

# **Arbeitspapier/Dokumentation**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 118/2003

Udo Margedant/Johannes von Thadden

## **Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat**

Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen

Sankt Augustin, Dezember 2003

ISBN 3-933714-96-6

Ansprechpartner: Prof. Udo Margedant  
HA Politik und Beratung  
Telefon: 030 26996 - 373  
E-Mail: udo.margedant@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Tiergartenstraße 35, 10785 Berlin

# Inhalt

Zusammenfassung	2
Vorwort	5
Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen	7
A Kriterien der angestrebten Reform	9
B Grundlegende Zielsetzungen und Prinzipien	11
C Konkrete Reformmaßnahmen und Reformschritte	17
D Schlussbemerkung	33
Das Projekt Föderalismusreform der Konrad-Adenauer-Stiftung	34
Die Autoren	36

## Zusammenfassung

Deutschland muss ein föderaler Staat werden, in dem landsmannschaftliche und regionale Bindungen seiner Einwohner, bürgernahe Entscheidungen und effizientes politisches Handeln zusammenfallen. Deutschland ist auch zu anderen wichtigen Reformen fähig, wenn die Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen und die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen grundlegend neu geordnet werden. Dann können die Bürger politische Entscheidungen besser mitgestalten und nachvollziehen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung legt mit ihrem Reformkonzept konkrete Vorschläge vor, die Fehlentwicklungen im föderalen Gefüge korrigieren. Damit werden auch die Grundgedanken wieder belebt, welche die Mitglieder des Parlamentarischen Rates bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes geleitet haben.

Das Konzept baut auf klaren **Kriterien für die angestrebte Reform** auf: Der Föderalismus bietet in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip die besten Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat. Jedoch können nur transparente politische Strukturen und Entscheidungsprozesse diesem Ziel gerecht werden. Zugleich muss die Föderalismusreform dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkte Geltung verschaffen. Wenn politische Aufgaben und politische Verantwortung möglichst nahe am Bürger angesiedelt sind, also den kleinst möglichen Einheiten übertragen werden, dann ist auch vom Bürger zu erwarten, dass er Verantwortung wahrnimmt. Eine wesentliche Stärke des Föderalismus, die Vielfalt politischer Lösungen, garantiert auch ein Höchstmaß an politischer Freiheit und politischer Kontrollmöglichkeiten für den Bürger. Mit Blick auf den hohen Reformbedarf, vor allem um Wachstum und Beschäftigung deutlich zu steigern und um die Sozialsysteme zukunftsfähig zu machen, müssen politische Entscheidungen konsequent, schnell und für die Bürger nachvollziehbar getroffen werden.

Aus diesen Kriterien werden **grundlegende Zielsetzungen und Prinzipien** abgeleitet, diese bilden die Maßstäbe für die nachfolgenden Reformmaßnahmen. Hier sind an erster Stelle zu nennen der Bürger und seine Möglichkeiten, Politik zu gestalten, der Schutz demokratischer Rechte des Bürgers und eine wirksame Machtbegrenzung durch vertikale Gewaltenteilung (These 1). Hierzu ist es vor allem erforderlich, dass die Balance zwischen Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder und ihrer Kommunen einerseits und solidarischer Mitverantwortung der Länder für

das Ganze andererseits dadurch gewährleistet ist, dass die Staatsebenen grundlegend entflochten und die Aufgaben eindeutig zugewiesen sind (Thesen 2 und 3) und Bürgernähe sowie Effizienz durch die Verbindung von Solidarität und Wettbewerb (These 4) gewahrt sind. Die konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips (These 5) und eine Neuordnung der Aufgabenverteilung (These 6) stärken Länder und Kommunen und steigern die Effizienz staatlichen Handelns. Bei allen Reformüberlegungen sind auch die Auswirkungen der europäischen Integration zu berücksichtigen (These 7).

Die vorgeschlagenen **Reformmaßnahmen** sind leichter in **mehreren Schritten** durchzuführen. Die **dringend kurzfristig erforderlichen Reformmaßnahmen** betreffen die Kompetenzordnung und die Finanzverfassung gleichermaßen. Auszugehen ist von einer strikteren Fassung der „Bedürfnisklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG (These 9), um die Ausübung der Bundeskompetenz zu begrenzen. Parallel hierzu sind die Bundesgesetzgebung effektiv zu kontrollieren und Öffnungsklausel zu Gunsten landesrechtlicher Abweichungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu gewähren (These 10). In mehreren Schritten sind die Rahmengesetzgebung (These 11) und die konkurrierende Gesetzgebung (These 12) im Sinne der Reformabsichten der Thesen 9 und 10 so zu reformieren, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze radikal eingeschränkt und die Kompetenzordnung durch klare Aufgabenzuweisung transparent wird. Diesem Anliegen dienen auch die grundsätzliche Zuordnung der Verwaltungskompetenzen (These 13) und die Umgestaltung bzw. Streichung der Gemeinschaftsaufgaben (These 14). Analog zu den Gesetzgebungskompetenzen ist die Finanzordnung zu entflechten und transparent zu gestalten (These 15) mit dem Ziel, Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen (These 16), die Mischfinanzierungen abzubauen (These 17), die Bundesergänzungszuweisungen zu reduzieren (These 18) und die Anomalien des horizontalen Finanzausgleichs (These 19) abzubauen. Die Reformen der Finanzordnung sollen die Steuerautonomie der Länder und Kommunen gewährleisten und bei Wahrung des Solidaritätsprinzips Anreize für ein eigenverantwortliches Verhalten der Länder und damit für auch einen Wettbewerb um die bestmöglichen politischen Lösungen bieten.

Zur Umsetzung der grundlegenden Zielsetzungen des Reformkonzeptes sind **weitere Reformschritte** erforderlich, die einerseits die Kompetenzen von Bund und Ländern weiter stärken und die Gesetzgebungsverfahren in den Bereichen vereinfachen, in denen ein Zusammenwirken der beiden Gebietskörperschaften unabdingbar ist (These 20), und andererseits durch die Einführung eines Steuertrennsystems (These 21) die Steuerverteilung grundlegend entflechten.

## **Empfehlung**

Dieses Reformkonzept appelliert an die Politik, den Weg zu grundlegenden Reformen zu ebnen. Es wendet sich zugleich an die Bürger und möchte ihnen die Stärken des Föderalismus nahe legen und sie zu verantwortungsvollem politischen Handeln ermutigen. Wir empfehlen, dieses Reformkonzept in die Beratungen der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einzubeziehen.

## **Vorwort**

Das Reformkonzept wurde von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, der Fachleute aus Wissenschaft, Politik und Verbänden angehörten. Für die inhaltlichen Anregungen, kritischen Anmerkungen und wertvollen Hinweise danken wir:

Prof. Dr. Norbert Berthold, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Dr. Michael Borchard, Leitprojekt Bürgergesellschaft, Konrad-Adenauer-Stiftung

Tim-Rainer Bornholt, Hauptgeschäftsführer der Kommunalpolitischen Vereinigung

Klaus Bräunig, Mitglied der Hauptgeschäftsführung und Beauftragter für Mittelstandsfragen, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Tanja Gönner, MdB, Mitglied im Bundesvorstand der CDU

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages

Dr. Gerhard Hirscher, Referent für Grundsatzfragen in der Akademie der Hanns-Seidel-Stiftung

Dr. Hans Hofmann, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bund-Länder-Koordinierung

Prof. Dr. Bernd Huber, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Christoph Kannengießner, Rechtsanwalt, Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Technischen Überwachungsvereine e.V., Berlin

Prof. Ursula Männle, MdL, Stellvertretende Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung

Hildegard Müller, MdB, Mitglied des Präsidiums der CDU Deutschlands

Prof. Dr. Rupert Scholz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Roland Sturm, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Neben den Ergebnissen mehrerer Veranstaltungen und Publikationen im Rahmen des Projekts Föderalismusreform der Konrad-Adenauer-Stiftung flossen in das Konzept Reformvorschläge bzw. Reformelemente und Reforminitiativen aus Wissenschaft und Politik (siehe Anhang) ein, die in den letzten Jahren die Diskussion maßgeblich befruchtet haben.

