

# Staatsorganisation, Föderalismusentwicklung und kommunale Selbstverwaltung: neue Herausforderungen, eingeschränkte Leistungsfähigkeit, horizontaler und vertikaler Koordinationsbedarf

von Arthur Benz

*Im Juni 2017 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat ein Gesetzespaket, das in Regierungskonferenzen von Bund und Ländern, ohne Beteiligung der Kommunen, ausgehandelt wurde. Es sollte die föderalen Finanzbeziehungen neu ordnen, veränderte letztlich aber nur den Finanzausgleich in Details, nicht substantiell. Finanziell begünstigt es alle Länder auf Kosten des Bundes, der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten in der Verwaltung gewann. Kurzfristige Ziele, die Beschränkung auf das unbedingt Notwendige sowie Macht- und Finanzinteressen prägten diese Reform. Sie verbessert weder die Leistungsfähigkeit von Bund, Ländern oder Kommunen noch die vertikale und horizontale Koordination. Stattdessen gefährden kleinteilige Verfassungsregeln die Flexibilität des Bundesstaats.*

*In June 2017, the Bundestag and the Bundesrat passed several laws negotiated in conferences of the federal and Länder executives, without participation of local governments. Aimed at renovating fiscal federalism, the laws only amended fiscal equalization in details rather than in substance. All Länder gained fiscal resources at the cost of the federal government, which in turn achieved new powers in administration. Short-term objectives, a focus on what is imperative, and interests in power and resources dominated policy-making. The reform enhances neither the performance of federal, Länder or local governments nor the coordination among them. Instead, detailed constitutional rules threaten to undermine the flexibility of the federal system.*

## I. Einleitung

Die 18. Legislaturperiode war seit der Jahrtausendwende die dritte, in der eine Reform des Bundesstaats auf der Agenda der Bundesregierung stand. Begonnen hatte die Serie an Reformen in der 15. Legislaturperiode mit der Einrichtung der

ersten Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat, deren Arbeiten nach der Neuwahl des Bundestags in einer Großen Koalition fortgesetzt und abgeschlossen wurde. In der 16. Legislaturperiode zielte die zweite Föderalismusreform dann auf eine Revision der Finanzverfassung, beschränkte sich aber unter dem Eindruck der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise letztlich auf neue Regeln und Verfahren zur Schuldenbegrenzung. Die Änderung des Ende 2019 auslaufenden Finanzausgleichsgesetzes wurde ausgeklammert und auch in der folgenden Legislaturperiode wurde diese Aufgabe nicht erledigt. Die Regierung der Großen Koalition, die 2013 ihre Arbeit aufnahm, plante laut Koalitionsvertrag die Einrichtung einer weiteren Föderalismuskommission und erklärte damit ihre Absicht, die Reformen des Bundesstaats fortzusetzen. Dies gelang schließlich, allerdings ohne Vorarbeiten durch eine Kommission, nach jahrelangen Verhandlungen der Finanzminister und Regierungschefs.

Blickt man auf diese Reformen der Staatsorganisation zurück, kann man feststellen, dass die Ansprüche der Politik bescheidener, die Diskrepanz zwischen Absichten und Ergebnissen aber nicht geringer wurden. Die jüngst verabschiedeten Änderungen des Grundgesetzes und die Begleitgesetze waren zwar nicht weniger umfangreich als die im Rahmen der ersten beiden Föderalismusreformen beschlossenen Gesetze, aber führende Politiker in Bund und Ländern bewerteten die Ergebnisse der aktuellen Reformauffallend kritisch.<sup>1</sup> Dass die Einigung über den Finanzausgleich als Erfolg und von manchen Ländervertretern sogar als historisch gepriesen wurden<sup>2</sup>, wirkt nicht sehr überzeugend, selbst wenn man die schwierige und konfliktträchtige Materie bedenkt. In Sachen Föderalismus scheint sich also Ernüchterung breit zu machen.

Ernüchternd sind jedenfalls die Resultate der Bemühungen, die föderale Staatsorganisation zu „modernisieren“. Sie spiegeln nicht nur den typischen Inkrementalismus der deutschen Verhandlungsdemokratie und Politikverflechtung wider, sondern erscheinen geradezu als eine zyklische und inkonsistente Politik. Die

- 1 Besonders bemerkenswert sind die kritischen Äußerungen von Bundesfinanzminister *Schäuble*, der in seiner Rede zur Einbringung des Gesetzgebungspakets im Bundestag erklärte: „Was uns in diesen Verhandlungen nicht gelungen ist, ist, eine Vereinbarung zu erzielen, die das Gesamtsystem, das komplizierte System des Ausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen, ein Stück weit transparenter, ein Stück weit systemischer und berechenbarer macht und vor allen Dingen Anreize in dem System verbessert. Das war am Anfang das ehrgeizige Vorhaben der Bundesregierung. Wir sind damit jedenfalls nicht zu einem durchschlagenden Erfolg gekommen, um es zurückhaltend zu sagen“ (Deutscher Bundestag, Plpr. 18/218, 16.02.2017, 21769). Vertreter der Länder wiederum kritisierten die Zentralisierung von Verwaltungskompetenzen.
- 2 So Ministerpräsident *Woidke* (Brandenburg), Senator *Sieling* (Bremen) und Staatsminister *Herrmann* (Bayern) in der abschließenden Beratung im Bundesrat (Bundesrat Plpr. 958, 02.06.2017, 269, 276, 277).

Föderalismusreform begann mit dem Bestreben, die Autonomie des Bundes und der Länder zu vergrößern und durch Dezentralisierung den Föderalismus zu stärken. Sie endete mit einer Reform, die neue Verflechtungen einführt und zentralisierend wirkt. Erweitert man den Blick über die Verfassungsreform von 2017 hinaus auf die Entwicklung des Bundesstaats und der kommunalen Selbstverwaltung, so werden diese Tendenzen noch deutlicher.

Diese Einschätzung soll im Folgenden begründet werden. Die Ursachen für die enttäuschenden und zum Teil problematischen Politikergebnisse scheinen offenkundig. Der Zwang zur Einigung in einer Großen Koalition und zwischen Bund und Ländern wirkte sich sicher ebenso auf die Entscheidungen aus wie Veränderungen in den nationalen und internationalen Rahmenbedingungen, die das Regieren beeinflussten. Nicht ignoriert werden sollte aber, dass das vorherrschende Föderalismusverständnis sowie die Entscheidungsverfahren, in denen Reformen vorbereitet wurden, ursächlich dafür waren, dass letztlich die Defizite von Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung nicht verringert wurden.

## II. Rückblick: Reformen und Wandel des deutschen Föderalismus

Um die Entwicklung der Staatsorganisation in der 18. Legislaturperiode angemessen einschätzen zu können, ist ein Blick auf vergangenen Entwicklungen erforderlich. Dabei fällt zunächst auf, dass der deutsche Föderalismus bereits seit langem kritisch betrachtet wurde. Manche zweifelten sogar, ob man von einem wirklichen Bundesstaat sprechen könne, weil die Kompetenzen von Bund und Ländern verflochten statt getrennt und stark zentralisiert seien<sup>3</sup>. In den 1960er Jahren bewertete man den kooperativen Bundesstaat zwischenzeitlich als fortschrittliche Version des Föderalismus, und die Finanzverfassungsreform von 1969 folgte dieser Idee. Später machten Analysen der Gemeinschaftsaufgaben und des Spannungsverhältnisses zwischen kooperativem Bundesstaat und Parteienwettbewerb im parlamentarischen Regierungssystem darauf aufmerksam, dass spezifische Formen der „Politikverflechtung“ die Effektivität des Regierens beeinträchtigen können.<sup>4</sup> Diese Erkenntnisse wurden in der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Diskussion dahingehend interpretiert, dass Verflechtung und Kooperation im Bundesstaat generell eher schädlich als nützlich seien. Heute spricht man sogar davon, dass die Verfassung ein Kooperationsverbot beinhalte,

3 Z. B. *Wheare, K.*: Federal Government, Oxford, 1963<sup>4</sup>, 26; später auch *Abromeit, H.*: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen, 1992.

