und das Arbeitsstättenland verteilt werden. Im horizontalen Finanzausgleich sollten durch einen einfachen linearen Umverteilungstarif die überdurchschnittliche Finanzkraft mit einem Satz von beispielsweise 50 Prozent abgeschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft mit demselben Satz aufgefüllt werden. Die Bundesergänzungszuweisungen sollten mit Ausnahme der pauschalierten und zeitlich befristeten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer entfallen.

<sup>59</sup> Vgl. hierzu: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, hrsg. von Arthur Benz und Gerhard Lehmbuch. PVS Sonderheft 32/2001, Opladen 2002.

politischen Konstellationen und die Verteilungskämpfe angesichts der finanziellen Engpässe von Bund, Ländern und Kommunen lassen tiefgreifende Reformen, die ohne einvernehmliches Handeln der politischen Akteure nicht realisierbar sind, auf die Schnelle nicht erwarten. Erschwerend kommt hinzu, dass neben dem Verhältnis von Bund und Ländern weitere Problemfelder zu lösen sind. So ist seit etwa einem Jahr auch die Rolle der Kommunen im föderalen Gefüge ins Zentrum einer Reformdiskussion gerückt, die durch die finanzielle Notlage der Kommunen ausgelöst wurde, aber darüber hinaus bis zur grundgesetzlichen Verankerung des Konnexitätsprinzips für das Verhältnis von Bund und Kommunen reicht.<sup>60</sup> Im Raum stehen weiterhin Fragen der Neugestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik oder des Kulturföderalismus.

Die Föderalismusreform hat in den letzten drei Jahren durch die Reforminitiativen von politischer Seite, die sich nicht mit dem Finanzausgleichsgesetz erschöpft haben, sondern über die Ministerpräsidentenkonferenz und die politischen Parteien fortgeführt werden, wie auch durch die rege Diskussion in der Wissenschaft Impulse erhalten, die in realisierbare Reformkonzepte einmünden können.

## **Literaturhinweise**

*Hans-Wolfgang Arndt* u.a.: Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Bertelsmann-Kommission „Verfassungslehre & Regierungsfähigkeit, Gütersloh 2000.

*Arthur Benz/Gerhard Lehmruch (Hrsg.)*: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001, Wiesbaden 2002

*Heinz Laufer/Ursula Münch*: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997

*Thomas de Maizière/Hartmut Perschau/Karlheinz Weimar* u.a.: Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, Zukunftsforum Politik, Nr. 44, Sankt Augustin 2002

---

<sup>60</sup> Peter Götz: Ist die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland noch zeitgemäß?, in: Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, a.a.O., S. 27.

*Ursula Männle (Hrsg.):* Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden 1998

*Konrad Morath (Hrsg.):* Reform des Föderalismus. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg 1999

*Roland Sturm:* Föderalismus in Deutschland, Opladen 2001

# Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich

*Herbert Dachs*

Gemäß der Bundesverfassung von 1920 wurde die demokratische Republik Österreich zwar als föderalistischer „Bundesstaat“ organisiert (Art. 2), tatsächlich aber war dieses junge Staatswesen von Anfang an stark von zentralistischen Zügen geprägt. Dieses Grundmuster hat sich im Lauf der Geschichte verfestigt, so dass man heute mit Recht von einem unitarischen Bundesstaat bzw. einem Bundesstaat mit zentralistischen Zügen sprechen kann. Kritiker gehen gar so weit, den österreichischen Föderalismus als „Fassadenföderalismus“ zu bezeichnen. Im Folgenden soll nach einem kurzen erklärenden Blick auf die Geschichte die gegenwärtige Struktur des österreichischen Föderalismus in seiner formalen und realpolitischen Ausformung und Gewichtung skizziert werden, um dann schließlich auf Defizite und sich daran orientierende Reformvorschläge einzugehen.

## Historische Ausgangsbedingungen

Die Republik Deutsch-Österreich war im November 1918 zunächst in Form eines dezentralisierten Einheitsstaates konstituiert worden. Bald zeigt sich aber in einer Reihe von Bundesländern, dass diese sich – unter Verweis auf ihre wichtige Rolle bei der Staatsgründung bzw. angesichts der teilweise starken zentrifugalen Tendenzen einzelner Länder – mit einer derart nachrangigen Rolle nicht zufrieden geben würden. So wurde die Frage nach der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Länder und Zentralstaat zu einer der wichtigen Fragen in der Diskussion um die neue Verfassung. Dabei standen sich zunächst scheinbar unversöhnlich zwei Denkrichtungen gegenüber:<sup>61</sup> Die in den Ländern mit Ausnahme von

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu: Karl Weber: Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, S. 37-64; Günther Schefbeck: Zur Entstehung des Bundesrates, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, S. 299-345; Karl Weber: Föderalismus, in: Emmerich Talos/Herbert Dachs u.a. (Hrsg.): Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933, Wien 1995, S. 123-134; Oskar Lehner: Verfassungsentwicklung, in: Emmerich Talos/Herbert Dachs u.a. (Hrsg.): Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933, Wien 1995, S. 45-58; Franz Fallend: Der Bundesrat in Österreich, in: Gisela Riescher/Sabine Ruß u.a. (Hrsg.): Zweite Kammern, München/Wien 2000, S. 97-113.

Wien sich durchwegs in der Minderheit befindlichen Sozialdemokraten wollten alle Kompetenzen und Macht beim Parlament konzentrieren und folglich glaubten sie auch auf jede Art von zweiter Kammer als mögliches Einflusstor von diversen Länderinteressen verzichten zu können. Wäre eine zweite Kammer jedoch nicht zu verhindern, so sollten deren Kompetenzen wenigstens möglichst gering gehalten werden. Ganz anders hingegen die in den Bundesländern durchwegs dominierenden Christlich-Sozialen: Sie wollten die Länderkammer mit möglichst vielen Kompetenzen ausstatten, um so den Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung sicher zu stellen und die Arbeit der Bundesregierung kontrollieren zu können. Der schließlich in der Verfassung festgelegte Kompromiss sah dann zwar die Christlich-Sozialen als scheinbare Sieger – es wurde nämlich eine zweite Kammer eingerichtet – ,in der Sache hatten sich aber entscheidend die Sozialdemokraten durchgesetzt (der Bundesrat war mit seinem nur aufschiebenden Veto gegenüber Parlamentsbeschlüssen von Anfang an ein politisches Leichtgewicht).

Diese nach wie vor in der Substanz ablehnende Haltung demonstrierte kurz nach Verabschiedung der Bundesverfassung der damalige sozialdemokratische Wiener Bürgermeister Jakob Reumann, wenn er in seiner Rolle als erster Vorsitzender des Bundesrates schon bei der konstituierenden Sitzung die Hoffnung ausdrückte, „es möge die legislative Tätigkeit des Nationalrates durch den Bundesrat keine wie immer geartete Hemmung erfahren.“<sup>62</sup>

Ähnlich wie bei der staatsrechtlich-politischen Positionierung des Bundesrates lief auch das Ringen um die Zuteilung der Kompetenzen. Die Länder hatten in der Diskussion um die Verfassungsbildung ursprünglich zwar eine relativ starke Position gehabt, im weiteren Verlauf der komplizierten Debatten wurden aber der Elan und die Geschlossenheit der Länder schwächer und die mehr oder weniger deutlich auf Vereinheitlichung und Zentralisierung abzielenden politischen Parteien (insbesondere die Sozialdemokraten und Großdeutschen und auch Teile der Christlich-Sozialen) und vor allem die auf zentralistische Verwaltungsmuster eingeschworene Hochbürokratie gewannen schließlich entscheidend an Gewicht. Diese Konstellation führte dann dazu, dass trotz der „prinzipiellen Systementscheidung“ des Bundesverfassungsgesetzes zum Bundesstaat die konkrete institutionelle Ausprägung dieser postulierten Bundesstaatlichkeit aber „in einer sehr bundeslastigen Art“ realisiert worden ist, „die das Bestreben des Verfassungsgesetzgebers zeigt, zentrifugalen Tendenzen der Länder möglichst vorzubeugen.“<sup>63</sup> Das manifestierte sich in einem stark bundeslastigen Kompetenzkatalog, der in

---

<sup>62</sup> Stenogr. Protokolle des Bundesrates, 1. Sitzung 1.12.1920, S. 3.

<sup>63</sup> Karl Weber: Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, a.a.O., S. 41.

den folgenden Jahren in mehreren Schüben (Finanzverfassung 1922, Verfassungsnovellen 1925 und 1929) weiter verschärft werden sollte.<sup>64</sup> Diese weiteren Schwächungen des österreichischen Föderalismus, die großteils seitens der bürgerlichen Regierungen unter Führung der Christlich-Sozialen vorangetrieben wurden, waren aber weniger von staatsrechtlichen Zentralisierungsbemühungen um ihrer selbst willen getragen als vielmehr parteipolitisch motiviert. Im Kampf der bürgerlichen Regierungen gegen das „Rote Wien“ erfuhren die Bund-Länder-Beziehungen eine massive Ideologisierung und um Wien zu schädigen und zu schwächen mussten auch die übrigen Länder den Preis von Kompetenzverlusten (vor allem eben im Bereich der Finanzen und des Sicherheitswesens) tragen. Mit der Hinwendung der Christlich-Sozialen zu einer ständisch-autoritären Politik und den damit verbundenen zentralistischen Mustern ab 1932/33 verlor der Föderalismus in jener Zeit den letzten Verteidiger.

Die Zweite Republik gründete sich staatsrechtlich auf die Bundesverfassung 1920 in der novellierten Fassung von 1929. Obwohl auch diesmal die Länder wieder faktisch an der Staatsgründung wesentlich beteiligt gewesen waren, kamen sie und ihre Handlungsspielräume in den folgenden Jahren wieder drastisch unter Druck bzw. diese wurden kontinuierlich weiter eingeengt. Verantwortlich dafür waren Faktoren wie: Erfordernisse in der unmittelbaren Wiederaufbauphase, die vorhandenen Kräfte und Ressourcen zu bündeln (die vorübergehend zwar zentralistische Politikkonzepte/Sachpolitiken gerechtfertigt erscheinen ließen, die aber dann vielfach darüber hinaus erhalten blieben), das auf straffe Organisation und gesamtstaatliche Präsenz und Zentralismus abgestellte Agieren der politischen Parteien (hier vor allem ÖVP und SPÖ, 1945-1966 in einer Großen Koalition verbunden, mit gemeinsamen Mandatsanteilen im Parlament von durchwegs mehr als 90 Prozent), die einflussreichen und in sich durchwegs in sich hochzentralisierten Wirtschaftsverbände, deren realpolitisches Gewicht im Rahmen der Sozialpartnerschaft eminent anwuchs, und schließlich eine Bundesbürokratie, die seit je eindeutig in zentralistischen Kategorien dachte und agierte (unterstützt von Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof, die beide in Streitfragen mit ihren Rechtssprüchen meist auf Seiten der Bundesinteressen zu finden waren).

Diese Situation führte einerseits zu einer weiteren unitarischen Verschärfung der Finanzverfassung ab 1948 und daneben im Lauf der Jahre zu zahllosen Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Bundesländer. „Das Recht der bundes-

---

<sup>64</sup> Vgl. Josef Werndl: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundesverfassungsgesetzes von 1920, Wien 1984, S. 15ff.

staatlichen Kompetenzverteilung wurde nicht mehr als Grundlage und Schranke der Politik verstanden, sondern als beliebig manipulierbares Exerzierfeld der stark anschwellenden Wirtschafts-, Sozial- und Daseinsvorsorgegesetzgebung. Der in der Wiederaufbauphase immer häufigere Ruf nach dem Staat wurde öffentlich als Ruf nach dem Bund vermittelt.<sup>65</sup> Der Bundesrat und die Länder erwiesen sich gegenüber diesen Zentralisierungswellen – aus noch anzusprechenden Gründen – als zu schwach und es sollte bis Anfang der sechziger Jahre dauern, bis sich aus den Ländern selbst heraus eine hartnäckige Gegenbewegung zu formieren begann. Nach entsprechenden mehrjährigen Vorarbeiten und koordinierenden Beratungen wurde erstmals 1963/64 ein gemeinsames „Förderungsprogramm“ der Länder an die Bundesregierung präsentiert. Damit war ein Weg begonnen, der eine gewisse Trendwende gegen den beliebigen Ausverkauf von Länderrechten einleiten sollte und in den Folgejahren zu einigen relativen Verbesserungen der Bund-Länder-Beziehungen führen sollte.<sup>66</sup>

### **Bundesstaatliche Kompetenzverteilung**

Wie sind nun verfassungsrechtlich die Gewichte zwischen Bund und Ländern im Einzelnen verteilt? Die diversen Zuständigkeiten von Bund und Ländern werden in der österreichischen Bundesverfassung in den Artikeln 10-15 (B-VG) festgelegt.<sup>67</sup> Hier sind alle dem Bund zugewiesenen Materien aufgezählt (Methode der Enumeration), alle übrigen nicht ausdrücklich als Bundeszuständigkeit genannten Angelegenheiten werden als „im selbständigen Wirkungsbereich der Länder“ verbleibend bezeichnet (Generalklausel in Art. 15 B-VG). In der Verfassung werden vier Haupttypen der Kompetenzverteilung unterschieden:

1. Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich Bundessache sind (Art. 10 B-VG). Darunter finden sich die wichtigsten Staatsaufgaben, womit die Dominanz des Bundes nachdrücklich sichtbar wird: u.a. auswärtige Angelegenheiten, Grenzkontrollen, Bundesfinanzen, Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen, Zivilrecht, Strafrecht, Sicherheitspolizei, Verkehrswesen, Arbeitsrecht, Sozialversicherung, militärische Angelegenheiten, Gesundheitswesen u.a.m.

---

<sup>65</sup> Karl Weber: Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, a.a.O., S. 54.

<sup>66</sup> Vgl. dazu Heinz Pausi: Inhalt, Auswirkung und Verwirklichung der Förderungsprogramme des Bundesländer, Wien 1992.

<sup>67</sup> Heinz Schäffer: Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, a.a.O., S. 70ff.

2. Angelegenheiten, die Bundessache in Gesetzgebung, aber in Vollziehung Landessache sind (Art. 11 B-VG): z.B. Staatsbürgerschaft, Berufskammern, Volkswohnungswesen, Straßenpolizei, Assanierung.

3. Angelegenheiten, in denen die Grundsatzgesetzgebung beim Bund und die Ausführungsgesetze bzw. auch die Vollziehung beim Land liegen (Art. 12 B-VG): z.B. Sozialhilfe, Mutterschaftsfürsorge, Krankenanstalten, Bodenreform, Elektrizitätswesen, Pflanzenschutz und auch laut Art. 14 Abs. 3 lit. b äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen.

4. Gesetzgebung und Vollziehung sind Landessache in den Materien Baurecht, großen Teilen der Raumordnung, Natur- und Landschaftsschutz, Jagd und Fischerei, Sport, Kindergarten- und Hortwesen.