Dr. Johannes von Thadden  
Stellv. Generalsekretär  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Prof. Dr. Udo Margedant  
Koordinator: Föderalismus  
Konrad-Adenauer-Stiftung

## **Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat**

### **Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen**

Deutschland benötigt zur Bewältigung dringender Zukunftsfragen grundlegende Reformen seiner politischen Ordnung. Zur Reform der föderalen Struktur, also des Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Kommunen, wurden in jüngster Vergangenheit vielfältige Vorschläge vorgelegt, die notwendige Reformelemente enthalten. Die Konrad-Adenauer-Stiftung greift diese Überlegungen auf und entwickelt wesentliche Kernelemente weiter. Mit ihrem Reformkonzept möchte sie der tagespolitischen Debatte eine Perspektive und Impulse für eine grundlegende Reform geben.

Der Föderalismus ist einer der Grundpfeiler, die dazu beigetragen haben, dass Deutschland eine politisch stabile Demokratie ist. Die föderalen Strukturen unseres Gemeinwesens sind im Grundgesetz als ein festes Prinzip verankert und in einem Grundbestand sogar unveränderlich. Die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ist ein wesentlicher Garant für die Machtbegrenzung des Bundes und sichert politische Teilnahmerechte der Bürgerinnen und Bürger auf allen Ebenen des Staates. Der Föderalismus bietet in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip die Voraussetzungen für einen bürgernahen Staat, in dem auch regionale und lokale Präferenzen als Maßstab von politischen Entscheidungen anerkannt und die identitätsstiftenden Bindungen jedes Einzelnen geachtet werden. Damit werden Lösungen ermöglicht, die den Interessen der Bürger vor Ort Rechnung tragen. So wird politisches Handeln verantwortlich und transparent. Wenn das Subsidiaritätsprinzip konsequent auf den verschiedenen staatlichen Ebenen Anwendung findet, werden Entscheidungen möglichst dezentral und nahe am Bürger getroffen und die Länder und Gemeinden gegenüber Zugriffen auf die ihnen zustehenden Gestaltungsrechten geschützt. Zu den Stärken des Föderalismus gehört, dass er eine Vielfalt politischer Lösungen anbietet, die Lernprozesse anstoßen und die Suche nach den besten Möglichkeiten für Problemlösungen eröffnen. Auch unter ökonomischen Aspekten bietet ein föderaler Staat erhebliche Vorteile. In einem effektiven föderalen System sind die Entscheidungswege kürzer als in einem zentral verwalteten Staat. Dezentralisierung und Verlagerung der Kompetenzen auf die kleinen Einheiten fördern nicht nur die regionalen und lokalen wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern erhöhen auch im positiven Sinne den Rechtfertigungsdruck für die Gebietskörperschaften.

Die politische Praxis entspricht jedoch heute nicht mehr diesen unverzichtbaren demokratiethoretischen Grundprinzipien des Föderalismus: Die gegenwärtige Ausprägung des Föderalismus in Deutschland hat sich weit von den Absichten entfernt, welche die Schöpfer des Grundgesetzes bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland konzeptionell geleitet haben. Statt kreativer Vielfalt herrscht der kleinste gemeinsame Nenner der Einheitlichkeit. Der föderale Staat hat de facto die Züge eines zentralistischen, bürokratischen Einheitsstaates angenommen, in dem existierende Unterschiede durch horizontale und vertikale Umverteilungssysteme ausgeglichen werden mit der Folge, dass föderale Vielfalt nahezu vollständig verloren gegangen ist.

Die politischen Ebenen unseres Staates sind dermaßen ineinander verflochten, die politischen Entscheidungsprozesse dermaßen undurchschaubar geworden, dass sie die Vorteile eines dezentralen, effizienten Staates überdecken, der die demokratischen Rechte seiner Bürger wahrt und den verschiedenen politischen Ebenen Gestaltungsmöglichkeiten garantiert. Vielmehr erfahren die Bürger den Staat als ein unübersichtliches, ihnen fernes Gebilde, dessen Zuständigkeiten zunehmen und der regulierend in alle Lebensbereiche eingreift. Mit der europäischen Integration hat sich die Komplexität des politischen Entscheidungssystems aus der Sicht der Bürger noch erhöht. Der Einzelne kann nicht mehr durchschauen, wer welche Entscheidungen trifft und wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist. Das Ergebnis dieser Intransparenz ist politisches Desinteresse sowie eine Geringschätzung der Politik und der Arbeit von Politikern und letztlich Politikverdrossenheit.

## A Kriterien der angestrebten Reform

Das Reformkonzept der Konrad-Adenauer-Stiftung strebt die Revitalisierung des Föderalismus in einem bürgernahen Staat an:

- a) Der Föderalismus kann nur dann bürgernah sein, wenn die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse transparent sind, wenn dem Bürger mehr Verantwortung überlassen wird und wenn die Staatsaufgaben reduziert werden. Eine grundlegende Reform muss im Ergebnis diesen Kriterien entsprechen.
- b) Eine solche Reform muss dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkte Geltung verschaffen; denn eine der Stärken des föderalen Staatsaufbaus liegt darin, dass politische Aufgaben und politische Verantwortung der kleinst möglichen gesellschaftlichen Einheit übertragen werden und möglichst nahe am Bürger angesiedelt sind. Die Reform muss sicherstellen, dass der bürgernahen politischen Ebene durch die bürgerfernere nicht willkürlich Kompetenzen genommen werden können.
- c) Die Reform darf nicht nur Symptome kurieren: Die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sind als ein Ganzes zu betrachten. Reformen in der Kompetenzordnung schließen zugleich Reformen in der Finanzordnung ein, die grundsätzlich die Frage beantworten müssen, welche Ebene im föderalen Staat für die Finanzierung welcher Staatsaufgabe aufkommt. Das Reformkonzept beinhaltet deshalb die Reform der Kompetenzzuordnung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die Verknüpfung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast und die Umgestaltung des föderalen Gefüges in der Finanzordnung.
- d) Der Reformvorschlag möchte einer wesentlichen Stärke des Föderalismus wieder zur Geltung verhelfen: Die Vielfalt politischer Lösungen, die eine föderale Staatsstruktur bietet, ermöglicht politisches Lernen und die Suche nach den besten Möglichkeiten für Problemlösungen. Föderale Strukturen garantieren ein Höchstmaß an politischer Freiheit und politischer Kontrollmöglichkeiten

für den Bürger. Aber Freiheit verlangt auch Verantwortung. Diese muss von allen Ebenen des Staates und vom Bürger selbst wahrgenommen werden.

- e) Die seit mehreren Jahren zu beobachtende Politikverdrossenheit und der Ansehensverlust der Politiker sind nur zu überwinden, wenn politische Entscheidungsprozesse durchschaubar und damit für den Bürger nachvollziehbar sind, wenn alle politischen Ebenen des Staates einschließlich der Kommunen politisch gestaltend tätig sein können und die Verantwortung für politisches Handeln eindeutig zuzuordnen ist.
  