4 *Lehmbruch, G.*: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart, 1976; *Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F.*: Politikverflechtung, Königstein/Ts., 1976.

grundsätzlich also eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern nur in explizit geregelten Ausnahmefällen zulasse.

In dieser Diskussion und in der Verfassungspolitik wurden zwei essentielle Aspekte vernachlässigt:

Zum einen bedeutet Föderalismus nicht nur vertikale Gewaltenteilung und Trennung von Kompetenzen, sondern impliziert auch Beziehungen und Koordination zwischen Bund und Gliedstaaten. Dementsprechend ignorierten Fritz W. Scharpf und Gerhard Lehmbruch in den genannten Studien weder, dass sich die Aufgaben von Bund und Ländern überschneiden und daher deren Politik zu koordinieren ist, noch übersahen sie, dass diese Koordination in anderen Formen als den hierzulande bevorzugten oder unter veränderten Bedingungen durchaus gelingen kann.<sup>5</sup> Dies zeigten auch Untersuchungen, die die kommunale Ebene einbezogen, die im staatsrechtlichen Sinne zwar nicht zum Föderalismus gehört, aber faktisch eine eigene Ebene im Bundesstaat bildet. Sie beschrieben andere Koordinationsformen, die weniger für Blockaden anfällig sind und effektivere wie innovativere Politik ermöglichten.<sup>6</sup>

Zum anderen stellt sich in jedem Bundesstaat die Herausforderung, Strukturen gegen Zentralisierungstendenzen oder Desintegration zu stabilisieren, sie zugleich aber an veränderte gesellschaftliche Bedingungen und Aufgaben anzupassen.<sup>7</sup> Der deutsche Bundesstaat zeichnet sich durch eine hohe Stabilität aus. Weitreichende institutionelle Reformen sind schwierig zu verwirklichen. Zudem gelang es jedenfalls in der Vergangenheit, seine Strukturen ohne Verfassungsänderungen oder weitreichende institutionelle Reformen an veränderte Aufgaben oder Ziele anzupassen.<sup>8</sup> Diese Flexibilität ist allerdings im Laufe der Zeit deutlich eingeschränkt worden, und zwar, so die Ironie der Geschichte, gerade auch durch Verfassungsreformen.

Die Möglichkeiten zur Anpassung der föderalen Staatsorganisation lagen zum einen in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, die grundsätzlich bei den Ländern liegt, sofern kein Bedürfnis oder – nach der Verfassungsänderung von 1994 – kein Erfordernis für eine bundeseinheitliche Regelung zu begründen ist. Die Politik hat allerdings die hier vorhandenen Spielräume nie genutzt und schließlich die Auslegung dieser Klausel dem BVerfG übertragen. Zum zweiten

5 *Lehmbruch G.*: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen, 2000<sup>3</sup>, 158-162; *Scharpf, F.W.*: Föderalismusreform, Frankfurt, New York, 2009.

6 *Fürst, D./Hesse, J. J./Richter, H.*: Stadt und Staat, Baden-Baden, 1994.

7 *Bednar, J.*: The Robust Federation, New York, 2009.

8 *Hesse, J. J./Benz, A.*: Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden, 1990.

ermöglichte die föderale Verfassungsordnung eine Anpassung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, und zwar nicht nur mittels Finanzausweisungen, sondern über die Aufteilung der Mehrwertsteuereinnahmen nach dem „Deckungsquotenprinzip“. Finanzhilfen des Bundes, die dem Ausgleich zusätzlicher Belastungen der Länder durch ein Bundesgesetz dienen, lässt das Grundgesetz seit 1969 zu, „wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist“ (Art 106 Abs. 4, Satz 3 GG), ansonsten nur für bedeutsame Investitionen. Problematischer ist, dass das Verfahren zur Anpassung der Mehrwertsteuer wegen unlösbarer Konflikte zwischen Bund und Ländern zu einem „eingerosteten Scharnier“ geworden ist<sup>9</sup>. Die dritte und vielleicht wichtigste Möglichkeit, die Strukturen des Bundesstaats an veränderte Bedingungen anzupassen, liegen in der weitreichenden Dezentralisierung der Verwaltung. Zwar ist der Gesetzesvollzug in Deutschland durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften stark vereinheitlicht. Doch abgesehen davon, dass Verwaltung immer die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen muss, erfüllen die Landes- und Kommunalverwaltungen planende, gestaltende und leistende Aufgaben. Nachdem der Bund seit etwa Mitte der 1970er Jahre seine ambitionierte Steuerung von Raumentwicklung, Wirtschaft, Bildung und Arbeitsmarkt schrittweise aufgegeben hatte, entdeckten Länder und Kommunen ihre Handlungsspielräume für eine aktive Strukturpolitik und veränderten Politik „von unten“<sup>10</sup>. Angesichts der aktuellen Herausforderungen gelingt ihnen dies aber immer weniger, zumal nicht wenige unter ihnen wegen finanzieller Engpässe überfordert sind.

Die Flexibilität des deutschen Bundesstaates litt zunächst unter den Folgen der deutschen Einheit, als Ressourcen auf den Aufbau der neuen Länder verlagert wurden. An den territorialen Disparitäten im erweiterten Staatsgebiet scheiterte auch die von vielen erwünschte oder erwartete Reform des Föderalismus, die die faktische Dezentralisierung, der Leitidee der „Re-föderalisierung“ folgend, in Verfassungsrecht umsetzen sollte. Die Verfassungsreform von 1994 verfehlte dieses Ziel.<sup>11</sup> Die Hoffnungen der deutschen Länder auf ein „Europa der Regionen“ erwiesen sich ebenfalls als zu optimistisch, wengleich die Landesregierungen über den Bundesrat ein Mitspracherecht an Angelegenheiten der EU erhielten und im

- 9 *Woisin, M.*: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: *Wirtschaftsdienst*, 88/7 (2008), 446-450.
- 10 *Hesse, J. J.*: Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: *Hesse, J. J.* (Hg.): *Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung heute*, Baden-Baden, 1987, 191-208.
- 11 *Jeffery, C.*: The Non-Reform of the German Federal System after Unification, in: *West European Politics* 18/1 (1995), 252-272.

EU-Ausschuss der Regionen mitberaten können. Nach der Jahrtausendwende sollten Föderalismusreformen die Handlungsspielräume von Bund und Ländern erweitern. Formal betrachtet schlugen sie sich in signifikanten Änderungen des Grundgesetzes nieder, deren materielle Auswirkungen aber umstritten sind<sup>12</sup>.

Hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit des Bundesstaats erweisen sich die Verfassungsänderungen von 2006 als ambivalent und die späteren Reformen als kontraproduktiv. Die erste Föderalismusreform leitete eine Trendwende in der bis dahin anhaltenden Zentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen ein. Damit verbunden war allerdings eine zunehmende Detailregelung der Kompetenzordnung. Mit seiner Rechtsprechung trug das BVerfG hierzu bei, als es einzelne Gegenstände wie die Festsetzung von Studiengebühren oder die Regelung der Personalstruktur an Hochschulen der Bundeszuständigkeit entzog.<sup>13</sup> Der verfassungsändernde Gesetzgeber folgte dieser kleinteiligen Kompetenzaufteilung, indem er bei Materien, in denen die Länder von Bundesgesetzen abweichen können, einzelne Regelungsgegenstände von dieser Möglichkeit ausnahm. Damit wurde der Interpretationsspielraum für die Anpassung von Kompetenzen immer geringer.