Die wichtigen Staatsfunktionen sind also demnach ausschließlich dem Bund zugeordnet. Eine Besonderheit des österreichischen Föderalismus ist weiter darin zu sehen, dass die Verwaltung der Länder (als eine Art Auftragverwaltung) eine Reihe von Angelegenheiten zu erfüllen hat, die eigentlich in die Kompetenz des Bundes fallen. Im Rahmen dieser sogenannten „mittelbaren Bundesverwaltung“ fungiert der Landeshauptmann in einer Doppelfunktion einerseits als Vorsitzender der Landesregierung (gleichsam als Ministerpräsident) und gleichzeitig als „Statthalter“ des Bundes. Er ist dabei dem jeweils kompetenzzuständigen Bundesminister gegenüber weisungsgebunden. Einerseits ist damit erhebliche Verantwortung und „auch politische Macht in die Hand des administrativen und politischen Apparates der Länder gelegt.“<sup>68</sup> Andererseits haben aber insbesondere die Landtage in diesem breiten Raum einnehmenden Bereich der Verwaltung kaum Einfluss oder Kontrollmöglichkeiten.<sup>69</sup>

Besonders zentralistisch angelegt ist auch die österreichische Finanzordnung, denn die gemeinsam erzielten Steuern und Steuererträge werden auf Grund einfacher Gesetze (mit jeweils mehrjähriger Laufzeit) aufgeteilt. Das potentielle Verhinderungs- oder Blockadepotential der Länderkammer bleibt damit in dieser wichtigen Frage der Zuteilung der Finanzen minimal. Finanzgesetze kann der Bundesrat laut Verfassung nur zur Kenntnis nehmen und nicht einmal – wie einfache Gesetze – mit aufschiebendem Veto beeinspruchen. In der Praxis hat sich zudem die Usance herausgebildet, dass der Bund die Erfüllung von Aufgaben,

---

<sup>68</sup> Heinz Schäffer: Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, a.a.O., S. 73.

<sup>69</sup> Vgl. Peter Pernthaler: Das föderalistische System Österreichs, in: Reinhard C. Meier-Walser/Gerhard Hirsch (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus. Analyse zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen, München 1999, S. 213.

für die er zuständig wäre, an finanzielle Beiträge seitens der Länder koppelt (sogenannter grauer Finanzausgleich).<sup>70</sup> Grundsätzlich wäre es zwar den Ländern unbenommen, selbständige Steuern einzuheben. Nachdem aber die wichtigsten Einnahmequellen schon vom Bund belegt sind (dieser darf durch Landessteuern nicht konkurrenziert werden), wird seitens der Länder auf diesen wenig populären Weg der Finanzaufbringung durchwegs verzichtet.

### **Stellenwert der Länder im realen Politikprozess**

So zentralistisch eng die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der österreichischen Bundesländer angesichts der gültigen Kompetenzlage auch erscheinen mögen, so ist doch damit bei weitem nicht die ganze Wirklichkeit erfasst. Diese ist bunter, vielgestaltiger und wegen der starken politischen und ökonomischen Tendenzen zu mehr Selbständigkeit der Länder auch dynamischer und vielfach auf informelle Ausgleichsprozesse konzentriert. Einerseits wurde seit den siebziger Jahren in einer Reihe zwar kleiner, aber nicht unwesentlicher Schritte die Bundesverfassung doch zugunsten der Länder verbessert. So wurde es etwa möglich gemacht, sogenannte „staatsrechtliche Vereinbarungen“ zwischen Bund und Ländern bzw. den Ländern untereinander abzuschließen (Art. 15a B-VG). Dadurch konnten zahlreiche Lösungen bei mehrere Länder oder Bund und Länder gemeinsam betreffenden Problemen gefunden werden (z.B. im Bereich Umweltschutz, bei Energiesparmaßnahmen, Krankenanstalten-Finanzierung, regionaler Zusammenarbeit usw.).<sup>71</sup>

Eine Aufwertung erfuhren die Länder weiter – um nur einige wichtige Punkte zu nennen:

- durch die Gewinnung der selbständigen Organisationshoheit über ihre Landesverwaltungen (obzwar im Rahmen bundesverfassungsrechtlicher Schranken),
- durch das Zustimmungsrecht des Bundesrates bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder,
- durch die teilweise Völkerrechtsfähigkeit der Länder und ihre Mitwirkungsbefugnisse beim Abschluss von Staatsverträgen und in EU-Angelegenheiten (wodurch die Länder gemeinsame Länderstandpunkte und die Wahrung ihrer kompetenzmäßigen Interessen über die Bundesorgane/Minister in der EU durchsetzen können) und schließlich

---

<sup>70</sup> Vgl. Heinz Schäffer: Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, a.a.O., S. 72.

<sup>71</sup> Vgl. Peter Pernthaler: Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. Wien 2000, S. 45f.

□ durch die Schaffung des sogenannten „Konsultationsmechanismus“. Dadurch werden Bund und Länder gezwungen, finanzielle Belastungen anderer Gebietskörperschaften nur nach vorherigen gemeinsamen und einvernehmlichen Beratungen durchzuführen.<sup>72</sup>

Basis für ein faktisch erhebliches Maß an Autonomie für die Länder – und zwar außerhalb ihrer Kompetenzen – ist die schon erwähnte „Privatwirtschaftsverwaltung“. Nachdem die Kompetenzverteilung für das privatwirtschaftliche Handeln von Staatsorganen nicht gilt, haben die Länder auf dieser Basis vielfältige Aktivitäten „regionaler Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Sozial-, Gesundheits- und Betreuungssysteme, Kulturförderung und andere Bereiche der selbständigen Regionalpolitik aufgebaut.“<sup>73</sup>

Im Laufe der Jahrzehnte haben sich zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern eine Vielzahl von besonderen Organen und Verfahren der Kooperation herausgebildet, die für intensiven Austausch der Standpunkte und der Erarbeitung von gemeinsamen Lösungen dienen. Genannt seien davon nur die politisch besonders gewichtige Landeshauptmännerkonferenz, Landtags- und Landesamtsdirektorenkonferenzen, Vorsitzendenkonferenz der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, Integrationskonferenz der Länder und die wesentlich für die Koordination dieser Kontakte mitverantwortliche Verbindungsstelle der Bundesländer.<sup>74</sup> Auf Grund dieser dichten und planmäßigen Kontakt-netze kann man in Österreich von einem „kooperativen“ Bundesstaat bzw. Föderalismus sprechen. In dem permanent vorhandenen Wettbewerb mit dem Bund hat dieser kooperative Stil schließlich insgesamt doch zu einer gewissen nicht unerheblichen Aufwertung der Länderposition geführt (zumindest bei Materien, in denen unter den Ländern Einigkeit besteht). Peter Pernthaler meint dazu, dass es sich in solchen Fällen der Bund nicht mehr erlauben könne, gegen den Willen der Länder seine politischen Vorstellungen einfach auszudrücken. „Als Ergebnis dieses Einigungsvorganges haben die Länder ein sehr starkes politisches Gewicht gegenüber dem Bund erreicht, sodass eine Kompetenzänderung oder eine Änderung des Finanzausgleichs in Österreich praktisch nur mehr auf partnerschaftlichem Wege, in Übereinstimmung von Bund und Ländern, zustande kommt.“<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Peter Pernthaler: Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union, a.a.O., S 41 f.

<sup>73</sup> Peter Pernthaler: Das föderalistische System Österreichs, a.a.O., S. 214.

<sup>74</sup> Vgl. Andreas Rosner: Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000.

<sup>75</sup> Peter Pernthaler: Das föderalistische System Österreichs, a.a.O., S. 214.

## Aktuelle Fragen und Reformvorschläge

Obwohl bei der Beurteilung der politischen Gewichtigkeit des Föderalismus in Österreich also die informelle Einflussdimension mitberücksichtigt werden muss und dadurch die eklatante Machtungleichheit zwischen Bund und Ländern etwas gemildert oder zumindest kaschiert erscheint, zählt Österreich nach wie vor zu den „zentralistischsten Bundesstaaten der Welt“<sup>76</sup> und wegen der starken Stellung der Länder bei der Anwendung entsprechender Bundesgesetze im Wege etwa der mittelbaren Bundesverwaltung kann der österreichische Föderalismus auch mit Recht als sogenannter Vollzugsföderalismus bezeichnet werden. Deutlicher denn je treten daher heute die Strukturschwächen des österreichischen Föderalismus zutage, wie etwa die Dominanz des Bundes im Finanzbereich, die im Vergleich zu anderen Bundesstaaten lächerlich geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, die schwer nachvollziehbare, weil unübersichtliche Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, die trotz gewisser Lockerungen noch immer erheblichen Vorgaben durch das B-VG für die Ausgestaltung der Länderverfassungen, das Misstrauen des Bundes gegenüber den Ländern im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung und die daraus resultierende „Überkontrolle“ samt den damit verbundenen teuren Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung und schließlich die notorische politische Schwäche der zweiten Kammer, des Bundesrates.

Obwohl seit den ersten Forderungsprogrammen 1964 zahllose Vorschläge zur Reform des österreichischen Föderalismus formuliert worden sind und seit 1974 die eine oder andere punktuelle Anregung auch realisiert werden konnte, verloren die Länder gleichzeitig in anderen Bereichen an Einfluss. Der auch von den Ländern gewünschte und früh unterstützte Beitritt Österreichs zur Europäischen Union – bei dem die Länder freilich weitere Kompetenzen zu verlieren drohten (so waren z. B. Einschränkungen in regional sensible Kompetenzbereiche wie Bodenordnung, Umwelt- und Naturschutz, Krankenanstalten und regionale Wirtschaftspolitik zu erwarten) – bot Anlass zu einem neuerlichen, diesmal gründlicher angelegten Reformanlauf.<sup>77</sup> Der bevorstehende EU-Beitrag sollte quasi als "Motor" für eine Föderalismusreform dienen.<sup>78</sup> Die Länder forderten daher

---

<sup>76</sup> Martin F. Polaschek: Bundesstaat im Wandel. Perspektiven des Föderalismus in Österreich und Europa, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/W. Meixner (Hrsg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends Prognosen und Szenarien, Wien 2000, S. 404.

<sup>77</sup> Peter Pernthaler: das föderalistische System Österreichs, a.a.O., S. 222.

<sup>78</sup> Vgl. zur Bundesstaatsreform: Jürgen Weiss: Der Bundesstaat und die Bundesstaatsreform, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich,

Kompensation für die zu erwartende Beschneidung ihrer Restkompetenzen. Diesem Anliegen sollte einerseits durch eine neue Art von Mitwirkung seitens der Länder in EU-Angelegenheiten (Länderbeteiligungsverfahren) und eine weitreichende Neuordnung der Kompetenzen entsprochen werden. Die Länderbeteiligung konnte nach langen und komplizierten Verhandlungen schließlich derart geregelt werden, dass die Länder ausreichend früh über entsprechende anstehende Probleme informiert werden müssen (d.h. über Vorhaben der EU, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder oder Gemeinden berühren) und diese das Recht haben, eine die Regierungsvertreter in Brüssel weitgehend „bindende Stellungnahme“ abzugeben (bis zu vier Länder können sich dabei der Stimme enthalten bei keiner Gegenstimme); stimmberechtigt in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) sind allein die Landeshauptleute, die Landtagspräsidenten sind nur mitberatend tätig.<sup>79</sup> Schon bald zeigte sich jedoch in der Praxis, dass die Länder mit den meist unter zeitlichem Druck stehenden Abstimmungsprozessen überfordert waren und der kompliziert zusammengesetzten Integrationskonferenz der Länder wurde schließlich attestiert, sie sei „ein höchst unpraktikables Instrument“<sup>80</sup> und besonders in aktuellen Fällen ein ungeeignetes Entscheidungsgremium.<sup>81</sup> Als Sprecher der EU-Länderinteressen gegenüber der Bundesregierung fungiert daher heute – obzwar verfassungsrechtlich nicht legitimiert – faktisch die Landeshauptleutekonferenz.

Den Bemühungen um eine neue Gewichtung der Kompetenzen gingen umfangreiche und gründliche Arbeiten in einer hochkarätig besetzten „Strukturreformkommission“ voraus. Aus einem Teil der dort formulierten Vorschläge wurde dann ein Paket geschnürt, das unter anderem vorsah: Neuverteilung der Staatsaufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip, Schaffung abgerundeter Kompetenzbereiche, Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung (an deren Stelle selbständige Vollziehung von Bundesaufgaben durch die Länder), Neugestaltung

---

a.a.O., S. 497-525; Franz Fallend: Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen: Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, a.a.O., S. 258-259.

<sup>79</sup> Vereinbarung bei Helmut Schreiner: Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien/München 1993, S. 183-210.

<sup>80</sup> Theo Öhlinger: Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich Entstehung von Europäischem Recht, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, S. 61.

<sup>81</sup> Vgl. Helmut Schreiner: Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, in: Journal für Rechtspolitik 1996, S. 210.

der Finanzverfassung, Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit und insgesamt eine Aufwertung des Bundesrates.<sup>82</sup> Dadurch sollte erreicht werden „ein Abbau der Weisungsgebundenheit des Landeshauptmannes und eine Angleichung an den Organisationsstandard der Bundesstaaten Deutschland und Schweiz, eine stärkere demokratische Einbindung der mittelbaren Bundesverwaltung sowie die Einführung einer neuartigen Verwaltungsjustiz in den Ländern.“<sup>83</sup> Nachdem zu erwarten war, dass die dazu notwendigen Verhandlungen nicht mehr vor dem EU-Beitritt über die Bühne gebracht werden könnten, wurde im Oktober 1992 zwischen dem damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky und dem Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz eine – zunächst noch rechtlich unverbindliche – „Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates“ (das sogenannte Perchtoldsdorfer Paktum) mit den oben genannten inhaltlichen Punkten unterzeichnet.

Die politische Realisierung dieser Vorhaben scheiterte jedoch prompt in fast allen Punkten. Die Front der offen oder versteckt dagegen auftretenden Opponenten umfasste weite Teile der Wiener Ministerialbürokratie, wesentliche Vertreter des Nationalrates (der bis dahin formal noch gar nicht mit dieser Causa befasst worden war) und große Teile der Bundes-SPÖ und der Grünen. Nachdem in die Gesetzesvorlage dann noch wesentliche Zentralisierungselemente in Form von ministeriellen Einspruchs- und Kontrollrechten und unabsehbare finanzielle Belastungen der Länder hinein reklamiert worden waren und keine Einigung über die durch die Reform entstehenden Kosten erzielt werden konnte, beschlossen die Landeshauptleute im Dezember 1994 schließlich, den ihrer Meinung nach radikal verwässerten ursprünglichen Reformentwurf abzulehnen.<sup>84</sup> Von diesem breit angelegten und mit großen Erwartungen begonnenen Reformanlauf blieb also letztlich nur der im Zusammenhang mit der Vereinbarung des zu Budgetdisziplin verpflichtenden „Stabilitätspakts“ schon genannte Beschluss über den „Konsultationsmechanismus“, der vor allem Länder und Gemeinden vor Kostenüberwälzungen durch den Bund schützen soll.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Vgl. Hans Katschthaler: Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich: Portio statt Pars. Salzburg 1998, S. 101-105; Heinz Schäffer: Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, a.a.O., S. 84ff.

