

Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus: Chancen und Risiken der Landesparlamente

von Hans-Peter Schneider

Nachdem die „Föderalismusreform I“ die Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente ausgeweitet hat, geht es im zweiten Schritt auch um deren Befugnisse in der Verwaltungskontrolle und eine materielle Autonomie im Budgetbereich. In der Frage einer für alle Gebietskörperschaften gültigen „Schuldenbremse“ etwa befinden sich die Landesparlamente in einer Schlüsselstellung mit Blick auf ggf. erforderliche Änderungen der Landesverfassungen. Dennoch sind sie in der „Föderalismuskommission II“ stark unterrepräsentiert. Zwar wäre aus ihrer Sicht eine Erweiterung autonomer Gestaltungsspielräume gerade auch im Finanzbereich zu wünschen, doch steht zu befürchten, dass diese, etwa durch eine Begrenzung des Rechts zur Kreditaufnahme ohne entsprechend erweiterte Einnahmenautonomie, eher noch weiter eingeschränkt werden.

After the expansion of the legislative competencies assigned to the German Länder parliaments as a result of the first stage in reforming the federal system, their rights with respect to controlling public administration and a real budgetary autonomy are now at stake. The Länder parliaments are in a key position regarding possible modifications of the Länder constitutions in the context of a “National Stability Pact”. Nevertheless, they are by far underrepresented in the Commission in charge of the reform process. From their point of view, enhanced autonomy especially in financial affairs would be desirable; it is, however, to be expected that further limitations might be introduced, for example by restricting borrowing rights without a corresponding extension of tax raising powers.

I. Problemstellung

Nachdem mit der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I¹ die Gesetzgebungsfunktion der Landesparlamente durch eine Reihe von

1 BGBl. I 2006, 2034. Mit insgesamt 25 geänderten, neu gefassten oder hinzugefügten Artikeln des Grundgesetzes war die von der sog. Föderalismuskommission I vorbereitete „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ die bisher umfangreichste Verfassungsreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Kompetenzzuwachsen² nicht unerheblich gestärkt worden war, blieb nicht nur ihre kaum weniger wichtige Aufgabe der Verwaltungskontrolle außer Betracht, sondern vor allem auch ihre zum Wesen der Länderstaatlichkeit gehörende Haushaltsautonomie. Außerdem wurden damals drängende Strukturprobleme der föderativen Ordnung in Deutschland wie die Frage der regionalen Gliederung ausgeklammert. Alle diese Themen sind nunmehr Gegenstand der sog. Föderalismusreform II, über die seit Oktober 2006 eine weitere „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat“ nunmehr zur „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“³ berät und dabei außer den Finanzthemen auch Verwaltungsthemen behandelt.³ Im Zuge der bisherigen Debatten wurde zunehmend deutlich, dass diesmal die Fronten weniger zwischen verschiedenen politischen Parteien oder alten und neuen bzw. großen und kleinen Ländern verlaufen, sondern vielmehr zwischen dem Bund einer- und den Ländern andererseits. Würden sich nämlich die Reformbemühungen nur auf die Bundesebene beschränken, wäre eine solche Kommission in dieser Zusammensetzung fehl am Platz. Daraus folgt, dass der Bund für all seine Vorschläge, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Länder haben, deren Zustimmung benötigt.

Die Länder insgesamt sind in der Kommission jedoch nur durch ihre Regierungen vertreten, die ihrerseits wiederum als Mitglieder des Bundesrates, eines Bundesorgans, zugleich Mitverantwortung für Bundesbelange tragen und deshalb in einen Konflikt zwischen nationalen und regionalen Interessen gelangen können. Aus diesem Grund tritt der Bund/Länder-Gegensatz nur in abgeschwächter, durch exekutive Fachbruderschaften und deren Neigung zu praktischen Kompromissen entschärfter Form auf. Die eigentlichen Gegenspieler zur Bundestagsbank in der Kommission sind daher nicht die Landesregierungen, sondern die Landesparlamente, die in der Kommission allerdings nur durch vier

- 2 In die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen nunmehr das Recht des Straf- und Untersuchungshaftvollzuges, das Heimrecht, das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellungen von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte, das Recht der Flurbereinigung, der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr, die soziale Wohnraumförderung (Wohngeld) und das Recht der Laufbahnen sowie der Besoldung und Versorgung der Beamten. Unter die sog. Abweichungsgesetzgebung, bei der die Länder Bundesrecht durch eigene Regelungen ersetzen können, fallen nach Art. 72 Abs. 3 GG das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung, der Wasserhaushalt sowie die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.
- 3 Vgl. „Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)“ im Einsetzungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, *Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, BT-Drs. 16/3885 vom 14. 12. 2006, Anlage 1.