Mit der zweiten Föderalismusreform wurden die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Länder eingeengt, was die Flexibilität des Föderalismus weiter beeinträchtigte. Die Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten ist an sich sinnvoll, und die Ausgestaltung der „Schuldenbremse“ soll hier nicht diskutiert werden. Problematisch ist aber, dass den Ländern ohne eine weitergehende Finanzverfassungsreform nur die Möglichkeit bleibt, ihre Haushalte durch Ausgabenkürzungen auszugleichen. Nachdem sie seit 2006 für die Beamtenbesoldung zuständig sind, können sie Personalausgaben reduzieren, ohne Stellen zu streichen, was sie in unterschiedlichem Maße auch taten.<sup>14</sup> Ansonsten profitierten sie

- 12 Z. B. *Auel, K.*: Still no exit from the joint decision trap: the German federal reform(s), in: *German Politics* 17/4 (2008), 424–439; *Benz, A.*: From Joint-decision Traps to Over-regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: *German Politics* 17/4 (2008), 440–456; *Behnke, N./Kropp, S.* (Hg.): Ten Years of Federalism Reform in Germany, Special Issue *Regional and Federal Studies* 26/5 (2017); *Gunlicks, A.*: German federalism and recent reform efforts, in: *German Law Journal* 6/10 (2005), 1283–1295; *Hesse, J. J.*: Das Scheitern der Föderalismuskommission. Ist der deutsche Bundesstaat unreformierbar?, in: *ZSE* 3/1 (2005), 109–123; *Meyer, H.*: Föderalismusreform, Berlin, 2008; *Renzsch, W.*: Föderalismusreform– die zweite Stufe – Warum und Was, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hg.) *Jahrbuch des Föderalismus* 2007, Baden-Baden, 2007, 109–120; *Scharpf, F. W.*: Föderalismusreform, a.a.O.; *Schneider, H.-K.*: Der neue deutsche Bundesstaat, Baden-Baden, 2013; *Sturm, R.*: More courageous than expected? The 2006 reform of German federalism, in: *Erk, J./Swenden, W.* (Hg.): *New Directions in Federalism Studies*, Abingdon, 2010, 34–49.
- 13 *Benz, A.*: The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism, in: *Aroney, N./Kincaid, J.* (Hg.), *Courts in Federalism*, Toronto, 2017, 217f.
- 14 *Dose, N./Wolfes F.*: Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9/1 (2016), 267–293.

in den vergangenen Jahren von einem Wachstum der Steuereinnahmen und niedrigen Zinssätzen. Beides nützte auch den Städten und Gemeinden, unter denen eine große Zahl in eine schwere Finanzkrise und Haushaltsnotlage gerieten, obgleich sie Gebühren und Beiträge sowie Hebesätze der kommunalen Steuern erhöhten. Bund und Länder haben sich mit der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat selbst Fesseln angelegt und einem öffentlichen Monitoring unterworfen, das übermäßige Ausgaben verhindern soll. Die Gemeinden sind über das europäische Regime der Haushaltskontrolle faktisch einbezogen. Grundsätzlich wurde damit eine sinnvoll Form der „weichen Steuerung“ durch Indikatoren sowie ein *naming and shaming* eingeführt. Faktisch betrifft diese Steuerung jedoch nur die Ausgaben, weil die Länder nur über eine geringe Steuerautonomie verfügen, weil die Gemeinden die politisch durchsetzbaren Belastungen ihrer Einwohner weitgehend ausgeschöpft haben, und weil sich die Regierungsparteien im Bund nicht auf eine Steuerpolitik einigen konnten, die sowohl die Verteilungsgerechtigkeit verbessert als auch zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen kann.

Vor diesem Hintergrund war offensichtlich, dass die Reform der föderalen Staatsorganisation auch in der 18. Legislaturperiode auf der Agenda der Bundesregierung und des Gesetzgebers bleiben würde, zumal die christlich-liberale Koalition in der vorhergegangenen Legislaturperiode weder die Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern noch eine wirkliche Entlastung der Kommunen, die beide im Koalitionsvertrag angekündigt waren, verwirklichte.

### **III. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung in der 18. Legislaturperiode**

Die Große Koalition nahm den Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung stärker in den Blick als die christlich-liberale Koalition, die sie ablöste. Sie erklärte die Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden in allen Regionen der Bundesrepublik als eines ihrer Ziele. Im Koalitionsvertrag findet sich ein Plädoyer für eine stärkere Kooperation von Bund Ländern und Gemeinden im Bereich der Kulturförderung. Des Weiteren beabsichtigte die Koalition, eine Kommission einzusetzen, in der Vertreter des Bundes und der Länder unter Beteiligung der Kommunen über „Fragen der föderalen Finanzbeziehungen“ beraten und dazu Vorschläge erarbeiten sollten<sup>15</sup>. Dabei sollten auch die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben mit Blick auf eine größere Autonomie der

15 CDU/CSU/SPD (Hg.): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14.12.2013, 67.

föderalen Ebenen sowie das Problem der Altschulden und Zinsbelastungen bearbeitet werden.

Die Politik konzentrierte sich dann auf das, was kurzfristig notwendig war. Eine Reform der Staatsorganisation, die geeignet gewesen wäre, die „föderale Balance“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden langfristig zu sichern, indem tatsächlich die politischen Handlungsspielräume auf allen Ebenen und in allen Teilgebieten erweitert, die Koordination zwischen Ebenen und Gebieten verbessert und die Anpassung der Macht- und Ressourcenverteilung erleichtert worden wäre, wurde nicht erreicht. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass die Länder damit beschäftigt waren, ihre Finanzpolitik auf das Ziel ausgeglichener Haushalte umzustellen, dass die Gemeinden neben ihren finanziellen Problemen mit dem Zustrom von Flüchtlingen konfrontiert waren, und dass beide Themen auch die Bundespolitik mehr beschäftigten als die Staatsorganisation, zumal beide auch die Europapolitik stark prägten. Innenpolitisch schien die Verbesserung der Qualität der Schul- und Hochschulbildung vorrangig, womit das sogenannte Kooperationsverbot im Bildungsbereich in den Blick geriet, notwendig war auch die Steuerung der Energietransformation, und schließlich rückten die in den Medien artikulierten Fragen nach der öffentlichen Sicherheit in den Vordergrund. Die Finanzverfassungsreform wurde unter diesen Bedingungen auf das Notwendige reduziert, die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes. Eine Kommission richtete die Koalition nicht ein, sondern überließ die Beratungen den Finanzministern und Regierungschefs. Sie handelten eine Paketlösung aus, die auch zu Änderungen in den Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern führte.

## 1. Finanzausgleichsreform

Die Beratungen über den Finanzausgleich begannen schon vor der 18. Legislaturperiode. Nachdem das Thema in den beiden ersten Föderalismuskommissionen vertagt worden war, wurde eine Entscheidung dringlicher, je näher der Zeitpunkt rückte, zu dem das geltende Recht auslaufen würde. Ohne eine Reform hätte dann ein verfassungswidriger Zustand gedroht, weil das Grundgesetz einen Finanzausgleich verlangt.

Angesichts dessen begannen die Finanzminister spätestens 2012 mit ihren Beratungen. Im Oktober 2012 stellten sie auf ihrer Jahreskonferenz in Weimar einen Themenkatalog für die anstehende Reform vor, ihre eigentlichen Verhandlungen begannen dann im Sommer 2014. Dass der Finanzausgleich als dringlich behandelt wurde, belegt die Tatsache, dass sich bereits zu dieser Zeit auch die Ministerpräsidenten und die Bundeskanzlerin in einem Treffen damit befassten. Sie

baten die Finanzminister um Vorschläge, gleichzeitig vereinbarten sie, die Verhandlungen vertraulich zu führen, gestützt auf die Zuarbeit durch die Ministerialverwaltungen, aber ohne wissenschaftliche Beratung und ohne Beteiligung kommunaler Vertreter. Bis zur Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2014 gelang es allerdings nicht, eine Einigung zu erzielen. In der Zwischenzeit bemühte sich der Bundesfinanzminister, den Verhandlungsprozess zu leiten. Er wollte zunächst die Finanzströme zwischen Bund und Ländern regeln und dann die Verteilung zwischen den Ländern. Ergebnis dieser Bemühungen war ein Papier, das der Bundesfinanzminister und der Regierende Bürgermeister von Hamburg vorlegten (das sogenannte *Schäuble-Scholz-Papier*)<sup>16</sup>. Demnach sollte der Solidaritätszuschlag in die Einkommensteuer einbezogen und folglich mit Ländern und Gemeinden geteilt werden. Ferner sollte die Finanzierung von Sozialleistungen entflochten werden mit dem Ziel, die Länder zu entlasten. Der horizontale Finanzausgleich sollte beibehalten werden. Das Papier brachte allerdings keine Fortschritte in den Verhandlungen, weil die einzelnen Vorschläge von den Ländern abgelehnt und auch in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert wurden.