<sup>83</sup> Peter Pernthaler: Das föderalistische System Österreichs, a.a.O., S. 224.

<sup>84</sup> Vgl. dazu Theo Öhlinger: Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien-München 1995, S. 543-548.

<sup>85</sup> Vgl. Gerhard Lehner: Der innerösterreichische Stabilitätspakt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1998, Wien/München 1999, S. 367-383.

Das Scheitern dieses doch verhältnismäßig gründlich vorbereiteten Reformanlaufs im Zusammenhang mit einer durch den EU-Beitritt induzierten staatspolitischen Übergangssituation (neue Gestaltungsspielräume und Kompetenzen an die Länder als Ausgleich für Kompetenzverluste durch den EU-Beitritt) ließ bei vielen – berechnete – Zweifel darüber aufkommen, ob es in Österreich überhaupt jemals möglich sein würde, tiefreichende Einschnitte bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und Gemeinden durchzusetzen bzw. dafür die entsprechenden Mehrheiten zu finden. Trotz dieser ernüchternden Erfahrungen werden aber doch in den letzten Jahren die bundesstaatliche Ordnung in Österreich bzw. gewisse Ausprägungen verstärkt und zunehmend kritisch diskutiert: Braucht dieses vergleichsweise kleine Land mit seinen ca. acht Millionen Einwohnern überhaupt neun Landtage, die über ihnen zustehende Materien unter Umständen neun verschiedene gesetzliche Regelungen beschließen? Wäre es nicht hoch an der Zeit, den politisch seit je leichtgewichtigen Bundesrat entweder zu eliminieren oder radikal zu reformieren? Könnte man nicht einen Teil der Mitglieder in den neun Landesregierungen und neun Landtagen einsparen? – Diese und ähnlich kritische Fragen werden in Zeiten restriktiver und auf Einsparung abzielender Budgetkurse auch in Österreich nachhaltig formuliert. Verschiedene Kritiker und insbesondere die medial veröffentlichte Meinung fragen also, sollen und können wir uns den Föderalismus überhaupt oder zumindest in der bestehenden Form noch leisten, wobei implizit also unterstellt wird, dass zentralistische Organisation eo ipso deutlich billiger und effizienter wäre. Es würde hier zu weit führen, die vorhandenen Reformvorschläge alle im einzelnen anzuführen. Einige Konzepte seien aber doch skizziert.<sup>86</sup>

Allen voran sind – wegen des radikal-provokativen Ansatzes und der dadurch hervorgerufenen Widersprüche – die Vorschläge des steirischen ÖVP-Landesrates Gerhard Hirschmann genannt, der den Föderalismus in Österreich als viel zu teuer und ineffizient kritisiert. Die Landtage sollten daher aufgelöst und die österreichischen Bundesländer in drei Großregionen und entsprechende Vertretungskörper zusammengefasst werden.<sup>87</sup>

Massive Einsparungen, mehr Einheitlichkeit und Effizienz erhofft sich auch Johannes Pichler von seinem Vorschlag, die neun Landesparlamente durch einen

---

<sup>86</sup> Die Überblicke im Vergleich bei Martin F. Polaschek: Föderalismus als Wert?, Graz 1999, S. 201-250.

<sup>87</sup> Gerhard Hirschmann: Wer wagt, gewinnt – vielleicht. In: Alfred Payrleitner (Hrsg.): Aufbruch aus der Erstarrung: Neue Wege in die österreichische Politik, Wien 1999, S. 145-148.

einheitlichen „Generallandtag“ zu ersetzen, der auch die bisherige Rolle des Bundesrates zu übernehmen hätte und in dem nur mehr die Stimmführer(innen) der jeweils in den Ländern vertretenen Parteien, gewichtet je nach Größe des Bundeslandes, vertreten wären. „Landesspezifische“ Aufgaben wie Kontrolle und Wahl der Landesregierung u.ä. würden jeweils in den Ländern gesondert behandelt.<sup>88</sup>

Der ebenfalls aus der Steiermark stammende ehemalige Landesrat Bernd Schilcher will Gemeinde- und Bezirksebenen als „Betrieb“ sehen, dem als Holding das Land und als Konzern quasi der Bund übergeordnet wären. Auch hier sollten drei Großregionen gebildet werden. Durch entsprechende „Mehrfachverwendung“ eines Teils der Landtagsabgeordneten und deren Rotation zwischen Bundesrat und Regionalparlamenten könnten – so die Erwartung – Personal und damit Kosten gespart und die erwünschte Effizienz und Einheitlichkeit gesichert werden.<sup>89</sup>

Differenzierter und detaillierter ist schließlich noch der Vorschlag von Martin F. Polaschek, der ebenfalls – wie schon die bisher genannten Autoren – aus der Steiermark stammt: Demnach sollte die Zahl der Landtagsabgeordneten halbiert werden und diese 200 Mandatare würden einen Generallandtag bilden, der – in den Kompetenzen deutlich aufgewertet – den Bundesrat ablöst und gleichberechtigt mit dem Nationalrat die Gesetzgebung besorgen sollte. Damit wäre eine bessere Koordination der einzelnen Interessen möglich und als Kompensation für die verringerte Zahl an Abgeordneten auf Länderebene wären vermehrt direktdemokratische Verfahren vorzusehen.<sup>90</sup>

Gegenüber derartigen, vor allem auf Kostenreduktion abgestellten Konzepten wendet hingegen der Politikwissenschaftler Anton Pelinka ein, dass Föderalismus eine hoch komplexe Materie sei und daher „nicht mit dem Reißbrett und einer zweidimensional verstandenen Empirie zu erfassen“ wäre<sup>91</sup> und dass stärker denn je seine machterteilenden Funktionen und seine Kontrollpotentiale sicher zu stellen und zu schätzen wären. Zwar sei es verständlich, dass man auch nach

---

<sup>88</sup> Vgl. Johannes Pichler: Föderalismus, ja und immer wieder ja, in: Wozu Länder? Föderalismus-symposium. Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat. Graz 1998, S. 14-24.

<sup>89</sup> Vgl. Bernd Schilcher: Die neue Arbeitsteilung. Bund – Länder – Gemeinden = Konzern – Holding – Betrieb, in: Wozu Länder?, a.a.O., S. 27-40.

<sup>90</sup> Vgl. Martin F. Polaschek: Föderalismus als Wert?, a.a.O., S. 240-250.

<sup>91</sup> Anton Pelinka: Die Zukunft des österreichischen Föderalismus, in: Wozu Länder?, a.a.O., S. 107.

den Kosten eines Bundesstaates frage, dass „der Begriff Kosten jedoch auf eine fiskalisch-kameralistische Ebene reduziert wird, dass die Frage nach den Vor- und Nachteilen der Demokratisierung etwa im Zusammenhang mit 'grass roots' und 'Politikverdrossenheit' erst gar nicht gestellt wird, ist hingegen überhaupt nicht nachvollziehbar.“<sup>92</sup>

Auch eine Studie des Wiener Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo) relativiert die rein finanzielle Sichtweise erheblich. „Föderalistische Strukturen“ – so ein Ergebnis – „tendieren dazu, kostengünstiger zu sein.“ Stärker föderalistisch organisierte Staaten wie die Schweiz und die Bundesrepublik gäben deutlich weniger Geld für die öffentliche Verwaltung aus als Österreich. Länder und Landtage aus Gründen der Budgetkonsolidierung einzusparen entbehre aus diesen und anderen Gründen jeder Logik und hielte keiner empirischen Überprüfung stand.<sup>93</sup>

In eine diametral andere Richtung als die oben genannten Ansätze der Schwächung der Ländervertretungen geht ein schon vor zehn Jahren formulierter Vorschlag des bekannten Föderalismusexperten Peter Pernthaler. Er zielt auf eine Stärkung der Landtage in der heutigen Form ab und er will von der heutigen starren Kompetenzverteilung abgehen, wobei die Länder grundsätzlich für alles zuständig sein sollten. Die nationalstaatlichen Kompetenzen sollten sich hingegen allein auf Zielvorgaben und „finale Rahmenbestimmungen“ beziehen. Bei deren Umsetzung müsste höchstmöglich Flexibilität herrschen.<sup>94</sup>

In eine ähnliche Richtung weisen auch die Vorschläge des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Karl Korinek, wenn er – so wie viele andere auch – vom Grundsatz ausgeht: „Der Bund soll die Regeln setzen, die Länder sollen sie vollziehen, ohne vom Bund ständig überwacht zu werden.“ Föderale Systeme seien seiner Meinung nach in ihrer Staatstätigkeit zurückhaltender als zentralistische und daher auch billiger. Die Länder sollten - wo vernünftig, etwa im Bereich des Baurechts – auf Kompetenzen verzichten, dafür in der Vollziehung entscheidend gestärkt werden, ohne vom Bund ständig misstrauisch beäugt und durch kleinliche Kontrollen und kostspielige Doppelgleisigkeiten eingeengt zu

---

<sup>92</sup> Ebda., S. 99.

<sup>93</sup> Vgl. Der Standard, 9./10. September 2000.

<sup>94</sup> Vgl. Peter Pernthaler: Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates, Wien 1992.

werden. Im Zuge einer umfassenden Bundesstaatsreform könne das sogar zu einem weitgehenden Abbau der Bundesverwaltung überhaupt führen.<sup>95</sup>

Vermittelnd moderat und neue qualitative Anforderungen ernst nehmend auch die Reaktion des schon zitierten Doyens der österreichischen Föderalismusforschung Peter Pernthaler auf die oben erwähnten Vorschläge der „Abschaffung“ der Länder oder zumindest der Landtage. Auch seine Vorschläge gehen in Richtung einer radikalen Dezentralisierung der Verwaltung bis zur Bezirksverwaltung und Gemeinde und gleichzeitig müsste sich die Funktion und das Selbstverständnis der Landtage gründlich ändern. Ihre Aufgabe müsse sich künftig vor allem auf die politische, durch vermehrte Einbeziehung der Öffentlichkeit zusätzlich legitimierte Kontrolle und die Mitwirkung an der Landesverwaltung (vor allem durch Setzung von Planungs- und Programmierungsakten in politisch sensiblen Materien) konzentrieren. „Die Kernfunktion des neuen Landtages muss die Gewinnung, Verarbeitung und Darstellung von gesellschaftlich relevanten Zielsetzungen der Politik, von politischen Programmen und Informationen in der Öffentlichkeit werden.“<sup>96</sup>

Die Diskussion um den österreichischen Bundesstaat bzw. über eine wünschenswerte Staatsreform ist vielstimmig, teilweise dissonant und jedenfalls alles andere als übersichtlich und homogen. Der Präsident des Bundesrechnungshofs Franz Fiedler wies demgegenüber darauf hin, dass man bei Reformüberlegungen in logischen Schritten vorgehen sollte. So wäre zunächst zu entscheiden über eine Aufgabenreform (nach kritischer Prüfung des Status quo wäre festzulegen, worin die Kernaufgaben des Staates bestehen sollten), dann über eine Strukturreform (mit dem Ziel der bestmöglichen und kostengünstigsten Erfüllung der Aufgaben und einfach und übersichtlich gestaltete Kompetenzen) und schließlich über die Frage, welchen staatlichen Organen der verschiedenen territorialen Ebenen die Kompetenzen übertragen werden sollen.<sup>97</sup>

Löbliche Überlegungen, nur fromme aber unerfüllbare Wünsche? Verlässt man die Ebene verfassungsrechtlicher und normativer Überlegungen und wendet sich den relevanten Akteuren zu, so wird man zu dem Schluss kommen, dass eine grundlegende Reform der österreichischen Bundesstaatlichkeit in absehbarer Zeit

---

<sup>95</sup> Vgl. Der Standard, 22. Juni 2001.

<sup>96</sup> Peter Pernthaler: Landesparlamente im Trend des europäischen Vollzugsföderalismus, in: Peter Pernthaler/Helmut Schreiner (Hrsg.): Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. Wien 2000, S. 111.

<sup>97</sup> Vgl. Institut für Föderalismus (Hrsg.): Informationsblatt Nr. 6/2000, Innsbruck, hektogr., S. 2f.

nicht erwartet werden kann. Das Agieren der Ländervertreter war seit je und ist bis heute parteipolitisch überformt und eingeeignet und Parteikalküle gelten mehr als eine konsistente Parteigrenzen übergreifende Vertretung von Länderinteressen. Am Agieren des Bundesrates ist diese politische Selbstfesselung deutlich abzulesen: Die indirekt gewählten Ländervertreter besitzen ein freies Mandat und können daher von ihren Ländern inhaltlich auf keinerlei Positionen verpflichtet werden. Die jeweiligen Parteien tun das aber sehr wohl, sodass die Debatten über Gesetze im Bundesrat etwa nicht entlang der Konfliktlinien Bundes – versus Länderinteressen ablaufen, sondern die schon im Nationalrat sichtbar gewordenen Parteigegensätze reproduzieren. So werden viele Möglichkeiten der Länder, eigenständige Positionen zu vertreten, nicht genutzt. Signifikant dafür der Umstand, dass der Bundesrat von dem seit 1985 gültigen Recht, Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Länder abzulehnen (Art. 44 Abs. 2 B-VV6) noch nie (!) Gebrauch gemacht hat. In 168 Fällen (bis Ende 2001) hat er hingegen zugestimmt.<sup>98</sup> „Die Resignation der Länder ... wird beispielhaft darin sichtbar, dass ihre Vertreter in den Regierungsparteien der Vereinnahmung des Bundesrates in den Koalitionsübereinkommen nichts entgegenzusetzen und damit eine faktische Bindung des Abstimmungsverhaltens (jedenfalls der Bundesratsmehrheit) hinnehmen, die andererseits den Ländern gegenüber ihren Bundesräten verwehrt wird.“<sup>99</sup> Politische Parteien und Verbände haben sich also in dem bestehenden System eingerichtet und sich ihre Einfluss- und Machtanteile gesichert. Es erscheint, wie gesagt, bis auf weiteres unwahrscheinlich, dass für tieferreichende Reformschritte die notwendigen Zweidrittelmehrheiten gefunden werden könnten. Zumal auch seitens der Länder geringe Bereitschaft besteht, über tiefergehende Änderungen zu sprechen, die auch eventuell ihre Position in politischer oder institutioneller Hinsicht wesentlich betreffen würde. Auch fehlt jede Bereitschaft, sich im Bereich der Mittelaufbringung (zusätzliche Steuern auf Länderebene) nennenswert zu engagieren. Die Schwächen der österreichischen Bundesstaatlichkeit sind, wie gezeigt, bekannt und in welche Richtung substantielle Reformschritte zu gehen hätten, hätte das „Perchtoldsdorfer Paktum“. Jedoch – um mit Peter Pernthaler zu schließen – „eine umfassende Stärkung und Reform des österreichischen Föderalismus dürfte ... in nächster Zeit kaum zu er-

---

<sup>98</sup> Information vom Institut für Föderalismus, Innsbruck (Dr. Ernst Wegscheider) vom 7.10.2002.

<sup>99</sup> Jürgen Weiss: Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform: In: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, a.a.O., S. 524.

warten sein.“<sup>100</sup> Parteipolitische Kalküle und Blockaden lassen – so wie bisher – nur kleine Reformschritte realistisch erscheinen.