- f) Eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland ist auch im Lichte der Entwicklung in der Europäischen Union zu sehen. Die in der Europäischen Union ebenfalls wachsende Politikverflechtung wirkt in unterschiedlichem Ausmaß in die einzelnen Politikfelder hinein. Das Reformkonzept der Konrad-Adenauer-Stiftung kann dazu beitragen, dass Deutschland Motor wird für eine klare Kompetenzordnung auch für das Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten.

## **B Grundlegende Zielsetzungen und Prinzipien**

Aus den Kriterien für eine Reform des Föderalismus sind folgende Zielsetzungen abgeleitet, die alle Ebenen des föderalen Staates betreffen:

**These 1:**

**Maßstäbe für die Reformüberlegungen:**

- 1. Der Bürger und seine Möglichkeiten, Politik zu gestalten, müssen im Mittelpunkt der Reformen stehen.**
- 2. Der möglichst große Schutz demokratischer Rechte des Bürgers und der kleinen Einheiten im Staate garantiert die Effizienz und Legitimität von Staatshandeln.**
- 3. In enger Verbindung hiermit ist eine wirksame Machtbegrenzung durch vertikale Gewaltenteilung zu gestalten.**

Politische Entscheidungen werden aus der Sicht des Bürgers ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für ihn weitgehend anonym getroffen. Seine Erwartungen an den Staat, dass er gewährleistet, sichert und hilft, werden nicht erfüllt, solange die Entscheidungsabläufe hochkomplex und undurchschaubar sind und sofern aus der Sicht des Bürgers Politik von ihm fernen Bürokratien, finanziell Begünstigten und Gremien betrieben wird, deren demokratische Legitimation ihm zumindest fragwürdig erscheinen.

Reformmaßnahmen sind heute häufig wirkungslos, weil Kompromisse auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners gesucht werden müssen. Politisches Handeln folgt dann vorrangig den Kriterien des politisch Machbaren, die sich aus der Sachlogik bestimmter Entscheidungen ergeben. Solches Handeln möchte nach Möglichkeit Gleichheit im politischen Ergebnis erreichen. Effizienter ist jedoch politisches Handeln, das sich vorrangig an der Chancengleichheit und an den demokratischen Rechten der Bürger und damit an den kleinen Einheiten orientiert. Das eröffnet eine Bandbreite unterschiedlicher Lösungen.

Das Bemühen, einen möglichst hohen Grad an Gleichheit vorzugeben, gefährdet politische Freiheit. Wenn aber die Realisierung politischer Freiheit und politische

Handlungsfähigkeit des Bürgers das höchste Gut sind, werden auch die Bürger ein gewisses Maß an Unterschiedlichkeit und damit verbundener Ungleichheit akzeptieren; denn diese Unterschiedlichkeit steht nicht im Zusammenhang mit Benachteiligung, sondern ist Ausdruck einer größeren Wahlfreiheit und eines reicheren Spektrums gesellschaftlicher Chancen für alle Bürger. Unterschiedlichkeit ist in einem transparenten Föderalismus Ausdruck des politischen Willens der Bürger.

### **These 2:**

**Die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland muss wieder die Balance zwischen Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder und ihrer Kommunen einerseits und solidarischer Mitverantwortung für das Ganze andererseits gewährleisten.**

Der Föderalismus hat im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland diese Balance verloren. Indem der Solidaritätsgedanken immer stärker betont wurde, sind zugleich die Kompetenzen der Länder ausgehöhlt und die kommunale Selbstverwaltung ausgezehrt worden. Wir beobachten eine zunehmende Politikverflechtung, die dazu geführt hat, dass die Macht des Bundes politisch wie rechtlich immer stärker gewachsen ist und im Gegenzug die Länder, vor allem die Landesparlamente, an Einfluss verloren haben. Die Absprachen der Exekutiven in Bund und Ländern, die ihren Niederschlag in einer Vielzahl von intergouvernementalen Gremien findet, führen zwar zu einvernehmlichen Lösungen, aber gleichzeitig dazu, dass auch Politikbereiche bundeseinheitlich geregelt werden, die eigentlich einer länder- und regionalspezifischen Bearbeitung bedürften. Mit diesem Exekutivföderalismus werden nicht nur die parlamentarischen Gremien, also der Bundestag und die Länderparlamente, geschwächt, sondern es geht auch die Stärke des Föderalismus verloren, durch dezentrale Strukturen und Bürgernähe demokratische Freiheit besser garantieren zu können als zentralistische, mehr zur Einheitlichkeit tendierende Staaten.

### **These 3:**

**Die föderale Balance kann nur gewährleistet werden, wenn die Beziehungen zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen grundlegend entflochten und die staatlichen Aufgaben den jeweiligen politischen Ebenen eindeutig zugeordnet werden. Das setzt voraus, dass eindeutige Maßstäbe für die Aus-**

**übung von Kompetenzen angelegt werden und Verantwortlichkeiten klar zugeordnet sind. Entflechtung und eindeutige Aufgabenzuordnung verschaffen dem Subsidiaritätsprinzip Geltung.**

Nur die eindeutige Zuordnung von Kompetenzen zu den verschiedenen staatlichen Ebenen macht die Politik handlungsfähig und damit zugleich politische Entscheidungen transparent und für den Bürger nachvollziehbar. Sie verhindert außerdem Blockaden im föderalen Institutionengefüge. Nur dann, wenn politische Verantwortung klar bestimmt ist, kann auch vom Bürger erwartet werden, dass er selbst Verantwortung übernimmt. Das setzt voraus, dass politische Entscheidungen dezentral und möglichst nahe am Bürger getroffen werden, also im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den kleinen Einheiten Verantwortung übertragen wird. Unter diesen Bedingungen wachsen Bereitschaft und Möglichkeit des Bürgers, politische Verantwortung zu übernehmen.

Ohne die eindeutige Zuordnung von Kompetenzen und ohne die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips verlieren auch Wahlentscheidungen an demokratischer Substanz, denn dann sind politische Alternativen für den Wähler nicht erkennbar.

#### **These 4:**

**Eine föderale Ordnung ist nur dann bürgernah und effizient zugleich, wenn sie den Wert gesamtstaatlicher Einheit mit regional bedingter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verschiedenheit verbindet. Wettbewerb und Solidarität ergänzen sich in einem effizienten föderalen Staat.**

Vielfalt muss als Chance für Freiheit und Wohlstand wiedergewonnen werden. Der europäische Binnenmarkt hat auch in Deutschland den ökonomischen Wettbewerb der Regionen verstärkt. Wirtschaftlicher Ideenreichtum, aber auch kulturelle Vielfalt sind wichtige Standortfaktoren und bieten Chancen, das regionale Sozialkapital zu mobilisieren. Das schließt die finanzielle Solidarität der Länder untereinander nicht aus.

Eine Erweiterung der landes- und kommunalpolitischen Spielräume ist vor allem in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik erforderlich. Dabei sind die Bedingungen des

europäischen Binnenmarktes (siehe These 7) zu berücksichtigen. Bundeseinheitliche Gesetze bieten nur in einem nationalen Markt ökonomische Vorteile, indem sie den im Wettbewerb untereinander stehenden Unternehmen gleiche Bedingungen sichern. Im europäischen Markt haben aber bundeseinheitliche Standards diese Funktion verloren. Unternehmen konkurrieren europaweit, Arbeitskräfte sind grenzüberschreitend mobil und jede Region Europas bemüht sich um relative Wettbewerbsvorteile. Einheitliche Normen werden nunmehr auf der Ebene der Europäischen Union gesetzt. Andererseits spricht bei Materien, die nicht europäisch zu regeln sind, vieles dafür, dass die Länder besser als der Bund in der Lage sind, auf die Erfordernisse von lokal oder regional bedeutsamen Wirtschaftszweigen einzugehen.