Nach diesem Fehlschlag überließ es der Bund den Ländern, den Finanzausgleich auszuhandeln. Damit kehrte sich die geplante Abfolge der Arbeitsschritte um. Nunmehr ging es zuerst um die Verteilung zwischen den Ländern, wobei allerdings zu diesem Zeitpunkt der Bund bereit war, durch Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens und Erhöhung von Zuweisungen zusätzlich 8,5 Mrd. Euro für den bundesstaatlichen Finanzausgleich aufzubringen. Hiervon ausgehend legten im September 2015 zunächst die SPD-geführten Länder ein Papier vor, in dem sie eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs vorsahen. Dieser sollte durch neue Sonderbedarfsergänzungszuweisungen ersetzt werden. Die unionsregierten Länder, allen voran Bayern, forderten dagegen eine Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs sowie eine Modifikation der Einwohnerwertung für Kommunen und Stadtstaaten. Schien damit die Parteipolitik die Verhandlungspartner in den Ländern zu spalten, bemühten sich die Länder allerdings spätestens ab Mitte 2015 um eine einheitliche Position gegenüber dem Bund. Die hohe Konfliktintensität, die diese Verhandlungen belasteten, kam darin zum Ausdruck, dass erst in der Ministerpräsidentenkonferenz und auch in dieser erst nach mehreren Konferenzen eine Verständigung erzielt wurde, genauso wie der spätere Kompromiss zwischen Bund und Ländern erst zwischen den

16 Abgedruckt in: *Junkernheinrich, M.* et al. (Hg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, Berlin, 2016, 290-291.

Regierungschefs zustande kam.<sup>17</sup>

Am 3. Dezember 2015 machten die Ministerpräsidenten schließlich ihre Vorschläge öffentlich, die sie in mehreren Treffen ausgehandelt hatten. Sie enthielten alle Grundsätze der Neuordnung des Finanzausgleiches, wie sie schließlich als Gesetz verabschiedet werden sollten. Die vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes sowie das geänderte Finanzausgleichsgesetz sowie weitere Gesetzesänderungen wurden dann in Verhandlungen mit dem Bund konkretisiert, und nach der definitiven Einigung im Dezember 2016 in Bundestag und Bundesrat eingebracht. Das Gesetzgebungsverfahren verlief unter Zeitdruck, dennoch änderte der Gesetzgeber noch einzelne Regelungen, die aber den Finanzausgleich nicht betrafen. Aus der Sicht der Länder erwies sich ihre übliche Strategie, sich erst gemeinsam zu verständigen und dann mit dem Bund zu verhandeln<sup>18</sup>, als erfolgreich. Am Ende konzidierte der Bund, über die bereits zugesagten 8,5 Mrd. pro Jahr noch weitere ca. 1,2 Mrd. zu finanzieren. So konnten alle Länder Zugewinne an Finanzen verbuchen, und die Kosten auf den Bund abwälzten. Der Bundesregierung gelang es nicht, die Verfahrensherrschaft zu erlangen.

Die nunmehr verabschiedete Reform wurde in der Öffentlichkeit als grundlegende Revision des Finanzausgleichs dargestellt. Bei näherer Betrachtung lässt sich diese Bewertung nicht halten. Zwar ist die Zahl der Änderungen beachtlich. Das Ziel der finanzstarken Länder, den horizontalen Länderfinanzausgleich abzuschaffen, wurde erreicht. Allerdings verbirgt sich hinter diesem Ergebnis eher eine formale als eine substantielle Korrektur, denn tatsächlich wurde der Länderfinanzausgleich in den Umsatzsteuervorwegausgleich integriert. Damit entfällt eine Stufe der Umverteilung der originären Steuereinnahmen zwischen den Ländern. Das Verteilungsverfahren wurde vereinfacht, weil der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern künftig über die Aufteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen erfolgt, indem für finanzstarke Länder Abschläge und für finanzschwache Länder Zuschläge berechnet werden. Es bleibt aber bei einem horizontalen Ausgleich. Die Verteilungsnorm, an der sich der Ausgleich orientiert, bleibt ebenfalls unverändert: Ziel ist die Herstellung einer ausgeglichenen Finanzkraft pro Einwohner, ohne Berücksichtigung besonderer Finanzbedarfe, die nur durch die umstrittene Einwohnerwertung für die Stadtstaaten

17 Vgl. *Bösinger R.*: Auf dem Weg zu einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in: *Junkernheinrich, M.* et al. (Hg.), a.a.O., 11-18.

18 Vgl. *Altemeier, J.*: Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck. Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, Frankfurt/New York, 1999; *Renzsch, W.*: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn, 1991.

einbezogen werden. Die Zu- oder Abschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuer werden wie im bisherigen Länderfinanzausgleich nach der Differenz zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl bestimmt. Kleinere Korrekturen betreffen die Berücksichtigung der Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz sowie der Finanzkraft der Gemeinden. Ferner wurde die Bemessung der Zu- und Abschläge vereinfacht. Die völlig unverständlichen Verteilungsformeln der §§ 2 und 10 des alten Finanzausgleichsgesetzes, deren Zusammenhang mit den Verteilungsnormen des Maßstäbengesetzes schwerlich zu erkennen waren, sind aus dem Gesetz gestrichen worden.

Deutlich weniger transparent und verständlich sind die neuen Bestimmungen über die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), die nunmehr teilweise nach geänderten Maßstäben vergeben werden. Ursprünglich sollten diese Zuweisungen den Finanzkraftausgleich ergänzen, inzwischen sind sie zu einem essentiellen Bestandteil des Finanzausgleichssystems angewachsen. Auch die Reform von 2017 erhöhte ihren Umfang signifikant. Dieses Wachstum folgt aus der Art, wie die Verteilungskonflikte gelöst werden: In der horizontalen Verteilung zwischen den Ländern wurde das Ausgleichsniveau auf Kosten der finanzschwachen Länder abgesenkt. Deren Verluste mussten durch BEZ kompensiert werden, was den Bund ab 2020 ungefähr 3 Mrd. Euro kosten wird. Mit den allgemeinen Ergänzungszuweisungen wird wieder eine annähernde Angleichung der Einnahmen pro Einwohner erreicht. Hinzu kommen BEZ für Sonderbedarfe für Länder mit finanzschwachen Gemeinden, während die Einnahmen der Gemeinden immer noch nicht vollständig in die Berechnung der Finanzkraftmesszahl eingehen. Neu ist auch, dass Länder, die unterdurchschnittlich von den Mitteln aus der Forschungsförderung profitieren, besondere BEZ erhalten. Weitere bedarfsbezogene und mit Zweckbindungen versehene Zuweisungen werden außerhalb des Systems des Finanzausgleichs vergeben (Fortsetzung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Finanzhilfen für Seehäfen, Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen).

Durch die Neuregelung des Finanzausgleichs gewinnen alle Länder, wengleich manche mehr und manche weniger.<sup>19</sup> Auffallend ist die deutliche Entlastung Bayerns, obgleich das Land eine relativ niedrige Schuldenlast zu tragen hat. Die ostdeutschen Länder sowie das Saarland, Bremen und Berlin profitieren mehr als bisher von BEZ, Bremen und das Saarland, erhalten zudem weiterhin Konsolidierungshilfen, die allerdings mit besonderen Auflagen für die Haushaltswirt-

19 *Lenk, T./Glinka, P./Rottmann O.*: Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020. Gutachten des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft der Universität Leipzig, Berlin, 2017.

schaft verbunden sind. Manche kritisieren dies als eine stärkere Abhängigkeit vom Bund.<sup>20</sup> Man sollte aber nicht übersehen, dass die Konsolidierungshilfen in Art. 143d Abs. 4 GG verankert sind und die BEZ einen festen Bestandteil des Finanzausgleichssystems bilden, das der Bund nicht einseitig ändern kann. Auch insofern kann man nicht von einem Systemwechsel im Finanzausgleich sprechen.