---

<sup>100</sup> Peter Pernthaler: Das föderalistische System Österreichs, a.a.O., S. 225.

# Wie bewältigt die Schweiz die europäische Herausforderung der Multikulturalität?

*Lidija Basta Fleiner / Thomas Fleiner*

## 1. Einleitung: Multikulturalität, Eine Herausforderung für den Nationalstaat der globalisierten Weltordnung

### *Multikulturalität ist Normalität*

95 Prozent der Weltbevölkerung lebt in Staaten, deren Gesellschaften durch verschiedene Kulturen, Sprachen oder Religionen bereichert werden. Diese Vielfalt hat allerdings auch zu Fragmentierungen mit gefährlichem Konfliktpotential geführt. Wie können die Staaten ihre Vielfalt nutzen, wie können sie die unterschiedlichen Kulturen zu einer Einheit zusammen führen? Bis heute haben sich Magistraten darauf beschränkt, Lösungen für eine gute Organisation des Regierungssystems zu finden. Gute Organisation der Macht legitimiert den Staat. Gute Regierungstätigkeit fordern Weltbank und Währungsfond von ihren Schuldern. Heute zwingt uns die Multikulturalität zu fragen, welche Mehrheiten über welche Minderheiten bestimmen sollen. Wer gehört zur verfassungsgebenden Gewalt, die entscheidet, wem welche Macht zukommen soll?

Lange Zeit wurde der Föderalismus zu einem Instrument reduziert, das staatliche Regierungsmacht beschränkt. Der vertikalen Gewaltenteilung föderaler Staaten wirft man aber Ineffizienz und Rechtsungleichheit vor. Föderalismus begründet jedoch das verfassungsrechtliche Gleichgewicht zwischen Selbst- und Mitbestimmung. Der Föderalismus beantwortet also nicht nur die Frage, *wie* man multikulturelle Gesellschaften regieren, sondern auch, *wer* sie beherrschen soll. Können Föderalismus und Dezentralisation dazu beitragen, um multikulturelle Gesellschaften zusammenzuhalten?

### *Multikulturalität wird vom modernen Konstitutionalismus ignoriert*

Die Grundlagen des Konstitutionalismus der Moderne beruhen auf dem Konzept des durch die Volkssouveränität legitimierten säkularisierten Staates. Die Demokratie der Moderne setzt voraus, dass alle Menschen gleich sind als egozentrische Wesen (Thomas Hobbes), als Träger unverzichtbarer Rechte (John Locke), als vernünftige Staatsbürger (im Sinne von Rousseaus „citoyen“), als Ausbeuter oder

Ausgebeutete (Karl Marx), als Kosten-Nutzen orientierte Wesen (homo oeconomicus, Adam Smith).

Diese Gleichheit der Individuen steht einer Staatsorganisation entgegen, die neben der Gleichheit auch die durch Kultur, Tradition, Sprache und Religion bestehende Ungleichheit der Menschen berücksichtigen möchte. Wer allein die Gleichheit der Menschen in Betracht zieht, verdrängt das Bedürfnis der Menschen, auf Grund ihrer Besonderheiten Gemeinschaften zu bilden und sich von anderen „Artgenossen“ zu unterscheiden.

Warum wollen sich die Menschen, die als Zugehörige zur Art des Homo sapiens gleich sind, in einer besonderen politischen Einheit zusammenschließen? Gestützt worauf schließen sie ihresgleichen in die Gruppe ein und grenzen andere aus?

Wie kann ein Mehrheitsvolk durch Mehrheit beschlossene Zwangsmaßnahmen gegenüber der Minderheit rechtfertigen? Nach welchen Kriterien grenzen Gemeinschaften Menschen in ihre Staatsgemeinschaft ein oder aus? Nach dem 1. Weltkrieg hat man den Deutschen verboten, sich mit den Österreichern zu einem Staat zusammenzuschließen, und nach dem Fall der Berliner Mauer wurde das Brandt Wort zelebriert: „Es muss zusammen wachsen, was zusammen gehört.“

### *Wie können Staaten ihre kulturelle Vielfalt zusammen halten?*

Wenn Völker auf Grund ihrer vorstaatlichen kulturellen Einheit als Staaten zusammengehalten werden, empfinden sie kulturelle Vielfalt als Bedrohung der Nation. Multikulturalität muss ausgegrenzt werden, weil sie die Volkseinheit gefährdet. (Deutschland trotz seiner Bekenntnis zum Verfassungspatriotismus).

Wenn Staaten über die *universellen* Werte zusammenhalten werden, können alle Menschen unabhängig von ihrem kulturellen Hintergrund dem Gemeinwesen beitreten. Sobald Bürgerinnen und Bürger aber eigenständige, kulturelle oder religiöse Werte beispielsweise für die Schule in die Politik einbringen wollen, untergraben sie die Legitimation des Gemeinwesens. Kultur wird als Faktor der Politik ignoriert (Frankreich).

Die Menschen haben sich die politische Einheit durch ihr Urteil ausgewählt (reflection and choice). Welche Werte aber bringen die Menschen dazu, sich für eine bestimmte Einheit zu entscheiden? Sind es die gemeinsam erlebte Geschichte, die Sprache, die Religion, sind es lokale Werte wie genossenschaftliche Demokratie und Föderalismus, oder sind es universelle Werte wie Menschen-

rechte und Rechtsstaatlichkeit, die sie – in welchen Grenzen? – miteinander verbinden?

*Politisch gepflegte Vielfalt kann die Existenz des Staates der Moderne gefährden.*

Wie lässt sich politische Identität für mehrere Kulturen begründen, welche diese Kulturen durch den Staat nicht auflöst, sondern über besondere Werte zusammenbringt, um die zusammengesetzte Nation gleichzeitig von anderen zu unterscheiden? Gibt es Werte, die nicht universell sind, aber dennoch verschiedene Kulturen in einem Staat zusammen bringen und gleichzeitig ein „Wir“ schaffen können? Dies ist die Herausforderung der Multikulturalität.

Es wird behauptet, die *Globalisierung* werde dazu führen, dass die Souveränität der Nationalstaaten in der Souveränität des globalen Marktes aufgehen werde. Der private Markt werde das Bedürfnis nach politischen Lösungen auf lokaler Ebene aushöhlen. Dies werde dazu führen, dass der Anspruchspartner ethnischer Forderungen vom lokalen Nationalstaat auf den globalen Markt „umsteigen“ werde. Konflikte über die explosive Frage, wer über wen regieren soll, werden gegenstandslos. Das Bedürfnis nach einer nationalen Regierung verliere an Bedeutung, weil sich der Staat „privatisieren“ werde.

*Herausforderung der Glo(k)alisierung*

Die Wirklichkeit der heutigen Welt zeigt aber, dass es ebenso wirksame Tendenzen zur *Lokalisierung* gibt. Konsumenten profitieren vom globalen Markt, „Citoyens“ verlangen Universalität der Menschenrechte, Arbeitnehmer ziehen sich in die soziale „Heimat“ zurück und Menschen schützen sich in der lokalen Geborgenheit. Es gibt zwar einen globalen Markt für Produkte, Dienstleistungen und Finanzen. Der Arbeitsmarkt ist aber nach wie vor lokal.

Bedürfnisse driften auseinander. Investoren verlangen Globalisierung, Bürgerinnen und Bürger fordern Universalität und die Menschen fliehen in ihre vertraute Heimat. Das Bedürfnis nach Geborgenheit lässt sich aber nicht privatisieren wie der globale Markt. Es kann nur über den Weg politischer Entscheidungen eine realistische Antwort finden. Lokale Lösungen müssen ihre Wurzeln in der lokalen Gemeinschaft finden, denn nur dort, wo die Menschen ihre Wurzeln haben, kann man ihren emotionalen Ängsten Rechnung tragen.

## *Instrumente zum Schutz der Multikulturalität*

Welche Instrumente und Verfahren stehen den Staaten zur Verfügung, um diesen Herausforderungen der Multikulturalität zu begegnen? Wer Krankheiten heilen will, darf nicht die Symptome bekämpfen, es müssen vielmehr die Ursachen bekämpft werden. Man muss wissen, wie man eine multikulturelle Gesellschaft friedlich zusammen bringen und zusammen halten kann.

Minderheiten können *toleriert* oder durch besondere Maßnahmen *unterstützt* werden. Die Staaten können sich die *Versöhnung* zum Ziel setzen. Denkbar ist sogar, dass man *Vielfalt* nicht nur erduldet, sondern als Bereicherung empfindet und deshalb *fördert*.

Wer toleriert wird, kann sich nicht als gleichberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft fühlen. Tolerierte Minderheiten sehen sich im Staat, in dem sie leben, als Gäste, die von mehr oder weniger guten „Gastgebern“ betreut werden.

Man kann die Chancen diskriminierter Minderheiten aber auch durch eine Quotenpolitik verbessern. Diese „*positive Diskriminierung*“ (affirmative action) wird dazu führen, dass sich die Mehrheit ihrerseits diskriminiert fühlt und sich gegen diese Politik wehrt (USA).

Südafrika setzt sich in der Verfassung zum Ziel, die Wunden der Vergangenheit zu heilen. *Friede* und nicht allein individuelle Freiheit muss Ziel des Staates sein. Die schweizerische Bundesverfassung garantiert die Sprachenfreiheit und verpflichtet Bund und Kantone *die Verständigung* zwischen den Sprachgemeinschaften zu *fördern*.

Solche Ziele können multikulturelle Staaten nur über eine Strategie des Kompromisses und eine Philosophie des Ausgleichs zwischen den Volksgemeinschaften verwirklichen. Die direkte Demokratie hat sich zu einem Mittel der friedlichen Konfliktlösung entwickelt. Das Volk zwingt die politische Elite, Lösungen zu erarbeiten, denen der Grossteil der Parteien zustimmt. Konsens und Kompromiss wurden zum tragenden Element der politischen Kultur.

Multikulturelle Staaten müssen den Menschen aber nicht nur individuell gleiche Rechte zugestehen, sondern sie auch als Angehörige ihrer Volksgruppe kollektiv mit gleichen Rechten versehen. Die Romanischsprachigen sollen als Angehörige ihrer Sprachgemeinschaft das gleiche politische Selbstbewusstsein haben können wie die Deutschsprachigen.

Im vorgeschlagenen Entwurf für eine neue serbische Verfassung wird gefordert: „Wir verpflichten uns, die *Gleichheit aller Völker*, die in Serbien leben, zu ver-

wirklichen.“ Ein Staat, der solche Ziele verwirklichen will, muss die Gleichheit der Völker in Kollektivrechte umsetzen.

### ***Förderung der Vielfalt***

Auch Minderheiten sollen sich mit ihrem Staat *identifizieren* können. Ihre Loyalität zum Gesamtstaat setzt gleichzeitige Identifikation mit ihrer Gemeinschaft voraus. Ein Staat, der multiple Loyalitäten unterdrückt, radikalisiert seine ethnischen Konflikte. Deshalb kann der Staat Vielfalt nicht nur als Last erdulden, er muss sie vielmehr als *Bereicherung* fördern. Die schweizerische Verfassung verlangt vom Bund beispielsweise die *Förderung* der kulturellen Vielfalt.

Vielfalt lässt sich fördern, indem man die verschiedenen Gemeinschaften mit Autonomie ausstattet, damit jede sich nach ihren Werten entwickeln kann. Man muss den verfassungsrechtlichen Rahmen schaffen, damit sich der Großteil der Bevölkerung mit dem multikulturellen Staat identifizieren und ihn auch als „unseren“ Staat verstehen kann.

Kulturelle Vielfalt muss man politisch ernst nehmen. Der Staat darf sie weder ausgrenzen noch ignorieren. Staaten dürfen sich nicht darauf beschränken über Universalität weltoffen zu sein, indem sie Kultur ausgrenzen, sie müssen kulturelle Vielfalt vielmehr als staatspolitischen Wert aufnehmen. Föderalismus lässt sich so als verfassungsrechtliches Modell verstehen, das Vielfalt als besonderen Wert fördert.

## **2. Multikulturalität und schweizerisches Staatswesen**

### ***2.1 Die politische Legitimität der Volkes***

Die Legitimation und Identität der Schweiz beruht nicht auf dem Selbstverständnis der Sprach-, Kultur- oder Religionsnation, sondern auf dem Bekenntnis der Bevölkerung zu den politischen Grundlagen des Staates. Soweit die Schweizerische Eidgenossenschaft überhaupt als Einheit bezeichnet werden kann, basiert diese Einheit auf historisch politischen Werten.

Nur weil die Schweiz auf Grund anerkannter politischer Werte besteht, kann sie den drei bzw. vier Sprachen gleiche Rechte einräumen und muss die zwar zahlenmäßig kleineren Sprach- oder gar Religionsgemeinschaften nicht diskriminierend als rechtliche Minderheiten behandeln. Die deutschsprachigen Schweizer,

die 70 Prozent der Bevölkerung der Schweiz ausmachen, haben zwar eine faktische aber keine rechtliche Vorrangstellung.

Da die Sprach- bzw. Religionsgrenzen nur ausnahmsweise mit den Kantons- bzw. Kantonsgrenzen übereinstimmen, kommt der geschichtlich gewachsenen politischen Tradition, der starken lokalen Autonomie und der politischen Kultur des Kantons eine größere Bedeutung bezüglich der Identität mit dem Kanton als der Identität mit der Sprachgruppe zu. Das politische Verwachsensein mit dem Kanton ist Voraussetzung für die „civil society“. Das Staats- oder Kantonsgefühl ist stärker als das Gefühl, Teil einer sprachlichen oder religiösen Einheit zu sein.

### ***Keine nationalen Minderheiten***

Die Schweiz ist per definitionem ein „a-nationaler“ Staat. Die Eidgenossenschaft stützt sich weder auf eine kulturelle, noch auf eine sprachliche, d.h. durch Blut und Abstammung und damit durch die Natur vorgegebene schweizerische Nation. Die Präambel der Bundesverfassung erwähnt lediglich das Schweizer Volk und die Kantone.

Weil es keine durch die Natur vorgegebene Stammnation gibt, kann es auch keine *nationalen Minderheiten* geben. Da sich der Bundesstaat gerade nicht durch die Nation legitimiert und die Eidgenossenschaft durch ihre Verfassung auch keinen eigenen neuen Nationalstaat errichtet hat, können alle Menschen, die das Bürgerrecht durch Abstammung erhalten oder durch Einbürgerung erworben haben, in diesem Staate gleichberechtigt leben und sich unabhängig von ihrer ursprünglichen Nationalität in gleicher Weise mit dem Staat identifizieren.

### ***Als Nationalstaat wäre die Schweiz nicht überlebensfähig***

Würde man die Schweiz in einen traditionellen Nationalstaat, z.B. im spanischen Sinne umwandeln, müsste entschieden werden, welches die Nationalsprache ist. Da es für eine Nation nur *eine* Nationalsprache geben kann, müsste – wie in Spanien das Kastilianische – die Mehrheitssprache, d.h. in der Schweiz das Deutsche oder gar das Schweizerdeutsche, zur Nationalsprache erklärt werden. Ein Volk mit drei, bzw. vier *gleichberechtigten* Nationalsprachen kann aber keine einheitliche Nation sein. Da sich die Schweiz inmitten von Nationalstaaten befindet, musste sie ein eigenes Selbstverständnis im Begriff der *politischen Nation* finden.