**These 5:**

**Das Konnexitätsprinzip, also die Verknüpfung von Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung, ist konsequent umzusetzen. Ausnahmen von diesem Prinzip sind abzuschaffen.**

Das Konnexitätsprinzip ist strikt anzuwenden: Wer eine Aufgabe zuweist, hat auch für deren Finanzierung zu sorgen. Die Durchführungs- und die Finanzierungsverantwortung müssen in einer Hand liegen. Nur dann kann die Macht der Regelungsinstanz begrenzt werden. Die konsequente Befolgung dieses Konnexitätsprinzips stärkt zusammen mit der Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen die Stellung der Länder und leistet einen Beitrag dazu, dass die Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben selbstverantwortlich wahrzunehmen.

**These 6:**

**Die politischen Entscheidungsprozesse im föderalen Staat sind durch eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zu entlasten. Dazu gehören eine substantielle Staatsaufgabenkritik, eine Optimierung der Aufgabenerfüllung und eine eindeutige Zuordnung der Staatsaufgaben auf die jeweils sachnächste Ebene.**

**In diese Überlegungen ist auch der Sozialstaat einzubeziehen. Der „soziale Bundesstaat“ im Sinne von Art. 20 Abs. 1 GG erfordert die Beachtung von Interdependenzen und den Aufbau neuer föderaler Lösungsstrategien.**

Eine Neuordnung der Aufgabenverteilung führt nur dann zur Optimierung der Staatsaufgaben und zur Steigerung der Effizienz, wenn der Staat sich auf die notwendigen Aufgaben konzentriert.

Die einseitige Dominanz des Postulats „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ einmündend in ein überzogen zentralistisches Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“ und „sozialer Sicherheit“ hat dazu geführt, dass die Chancen einer föderativ gegliederten und differenzierten Sozialstruktur im Sinne des verfassungsrechtlich vorgegebenen „sozialen Bundesstaates“ verloren gegangen sind. Der so verstandene soziale Bundesstaat muss mehr positive und leistungssteigernde Anreize vermitteln, beispielsweise zu Gunsten einer auf kommunaler Ebene zusammengeführten Arbeitslosen- und Sozialhilfe oder einer regional differenzierenden, aktiven Arbeitsmarktpolitik. Allerdings bleibt für eine Übergangszeit die Sondersituation der Neuen Länder zu berücksichtigen.

#### **These 7:**

**Die Reform des deutschen Föderalismus muss die Auswirkungen der europäischen Integration berücksichtigen. Bereits heute werden Entscheidungen in vielen Politikfeldern von der Europäischen Union maßgeblich bestimmt.**

**Auch bei der künftigen Gestaltung der Europäischen Union ist eine klare Zuordnung von Kompetenzen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu erreichen.**

In der heutigen Praxis sind in der Europäischen Union und im Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten die Kompetenzen nicht klar zugeordnet. Auch beim derzeitigen Entwurf für eine europäische Verfassung bleiben Unklarheiten. Deshalb ist bei dem Entflechtungsvorhaben auch die Frage zu stellen, in welchem Grad und in welcher Art und Weise die europäische Verflechtung in die Mitgliedsstaaten hineinwirkt.

Bei Entscheidungen der Europäischen Union, die in Deutschland umgesetzt werden müssen, ist innerstaatlich die Umsetzungsebene klar zu definieren.

Die im Grundgesetz verankerte „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ und damit das Vertrauen in gesamtstaatliche Lösungen wird bereits heute durch die zu-

nehmende wirtschaftliche Einheit in der Europäischen Union überlagert. Das hat zur Folge, dass die wachsenden Eingriffe der europäischen Ebene in das politische Handeln der Mitgliedstaaten deutlicher identifiziert werden müssen, damit nicht zuletzt für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes erkennbar wird, in welche Politikfelder die Europäische Union in welchem Umfang einwirkt.

#### **These 8:**

**Die vorgeschlagene Föderalismusreform ist unabhängig von der Länderneugliederung. Diese ist im Rahmen der grundgesetzlich verankerten Bestimmungen vom Bund, von den Ländern und ihren Bürgern bei Bedarf zu regeln.**

In der aktuellen Diskussion werden ökonomische Gründe für eine Zusammenlegung von Ländern angeführt. Es ist jedoch strittig, ob auf diesem Wege erhebliche finanzielle Einsparpotentiale erschlossen werden können. Gegen Überlegungen zur Länderneugliederung im Rahmen einer Föderalismusreform spricht vor allem, dass die nach Bevölkerung und Fläche kleinen Länder wie das Saarland oder die Freie Hansestadt Hamburg als Identitäten ebenso im Bewusstsein ihrer Bürger tief verwurzelt sind wie Flächenstaaten, die auf eine lange Geschichte zurückblicken können oder im Laufe der deutschen Nachkriegsgeschichte eine Identität entwickelt haben. Die „landsmannschaftliche Verbundenheit“ sowie die „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge“ sind mit gutem Grund in Art. 29 Abs. 1 GG zu verfassungsrechtlichen Kriterien von Neugliederungen gemacht worden. Außerdem widerspricht es gerade dem Gedanken föderaler Vielfalt und dem Streben nach der besten politischen Lösung, wenn der politische Willen der Bürger und die Kräfte des Wettbewerbs negiert werden. Allerdings versperrt die gegenwärtige Intransparenz der finanziellen Folgen der heutigen Länderstrukturen den Bürgern die Möglichkeit abzuwägen, welchen Preis ihnen die gegenwärtigen Landesgrenzen wert sind bzw. welche Optionen ihnen eine Länderneugliederung bietet.

Eine andere Situation ist dann gegeben, wenn aus politischen Motiven und vom Willen der Bürger getragen ein Zusammenschluss von Ländern wie in Berlin und Brandenburg erwogen wird oder wenn neue Formen funktionaler Kooperation benachbarter Länder angedacht werden.

## C Konkrete Reformmaßnahmen und Reformschritte

Angesichts der gegenwärtigen politischen Verhältnisse ist eine grundlegende Reform des Föderalismus kaum in einem Zuge durchzuführen. Deshalb sieht das Reformkonzept mehrere aufeinander aufbauende Schritte vor, mit denen die in den Kriterien und in den grundlegenden Zielsetzungen genannten Maßstäbe konkretisiert und umgesetzt werden. Das Reformkonzept enthält zwei Stufen:

1. dringend kurzfristig erforderliche Reformmaßnahmen
2. weitere Reformschritte.

Der Grundgedanke eines bürgernahen Bundesstaates, der die demokratischen Rechte des Bürgers und der kleinen Einheiten in möglichst hohem Maße schützt (These 1), ist nur zu realisieren, wenn die Beziehungen zwischen den Ebenen Bund, Ländern und Kommunen entflochten, die staatlichen Aufgaben den jeweiligen politischen Ebenen eindeutig zugeordnet sind (These 3) und politisches Handeln für den Bürger transparent wird. Dieses verlangt mutige Schritte im Bereich der Kompetenzordnung und der Finanzordnung.