Um eine Einigung über den Finanzausgleich zu erreichen, musste der Bund den Ländern eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils zugestehen. Man sollte meinen, dass diese Änderung mit dem Deckungsquotenprinzip begründet wurde, wie es das Grundgesetz vorsieht. Dagegen spricht aber, dass in dem neuen Gesetz die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden mit Prozentsätzen angegeben werden, die hinter dem Komma nicht weniger als acht Stellen aufweisen. Für die Jahre 2020 und 2021 werden ergänzende Beträge angegeben. Offensichtlich sind diese Angaben nicht mit der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen zu rechtfertigen, sondern resultieren aus einer Berechnung, die erreichen sollte, dass am Ende kein Land im Vergleich zum Status quo verliert. Die vertikale Umsatzsteuerverteilung, die als Verfahren zur Flexibilisierung der Ressourcenstruktur des Bundesstaats dienen sollte, wurde nunmehr genutzt um zu vermeiden, dass auch nur eine Landesregierung am Ende ihrem Parlament und ihrer Wählerschaft erklären muss, sie hätte in den Verhandlungen finanzielle Einbußen erlitten.

Der neue Finanzausgleich ist sicher kein großer Wurf. Mögen auch die Verteilungsregeln teilweise einfacher geworden sein, so gelang es Bund und Ländern nicht, ein normativ überzeugendes System der Finanzverteilung zu schaffen. Vielmehr vereinbarten sie eine Anpassung des Ausgleichssystems, „das gegenüber dem bestehenden System und dessen Leistungsfähigkeit weder zu einer stärkeren Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse noch zu mehr Transparenz oder mehr Leistungsgerechtigkeit beiträgt“<sup>21</sup>. Um Konflikte zu vermeiden, verzichteten sie auf weitreichende Änderungen.

## 2. Trend zur Verwaltungszentralisierung

Der Bundesfinanzminister war sicherlich nicht begeistert, als die Länder über die bereits zugesagten 8,5 Mrd. weitere Finanzmittel forderten, zumal künftig mit einer Steigerung dieser Mittel zu rechnen ist. Diese Risiken für seine Haushaltswirtschaft wollte er nicht umstandslos eingehen. Als das Ende der Legislaturperiode näher rückte und die Länder ihren Kompromiss nicht zur Disposition stel-

20 Z. B. *Lenk, T./Glinka, P./Rottmann, O.*: Der unsichtbare Finanzausgleich, in: FAZ, 05.05.2017, 20.

21 Ebd.

len wollten, drohte ein Scheitern der Reform. Dies wollten alle Beteiligten vermeiden, deswegen gab Finanzminister *Schäuble* schließlich nach.

Er tat dies aber nicht ohne Gegenleistungen. Die Bundesregierung nutzte die Gelegenheit, um seit längerem geforderte Kompetenzen im Bereich der Verwaltung zu erlangen. Schon in der ersten Föderalismusreform schlug der damalige Finanzminister *Eichel* vor, dem Bund die Steuerverwaltung zu übertragen, und die Debatte darüber hielt seither an.<sup>22</sup> Seit längerem diskutierte man auch über eine Verwaltung von Bundesautobahnen durch den Bund. Kritisiert wurde auch, dass die Länder sich sehr schwer tun, ihre Informationstechnologie zu standardisieren, um einen reibungslosen Datenaustausch zu gewährleisten. Nachdem in der Öffentlichkeit ständig ein Rückstand Deutschlands beim Ausbau der IT-Infrastruktur beklagt wurde, sah sich die Bundesregierung zum Handeln gezwungen.

Um diese Ziele zu erreichen, schlug Wolfgang Schäuble in den Verhandlungen mit den Ländern über den Finanzausgleich ein Tauschgeschäft vor. Auf der Regierungskonferenz von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 wurde schließlich vereinbart, dass der Bund den Forderungen der Länder hinsichtlich des Finanzausgleichs zustimmt, dass aber zugleich „Maßnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“ ergriffen werden sollten. Diese Maßnahmen waren umstritten. Baden-Württemberg und Thüringen gaben abweichende Meinungen zu Protokoll. Auf diesen Teil des Pakets konzentrierte sich später die Debatte in Bundestag und Bundesrat, nachdem Entwürfe für Änderungen des Grundgesetzes, des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze in den Gesetzgebungsprozess eingebracht waren.

Besonders kontrovers diskutiert wurde über die Verlagerung der Autobahnverwaltung auf den Bund und die Einrichtung einer privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft. Vertreter des Bundes rechtfertigten diese Zentralisierung damit, dass die Länder in der Vergangenheit keinen effizienten Vollzug gewährleistet hätten und es daher zu Verzögerungen von Investitionen gekommen sei. Befürworter einer Verwaltungszentralisierung wiesen auch darauf hin, dass der Bund für die Planung und Finanzierung des Autobahnausbaus zuständig und Eigentümer der Bundesautobahnen sei, weshalb es nur logisch sei, dass er alle Zuständigkeiten übernehme. Eine effiziente Aufgabenerfüllung erfordere die Konzentration der Kompetenzen in einer Hand. In den öffentlichen und parla-

22 Vgl. *Senger, E. A.*: Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2009, 222-224; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags Ausarbeitung: Zentralisierte und dezentralisierte Steuerverwaltung, 15. 02.2010, WD 4 – 3000 - 024/10.

mentarischen Debatten wurde diese Argumentation nicht weiter in Frage gestellt. Für eine dezentrale Verwaltung gab es kaum ernsthafte Unterstützung, während sich die Befürworter einer Zentralisierung auf ein Gutachten des Bundesrechnungshofs<sup>23</sup> stützen konnten, der in dieser Angelegenheit offenkundig die Diskurshoheit erlangt hatte. Kritisiert wurde nur die Gefahr einer Privatisierung der Autobahnverwaltung. Am Ende einigten sich die Vertreter der Koalitionsparteien auf einen Kompromiss. Das Grundgesetz regelt nun in Art. 90, Abs. 2 der 79 Wörter lang geworden ist, dass nicht nur eine Privatisierung, sondern auch die Beteiligung Privater ausgeschlossen sein soll.

Die zweite „Maßnahme zur Verbesserung der Aufgabenerledigung“ betrifft die Steuerverwaltung. Hier wurden die Aufsichtsrechte des Bundes gestärkt. Damit erreichte der Bund zwar nicht die angestrebte Zentralisierung der Steuerverwaltung, die erweiterten Kontrollrechte können aber eine Art „hierarchischer Politikverflechtung“<sup>24</sup> erzeugen. Diese Form der Bund-Länder-Koordination zeichnet sich dadurch aus, dass Aufgaben entweder dezentral oder gemeinsam von Bund und Ländern erfüllt werden, dass der Bund aber über ein wirksames Eingriffsrecht verfügt oder über das Recht, im Konfliktfall die Letztentscheidung zu treffen. Ziel dieser Kontrolle ist eine Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns. Diese erscheint in der Steuerverwaltung notwendig, um Steuergerechtigkeit zu gewährleisten. Gleichwohl gibt es keine Gewähr, dass dieses Ziel mit Eingriffen des Bundes in den Vollzug erreicht wird.