### *Legitimität der politischen Schweiz*

Die einzige Grundlage der über Kantons-, Sprach- und Religionsgrenzen hinausgehenden Legitimität des Staates findet sich in dem vom Großteil der Bevölkerung anerkannten Bekenntnis zur *politischen Schweiz* – zu den anerkannten Werten des Föderalismus, der Demokratie und der Unabhängigkeit. Diese gesamtstaatliche Legitimität kann sich der Bundesstaat aber nur über eine starke Autonomie der Kantone sowie über die Mitwirkung der am eidgenössischen Konsens zu beteiligenden Kulturen erwerben.

Die Legitimität der Eidgenossenschaft beruht einerseits auf den „Völkerschaften“ der Kantone und andererseits auf einem durch Vielfalt fragmentierten und „zusammengesetzten“ schweizerischen Volk. Die Homogenität des Staates liegt somit in einem internalisierten gemeineidgenössischen Verständnis des „Politischen“. Die Verfassung bekennt sich deshalb bereits in der Präambel dazu, die *Vielfalt in der Einheit* zu leben, und beauftragt den Bund in Art. 2 Abs. 2 BV, die kulturelle Vielfalt zu fördern.

### *Kommunales Bürgerprinzip (Communal Civism)*

Die politische Einheit der Schweiz lebt von der kulturellen Vielfalt, aus der sie hervorgegangen ist und die von ihr gefördert wird. Ein politischer von der kulturellen Vielfalt geschaffener Verbund wurde möglich, weil die schweizerische Nation ihre Einheit auf den von allen Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie von den Kulturgemeinschaften und Kantonen akzeptierten gleichen partikulären Werten der politischen Gesellschaft begründet, und sich dadurch von den im Ausland anerkannten universellen politischen Werten unterscheiden. Das schweizerische „Bürgerwesen“ entspricht in diesem Sinne dem französischen Konzept der von der Ethnizität losgelösten „Nation“.

Dennoch unterscheidet sich das Verständnis der Nation wesentlich vom französischen Konzept. Was die schweizerische Willensnation mit dem französischen Konzept des politischen Bürgers (*citoyen*) verbindet, ist in der Tatsache zu sehen, *dass* sie den politischen Bürger überhaupt geschaffen hat; das *Wie*, d.h. der Inhalt dieses politischen Bürgers unterscheidet sich aber substantiell vom französischen Konzept.

Der politische Bürger als Mitglied der Eidgenossenschaft ist einerseits ein „*citoyen*“, in dem er an den politischen Werten teilhat; über diese Teilhabe wird er aber nicht zu *dem* politischen Bürger schlechthin, welcher als individuelles Einzelmitglied über das politische Gemeinwesen an den universellen, unverzichtbaren Rechten teilhat.

Das politische Gemeinwesen gründet nämlich in der die Idee der *lokalen Kommunität*, auf der das politische Gemeinwesen Schweizerische Eidgenossenschaft aufbaut. Es sind somit vor allem *die kollektiven Rechte* der lokalen politischen Körperschaften, wie etwa diejenigen der Gemeinde, die als vor-positive und über der Verfassung stehende Rechte die Grundlagen der Eidgenossenschaft als Gemeinwesen ausmachen. Individuelle Grundrechte hatten immer ihren Platz, aber stets innerhalb des Gemeinwesens, nicht neben oder gar außerhalb der Gemeinschaft.

### ***Gemeinden: Kernelemente des Gemeinwesens***

Die Gemeinde verfügt über ein verfassungsmäßiges Recht auf Gemeindeautonomie. Die Gemeinde gewährt auf unterster Stufe das Gemeindebürgerrecht. Sie gibt sich ihre eigenen Gemeindereglemente, entscheidet über die Einkommensteuer, welche die Einwohner der Gemeinde zu entrichten haben, bestimmt die Ausgaben für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben, wie Schule, Verkehr, Polizei, Fürsorge, Gesundheit, Erholung und Sport, Gemeindeplanung und Entsorgung.

Die Gemeinden können Entscheide und Maßnahmen treffen, die ihren besonderen Bedürfnissen entsprechen. Städte werden den sozialen Anliegen, dem Wohnungs- und Drogenproblem erste Aufmerksamkeit schenken, Berggemeinden werden sich vor Naturgefahren schützen und nach Möglichkeiten Ausschau halten, um den Tourismus zu verstärken. Industriezentren bemühen sich um Tagesmütter, Umweltschutz und Arbeitslosigkeit und die Vorortsgemeinden werden Sport, Erholung und Kultur an vorderster Stelle ihrer Prioritätenliste haben.

Jeder Schweizer und jede Schweizerin ist gleichzeitig Bürger einer Gemeinde, eines Kantons und natürlich auch des Bundes. Aber auch als Steuerzahler oder Steuerzahlerin sind die Menschen Schuldner ihrer Gemeinde, ihres Kantons und des Bundes. Umgekehrt gewähren die Gemeinden den Menschen die Leistungen die für ihr unmittelbares Lebensbedürfnis unerlässlich sind. Die Gemeinden sorgen für die täglichen Bedürfnisse ihrer Einwohner gemäß den durch die direkte Demokratie festgelegten Regelungen.

Die Verfassung (Art. 50) widmet den Gemeinden einen ganzen Abschnitt. Sie garantiert die Gemeindeautonomie allerdings gemäß dem kantonalen Recht und beauftragt den Bund alle Maßnahmen auf die Konsequenzen zu überprüfen, die sie auf die Gemeinde haben werden. Bundesrecht soll „gemeindeverträglich“ sein.

Da sich das schweizerische Gemeindesystem in territorial sehr kleine und kleinste Gebietskörperschaften gliedert, ist es in Kantonen mit verschiedenen ethnischen Gemeinschaften, wie etwa im dreisprachigen Bergkanton Graubünden, noch möglich, auf der Gemeindeebene ethnisch einigermaßen homogene Gebietskörperschaften zu erhalten. So finden sich beispielsweise kleine romanischsprachende katholische, romanischsprachende reformierte, deutschsprachende reformierte und deutschsprachende katholische Gemeinden dicht nebeneinander, ohne untereinander in Konflikt zu geraten, weil jede Gemeinde beispielsweise selbständig das Schulwesen regelt.

### *Ausschließlichkeit der schweizerischen Nation*

Auf Grund seiner Geschlossenheit und Ausschließlichkeit hat das Konzept des schweizerischen politischen Bürgerwesens auch Ähnlichkeiten mit dem deutschen Konzept der Staatsbürgerschaft. Geschlossenheit und Ausschließlichkeit sind in der Tat Eigenheiten, die auch der deutschen Volksgemeinschaft, allerdings nicht auf Grund der politischen, sondern auf Grund der kulturellen Gemeinsamkeiten zukommen. Die politischen Werte, die der Eidgenossenschaft zugrunde liegen, finden hingegen ihre Wurzeln in einem besonderen, sowohl traditionellen wie auch modernen etwa radikal-demokratischen Verständnis.

Fast alle bedeutenden Ideen des modernen schweizerischen Staatswesens, wie individuelle Freiheit und Gleichheit, Volkssouveränität, Freiheitsrechte, Gewaltenteilung oder rationale Legitimation des politischen Systems, sind von den auf die „alt-eidgenössische Tradition“ zurückzuführenden Wertvorstellungen durchdrungen. So kann man in der Tat von einer *das andere ausgrenzenden Konkretheit* der schweizerischen Willensnation sprechen. Den ihr zugrunde liegenden Prinzipien kommt keine universelle allgemeingültige Bedeutung zu, weil sie sich kaum von jedem beliebigen Menschen, der nicht an der schweizerischen Geschichte und Tradition teilhat, als selbst-evidente Werte verinnerlichen lassen.

### *Politisch – bürgerliche Identität*

Die Schweiz ist wahrscheinlich das einzige Land auf der Welt, das noch ein besonderes Gemeindebürgerrecht kennt. Der politische Status integriert und verbindet sich permanent mit den Örtlichkeiten der Gemeinden und/oder der Kantone. Der Modernisierungsprozess, der anderswo in Europa auf der Ebene des Nationalstaates zu einer Zentralisierung der konfliktuellen religiösen Loyalitäten führte, hat in der Schweiz die kantonalen Loyalitäten verstärkt. Die schweizerische Moderne endet auf der Ebene der Kantone. Es sind die lokalen Eigenheiten

– und nicht die Universalität – die allein Teil der politisch-bürgerlichen Identität sowie Teil der politischen Kultur geworden sind.

### *Legitimation des Kompromisses*

Das politische Gemeinwesen Schweiz hat sich allmählich um den allgemein anerkannten Wert der Erhaltung der lokalen Autonomie und Identität aufgebaut. Die Schweiz hat sich über die Vielfalt zu einer homogenen politischen Einheit integriert. Damit hat der Kompromiss seine Legitimationsfunktion für die Begründung der politisch-bürgerlichen Identität erhalten. Die „politische Gesellschaft“ ist nicht, wie in Frankreich und im Vereinigten Königreich, aus der Konfrontation der sich gegenseitig bekämpfenden Machtstrukturen sowie der kontradiktorischen Interessenkonflikten mit eindeutigen Siegern und Verlierern entstanden. Das Staatsbürgertum, d.h. das politische Verständnis des Gemeinwohles bildet die Basis, auf welcher Interessengegensätze ausgetragen und zu einem allgemein akzeptablen Kompromiss zusammengeführt werden. Dies ermöglicht einen Konsens, der die Vielfalt und die verschiedenen Pluralitäten durchdringen und über sie hinausgehen kann. Deshalb haben Begriffe wie Mehrheit und Minderheit keine große Bedeutung.

Im Gegensatz zu Staaten, deren politische Tradition von liberalen, demokratischen Grundsätzen bestimmt ist, hat sich die Eidgenossenschaft nie vom Paradigma des Individuums gegen den Staat leiten lassen. Dem Gemeinwesen verpflichtetes Bürgertum und die aktive Teilnahme am „Politischen“ ließen das Selbstverständnis eines Staates als potenzieller Eindringling in die und als Verletzer der unverzichtbaren Rechte des einzelnen Bürgers schon von allem Anfang an gar nicht zu.

## **2.2 Demokratie**

### *Rousseau und die Volkssouveränität*

Das schweizerische Staatsverständnis entspricht der Idee einer „durch Politik bestimmten und gestalteten Gemeinschaft“. Zweifellos ist das Gemeinwesen Schweiz von Rousseau geprägt, insoweit es sich mit der Idee des Staates als einer „politischen Gesellschaft“ identifiziert. Die autoritären oder gar totalitären Konsequenzen von Rousseaus Allgemeinwillen (*Volonté générale*) lehnt man aber ab. Das schweizerische Verständnis des politischen Bürgerwesens im Sinne der föderalen partizipatorischen Demokratie beruht auf der „dezentralisierten“ Loyalität. Diese dezentralisierte Loyalität widerspricht jedem zentralistischen Staats-

entwurf, welcher die Institutionalisierung eines autoritären Populismus zum Strukturprinzip erhebt. Andererseits aber hat die schweizerische Demokratie viel von Rousseau übernommen. Sie hat beispielsweise das Gesetzgebungsverfahren in die Praxis umgesetzt, welches Rousseau als einzig richtiges Verfahren vorgeschlagen hat, um mit den Gesetzen dem Allgemeinwillen (*Volonté générale*) und nicht dem Sonderwillen (*Volonté de tous*) zu entsprechen.

### *Einfluss der direkten Demokratie auf die Zivilgesellschaft und auf das politische System*

Die Schweiz, als eine potenziell sehr konfliktgeladene Gesellschaft, ist auf Institutionen angewiesen, die sie zum Ausgleich zwingen und die Bürgerinnen und Bürger zur rationalen und friedfertigen Auseinandersetzung erziehen. Die direkte Demokratie ist in erster Linie eine gesamtgesellschaftliche Schule, ein Erziehungslabor, das Bürgerinnen und Bürger zwingt, in grundsätzlichen und allgemeingesellschaftlichen Dimensionen zu denken und vor allem in den verschiedenen Befürwortern und Gegnern von Vorlagen nicht einfach Parteistrategen oder Angehörige bestimmter Volksgruppen zu sehen, sondern als Menschen, die bestimmte politische Ziele verfolgen und sich darum bemühen, die Mehrheit für diese Ziele zu überzeugen. Maßgebend für sie ist, welchen Nutzen sie persönlich aus dem Entscheid ziehen bzw. mit welchen Kosten sie zu rechnen haben. Unter diesem Gesichtspunkt werden sie auch die Vertreter der anderen Sprach- oder Religionsgemeinschaft beurteilen. Dies führt dazu, dass sich alle an der Entscheidung Beteiligten zunächst als Menschen, nicht aber als Parteivertreter oder Vertreter bestimmter Wirtschafts-, Sprach- oder Religionsinteressen betrachten. In diesem Sinne erzieht die direkte Demokratie die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar zur Zivilgesellschaft.

Die direkte Demokratie beeinflusst das politische System der Schweiz auf jeder Stufe. Vom System der Kollegialregierung über das Konzept des Volksbeamten bis zur starken Dezentralisation hinab auf die Gemeindeebene gibt es keine Institution und kein Verfahren, die letztlich nicht vom System der direkten Demokratie beeinflusst wurden. Das schweizerische Syndrom des Proporz der Parteien, Sprachen, Religionen, Geschlechter, Verbände und Generationen bis hin zur politischen Kultur der Konkordanz und des Kompromisses ist durch die Tradition der direkten Demokratie beeinflusst.

### *Die direkte Demokratie verändert das Selbstverständnis der Öffentlichkeit gegenüber dem Staat*

Die Schweiz hat das Prinzip von Rousseau, dass das Volk oberste Instanz sein soll mit der ständigen Weiterentwicklung ihrer halbdirekten Demokratie weitgehend übernommen, abgesehen von der wörtlichen Übernahme seines Konzepts der „Selbstregierung“ des Volkes. Initiative und Referendum sind nicht nur deshalb bedeutsam, weil sie die Öffentlichkeit an der nationalen Verfassungs- und Gesetzgebung partizipieren lassen, sondern vor allem, weil sie das Selbstverständnis der Öffentlichkeit gegenüber dem Staat und der Regierung verändern.

Das Volk kontrolliert seine Repräsentanten nicht in erster Linie über die Wahlen, sondern über das viel wirksamere Verfahren von Initiative und Referendum. Mit den Instrumenten der direkten Demokratie kann sich das Volk unmittelbar an der Verfassungs- und Gesetzgebung beteiligen und so Staat und Politik unmittelbarer mitgestalten.