### 1. Dringend kurzfristig erforderliche Reformmaßnahmen

**These 9:**

**Im ersten Schritt ist Artikel 72 Abs. 2 GG so zu reformieren, dass Bundesgesetze im Bereich der bestehenden konkurrierenden Gesetzgebung auf die Regelungen beschränkt werden, die zur Erreichung der dort genannten Ziele unabdingbar sind:**

**„Der Bund ist zur konkurrierenden Gesetzgebung nur dann befugt, wenn und soweit die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen ist.“**

Die in Art. 72 Abs. 2 GG verankerte „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ und „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ haben nicht verhindert, dass der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum des Bundes nahezu unkontrolliert und unbeschränkt geblieben ist. Zwar stellt die „Bedürfnisklausel“ eine Schranke für die Ausübung der Bundeskompetenz dar, aber der Bund hat über die extensive Handhabung der konkurrierenden Gesetzgebung zunehmend Aufgaben an sich gezogen.

Die Bundesgesetze sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Ziele zu erreichen. Das Weitere ist der Landesgesetzgebung zu überlassen.

Das Bundesverfassungsgericht, das im Urteil des 2. Senats vom 24. Oktober 2002 (BVerfGE, 2 BvF 1/01) erstmals die Problematik der Justitabilität von „Bedürfnis“ aufgegriffen hat, weist in diese Richtung: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ Das Grundgesetz lässt nach Auffassung des Gerichts auf allen in Art. 74 und Art. 75 GG genannten Gebieten eine Rechtsvielfalt prinzipiell zu. Bezüglich der Wahrung der Wirtschaftseinheit gilt Ähnliches. Zu deren Wahrung ist ein Bundesgesetz nur dann erforderlich, wenn z.B. die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung und die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Berufen und Gewerben in allen Ländern zu garantieren sind.

#### **These 10:**

**Parallel hierzu sind Vorkehrungen zur effektiven Kontrolle und Beschränkung der Bundesgesetzgebung zu treffen und eine Öffnungsklausel zugunsten landesrechtlicher Abweichungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung einzufügen, damit föderale Vielfalt erhalten bleibt bzw. wiederhergestellt werden kann.**

Die effektive Kontrolle der Bundesgesetzgebung bedingt, dass der Bundesgesetzgeber jede Kompetenzwahrnehmung im Rahmen seiner Gesetzgebung eingehend unter den Aspekten des Art. 72 Abs. 2 GG begründet. Wenn eine festzulegende Anzahl von Ländern bzw. eine festzulegende Anzahl von Bundesratsstimmen der Länder die Begründung ablehnen, haben sie ein Vetorecht. Entsprechend ist Art. 51 Abs. 3 GG zu ändern. Außerdem ist zu empfehlen, dass die Länder in ihren Verfassungen ihren Landesparlamenten das Recht einräumen, zur Begründung einer Kompetenzwahrnehmung des Bundes Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahme sollte für die betreffenden Länder verpflichtenden Charakter haben. Die indirekte Einbeziehung der Landesparlamente trägt zur Stärkung ihrer Kompetenzen bei und erweitert die Teilhaberechte der Bürger.

Eine Öffnungsklausel zugunsten landesrechtlicher Abweichungen ist konsequenterweise aufzunehmen, um die erforderliche Deregulierung in der Gesetzgebung zu realisieren. Mit der Möglichkeit, eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht zu ersetzen bzw. zu ergänzen, wird den Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine gewisse Vorranggesetzgebung eingeräumt.

Artikel 72 Abs. 3 GG könnte nach einem Vorschlag der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ durch folgende Formulierung ersetzt werden: „Soweit der Bund von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung, falls es sie nicht oder nicht mehr für erforderlich im Sinne von Abs. 2 hält, ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen, das in Kraft treten kann, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung Einspruch erhebt oder der Einspruch des Bundestages auf Antrag des Landes vom Bundesrat zurückgewiesen wird.“ Ein ähnliches Verfahren hat im Anschluss an das Sondervotum der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Reformpapier „Entflechtung 2005“ unterbreitet.

Gegen diese indirekte Entflechtung durch eine Art Vorranggesetzgebung der Länder in den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung werden zwei Einwände erhoben. Einerseits führe die Überprüfung landesrechtlicher Regelungen durch den Bundestag und den Bundesrat zu Problemen in der gesetzgeberischen Praxis und Einspruchs-

verfahren seien zeitaufwendig. Andererseits führe dieses Verfahren zu einer hohen Regelungsvielfalt. Diese unterstellten Nachteile sind in Kauf zu nehmen. Empirische Erfahrungen in anderen föderalen Staaten belegen, dass nicht alle Gliedstaaten landesrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten ausschöpfen werden. Eher ist erwarten, dass nur eine begrenzte Zahl der Länder eigene Regelungen trifft. Andere bzw. die Mehrzahl der Länder werden sich solchen Regelungen anschließen oder von ihrem eigenen Gestaltungsrecht keinen Gebrauch machen. Hinzu kommt, dass mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen (Thesen 11 und 12) die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung schrittweise abgebaut werden und die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze stark eingeschränkt wird.

**These 11:**

**Die Rahmengesetzgebung ist im Sinne einer Grundsatzgesetzgebung neuer Art zu reformieren, die auch Materien der bisherigen konkurrierenden Gesetzgebung auffängt.**

**Die bislang in Art. 75 GG behandelten Materien der Rahmengesetzgebung sind in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen bzw. der Grundsatzgesetzgebung neuer Art zu unterstellen.**

Nach der gegenwärtig geltenden Rahmengesetzgebung kann der Bund in der Rahmengesetzgebung den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Gesetzesmaterie bestimmen. Die Länder sind innerhalb des vorgegebenen Rahmens verpflichtet. Nach der vorgeschlagenen Grundsatzgesetzgebung neuer Art – in Analogie zur Richtlinien Gesetzgebung der Europäischen Union – soll der Bund nur befugt sein, allgemeine, leitende Grundsätze aufzustellen.

Um dieses Reformziel erreichen zu können, sind mehrere Reformschritte notwendig. Im ersten Schritt sind aus der Rahmengesetzgebung die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Nr. 1) und das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege (Nr. 3) in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen. Das Hochschulrecht gehört zur landesrechtlichen Kulturhoheit und verträgt in seiner inhaltlichen Ausgestaltung ein gewisses Maß an Unterschiedlichkeit, Vielfalt und länderrechtlichen Wettbewerb.

Einige Materien der konkurrierenden Gesetzgebung können bereits in den ersten Reformschritten in die Grundsatzgesetzgebung neuer Art überführt werden: z.B. die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) oder die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 74 a Abs. 1 GG).

#### **These 12:**

**In mehreren aufeinander aufbauenden Reformschritten sind Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Kompetenz des Bundes oder der Länder zu überführen bzw. in der Grundsatzgesetzgebung neuer Art (These 11) zu verankern. Mit diesen Schritten werden die Gesetzgebungskompetenzen und damit die politischen Gestaltungsmöglichkeiten von Bund und Ländern gestärkt.**

Diese Maßnahmen zur Entflechtung im Gesetzgebungsverfahren stärken die Kompetenzen des Bundes und der Länder und tragen mit der Reduktion der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung zugleich zur Eindämmung der zustimmungspflichtigen Gesetze bei. Die Gemengelage von Gesetzgebungskompetenzen – aber auch von Verwaltungszuständigkeiten (These 13) und Finanzzuständigkeiten (Thesen 15 bis 19) ist dringend reformbedürftig. Bei der Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen geht es nicht um eine einseitige Verlagerung zu Gunsten der Länder, sondern vielmehr gleichzeitig auch um die Stärkung der Bundeskompetenzen.