Drittens stärkte die Reform die Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes gegenüber der Landesverwaltung auch in anderen Bereichen. So kann der Bund nunmehr Vorgaben für die Verwendung von Finanzhilfen machen und eine zweckentsprechende Mittelverwendung überprüfen (Art. 104 b Abs. 2 GG). Der Bundesrechnungshof kann auch außerhalb der Bundesverwaltungen Erhebungen durchführen und dabei auch die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes durch Landesverwaltungen prüfen (Art. 114 Abs. 2 GG). Dem Stabilitätsrat wurde die Aufgabe übertragen, die Einhaltung der Schuldenbremse zu überwachen (Art. 109a Abs. 2 GG).

Viertens erhielt der Bund durch eine Änderung des Art. 91c GG, also in einem Abschnitt des Grundgesetzes, der Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszu-

23 Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau; Gz. V 4 - 2004 - 1303 vom 11.10.2004. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bww/berichte/langfassungen/2004-bww-gutachten-neuordnung-der-verwaltung-im-bundesfernstrassenbau>.

24 Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F., a.a.O., 34.

sammenarbeit regelt, die Gesetzgebungskompetenz, um den „übergreifenden informationstechnischen Zugang“ zu Verwaltungsdienstleistungen von Bund und Ländern zu regeln, und zwar mit Zustimmung des Bundesrats. Das mit dieser Regelung angestrebte bundeseinheitliche Online-Portal der Verwaltungen wird allgemein positiv bewertet, weil dadurch angeblich die Bundesrepublik ihren Rückstand bei der Digitalisierung der Verwaltung aufholen könnte. Dass dieser Rückstand, worauf immer er sich bezieht, durch den Föderalismus verursacht sei, wird dabei einfach unterstellt, obgleich sich der IT-Planungsrat bereits mit dieser Aufgabe befasste. Weder in der Öffentlichkeit noch im Parlament, auch nicht in der Anhörung von Experten im Haushaltsausschuss, wurden die Fragen erörtert, wie sich die geplante Vereinheitlichung der Online-Portale auf die Verwaltungsverfahren und die entsprechenden Gesetze der Länder auswirkt, ob sie ohne eine Harmonisierung von Verwaltungsstrukturen und Antragsverfahren möglich oder sinnvoll ist, und welche Implikationen sie für die Datensicherheit hat. Dabei könnte eine Vereinheitlichung und Regulierung durch den Bund dazu führen, dass Potentiale für Innovation, die dezentrale Lösungen und kooperative Harmonisierung bieten, verloren gehen. Nicht auszuschließen ist auch, dass unterschiedliche Interessen von Bund und einzelnen Ländern die Entwicklung der Online-Verwaltung in die Politikverflechtungsfalle führt, die man doch mit den Föderalismusreformen abwenden wollte. Unter dem Druck der Öffentlichkeit und der Wirtschaft werden Bund und Länder alles tun, um Blockaden zu vermeiden und ein einheitliches Verwaltungsportal entwickeln. Ob die erforderlichen Kompromisse aber zu einer besseren Lösung führen als eine Konkurrenz um beste Praktiken, und ob eine Regelung durch Gesetzgebung besser ist als eine Vereinbarung im IT-Planungsrat, ist zu bezweifeln.<sup>25</sup>

Anders als die Neuordnung des Finanzausgleichs, die im Bundestag zwar vereinzelt kritisiert, aber nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde, waren diese Bestandteile des Gesetzgebungspakets, die die Verwaltung betrafen, Gegenstand von Auseinandersetzungen im Parlament, auch zwischen Vertretern der Koalitionsparteien. Um die Reform nicht scheitern zu lassen, handelte man Kompromisse aus, wie die angesprochene Regelung zur Autobahnverwaltung. Am Ende stimmte die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten zu. Unter den Mitgliedern der Koalitionsparteien gab es nur wenige Gegenstimmen. Bemerkenswert war das Votum des Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert*, und zwar nicht wegen

25 Vgl. dazu die Stellungnahmen der Sachverständigen und deren Befragung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 27.03.2017; Stenografisches Protokoll 18/102 der 102. Sitzung des Haushaltsausschusses.

der Prominenz der Person, sondern der Gründe. *Lammert* kritisierte zum einen den Trend zur Zentralisierung im Bundesstaat, zum anderen die Überfrachtung des Grundgesetzes mit Detailregelungen. Letzteres war schon als Folge der ersten Föderalismusreform von 2006 festzustellen<sup>26</sup>, die Zentralisierung von Verwaltungszuständigkeiten erreichte in der 18. Legislaturperiode tatsächlich ein bedenkliches Ausmaß, nicht allein wegen den Verfassungsänderungen, sondern auch, weil in der öffentlichen Diskussion für andere Bereiche der Verwaltung ebenfalls mehr Bundeskompetenzen gefordert werden. Während die Überregulierung der föderalen Ordnung deren Flexibilität weiter beeinträchtigt, betrifft die Verwaltungszentralisierung die Substanz des Föderalismus.

Bedenklich sind dabei weniger die beschlossenen Verfassungsänderungen, bedenklich sind vielmehr die sie rechtfertigenden Argumente, die inzwischen der Föderalismusdiskussion eine neue Richtung geben. Dies lässt sich am Beispiel der Autobahnverwaltung illustrieren. Wenn, wie hier behauptet wird, eine effiziente Verwaltung organisatorisch konzentriert werden müsste, um Koordinationskosten zu minimieren, und wenn Planung, Finanzierung und Ausführung in einer Hand liegen sollten, dann gibt es auch in vielen anderen Aufgabenbereichen eigentlich keine Alternative zu einer Bundesverwaltung, wie auch in der Begründung des Gesetzgebers zur Änderung von Art. 90 GG ausgedrückt wurde<sup>27</sup>. Mit ähnlichen Argumenten fordert man auch eine Zentralisierung der Zuständigkeiten im Bereich der Polizei und der Flüchtlingsverwaltung. In allen diesen Fällen wird behauptet, eine zentrale Verwaltung sei erforderlich, um Aufgaben effizienter und effektiver erfüllen zu können, da bei grenzüberschreitenden Verfahren der hohe Koordinationsaufwand entfallen würde. Dezentralisierung wird hingegen mit ungleichem Vollzug, Überforderung der Landesverwaltungen und Störungen durch mangelnde Koordination zwischen Ländern gleichgesetzt. Die funktionale Trennung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung erklärt man explizit oder implizit als Verletzung des Prinzips der Kompetenzklarheit. Grenzüberschreitende Kooperation zwischen Landesverwaltungen gilt als Ursache organisierter Unverantwortlichkeit.

Mit diesen Argumenten kann man allerdings die Strukturen des deutschen Bundesstaats leicht grundsätzlich in Frage stellen. Gleichzeitig ignoriert man sowohl Vorteile einer dezentralen Verwaltung für einen stabilen und flexiblen Bundesstaat als auch alternative Formen der Koordinierung der Verwaltung in Ländern

<sup>26</sup> *Benz*, A: From joint-decision traps, a.a.O.

<sup>27</sup> Bundestags-Drs. 18/11135, 69.

und Gemeinden.

Die Dezentralisierung der Verwaltung hat in Deutschland historische Ursachen. Unabhängig davon stellt sie aber ein wichtiges Merkmal einer „elastischen“<sup>28</sup> föderalen Ordnung dar. Zum einen ist im Gesetzesvollzug Dezentralisierung grundsätzlich vorteilhafter als eine Zentralisierung, weil Verwaltung Herrschaft im Einzelfall, im Konkreten bedeutet, während die Gesetzgebung abstrakte und generelle Regeln festlegt, was eher für zentrale Lösungen spricht. Verwaltungen dürfen zwar nicht willkürlich diskriminieren<sup>29</sup>, aber sie müssen bei ihren Entscheidungen die Besonderheiten der Einzelfälle, damit auch regionale und lokale Gegebenheiten berücksichtigen. Zum zweiten sind Verwaltungskompetenzen eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Landesregierungen effektiv an der Bundespolitik mitwirken können. Diese Mitwirkung dient nicht nur der Vermittlung von Länderinteressen, sie fördert auch die Qualität von Gesetzen und Programmen. Deswegen beteiligt der Bund die Länder auch in der Fernstraßenplanung, obwohl er über die Planungskompetenz verfügt. Er gewinnt dadurch Informationen über Bedarfe und Vollzugsbedingungen, die für die Infrastrukturplanung von besonderer Bedeutung sind.<sup>30</sup> Mit der Zentralisierung der Verwaltung verlieren die Länder den Zugang zu Planungsdaten des Bundes und Kapazitäten, eigene Bedarfsvorstellungen zu gewinnen. Drittens lassen sich Kompetenzzentralisierungen in der Verwaltung, anders als in der Gesetzgebung, schwer rückgängig machen, weil mit ihnen auch Organisationen, Personal und Ressourcen verlagert werden. Machtverschiebungen auf den Bund haben daher in diesem Bereich nachhaltige Folgen.