### *Die Macht ist nicht negativ, weil sie dem Volk gehört*

Bürgerinnen und Bürger verstehen politische Macht nicht im Sinne von Locke als etwas negatives, d.h. als etwas, das unter Kontrolle zu halten ist. Für sie ist die politische Macht identisch mit der Teilhabe des Volkes an den Entscheiden des Staates. Macht wird durch die Partizipation des Volkes „verwaltet“. Im Lichte dieses Selbstverständnisses von Macht und Regierung stehen Demokratie und Verfassung als komplementäre Instrumente auf der gleichen Stufe. Die Verfassung hat lediglich die Aufgabe, positivrechtlich zu umschreiben, für welche Sachfragen und in welchem Verfahren der Volkswille wahrzunehmen ist. Mit der Verfassungsgebung nimmt das Volk oberste Gewalt wahr, und dies nicht, weil damit das Regierungssystem ins Recht gefasst wird, sondern weil es die Idee der Volkssouveränität, des *Demos*, als oberste, nicht mehr kontrollierbare politische Macht konkretisiert und operationalisiert. Die Verfassung positiviert den Allgemeinwillen, sie kontrolliert aber nicht dessen Inhalt.

Dies führt zu einem instrumentalen Selbstverständnis der Verfassung. Die schweizerische Verfassung enthält denn auch zu einem großen Teil Regelungen, die nicht im eigentlichen Sinne als Verfassungsnormen im materiellen Sinne bezeichnet werden können. Die Verfassung ist in einem gewissen Sinne das Protokoll der verabschiedeten Erlasse und der vereinbarten Kompromisse. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten ist also die schweizerische Verfassung nicht das Instrument, um das Land zu regieren, sondern das Instrument, das *darüber* „reflektiert, wie das Land regiert wird“.

## *Mehrheitsdemokratie – Konkordanzdemokratie*

Der liberalen repräsentativen Demokratie liegt der Konsens zugrunde, dass sich jedermann dem Ergebnis des durch die repräsentative Demokratie bestimmten Mehrheitsverfahrens zu unterziehen hat. Mit diesem rationalen Legitimitätsverständnis lässt sich aber die in alter Tradition entwickelte kommunale Demokratie allein nicht rechtfertigen. Die rationale Legitimität der Schweiz gründet sich nämlich sowohl in Verfahrensgrundsätzen wie auch in inhaltliche Prinzipien, welche die Geltung von Staat und Regierung rational rechtfertigen. Soll die Staatsordnung gerecht sein und will die Regierungsgewalt richtig ausgeübt werden, darf sich die um Legitimität bemühte Gemeinschaft nicht damit begnügen, lediglich die betroffenen Staatsbürger am Entscheidungsverfahren zu beteiligen (Erfordernis der Repräsentativität der politischen Repräsentation); sie muss überdies die institutionellen Strukturen bereitstellen, in deren Rahmen die kollektiven politischen Rechte berücksichtigt werden. Nur auf Grund eines derartigen Konzeptes ließ sich denn auch eine demokratische Basis verwirklichen, über die sich die Minderheiten schon auf der Stufe der Verfassungsgebung, d.h. der Konstituierung von Staat und Gesellschaft, integrieren konnten.

Die Theorie der rationalen Legitimation, die vor allem auf das rationale Verfahren abstellt, erhält, wenn man sie auf die Schweiz anwendet, sowohl einen spezifischen Charakter wie auch einen ziemlich neuartigen Inhalt.

Gemeinschaftliche Teilhabe an der Macht (*power-sharing*) durch die verschiedenen sprachlichen und religiösen Gemeinschaften hat sich als konstitutives Prinzip, das dem föderalen Entwurf der Eidgenossenschaft zugrunde liegt, entwickelt. Funktionell betrachtet, kann also die Konkordanzdemokratie als ein Strukturmodell für ein stark integriertes Entscheidungsverfahren verstanden werden, das den Ansprüchen einer vergleichsweise heterogenen, in Fragmente gespaltenen Gesellschaft genügen muss. Die Schweiz konnte sich so für ihre relativ heterogene Gesellschaft eine auf politischen Werten begründete Legitimationsgrundlage schaffen, die homogen genug ist, um sprachliche und religiöse Vielfalt zu integrieren. Die rationale Legitimation hat die kulturelle Vielfalt als selbst-evident miteingeschlossen und gab ihr gleichzeitig eine konstitutive, politische Relevanz. Ethnisch-kulturelle Teilungen gelten nicht als vorgegebenes, d.h. vor-politisches Schicksal. Im Gegenteil, *strukturelle Minderheiten* begründen für die Demokratie einen politischen Wert an sich.

Damit sind Mehrheit und Minderheit von der konfliktuellen Last befreit, sich einander als permanente Gegner und als „lebenslängliche Sieger und Verlierer“ gegenüberstehen zu müssen. Dieses besondere Konzept der Legitimität erhebt

vielmehr den Anspruch auf *Autonomie*, verstanden „als Freiheit politischer Selbstgestaltung unter Verzicht auf Majorisierung“.

### **2.3 Konsens- (Konkordanz-) oder Mehrheitsdemokratie**

Die Legitimität wichtiger Entscheidungen lässt sich nicht allein über einen einfachen demokratischen Mehrheitsentscheid herstellen. Legitimität für grundlegende staatliche und gesellschaftliche Entscheide bedarf des Einverständnisses der wichtigen Gemeinschaften, Gruppierungen und Entscheidungsträger im Staat. Diese Suche nach dem Einvernehmen und dem Konsens entspricht alter schweizerischer politischer Kultur. Eine kleine Mehrheit von 50,01 Prozent gilt als schlechtester Fall. Wenn immer möglich, versucht man bei Abstimmungen einen größeren Konsens herbeizuführen. Völlig fremd ist auch die Vorstellung der Herrschaft einer Partei mit kleiner Mehrheit über die Minderheit, wie sie in Staaten mit Kabinettsystem und Mehrheitswahlrecht immer wieder vorkommt. „Koalitionen“ bis zu 50 Prozent hätten im Referendum ohnehin keine Chance. Nur mit dem Einvernehmen aller großer Parteien kann die Regierung mit einer guten Aussicht auf Erfolg in einer Volksabstimmung bestehen. Das Verfahren der direkten Demokratie hat wesentlich zur Beibehaltung, ja, zur Weiterentwicklung dieser politischen Kultur beigetragen; denn erfahrungsgemäss gewinnt die politische Elite des Landes einen Abstimmungskampf nur dann, wenn sie sich auf einen Grundkonsens der großen Parteien abstützen kann. Wer die Konkordanz aber missbraucht und beispielsweise obstruktiv durch ein Veto den Entscheid blockiert, wird in einer Referendumsabstimmung keine Chancen haben; denn das Volk honoriert obstruktive Vetopolitik kaum.

#### ***Minderheiten und Mehrheitsprinzip***

Da sich das politische Stimmrecht nicht auf die alteingesessenen Angehörigen der Mehrheitsnation beschränkt, sondern vom Wohnsitz und Schweizer Bürgerrecht abhängt, können die Angehörigen der Minderheit auch nicht ohne weiteres überstimmt werden. Wenn es um die „Kerninteressen“ der Sprach- oder Religionsgemeinschaft der Minderheit geht, werden ihre Angehörigen vollzählig und geschlossen an der Abstimmung teilnehmen. Dies ist bei den Angehörigen der Mehrheit selten der Fall; denn für sie sind die „Kerninteressen“ der Minderheit, z.B. die Erhaltung einer Minderheitenschule nicht von derart großer Bedeutung. Gegenüber einer in Parteien aufgespalteten Mehrheit hat damit aber eine Minderheit von 20 bis 30 Prozent durchaus reelle Chancen, sich gegenüber der Mehrheit, die nicht vollzählig an die Urne geht, durchzusetzen.

Dies alles sind Faktoren, weshalb direkt-demokratische Strukturen eher als die traditionellen Parteihierarchien dazu dienen, auf unterster Ebene ethnische oder religiöse Konflikte zwischen den verschiedenen Gemeinschaften rational und unter Beachtung des Bürgersinnes zu lösen.

### *Föderalismus und Demokratie*

Föderalismus und Demokratie versteht man meist als das *konstitutive Fundament zur Verstärkung der Machtkontrolle*. Der Föderalismus begründet sich auf dem Wert der Vielfalt, die Demokratie auf dem der Gleichheit. Folgerichtig beinhaltet ihr Verhältnis in einer bestimmten politischen Ordnung mehr als nur einen Kompromiss zwischen der Gleichheit der Bürger als Stimmbürger und der Gleichheit der Kantone als Einheiten des Bundes. Man muss viel eher von der *demokratischen Kontrolle der föderalisierten Macht* einerseits und von der *föderalen Kontrolle der Demokratie* andererseits sprechen.

Für einen föderalistischen Staat, der nach dem Prinzip der liberalen Demokratie konzipiert ist, wie z.B. Kanada und die USA, ist der Föderalismus ein Instrument, um verschiedene Gruppen zusammenzubringen und die partikularistischen Loyalitäten mittels der Bundeseinheit zu durchdringen. Folgerichtig ist die Demokratie die Grundlage für die Konsensfindung auf der Basis des Mehrheitsprinzips, das durch den Föderalismus ergänzt bzw. korrigiert wird. Das wesentliche Problem, das diese Föderationen somit lösen müssen, ist, auf welche Weise sich die bündische Föderation gegenüber dem Mehrheitsprinzip der Demokratie im Gleichgewicht halten lässt.

Demgegenüber beruht die schweizerische Eidgenossenschaft einerseits auf der kantonalen Identität sowie andererseits auf der demokratischen Integration, welche gleichzeitig die sprachlichen und religiösen Verschiedenheiten sowie die dezentralisierte, kommunale und kantonale Loyalität aufrechterhält, ja, geradezu darauf aufbaut. Aus diesem Grunde fehlen der Schweiz institutionelle Instrumente zur staatlichen Unitarisierung, die man gewöhnlich in föderalen Systemen findet. Der Föderalismus wurde als *strukturelles Prinzip in die Demokratie* integriert.

### *Föderalismus und Dezentralisation*

Die direkte Demokratie ist zweifellos auch für die nach wie vor weitgehende Dezentralisation des schweizerischen Gemeinwesens verantwortlich. Die Tatsache, dass immer noch zwei Drittel der Gesamtausgaben des Staates von Kantonen und Gemeinden eingenommen und ausgegeben werden, ist ein Beweis für die Leben-

digkeit und Wachsamkeit, mit welcher kantonale demokratische Versammlungen, aber auch Gemeindeversammlungen an der Erhaltung ihrer autonomen und demokratischen Rechte bedacht sind. In der Geschichte dieses demokratischen Gemeinwesens kam es häufig vor, dass zwar kantonale Regierungen oder gar Parlamente Hand zu zentralistischen Kompetenzübertragungen geboten hätten, in der direkt-demokratischen Interessenabgrenzung haben dann aber die föderalistischen Kräfte der Kantone gegen zentralistische Tendenzen obsiegt. Die Chance aber über die direkte Demokratie möglichst großen Einfluss auszuüben, ist im kleinen Kanton größer als auf Bundesebene.

Die einzelnen Bürger haben somit einen je größeren Einfluss über die direkte Demokratie, je kleiner das Gemeinwesen ist, in dem sie mitbestimmen können. Wenn nur 500 Stimmberechtigte einer Gemeinde zur Unterstützung einer Initiative gewonnen werden müssen, sind die Chancen eines jeden Stimmbürgers viel größer, als wenn es 100.000 Unterschriften bedarf.

Das Verfahren der direkten Demokratie ist der wesentliche Grund, weshalb sich die Autonomie der Kantone und Gemeinden trotz der kleinen Gebiete in einem so starken Umfang hat erhalten lassen, und weshalb die kleinen demokratischen Gemeinwesen derart viele Aufgaben und Verantwortung zu tragen haben. Im Zweifel widersetzen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gegen Kompetenzübertragungen auf die zentralistische Ebene, denn über den Zentralismus verlieren sie an Einfluss, Macht und Reaktionsmöglichkeit. Weder Effizienz noch Subsidiarität, noch Rechtsgleichheit, noch Wirtschaftlichkeit sind letztlich Argumente, welche die Stimmenden zur Abgabe von Macht und Verantwortung überzeugen können. Für sie geht es letztlich um Legitimität und Einflussmöglichkeit.

Selbst die höheren Kosten einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung werden sie nur wenig beeinflussen, solange sie das Gefühl haben, über ihre lokale Einflussmöglichkeit eher eine sparsame Wahrnehmung der Aufgaben sicherstellen zu können als gegenüber dem Moloch einer Bundesbürokratie. Dies mag auch der Grund sein, weshalb gerade finanzschwache Kantone föderalistischer reagieren als finanzstarke Kantone.

### *Kollektives Recht auf Autonomie*

Infolge des lokalen und kommunalen Charakters des politischen Gemeinwesens Schweiz lässt sich die Demokratie nicht nur auf die Mehrheitsregel und die Gleichheit des Stimmrechts der Individuen reduzieren. Das lokal/kommunale politische Bürgerwesen schließt auch die *partizipatorische Demokratie* als ein

*föderales Element* ein, um die „eigentlichen Minderheiteninteressen“ zu schützen. Der abstrakte Grundsatz der „Volksouveränität“ wurde mit den traditionellen Instrumenten schweizerisch demokratischer Dezentralisation operationalisiert. Die partizipatorische Demokratie wurde gewissermaßen funktionalisiert, um die dezentralisierte Loyalität zu schützen. Die Volksrechte rechtfertigen sich u.a. ebenfalls als Grundlage für die wirksame Wahrung anderer kollektiver Grundrechte der strukturellen Minderheiten; denn diese sind ihrerseits politische Körperschaften mit eigener rechtlicher Subjektivität. In diesem Sinne sind die kollektiven Rechte konstitutive Elemente der Föderation und können nicht als Instrument der Volksouveränität auf die Funktion der Machtbegrenzung und der Kontrolle der Regierung reduziert werden.

### *Wechsel von Mehrheiten und Minderheiten*

Die verschiedenen Gruppierungen, die im Verfahren der Verhandlungsdemokratie einander gegenüber stehen, verändern sich je nach Gegenstand des Disputes. Überdies verhalten sie sich nicht wie erratische Blöcke, die unabhängig vom Abstimmungsgegenstand immer die gleiche Position einnehmen. Dieser ständige Wechsel von Mehrheit und Minderheit macht die schweizerische Konkordanzdemokratie funktionsfähig. Der Grundsatz der Konkordanz gebietet ein unablässiges *Suchen nach einvernehmlichen und tragfähigen Mehrheitslösungen*, gewährleistet *unterschiedlichen und wechselnden Minderheiten* Chancen der effektiven Einflussnahme und Mitwirkung und erleichtert damit auch Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Mehrheitsentscheidungen.

Das Verfahren der Entscheidungsfindung, in welchem Interessen abgrenzende Politik stattfindet, die sich zum Ziel setzt, Kompromisse zu finden, beruht auf stark dezentralisierten Strukturen. So gesehen, könnte man die Konkordanzdemokratie als ein Prinzip definieren, das dazu dient, tendenziell der Mehrheit Geltung zu verschaffen. Denn das Verfahren für eine Konsensfindung hat in den meisten Fällen seinen Abschluss in einer Mehrheitsentscheidung. Die schweizerische Demokratie ist an sich nicht mehrheitsfeindlich. Sie ist viel eher *minderheitsfreundlich in dem Sinne, dass Minderheiten nur durch einen breit abgestützten Konsens überstimmt werden können*.