Da zunehmend Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert werden, muss dem Bund in den Bereichen eindeutige Kompetenz zugewiesen werden, die nicht im Sinne der eingangs genannten Thesen – Wettbewerbsmöglichkeiten unter Beachtung von Chancengerechtigkeit und notwendigen Ausgleichsmechanismen – von den Ländern effektiver auszufüllen sind. Außerdem sind der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes z.B. die Staatshaftung in seinem Bereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25), das Melde- und Ausweiswesen oder die Erhebung für die Benutzung seiner öffentlichen Straßen hinzuzufügen.

Die Länder sollen die alleinige Zuständigkeit in der gesamten Bildungs- und Hochschulpolitik einschließlich des bislang in Art. 91 a Abs. 1 GG als Gemeinschaftsaufgabe geregelten Hochschulbaus haben; das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Bildungsplanung und Forschung nach Art. 91 b GG (siehe These 14) ist zu streichen. In die ausschließliche Gesetzgebung der Länder sind das Vereins- und Versammlungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3) oder die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a) zu überführen. In die alleinige Kompetenz der Länder könnten auch die Arbeitsvermittlung (in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12), das Bodenrecht, Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18), die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen (in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22) sowie die Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24) übertragen werden.

Einige Materien der konkurrierenden Gesetzgebung wie die Regelung des Notariatswesens (in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1) und des Personenstandswesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 2) könnten bereits mit diesen Reformschritten in die Grundsatzgesetzgebung neuer Art überführt werden. Wenn die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7) und die Regelung der Ausbildungshilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13) nicht der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder zu unterstellen sind, sollten sie ebenfalls der Grundsatzgesetzgebung neuer Art unterliegen.

Zu prüfen bleibt außerdem, ob und inwiefern Materien der konkurrierenden Gesetzgebung durch die Entwicklung des EU-Rechts überholt sind. Dieses gilt in jedem Falle für die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherung der Ernährung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17), die deshalb aus dem Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zu streichen sind.

### **These 13:**

#### **Die Verwaltungskompetenzen sind grundsätzlich und eindeutig den Ländern zuzuordnen.**

Die in Artikel 83 GG geregelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bleibt von dem Reformvorschlag unberührt: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“

Im Rahmen dessen ist eine Zuweisung zum Vollzug bundesrechtlicher Regelungen an die Gemeinden und Kreise nur dann statthaft, wenn diese für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmung des Gesetzes notwendig ist. Eine entsprechende Ergänzung ist in Art. 84 Abs. 1 als Zusatz aufzunehmen.

Gegenwärtig schätzt man, dass rund 60 Prozent der Gesetze des Bundes zustimmungspflichtig sind. Das hat einen unverhältnismäßigen Machtzuwachs des Bundesrates zur Folge. Über den Bundesrat können die Länder(exekutiven) die Kompetenzverluste im Verhältnis von Bund und Ländern zwar kompensieren, aber das Gewicht der Länderparlamente hat massiv abgenommen. Über die zu Art. 84 und Art. 85 GG erfolgte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates ohne Grund über die Regelungsfragen des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation hinaus auch auf die materiellen Gesetzesinhalte ausgedehnt worden. Diese Rechtsprechung ist nicht bundesstaatsfreundlich. Sie muss gegebenenfalls durch eine textmäßige Klarstellung in Art. 84 und Art. 85 GG korrigiert werden.

Artikel 84 und Artikel 85 GG sind weiterhin so zu ändern, dass überzogene Reglementierungen seitens des Bundes im Verwaltungsverfahren der Länder aufgehoben werden und das Konnexitätsprinzip auch bei den Verwaltungskompetenzen Beachtung findet.

Vor allem ist der Einfluss der Bürokratie des Bundes, der unzähligen Bund-Länder-Kommissionen und der sogenannten Fachbrüderschaften zu beschneiden, denn gerade diese Institutionen sind große Reformhindernisse. Es gibt schätzungsweise

rund 1000 Bund-Länder-Gremien, die in erheblichem Maße zur Politikverflechtung beitragen. Die tatsächliche Konzentration der Verwaltungskompetenzen auf Länderebene entspricht der Konzeption des Grundgesetzes. Sie fördert zugleich das Anliegen einer bürgernahen Verwaltung.

**These 14:**

**Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG sind grundlegend umzugestalten bzw. vollständig oder teilweise zu streichen.**

Der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben besteht seit den sechziger Jahren unverändert. Die gemeinsame Rahmenplanung für die drei Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG höhlt durch die rigide Ausgestaltung seitens des Bundes die Autonomie und die Eigenständigkeit der Länder aus; denn der Bund gewinnt hierdurch und durch seine finanzielle Beteiligung Einfluss auf Aufgaben, die originär Länderangelegenheiten sind. Außerdem stellt die gemeinsame Planung ein relativ kompliziertes und wenig effizientes Verfahren dar. Zudem erfolgt der Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Fachministerien. Damit werden die Rechte des Parlaments, Ausgabenentscheidungen zu treffen, eingeschränkt bzw. Ausgabenprogramme präjudiziert. Die Gemeinschaftsaufgaben verschärfen außerdem die im deutschen Föderalismus bestehende Tendenz, die Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften zu verwischen.

Es bietet sich an, die Zuständigkeiten für den „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“, die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder zu überführen. Art. 91 b GG ist zu streichen.

## **These 15:**

**Grundsätzlich ist analog zur Reform der Gesetzgebungskompetenzen auch die Finanzordnung zu entflechten und transparent zu gestalten.**

**Die Besteuerung bleibt grundsätzlich Bundesrecht. Damit die Länder und Kommunen selbstverantwortlich Politik gestalten können, benötigen sie jedoch einen gewissen Grad an Steuerautonomie, d.h. das Recht, selbständig Steuern zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben zu erheben.**

Die Finanzverfassung berührt fast ausschließlich das föderale System. Problemfelder sind die Regelung der Steuergesetzgebungskompetenzen, die Festlegungen, wer die Ausgabenlast zu tragen hat, und der Finanzausgleich. Im Sinne dieser vorrangigen Reformanliegen sind im Bereich der Finanzordnung die Kompetenzen zu klären, die Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast konsequent zu verknüpfen und eine zureichende und stetige Finanzausstattung von Ländern und Gemeinden zur Bewältigung ihrer Aufgaben zu gewährleisten.

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Finanzordnung betrifft die in Art. 106 GG geregelte Steuerverteilung, also welcher Gebietskörperschaft – Bund, Länder und Gemeinden – das Aufkommen einer Steuer (Ertragshoheit) zufließt. In einem föderalen Staat ist hierbei ein Verbundsystem oder ein Trennsystem denkbar. Das Grundgesetz hat sich in Art. 106 Abs. 1 und 2 GG für ein Trennsystem entschieden, jedoch ist für die ergebnisreichsten Steuern – Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer – ein Verbundsystem festgelegt, das die Anteile auf die Gebietskörperschaft verteilt. Fast drei Viertel des Steueraufkommens entfallen auf Steuern im Verbundsystem. Da diese Steuern und fast alle Steuern, für die das Trennsystem gilt, durch Bundesgesetz geregelt sind, ist den Ländern kaum Raum für eigene Steuergesetzgebung geblieben.

Die Gründe für die gegenwärtige Finanzkrise der Länder und Gemeinden sind auch darin zu suchen, dass die Länder – ebenso wie die Gemeinden – keine Möglichkeiten haben, Steuereinbrüche zu kompensieren. Die Länder haben bei Schwankungen ihrer Haushalte nur die Möglichkeit, über Ausgabenkürzung oder über Verschuldung

Defizite auszugleichen. Außerdem sind viele Ausgaben von Ländern und Kommunen durch Bundesgesetze festgeschrieben.