Dezentralisierung hat natürlich Nachteile, wenn die Effekte von Aufgaben über Landesgrenzen hinausreichen. Doch gerade in der Verwaltung ließe sich dieses Problem mittels Kooperation lösen. Insofern ist bedauerlich, warum in der deutschen Föderalismuspolitik diese Option völlig ausgeblendet wird und nur als notwendiges Übel genutzt wird. Kooperation funktioniert, wenn Regeln der Nutzen- und Kostenaufteilung festgelegt werden, sie setzt zudem einen institutionellen Rahmen voraus.<sup>31</sup> Deswegen müsste sie Bestandteil einer Reform der

28 Seibel, W.: Verwaltung verstehen, Frankfurt, 2016, 195-197.

29 Dass zentrale Verwaltungen keine Garantie für Gleichbehandlung bieten, belegen Untersuchungen des Vollzugs des Asylgesetzes. Das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat für diese Aufgabe dezentrale Außenstellen eingerichtet, die offenkundig durch ihr regionales Umfeld beeinflusst werden. Deswegen variieren die Quoten der Anerkennung von Asylbewerbern zwischen Ländern; vgl. Riedel, L./ Schneider, G.: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015, in: PVS 58/1 (2017), 21-48.

30 Vgl. OECD: Getting Infrastructure Right: A framework for better governance A Framework for the Governance of Infrastructure, Paris, 2017.

31 Scharpf, F. W., Benz, A.: Kooperation als Alternative der Neugliederung, Baden-Baden, 1991.

Staatsorganisation sein.

Eine weitere Option, den dezentralen Vollzug zu steuern, wurde durch die Verwaltungszentralisierung ausgeblendet, obgleich sie mit der zweiten Föderalismusreform 2009 im Grundgesetz verankert wurde. Art. 91d GG sieht vor, dass Bund und Länder zur Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung Leistungsvergleiche durchführen können. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft der Länder, sich dem Leistungsvergleich zu stellen, und der Wille des Bundes, entsprechende Verfahren zu etablieren. An beidem fehlt es bisher. Insofern könnte man argumentieren, dass sich Art. 91d GG als untauglich erwiesen habe und die nunmehr beschlossenen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse des Bundes in der Steuerverwaltung oder beim Einsatz seiner Finanzhilfen eine notwendige Folge dieser Erfahrung sind. Damit würde allerdings ein Verfahren obsolet, das eine „autonomieschonende“ Steuerung der Landesverwaltung erlauben würde, das im Übrigen der Stabilitätsrat erfolgreich anwendet<sup>32</sup>, und das einer föderalen Ordnung geradezu mustergültig entspricht.

### 3. Kommunale Selbstverwaltung

Vertreter der Kommunen waren an den Verhandlungen über die Reform des Finanzausgleichs nicht beteiligt. Zu Aspekten der Verwaltung konnten sie sich in der Anhörung vor dem Haushaltsausschuss des Bundestags äußern. Einfluss gewannen sie aber nicht. Öffentliche Kritik an der Verwaltungszentralisierung, die etwa *Hans-Günter Hennecke* überzeugend formulierte<sup>33</sup>, blieb ohne erkennbare Wirkung. Unabhängig davon war die 18. Legislaturperiode keine gute Zeit für die kommunale Selbstverwaltung.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise erfasste auch die Kommunen. Manche der Haushaltspolitiker ließen sich auf Spekulationsgeschäfte an den Finanzmärkten ein und verursachten Verluste. Generell litten aber vor allem Städte und Gemeinden in den Regionen, die besonders von der Krise betroffen waren.<sup>34</sup> Indikator dieser Problematik war zunehmende Praxis, laufende Ausgaben aus Kassenkrediten zu finanzieren. Die Länder unterstützten durch verschiedene Programme ihre Kommunen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte. Die Maßnahmen haben insgesamt positive Wirkungen gezeigt, seit 2012 verbesserte sich die kommunale Finanzlage wieder. Der Deutsche Städtetag weist aber in seinem jüngsten Ge-

32 *Heinz, D.*, a.a.O., 246-289.

33 *Hennecke, H.-G.*: Auf der Intensivstation. Die Länder haben ihre Gestaltungsmacht verkauft und lassen sich freiwillig zu Provinzen des Bundes degradieren, in: FAZ, 28.10.2016, 3.

34 *Bogumil, J.* et al.: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: PVS 54/4 (2014), 614-647.

meindefinanzbericht auf weiterhin bestehende Risiken hin.<sup>35</sup>

Die besonderen Belastungen, die die Versorgung der Flüchtlinge für die Städte und Gemeinden verursachten, kompensierten Bund und Länder mit besonderen Finanzhilfen. Der Bund beteiligte sich an den Kosten der Erstaufnahme, Unterbringung und Integration mit verschiedenen finanziellen Maßnahmen, darunter ein Festbetrag von 670 Euro pro Asylbewerber, die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder um einen festen Betrag von 2 Mrd. Euro sowie die Förderung des Wohnungsbaus. Diese Vereinbarungen gelten für die Jahre 2016 bis 2018 und sollen dann ggf. neu verhandelt werden. Bund, Länder und Gemeinden haben damit die Lasten angemessen geteilt, allerdings unter der Unsicherheit, dass weder die wirklichen Kosten der Versorgung und Integration von Flüchtlingen noch die künftigen Entwicklungen kalkulierbar sind. Auch in diesem Bereich bestehen für die kommunale Selbstverwaltung erheblich Risiken, denen nur im Rahmen der begonnenen Kooperation zwischen den Ebenen begegnet werden kann.

Besonders gravierend erscheinen die wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen einzelnen Städten und Gemeinden. Darauf machten nicht nur Vertreter der kommunalen Ebene aufmerksam, auch die Friedrich-Ebert-Stiftung nahm sich dieses Themas an.<sup>36</sup> Eine Arbeitsgruppe der Stiftung unter Leitung des früheren Finanzministers *Hans Eichel* schlug vor, die Kommunen von Sozialausgaben zu entlasten, eine neue Gemeinschaftsaufgabe „regionale Daseinsvorsorge“ einzurichten, sowie Ideenwettbewerbe zu initiieren, um Antworten auf drängende Herausforderungen in Städten und Regionen zu finden.<sup>37</sup> Dieser Vorschlag steht in Kontrast zur Forderung nach einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, die lange Zeit in der Föderalismusdiskussion erhoben wurde. Die Praxis haben die neuen Überlegungen allerdings nicht beeinflusst. Die wachsenden Disparitäten zwischen Kommunen und Regionen sowie die Weiterentwicklung der regionalen Strukturpolitik waren, anders als in der Koalitionsvereinbarung angekündigt,<sup>38</sup> anscheinend kein Gegenstand der Beratungen über die Finanzverfassung.