### *Keine Tyrannei der Mehrheit*

Die meisten modernen Demokratien kennen als einzige Legitimationsgrundlage die Mehrheitsherrschaft des das Volk repräsentierenden Parlamentes. Vielvölkerstaaten können allerdings kaum ohne weiteres die gesamte Regierungsverant-

wortung einer Mehrheitspartei oder Mehrheitskoalition übertragen. Denn in multi-ethnischen Staaten kann diese Herrschaft leicht in eine Tyrannei der ethnischen Mehrheit über die ethnische Minderheit ausarten. Deshalb müssen neben dem reinen Mehrheitsprinzip weitere wichtige Grundsätze beachtet werden, wenn es darum geht, einen Staat aufzubauen, der multi-ethnisch zusammengesetzt ist.

### *Mehrfache Loyalität*

Die Schweiz setzt sich nicht aus 26 „Nationalkantonen“ zusammen, sondern aus 26 *Völkerschaften* der Kantone (vgl. Art. 1 der Verfassung von 1874). In diesen Kantonen ist nicht die Zugehörigkeit zu einer Nation, sondern das *Bürgerrecht* maßgebend. Dieses Bürgerrecht erwirbt man im ordentlichen Einbürgerungsverfahren nicht auf Grund von Abstammung oder Religions- bzw. Sprachzugehörigkeit sondern durch die Wohnsitzdauer sowie einiger Kenntnisse des politischen Systems. Mit dem Erwerb des Bürgerrechts bekennen die Schweizer ihre Loyalität zur politischen Schweiz, nicht aber zu einer bestimmten Kulturnation. Ihre Loyalität zur Kulturnation ihres ursprünglichen Heimatstaates geht mit dem Erwerb des Schweizerbürgerrechts überhaupt nicht verloren.

Dem schweizerischen Selbstverständnis entsprechend ist deshalb davon auszugehen, dass Schweizer traditionell verschiedene Loyalitäten zu ihrem Kanton und zur Schweiz, zur Kultur ihrer Nachbarnation und in vielen Fällen zu ihrer Religionsgemeinschaft haben. Das Bürgerrecht begründet keinen absoluten und totalitären Loyalitätsstatus.

Da das Doppel- und Mehrfachbürgerrecht auf kantonaler Ebene schon lange unbestritten war, ließ sich das Prinzip mehrfacher Loyalitäten auch ohne größere Auseinandersetzungen bei der Revision des Bürgerrechtes auch auf das nationale Bürgerrecht ausdehnen. So ist es heute möglich, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben, ohne, wie in vielen anderen Staaten gefordert, auf das angestammte ausländische Bürgerrecht verzichten zu müssen. Ein Pluralismus der Loyalitäten ist letztlich nur in einem Staate möglich, der auf einem politisch rechtlichen Konzept der Staatsangehörigkeit aufbaut und die Staatslegitimation nicht auf dem Selbstverständnis einer ideologischen oder kulturellen Nation begründet.

Auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden wurden Institutionen und Verfahren geschaffen, damit die Minderheiten auf allen Stufen als politisch interessierte „Entitäten“ ihre Vielfalt „konsumieren“ können. Damit lässt sich eine weitere wichtige Besonderheit des föderalen Systems der Schweiz erklären: Kantonale Grenzen werden ignoriert, wenn es darum geht, die kulturelle Vielfalt in die Verfahrensstrukturen des Entscheidungsprozesses des Bundes zu integrie-

ren. Die Kantone haben als institutionalisierte Körperschaften und selbständige Akteure grundsätzlich keinen großen Einfluss auf die Bundespolitik. Wichtige politische Akteure an der Peripherie konnten in der Vergangenheit hingegen mit Erfolg unmittelbar in das Zentrum der Politik des Bundes kooptiert und integriert werden.

### *Gleichheit der Kantone*

Die Idee der Konkordanz hat ihren Niederschlag auch im Grundsatz der Gleichberechtigung der Kantone gefunden. Diese Gleichberechtigung der Kantone zeigt sich – gegenüber der ersten Kammer d.h. dem Nationalrat – im gleichberechtigten *Ständerat*, in dem jeder Kanton, unabhängig von Größe und Stimmenzahl, gleichberechtigt ist. Sie zeigt sich auch bei Verfassungsabstimmungen. Denn für Verfassungsänderungen bedarf es neben der Mehrheit der Stimmbürger auch der Mehrheit der Kantone. Gleichberechtigt sind die Kantone einschließlich die Halbkantone auch als souveräne Staaten gegenüber dem Bund bzw. gegenüber anderen Kantonen.

Obwohl beispielsweise der Kanton Zürich eine Bevölkerungszahl hat, die etwa 90-mal größer ist als jene des Kantons Appenzell Innerrhoden, zählt die Stimme des halben Kantons die Hälfte desjenigen des Standes Zürich. Dies hat zur Folge, dass jeder Stimmberechtigte in Appenzell Innerrhoden mit seinem Stimmzettel in der Urne 40-mal mehr Einfluss nehmen kann als der im Kanton Zürich wohnende Stimmberechtigte

## **2.4 „Neuer“ Föderalismus in der neuen Bundesverfassung**

### *Föderalistische Verantwortung des Bundes*

Die Vielfalt und Autonomie der Kantone war bisher garantiert durch die verfassungsrechtlichen Schranken des Bundes, in die Autonomie der Kantone einzugreifen, und durch das Instrument der direkten Demokratie, die den Minderheiten immer die Chance gab, Vorstöße des Bundes, die sich nicht auf einen breiten Konsens abstützen konnten, abzuwehren. Die neue Verfassung vertraut dem Bund eigentliche föderalistische Verantwortlichkeit in weit größerem Masse an als die frühere Verfassung. So muss der Bund auf Grund verschiedener Bestimmungen Sorge für die Pflege und Erhaltung der Vielfalt tragen. Er muss die Verständigung zwischen den Sprachen fördern und die mehrsprachigen Kantone unterstützen (Art. 70 Abs. 4 BV). Maßnahmen zur Wahrung des Religionsfriedens können getroffen werden. Er ist in seiner Gesetzgebungs- und Verwal-

tungstätigkeit verpflichtet, den Besonderheiten der Kantone Rechnung zu tragen und allen Kantonen möglichst große Gestaltungsfreiheit zu lassen (Art. 46 Abs. 2 BV); des Weiteren belässt er ihnen ausreichende Finanzierungsquellen. (Art. 46 Abs. 3 BV). Schließlich wahrt der Bund die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV). Der Bund entscheidet aber auch, wann eine Regelung einheitlich sein und deshalb durch ein Bundesgesetz geregelt werden muss (Art. 42 Abs. 2 BV). Den Bundesorganen kommt also im Rahmen der neuen Verfassung eine neue Verantwortung zu. Sie müssen einerseits alle ihre Entscheidungen und Maßnahmen im Lichte der föderalistischen Staatstruktur treffen und andererseits durch Verfassungsauslegung festlegen, welcher Föderalismus für die Schweiz der verfassungsrechtlich richtige ist.

Die paradoxe Formulierung der *Einheit in der Vielfalt* beschreibt letztlich das Bundesstaatsprinzip der Schweiz im Lichte der multikulturellen Realität des Landes. Einheit in der Vielfalt ist der Ausgangspunkt einer neuen Theorie des Föderalismus. Sie bringt nicht nur zum Ausdruck, dass verschiedene kulturelle Gemeinschaften durch ihren klaren Willen eine politische Einheit begründen können, sie beinhaltet auch die dialektische Spannung zwischen Autonomie, Mitbestimmung und Solidarität. Föderalismus als Strukturprinzip besteht gestützt auf dem verfassungsrechtlich begründeten und geschützten Gleichgewicht zwischen der Selbstbestimmung (Autonomie) einerseits und der Mitbestimmung (der föderativen Einheiten) andererseits. Alle Entscheide und Maßnahmen des Bundesrates und der Verwaltung müssen diesem Gleichgewicht Rechnung tragen um dem Verfassungsauftrag gerecht zu werden.

### *Die Staatlichkeit der Kantone*

Als Körperschaften mit eigener Staatlichkeit und Teilsouveränität steht das Territorium innerhalb der Kantonsgrenze unter der Hoheit der Kantone. Für ihr Hoheitsgebiet verfügen die Kantone über die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*) sowie über die weiteren klassischen Staatsgewalten wie Legislative, Judikative und Exekutive. Im Rahmen dieser Hoheitlichkeit bestimmen die Kantone die Ausgestaltung ihrer direkten Demokratie und entscheiden namentlich über die Gliederung des Kantonsgebiets in Gemeinden und Kreise sowie über die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden. Verfassung, Gesetz und Vollzug gelten für die der kantonalen Hoheit anvertrauten Menschen. Das Recht der Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit dem Ausland wie auch mit anderen Kantonen Verträge bzw. Konkordate abzuschließen, ist ebenfalls Ausdruck dieser Staatlichkeit (Art. 56 BV).

Der Kanton gibt sich seine eigene Verfassung, organisiert sein Staatswesen, richtet die legislativen, richterlichen und exekutiven Behörden ein, ordnet das Stimm- und Wahlrecht, erhebt die notwendigen Einkommensteuern und bestimmt, für welche kantonale Aufgaben diese Steuern zu verwenden sind. Rund ein Drittel der gesamten Staatsausgaben und -einnahmen werden durch den Kanton, ein weiteres Drittel durch die Gemeinden und das restliche Drittel durch den Bund ein- und ausgegeben. Der Kanton bestimmt aber auch seine innere Struktur, gewährt den Gemeinden die Gemeindeautonomie und organisiert seine territoriale Gliederung.

Die Kantone werden ihre Gerichtsbarkeit und bis jetzt das Prozessverfahren (das kantonale Prozessrecht wird in den nächsten Jahren durch ein eidgenössisches Prozessrecht abgelöst) nach den Traditionen des Code Napoléon, des ABGB oder des italienischen bzw. deutschen Zivilrechts entwickeln. Ihre politische Kultur wird beeinflusst von Italien, Frankreich oder Deutschland.

### *Gleichgewicht von Partizipation und Autonomie*

Die Herausforderung der europäischen Union wird noch zu weiteren Zentralisierungen führen, die im Moment noch gar nicht absehbar sind. Dies mag ein wesentlicher Grund dafür gewesen sein, dass sich die neue Verfassung weniger mit dem Schutz der kantonalen Autonomie als vielmehr mit der Beteiligung der Kantone am Willensbildungsprozess des Bundes befasst. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, zeigt sich je länger je mehr ein entscheidender Einfluss des deutschen auf den schweizerischen Föderalismus.

Drei wichtige Faktoren sind hierbei in Betracht zu ziehen: Die Mitwirkungsrechte der Kantone in der Außenpolitik ebenso wie ihr Mitbestimmungsrecht bei der innerstaatlichen Gesetzgebung. Nicht zu unterschätzen ist aber die Bestimmung, die den Kantonen eine weitgehende Kompetenz zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit durch den Abschluss entsprechender Verträge gibt. Diese Möglichkeit zu neuen Partnerschaften mit dem Bund, mit ihren Nachbarkantonen und mit dem Ausland eröffnet den Kantonen grundlegende Chancen. Wenn die Kantone sie nutzen, können sie dem schweizerischen Föderalismus neuen Geist einatmen.

### *Partnerschaft und Solidarität*

Die eigentliche Frage der Solidarität lässt sich wie folgt zusammenfassen: Was für eine Solidarität kann die Mehrheit vernünftiger und legitimer Weise von den

Minderheiten erwarten und welche Solidarität von Seiten der Mehrheit ist notwendig, damit sie sich gegenüber den Minderheiten legitimieren kann?

Eine Föderation kann nur überleben, sofern die Partner des „Bundes“ solidarisch bleiben. Partnerschaft ist nicht nur zwischen den Kantonen unerlässlich, sie muss auch zwischen Bund und Kantonen sowohl von oben nach unten wie auch von unten nach oben gepflegt werden. Ohne diese elementare Solidarität kann die Eidgenossenschaft nicht überleben.

Dies ist wohl die Philosophie, die wir bei Art. 44 der neuen Verfassung finden:

„(1) Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen.

(2) Sie schulden einander Rücksicht und Beistand.

(3) Sie leisten einander Amts- und Rechtshilfe.

(4) Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.“

In der Tat kann der Föderalismus eines so kleinen Landes wie der Schweiz nur überleben, wenn die vertikale Teilung der Gewalten durch ein Netzwerk an informeller Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Regierung und der Verwaltung einschließlich der Sozialpartner der Wirtschaft ergänzt wird. Dieses Netzwerk ist of untransparent, denn es ist weitgehend informell. Aber es sind die Gemeinsamkeiten und das Gemeinschaftsgefühl, das stets über dieses Netzwerk verstärkt wird und wesentlich zur Nationenbildung beiträgt.

Die ausdrückliche Verpflichtung zur Solidarität findet sich in Abs. 2 der Bestimmung von Art. 44: „Sie schulden einander Rücksicht und Beistand.“ Diese Verpflichtung geht über die reine Bundestreue der Deutschen Verfassung hinaus. Sie verlangt nicht nur Loyalität sondern im eigentlichen Sinne Beistand, d.h. Initiative und Maßnahmen zur Unterstützung der anderen Kantone. Damit ist die Bestimmung eine Verpflichtung zur Solidarität, die sich nicht in ein hierarchisches System einbinden lässt sondern grundsätzlich partnerschaftlich konzipiert ist. Wenn Partner, namentlich jene, die Mehrheiten repräsentieren, nicht bereit sind, auf gewisse Interessen zugunsten der Gemeinschaft zu verzichten, leidet die Multikulturalität.

### *Mitsprache und Exekutivföderalismus*

Die neue Bundesverfassung hat die Autonomie der Kantone eingeschränkt, das Gleichgewicht zwischen Mitsprache und Autonomie aber zugunsten der Mitspra-

cherechte der Kantone erweitert Die kantonale Mitsprache führt aber nicht, wie man erwarten könnte, zu einem Ausbau der Befugnisse der zweiten Kammer, sondern vielmehr zu einer verstärkten Mitsprachemöglichkeit der kantonalen Regierungen. So entschied sich der Verfassungsgeber dafür, den *Exekutivföderalismus* durch die verfassungsrechtlich garantierte Einbeziehung der kantonalen Regierungen in den Entscheidungsprozess des Bundesrates zu verstärken. Die Aufgabe wird namentlich der seit einigen Jahren bestehenden Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zukommen. Nach welchen Grundsätzen diese Regierungskonferenz vorgehen wird, lässt die Verfassung aber offen. Im Gegensatz zum Repräsentationsorgan der zweiten Kammer wird bei der Konsenssuche faktisch den großen Kantonen (ähnlich wie den großen Ländern im deutschen Bundesrat) ein erhebliches Gewicht zukommen. Hier zeichnet sich wohl als Folge des immer bedeutender werdenden Vollzugsföderalismus eindeutig eine *Verlagerung vom Föderalismus der Legislative zu einem verstärkten Föderalismus der Exekutive* ab. Die neue Bundesverfassung geht davon aus, dass in Zukunft das Schicksal der Kantone nicht mehr allein einer zweiten legislativen Kammer anzuvertrauen ist.