Eine Neuordnung der Steuereinnahmen ist dringend erforderlich, um die Handlungsfähigkeit und Eigenverantwortung der Länder zu stärken. Gefordert ist also eine Reform, welche die erforderliche Finanzausstattung aller Gebietskörperschaft sichert und die Steuerautonomie der Länder so stärkt, dass sie bei Wahrung des Solidaritätsprinzips eigenverantwortlich handeln können.

#### **These 16:**

**Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung sind bei Beibehaltung des Prinzips der Ausführungskonnexität zusammenzuführen und die Kompetenzen der Länder und Kommunen sind zu stärken.**

Die Rückkehr zum Trennsystem wäre die konsequente Lösung, um eine klare Zuordnung von Verantwortung und durchschaubaren politischen Strukturen zu erreichen. Als weiterer Weg bleiben neben der möglichen Rückholung der Länderkompetenzen bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer die Schaffung von Zuschlagsrechten der Länder und Kommunen bei bestehenden Steuern oder eigene Steuerquellen dieser beiden Gebietskörperschaft. Die Kompetenz für die einheitliche Ermittlung der Bemessungsgrundlage bleibt beim Bund. Vor der Einleitung konkreter Schritte zu mehr Steuerautonomie der Länder und Kommunen sind jedoch die Bemessungsgrundlagen zu verbreitern, die Steuersätze – Eingangs- und Spitzensteuersatz – zu senken und das Steuersystem radikal zu vereinfachen. Die Gesamtsteuerbelastung darf dabei nicht steigen.

Die Länder und Kommunen können durch eigene Steuerquellen bzw. Zuschlagsrechte ihre jeweiligen politischen Prioritäten und Ziele zur Geltung bringen. Der unterschiedliche Finanzbedarf der Länder führt zwar zu unterschiedlich hoher Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen, aber die Länder müssen Mehrbelastungen den Bürgern gegenüber rechtfertigen. Das hat auch die positive Folge, dass die Länder eine ausgabenintensive Haushaltspolitik im stärkerem Maße zu erklären haben, als dies gegenwärtig der Fall ist, wo fehlende Einnahmen größtenteils durch horizontale Transfers ausgeglichen werden.

Nach dem derzeitigen Verfassungsrecht ist der Bund nicht verpflichtet, gesetzliche Aufgabenzuweisungen an die Kommunen finanziell abzugelten. Zum effektiven Schutz der kommunalen Finanzhoheit ist es erforderlich, ein striktes Konnexitätsprinzip für das Verhältnis zwischen Bund und Kommunen einzuführen. Als geeigneter Standort bietet sich Art. 28 Abs. 2 GG an. Der Artikel ist im folgenden Satz zu ergänzen: „Führen gesetzliche Aufgabenzuweisungen des Bundes zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen.“ Auf diese Weise wird der Zusammenhang des Konnexitätsprinzips zur kommunalen Finanzhoheit herausgestellt.

#### **These 17:**

**Die Mischfinanzierungen sind parallel zur Reform der Kompetenzordnung abzubauen.**

Mischfinanzierungen, die in Deutschland eine lange Tradition haben, sind maßgeblich mitverantwortlich für die Politikverflechtung und für die Verwischung von Verantwortlichkeiten. Die Entflechtung der Mischfinanzierungen ist ein wichtiger Schritt, um die Autonomie der Länder und Kommunen zu stärken.

Die Mischfinanzierungen betreffen die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG (siehe These 14) und die Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104 a Abs. 2 GG), den Geldleistungsgesetzen (Art. 104 a Abs. 3 GG), den Investitionshilfen des Bundes (Art. 104 a Abs. 4 GG) und den Sozialversicherungszuschüssen (Art. 120 GG). Zu den Mischfinanzierungen zählen auch die zweckgebunden Zuweisungen für den Öffentlichen Personennahverkehr nach Art. 106 GG. Zur Zeit entfallen Transferleistungen in Höhe von etwa 25 Milliarden Euro auf diese Mischfinanzierungen.

Die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG sind auch deshalb zu streichen, da sie keine Anreize für effizientes und eigenverantwortliches Verhalten der Länder bieten. Ähnliches gilt für die Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a Abs. 3 GG, zumal das Prinzip der Ausführungskonnexität verletzt wird. Der vorgeschlagene Reformansatz

führt zu erheblichen Verschiebungen der finanziellen Lasten von Bund zu Ländern und Kommunen, die eine finanzielle Kompensation erforderlich machen.

**These 18:**

**Die Bundesergänzungszuweisungen sind zu reduzieren und die damit verbundene, unverhältnismäßig hohe Nivellierung der Finanzkraft der Länder ist abzumildern. Dabei ist für eine Übergangszeit die besondere Situation der Neuen Länder zu berücksichtigen.**

Dieser Schritt eröffnet positive Anreize und vermeidet zugleich, dass die Finanzkraftreihenfolge der Länder untereinander durch Ausgleichsmaßnahmen nachhaltig verändert wird.

Die Bundesergänzungszuweisungen zahlt der Bund gemäß Art. 107 Abs. 2 GG aus seinem Umsatzsteueranteil zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder. Sie sind unter mehreren Gesichtspunkten fragwürdig. Allein die Tatsache, dass 1999 neben den Neuen Ländern weitere drei bis vier Länder einen „Sonderbedarf“ geltend machten, zeigt, dass es sich hierbei inzwischen schon fast um einen „Regelfall“ handelt. Die Kriterien für die Inanspruchnahme von Bundesergänzungszuweisungen sind zu schärfen und restriktiver zu fassen, damit aus der heutigen Regel wieder eine Ausnahme wird.

**These 19:**

**Die Anomalien des horizontalen Finanzausgleichs sind abzubauen, und in einem weiteren Schritt sind die Fehlanreize des horizontalen Finanzausgleichs abzumildern. Dann kann auch die notwendige föderale Balance zwischen Selbständigkeit, Eigenverantwortung und Individualität der Länder einerseits und solidarischer Mitverantwortung für das Ganze andererseits dauerhaft gewährleistet werden.**

Ohne eine grundlegende Reform der Finanzausgleichssysteme sind Elemente eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus und die eingangs aufgeführten Maßstäbe nicht zu realisieren.

Der Länderfinanzausgleich, der die Steuerverteilung zu Gunsten der finanzschwachen Länder korrigiert, ist das finanzpolitische Instrument, mit dem unterschiedliche Start- und Lebenschancen in den einzelnen Ländern ausgeglichen werden. Allerdings ist auch der neue Länderfinanzausgleich weiterhin äußerst komplex, undurchschaubar und ohne positive Anreizwirkungen. Er verfehlt das Kriterium der Durchschaubarkeit, bietet weiterhin kaum Anreize für die Länder zur Pflege und Ausschöpfung ihrer Steuerquellen und hat vor allem nicht die notwendigen Strukturveränderungen eingeleitet, um die nach wie vor bestehenden Anomalien abzubauen. Das praktizierte Länderfinanzausgleichssystem spiegelt zudem die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund. Auch unter diesem Gesichtspunkt könnte eine Steuerautonomie der Länder Abhilfe schaffen.

Die nach wie vor hohe Ausgleichsintensität behindert Bemühungen der Länder, aus eigener Kraft ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Die hohe Grenzbelastung, die angibt, welcher Anteil von einem Euro Steuermehreinnahmen in einem Bundesland abgeschöpft wird, trifft sowohl Zahler- als Empfängerländern. Bei den Zahlerländern führen Steuermehreinnahmen zu höheren Beitragsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich, bei den Empfängerländern wird eine Leistungssteigerung dadurch „belohnt“, dass ihnen der größte Teil davon erst einmal vor den Ausgleichszuweisungen abgezogen wird.