Sowohl die stiefmütterliche Behandlung der kommunalen Selbstverwaltung in der Koalitionsvereinbarung als auch die Politik der Bundesregierung deuten

- 35 *Deutscher Städtetag*: Integration fair finanzieren - gute Ansätze weiterverfolgen, Gemeindefinanzbericht 2016.
- 36 *Albrecht, J./ Fink, P./Tiemann, H.*: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Bonn, 2016.
- 37 *Eichel, H./ Fink, P./Tiemann, H.*: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2013.
- 38 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: a.a.O., 18.

darauf hin, dass der Bund sich der staatsrechtlichen Sicht angeschlossen hat und dementsprechend die Kommunen als Verwaltungseinheiten der Länder behandelt. Er folgt damit dem Trennungsprinzip, das mit der Föderalismusreform von 2006 auch gegenüber den Kommunen verfassungsrechtlich verankert wurde (Art. 85 Abs. 1, Satz 2 GG). Dieses Prinzip verhindert nicht, dass der Bund die Städte und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer bereits bestehenden Aufgaben finanziell unterstützt. Der Bund entspricht damit seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, die sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt. Neben den Finanzhilfen, die im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszustrom beschlossen worden, gewährt der Bund, als Folge der Finanzausgleichsreform, BEZ für Länder mit besonders steuerschwachen Gemeinden. Inwieweit diese Mittel von den Ländern an ihre betroffenen Gemeinden weitergeleitet werden, bleibt abzuwarten. Generell ist allerdings festzustellen, dass die Bundesregierung in der 18. Legislaturperiode die Kommunen nicht als den Ländern gleichwertige Partner, sondern als den Ländern nachgeordnete Gebietskörperschaften behandelte.

#### IV. Schluss

Meine Bilanz der Politik, die sich in der 18. Legislaturperiode mit den Herausforderungen und Problemen der Staatsorganisation, des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung befasste, enthält viel Kritik. Diese soll das Erreichte nicht schmälern, denn Politik agiert immer unter Bedingungen, die Entscheidungen erschweren und Änderungen von Prioritätensetzungen und Zielen erfordern. Das gilt besonders für eine Politik der Staatsreform, in der Konflikte um Macht und Ressourcen zu lösen sind und diejenigen, die sich als Verlierer sehen, Vetomacht einsetzen oder mobilisieren können. Unerwartete Entwicklungen im nationalen und internationalen Umfeld sowie institutionelle Restriktionen erklären die ernüchternden Ergebnisse der Reformen, über die hier berichtet wurde, aber nur zum Teil. Der Reaktion auf kurzfristige Herausforderungen entkommt die Politik, wenn sie einer Leitidee folgt, und der „Politikverflechtungsfalle“, die in den Institutionen des deutschen Bundesstaats angelegt ist<sup>39</sup>, entkommt sie durch geeignete Verfahren. An beiden fehlt es, und dementsprechend trugen die Reformen der 18. Legislaturperiode wie frühere Reformen zu Rigidität des Bundesstaats bei, die seine Stabilität gefährden können.

39 Scharpf, F.W.: Föderalismusreform, a.a.O.

Eine Leitidee des Föderalismus ist in Deutschland nicht erkennbar.<sup>40</sup> Vorherrschend ist aber ein staatsrechtliches Verständnis, das den Bundesstaat mit Gewaltentrennung zwischen Bund und Ländern gleichsetzt und die Kommunen zu Verwaltungseinheiten der Länder erklärt. Dominierend ist auch die Vorstellung, dass Recht und Verwaltung in den Ländern möglichst einheitlich sein soll. Aus beidem folgt, dass Zentralisierung leichter zu begründen ist als Dezentralisierung, selbst wenn die Politik eine Stärkung des Bundesstaats beabsichtigte.

Föderalismus bedeutet jedoch Integration und Differenzierung im Sinne eines Prozesses von Vereinheitlichung und Diversifizierung, er verlangt Kompetenzaufteilung und Koordination der Kompetenzausübung, er verleiht Bund und Gliedstaaten Autonomie und macht sie zu Partnern der Föderation.<sup>41</sup> Der Begriff kooperativer Bundesstaat ist somit kein Oxymoron, vielmehr erfordert jeder Bundesstaat Kooperation zwischen Bund und Gliedern. Bundesstaaten benötigen eine Verfassung zur Regelung der Kompetenzen und der Finanzverteilung, aber sie sind notwendigerweise auch dynamisch, weil die Differenzierung und Verschränkung zwischen Ebenen, aber auch zwischen Staatsorganen in den Ebenen Spannungen erzeugen, die nie durch Regeln aufgelöst werden können.<sup>42</sup> Deswegen ist Föderalismus auch als Prozess zu begreifen<sup>43</sup>, der neben einer Verfassung eine föderale Praxis produktiven Experimentierens<sup>44</sup> und einen *federal spirit*<sup>45</sup> erfordert. Einer föderalen Gesinnung zufolge müssten die Kommunen als dritte Ebene der Föderation betrachtet werden, da sie zwar formal keine Staaten, aber lokale Demokratien mit einer Bürgerschaft und einem Regierungssystem darstellen. Aus einer solchen Idee des Föderalismus folgt noch kein Reformprogramm, doch sie könnte aber als Leitnorm dienen, nach der Reformvorschläge oder -entscheidungen beurteilt werden. Rigide Verfassungsregeln, Kooperationsverbote, Konzentration von Kompetenzen auf einer Ebene, und gravierende wirtschaftliche Disparitäten sind durch eine solche Norm ebenso wenig zu rechtfertigen wie ein Tausch von Kompetenzen gegen Finanzen.

Die kritisierten Politikergebnisse lassen sich mit den schwierigen institutionellen

40 Mehde, V.: Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie, in: dms - der moderne staat 5/2 (2012), 443-458.

41 Hueglin, T. O.: Models, Varieties, and Dimensions of Federalism, in: Benz A./Broschek, J. (Hg.): Federal Dynamics, Oxford, 2013, 28-47.

42 Benz, A./Broschek, J., a.a.O.; Benz, A./Sonnicksen, J.: Patterns of Federal Democracy, in: European Political Science Review 9/1 (2017), 3-25.

43 Friedrich, C. J.: Trends of Federalism in Theory and Practice. New York, 1968.

44 Bednar, J.: Nudging Federalism Towards Productive Experimentation, in: Regional and Federal Studies 21/4-5 (2011), 503-521.

45 Burgess, M.: In Search of the Federal Spirit, Oxford, 2012.

Bedingungen erklären, denen sich Reformpolitik im deutschen Bundesstaat ausgesetzt sieht. Hier mag man auf Vetospieler und Politikverflechtung verweisen, Begriffe, die diese Bedingungen beschreiben. Institutionen erzeugen aber keine Zwänge, und politische Entscheidungen kommen in Verfahren zustande, die mehr oder weniger geeignet sind, mit institutionellen Restriktionen umzugehen. Verhandlungen zwischen Ministern oder Regierungschefs des Bundes und der Länder gehören zu solchen Verfahren. Sie erweisen sich allerdings als denkbar ungeeignet, um die Verteilung von Macht und Finanzen angemessen zu regeln.

Beispiele aus anderen Bundesstaaten zeigen, wie Reformen der Staatsorganisation und territorialen Finanzverfassung gelingen können.<sup>46</sup> Demnach sollte die Verfassungspolitik von der normalen Politik getrennt werden, ferner sollten in einem gestuften Prozess zuerst Verfassungsprinzipien ausgehandelt werden, die dann die Kompetenz- und Finanzverteilung begründeten. Verfahren sollten so angelegt werden, dass die Parteipolitik nicht dominiert, sondern eine Reform der Staatsorganisation als gesellschaftliches Projekt durchgeführt wird, in dem Verbände und Zivilgesellschaft in Anhörungen und Konsultationen beteiligt werden. Experten sollten gemeinsam Ideen und Vorschläge ausarbeiten. So entstehen verschiedene Foren der Beratung und Verhandlung, deren Ergebnisse gegenüber anderen, und damit letztlich öffentlich, begründet werden müssen. In derartigen Verfahren würde Verfassungspolitik von der Interessen- und Meinungsvielfalt einer föderalen Ordnung profitieren, sie wäre innovativer und weniger durch Machtinteressen eingeengt.

46 Benz, A.: *Constitutional Change in Multilevel Government*, Oxford 2016; Benz, A./Knüpling, F. (Hg.): *Changing Federal Constitutions*, Berlin/Toronto, 2013.