### *Regierungssystem*

Das Regierungssystem mit sieben kollegial gleichberechtigten Bundes-„Räten“, die individuell vom Parlament auf eine feste Amtszeit gewählt sind und während dieser Zeit nicht abberufen werden können, ist wohl einzigartig auf der Welt. Dieser auf das Direktorium der Ersten Französischen Republik zurückzuführende Exekutivrat entscheidet als Kollegium mit Mehrheitsentscheid und in der Regel über den Konsens über Verordnungen oder Gesetzesvorschläge. Da die sieben Bundesräte als Kollegium gleichzeitig die Funktionen des Staatsoberhauptes, des Premierministers, des Kabinetts und des obersten Organs für Verwaltungsbeschwerden bilden und da sie nach dem Parteien-, Sprachen- und Religionsproportion zusammengesetzt sind, fühlen sich die wichtigsten kulturellen und politischen Gemeinschaften in der Regierung des Bundes vertreten. Damit können sie sich auch mit dem Staat identifizieren.

### *Residuelle Kompetenzen der Kantone?*

Gemäss Artikel 3 der Verfassung müssen sämtliche Befugnisse des Bundes ausdrücklich in der Verfassung erwähnt sein. Da die Residualkompetenz bei den Kantonen verblieben ist, haben diese in jenen ursprünglichen Bereichen Befugnisse, die nicht in der Bundesverfassung aufgezählt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in einigen Kantonen die residuelle Kompetenz wenigstens teil-

weise bei den Gemeinden verblieben ist. Nach der Verfassung von 1874 konnte der Bund nur dann Kompetenzen für sich in Anspruch nehmen, wenn sich diese klar aus den bestehenden Kompetenzbestimmungen der Verfassung ableiten ließen.

Dies hat sich nun gewissermaßen mit der neuen Verfassung geändert. Gemäss Art. 42 Abs. 2 der Verfassung soll nämlich der Bund Aufgaben dann übernehmen, wenn eine gesamtschweizerische einheitliche Lösung unerlässlich ist. Dieser Bestimmung könnte man mit der Zeit sehr weitgehend interpretieren. Bei extensiver Interpretation könnte somit der Bundesgesetzgeber allein entscheiden, welche Befugnisse im Interesse einer einheitlich schweizerischen Lösung sind.

### *Solidarität und Finanzausgleich*

Ein Bund (*foedus*) beruht auf solidarischer Partnerschaft. Er setzt somit wesensgemäß eine *Partnerschaft* zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten voraus. Diese schulden einander gegenseitige Solidarität. Ohne diese Solidarität kann ein Bundesstaat nicht existieren. In diesem Sinne verpflichtet Art. 44 BV Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Zusammenarbeit. In der Tat können aber die staatlichen Aufgaben im kleinräumigen schweizerischen Föderalismus nur über die vielen verflochtenen und meist nicht transparenten Wege der informellen Zusammenarbeit von Behörden, Beamten, aber auch von Wirtschaft und Sozialpartnern auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene funktionieren. Art. 44 Abs. 1 bringt dies lakonisch zum Ausdruck. Wenn aber in Abs. 2 Bund und Kantone zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet werden, so ist dies nichts anderes als Ausdruck einer *Solidaritätsverpflichtung*, ohne welche die Partnerschaft des Bundesstaates auseinander brechen müsste.

Die eigentliche Wahrheit über die Gleichheit in einem Bundesstaat äußert sich im Steuer- und Finanzwesen. In der Tat finden wir in der Schweiz sehr unterschiedliche Steuerbelastungen der Menschen je nach Kanton und innerhalb der Kantone je nach Gemeinde. Dies führt allerdings zu ungleichen Steuerbelastungen, die sich unter Gerechtigkeits- und Solidaritätsgesichtspunkten nicht mehr rechtfertigen lassen. Ein Lastenausgleich ist also unerlässlich. Ohne eine echte Solidaritätsbereitschaft, die das Interesse des ganzen Landes mit seiner fragmentierten Gesellschaft in den Vordergrund stellt, wird es kaum langfristige haltbare Lösungen im Finanzausgleich geben.

## **2.5 Friede als Verfassungsziel**

Jede multiethnische Situation hat ihre Besonderheiten. Die spezifischen Probleme multinationaler oder multikultureller Identität können kaum ohne weiteres von einem Staat auf den anderen übertragen werden. Deshalb lassen sich Institutionen und Verfahren, die in anderen Ländern, wie etwa in den USA, in der Schweiz, in Spanien oder in Italien, zur friedlichen Bewältigung ethnischer Spannungen beigetragen haben, nicht ohne weiteres auf andere Länder applizieren.

Mit anderen Worten, verfassungsrechtliche Instrumente können nicht unbesehen von einem Staat auf den anderen übertragen werden. Jedoch können verfassungsrechtliche Erfahrungen und Verfahren, die erfolgreich in einem freien und demokratischen Umfeld entwickelt und erprobt werden konnten, wichtige Hinweise darüber geben, was für die Bevölkerung eines multiethnischen Staates tragbar ist und welche Vorschläge allenfalls zu völlig ausweglosen emotionsgetragenen Auseinandersetzungen führen.

### ***Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip***

Weltweit haben neben den Religionskonflikten u.a. auch die *Sprachenkonflikte* zugenommen. Auch in der Schweiz sind die Spannungen zwischen den Sprachgemeinschaften gewachsen. Deshalb steht die Verpflichtung von Bund und Kantonen, das gute Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu suchen, im Vordergrund (Art. 70 Abs. 2 und 3 BV). Darüber hinaus zeigt sich der fast nicht lösbare Konflikt zwischen dem individuellen Grundrecht auf Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) und dem Kollektivrecht auf Schutz des sprachlichen Territoriums (Art. 70 Abs. 2 BV).

### ***Multikulturalität durch das Territorialitätsprinzip***

Das Territorialitätsprinzip als Grundlage für den Schutz von Sprach- oder Religionsgemeinschaften spielt auf dem europäischen Kontinent eine zentrale Bedeutung. Das Prinzip der Territorialität ist in zweifacher Hinsicht ein Instrument zum Schutz der Multikulturalität. Echte Dezentralisation lässt sich nur auf Grund von territorialen Einheiten verwirklichen. Gemeinden wie Kantone sind solche territoriale Einheiten. Es entspricht dem Territorialitätsprinzip, dass analog zum Prinzip „*cuius regio eius religio*“ das Territorium auch über die Sprache bestimmt.

Das Territorialitätsprinzip dient der Erhaltung des Sprachfriedens. Dies bedeutet, dass die Sprachgrenze nicht mutwillig verändert werden soll. In diesem Sinne

bestimmt beispielsweise der Kanton Bern auf Verfassungsstufe, welche Bezirke französischsprachige, deutschsprachige oder gemischtsprachige sind.

Der Schutz der Multikulturalität durch die Förderung der Zwei- oder gar Mehrsprachigkeit wurde vor allem im Kanton Graubünden verwirklicht. Im Interesse des Schutzes der verschiedenen Sprachgemeinschaften bestimmen die Gemeinden die Schulsprache. Da die deutsche Sprache jedoch gesellschaftlich eine sehr wichtige Rolle spielt, bestimmt das Gesetz, dass in romanisch- und italienischsprachigen Schulen zusätzlich Deutsch gelehrt wird.

Waren es bis zum Ende des 19. Jahrhunderts die Spannungen zwischen den Religionen, welche zu föderalistischen Institutionen der Friedenserhaltung geführt haben, wird der Bundesstaat im 20. Jahrhundert und in der Gegenwart vor allem auf Grund seiner Mehrsprachigkeit immer wieder zu neuen föderalistischen Lösungen herausgefordert. Es ist denn auch kein Zufall, dass die neue Bundesverfassung den Sprachen als gleichberechtigte Landessprachen (Art. 4 BV) unter dem Gesichtspunkt der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), der Sprachenvielfalt (Art. 69 Abs. 3 BV) und dem Einvernehmen zwischen den verschiedenen Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV) besonderes Gewicht beimisst.

### *Verfassungsrechtliches Verfahren zur Lösung von Gebietskonflikten*

Die Verfassungen von 1848 und 1874 sind unter dem Einfluss einer durch den Sonderbund im Inneren zerbrechlichen und durch das monarchische Ausland bedrohten Friedensordnung entstanden. Die neue Verfassung verzichtet auf Bestimmungen, die den Kantonen im Interesse des Friedens politische Verträge verbieten. Der innere Friede war aber auch weiterhin bedroht, weil es nach wie vor zwischen verschiedenen Kantonen verdeckte Gebietskonflikte gab. Die friedliche Lösung des Jurakonfliktes hat zweifellos dazu beigetragen, dass sich die neue Verfassung nicht mehr über Bestandesänderungen, Gebietsveränderungen oder Grenzbereinigungen ausschweigt, hingegen ein ausgesprochen föderalistisches und demokratisches Verfahren vorsieht, das allen Mehrheits- und Minderheitsinteressen weitgehend Rechnung trägt (Art. 53 Abs. 2–4 BV).

### *Gebietsveränderungen und Sezession*

Artikel 53 der Verfassung sieht vor, dass jede Veränderung der Anzahl der Kantone bzw. des Status der Kantone der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung bedarf. Und dass letztlich das Schweizer Volk und die Mehrheit der Kantone dieser Veränderung zustimmen müssen. Erstmals regelt damit die neue Verfassung

das Verfahren für die Errichtung neuer Kantone bzw. für die Vereinigung zweier oder mehrerer Kantone.

In keinem Fall lässt die Verfassung aber eine unilaterale Sezession oder Fusion mehrerer Kantone zu. Sezession oder Fusion bedürfen des Konsenses der Bevölkerung, die sich lösen oder mit einem anderen Kanton vereinigen will. Sie setzt aber auch die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung voraus, d.h. diejenigen, die einen Teil ihres Kantons verlieren oder diejenigen, die einen neuen Kanton erhalten, müssen dazu ebenfalls zustimmen. Da letztlich durch solche Veränderungen das Gleichgewicht des Bundes tangiert wird, muss auch auf Bundesebene die Mehrheit des Volkes und der Stände zustimmen.

So kann man nun mit Fug behaupten, dass ähnlich wie die Verfassung von Äthiopien auch die Schweizerische Verfassung das Sezessionsrecht geregelt hat. Allerdings beziehen sich die Bestimmungen von Art. 53 auf die innerstaatlichen Gebietsveränderungen. Notfalls könnten diese Bestimmungen durchaus analog auf eine internationale Sezession angewendet werden.

Abs. 3 von Artikel 53 sieht sogar ein besonderes Verfahren für Gebietsveränderungen vor, die nicht zu einer Veränderung der Anzahl der Kantone führen. Solche Gebietsveränderungen sind möglich, wenn die betroffene Bevölkerung sowie die betroffenen Kantone zustimmen. Auf Bundesebene müssen aber nur die Eidgenössischen Räte ohne obligatorisches Referendum zustimmen.

## Literaturhinweise

*Lidija Basta Fleiner/Thomas Fleiner (Hrsg.):* Federalism and Multiethnic States, The Case of Switzerland, 2. Aufl., Basel/Genf/München 2000

*Daniel J. Elazar:* Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friend's Look at the Swiss Political Tradition, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 23, Nr., 1993, S. 3 ff.

*Thomas Fleiner et. al. (Hrsg.):* Die neue schweizerische Bundesverfassung. Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur, Basel/Genf/München 2000

*Thomas Fleiner/Alexander Misic:* Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, in: *Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 27, S. 429 ff.

*Wolf Linder:* Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern 1999

*Hansjörg Seiler:* Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: *Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 31, S. 491 ff.

*Jonathan Steinberg:* Why Switzerland, 2. Aufl., Cambridge 1996

## **Autorinnen/ Autoren**

*Prof. Dr. Herbert Dachs*, geb. 1943; seit 1987 Univ.-Prof. am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Salzburg (Schwerpunkt österreichische Politik). Mehr als 100 Arbeiten über zeitgeschichtliche Themen, österreichischen Föderalismus, Ideengeschichte und Ideologiekritik, politische Bildung und Erziehung in Österreich, politische Prozesse in den österreichischen Bundesländern sowie Entwicklung der österreichischen Parteien.

Adresse: Institut für Politikwissenschaft, Rudolfskai 42, A-5020 Salzburg.

E-mail: herbert.dachs@sbg.ac.at

*Prof. Dr. Lidija R. Basta Fleiner*, geb. 1948; seit 1997 Titularprofessorin und Direktorin am Institut für Föderalismus in Fribourg; zahlreiche Publikationen zu internationalem Föderalismus, politischen Theorien und vergleichender Staatslehre, Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa sowie Minderheitenschutz.

Adresse: University of Fribourg, Institute of Federalism, Route d' Eglisberg 7, CH-1763 Granges-Paccot

*Prof. Dr. Thomas Fleiner*, geb. 1938; seit 1969 ordentlicher Professor für Constitutional and Administrative Law; Leiter der Forschungsgruppe Föderalismus; zahlreiche Buchpublikationen und Artikel, schwerpunktmäßig zum Schweizer Föderalismus, zu Verfassungs-, Verwaltungs- und internationalem Recht sowie zur politischen Philosophie.

Adresse: University of Fribourg, Institute of Federalism, Route d' Eglisberg 7, CH-1763 Granges-Paccot

E-mail: thomas.fleiner@unifr.ch

*Prof. Dr. Udo Margedant*, geb. 1942; Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Konrad-Adenauer-Stiftung und apl. Professor an der Bergischen Universität Wuppertal; Forschungsschwerpunkte politisches System, Föderalismus, Zeitgeschichte (Weimarer Republik, Bundesrepublik Deutschland und DDR), politische Philosophie und Sozialphilosophie.

Adresse: Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft, Rathausallee 12, D 53757 Sankt Augustin

## Projekt: Föderalismusreform

Seit mehreren Jahren wird in Politik und Wissenschaft über eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Gefordert werden mehr Wettbewerb der Länder untereinander, größere Handlungsspielräume und mehr Autonomie von Ländern und Gemeinden durch klare Kompetenzzuweisung und Umgestaltung der Finanzpolitik. Aber es ist auch die Frage zu stellen, ob der deutsche Föderalismus den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem Projekt „Föderalismusreform“ solche Überlegungen aufgreifen und die öffentliche Diskussion intensivieren. Anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung sollen Möglichkeiten der Reform des Föderalismus im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsprinzips vorgestellt und diskutiert werden.

### Publikationen:

*Hans-Wolfgang Arndt*: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

*Matthias Hartwig/Werner Heun/Ferdinand Kirchhof/Christian Waldhoff*: Föderalismus in der Diskussion. Zukunftsforum Politik Nr. 36, Sankt Augustin 2001

*Bernd Huber*: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

*Roland Koch/Christoph Böhr*: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, Sankt Augustin 2001

Kulturföderalismus als Verfassungsfolklore? Dokumentation, Sankt Augustin 2000

*Udo Margedant*: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant, Tel. 02241/246-308  
e-mail: udo.margedant@kas.de

Bestellungen an: Gabriele Klesz, e-mail: gabriele.klesz@kas.de