## **2. Weitere Reformschritte**

Die in den Thesen 9 bis 19 vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sind schnell umzusetzen. Die hierin enthaltenen Reformelemente werden in der gegenwärtigen Reformdiskussion seitens der Politik wie auch seitens der Wissenschaft als dringend erforderliche Maßnahmen vorgeschlagen. Die Reformelemente decken sich weitgehend mit den Forderungen der Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“.

Weitergehende Reformen sind jedoch angebracht, um die grundlegenden Zielsetzungen (Thesen 1 bis 8) konsequent umzusetzen.

**These 20:**

**Die Kompetenzen der beiden Ebenen Bund und Länder in der ausschließlichen Gesetzgebung sind weiter zu stärken. An die Stelle der bislang vielfältigen Verflechtungen mittels der konkurrierenden Gesetzgebung, der Rahmengesetzgebung und der Grundsatzgesetzgebung sollte eine Grundsatzgesetzgebung neuer Art des Bundes treten, die ausschließlich die Gesetzesmaterien umfasst, welche zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der erforderlichen Rechts- und Wirtschaftseinheit unabdingbar sind (These 9).**

**Die Gesetze, die der Bund in diesem Bereich erlässt, bedürfen der Zustimmung durch den Bundesrat. Alle anderen Gesetzesmaterien werden jeweils der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes bzw. der Länder zugeordnet.**

Diese aus den grundlegenden Zielsetzungen des Reformkonzepts abgeleitete Änderung der bundesstaatlichen Ordnung geht von dem einfachen Gedanken aus, dass neben den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern eigentlich ein Bereich genügt, in dem Bund und Länder im Zusammenwirken Gesetzgebungsfunktionen wahrnehmen. Die grundgesetzlich verankerten Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung, der Rahmengesetzgebung und der Grundsatzgesetzgebung unterscheiden sich dadurch, dass in unterschiedlichem Grad durch Handeln des Bundes Kompetenzen der Länder aufgehoben bzw. eingeschränkt werden. Unter der Voraussetzung, dass möglichst viele Materien in die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen übergeleitet werden, trägt die vorgeschlagene Reform dazu bei, die komplexen Gesetzgebungsverfahren einfacher und damit transparent und für den Bürger leichter nachvollziehbar zu gestalten. Zugleich werden die Gegenstände, die der Zustimmung durch den Bundesrat unterliegen, drastisch abgebaut.

Das beinhaltet: Die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 und 74 a GG, die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG und die Grundsatzgesetzgebung nach Art. 109 Abs. 3 GG fallen unter die Grundsatzgesetzgebung neuer Art. Diese Grundsatzgesetzgebung fängt die Materien auf, die nach Art. 72 Abs. 2 GG zur Herstellung

gleichwertiger Lebensverhältnisse unabdingbar sind. In Art. 72 GG, der nunmehr für Grundsatzgesetzgebung gilt, ist Abs. 1 zu streichen.

Die konsequente Umsetzung der Entflechtung ist auch auf die Verwaltungskompetenzen anzuwenden. Folglich ist in Art. 84 Abs. 1 GG und in Art. 85 Abs. 1 GG jeweils der Zusatz zu streichen, „soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen“. In gleicher Weise ist mit Art. 84 Abs. 2 GG zu verfahren.

#### **These 21:**

**Die Steuerverteilung, die bei den ertragreichen Steuern nach dem Verbundsystem erfolgt, hat zu einer hohen Verflechtung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geführt. Die Steuerertragshoheit und die Steuergesetzgebungskompetenz sind im Sinne einer horizontalen Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Einnahmehoheiten vollständig zu entflechten. Mit diesem Reformschritt ist eine eigenständige Steuerhoheit der Länder und Kommunen garantiert, aber auch der Bund gewinnt eigene Handlungsspielräume zurück.**

Die verfassungsrechtlichen Barrieren, neue Steuern zu erfinden, sollten erhalten bleiben.

Der Reformvorschlag möchte dem in Art. 106 Abs. 1 und Abs. 2 GG verankerten Trennsystem wieder Geltung verschaffen, indem auf den Grundgedanken der ursprünglichen Regelung von 1949 zurückgegriffen wird. Eine denkbare Lösung wäre, dass beim Bund die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für die Kapitalertragsteuern und Verbrauchsteuern liegen und bei den Ländern die Einkommen- und Körperschaftsteuer, sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer bzw. die KfZ-Steuer. Der Vorschlag, die indirekten Steuern dem Bund und die direkten Steuern den Ländern zuzuweisen (vgl. die früheren Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen zur „Symmetrischen Finanzpolitik 2010“), ermöglicht unter den Gesichtspunkten der regionalen Wirtschaftsentwicklung und der Wohnortwahl einen Steuerwettbewerb unter den Ländern.

In anderen föderalen Staaten, wie den USA, Kanada oder der Schweiz, hat es sich bewährt, dass die Teilstaaten über eine Steuerautonomie auch bei Steuerarten verfügen, die in Deutschland nach dem Verbundsystem geregelt sind.

## **D Schlussbemerkung**

Das Reformkonzept appelliert an die Politik, den Weg zur grundlegenden Reform des Föderalismus zu ebnen. Diese Reform ist dringend notwendig, damit die Bürger das Vertrauen in ihren Staat zurückgewinnen und sich die Effizienz staatlichen Handelns verbessert. Die Reform benötigt einen breiten politischen Konsens und Zustimmung der Bürger, damit das schwierige Reformvorhaben gelingt. Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit ihrem Konzept hierzu beitragen.

## **Projekt: Föderalismusreform**

### **1. Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung:**

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

Norbert Berthold: Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. Arbeitspapier Nr. 115/2003, Sankt Augustin, 2003

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

Bernd Huber: Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. Arbeitspapier Nr. 104/2003, Sankt Augustin, 2003

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

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

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

Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik Nr. 50, Sankt Augustin 2002

Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismus in Europa II. Zukunftsforum Politik Nr. 51, Sankt Augustin 2002

### **2. externe Reformvorschläge**

Norbert Berthold/Holger Fricke: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2003

Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, Gütersloh 2000

Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte. Pressemitteilung der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“, 15. Oktober 2003

Hans-Günter Hennecke (Hrsg.): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, Stuttgart u.a 2001

Hans Hofmann: Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, in; ZRP 1999, Heft 9

Ferdinand Kirchhof/Thomas de Maizière/Georg-Bernd Oschatz/Norbert Röttgen: Berliner Programm zur Reform des Föderalismus, Berlin 2003

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

Reinhard C. Meier-Walser/Gerhard Hirscher (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus, München 1999

Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder. Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn 1999

Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente, Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, München 2002

Utz Schliesky: Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip, in: Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 714 ff.

Rupert Scholz: Zur Reform des bundesstaatlichen Systems, in: Festschrift Badura, 2004

Starke Bürger. Starker Staat. Zur Fortentwicklung unserer gesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Ordnung. Vorlage der CDU-Präsidiumskommission „Spielraum für kleine Einheiten“, 2000

Roland Sturm: Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: E. Jesse/ K. Löw (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 81-99

## **Die Autoren**

*Prof. Dr. Udo Margedant*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Politik und Beratung, Koordinator Föderalismus; apl. Professor an der Bergischen Universität Wuppertal.

*Dr. Johannes von Thadden*, Stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung, kommissarischer Hauptabteilungsleiter Politik und Beratung.