Vertreter (und deren Stellvertreter) repräsentiert sind. Da viele der beabsichtigten Reformen nur dann sinnvoll sind, wenn sie auch die Länder binden, erfordern sie, zumindest soweit sie in deren Kompetenzbereich fallen, entsprechende Änderungen von Landesgesetzen, ja sogar von Landesverfassungen. Hier haben aber die Landtage stets das letzte, manchmal sogar das erste Wort.

Im Ergebnis besteht daher das eigentliche Grundproblem der gegenwärtigen Reformbemühungen in einem Konstruktionsfehler der Föderalismuskommission. Statt der Regierungschefs der Länder hätten dort eigentlich die Präsidenten der Landesparlamente sitzen müssen. Anderenfalls wäre, wenn man diese Konsequenz nicht ziehen wollte, eine Geschäftsordnungsregel erforderlich gewesen, die den Landesparlamenten eine Art Veto-Position einräumen würde, etwa dergestalt, dass alle Beschlüsse, die Landeskompetenzen berühren, nur zustande kommen, wenn ihnen mindestens drei der vier Ländervertreter zustimmen. Das zwischen der politischen Gestaltungsmacht der Landesparlamente einerseits und ihrem demgegenüber viel zu geringen Stimmengewicht in der Kommission andererseits bestehende Ungleichgewicht wird sich spätestens dann negativ bemerkbar machen, wenn es an die Umsetzung von Ergebnissen geht, die ohne das Einverständnis der Landesparlamente oder gar gegen deren erklärten Willen beschlossen worden sind.

II. Die Landesparlamente: vom Motor zum Objekt der Reform?

Die Landesparlamente waren sich daher ihrer besonderen Schlüsselstellung bei der Realisierung von Bundesstaatsreformen schon frühzeitig bewusst und haben mehrfach dazu Stellung genommen. Bereits am 23. Mai 2000 verabschiedete die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente auf ihrer Jahrestagung in Heringsdorf eine EntschlieÙung über die „Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus“ mit der Forderung, dass sich die Diskussion darüber an folgenden Zielen orientieren solle: 1. Stärkung der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder und ihrer Parlamente, 2. Verbesserung der Transparenz durch Entflechtung politischer Entscheidungen und 3. Reform des bundesstaatlichen Finanzgefüges. Weiter heißt es:

„Die Diskussionen und Beratungen zur Reform des Föderalismus dürfen nicht ausschließlich auf der Exekutivebene erfolgen. Vielmehr müssen gerade die Landespar-

lamente der Ort sein, an dem die Debatte zur Föderalismusreform geführt wird und diese somit zum Impulsgeber für eine breite öffentliche Diskussion werden.“⁴

Die übernächste Jahreskonferenz in Eisenach am 3. und 4. Juni 2002 griff dieses Thema mit einer weiteren EntschlieÙung erneut auf, in der wiederum betont wurde, dass es „nicht allein Aufgabe der Regierungen von Bund und Ländern sein“ könne, „die Weichen für eine Reform des Föderalismus in Deutschland zu stellen. Vielmehr sei es „notwendig und dringlich, dass sich die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landtage und die Landesparlamente insgesamt an diesem Prozess rechtzeitig und wirksam beteiligen“⁵.

Inzwischen hatten auch einzelne Landesparlamente zu Fragen der Föderalismusreform Stellung genommen und zum Teil sogar eigene Enquête-Kommissionen eingesetzt, darunter der Bayerische Landtag⁶, der Thüringer Landtag⁷, der Landtag von Sachsen-Anhalt⁸, der Schleswig-Holsteinische Landtag⁹, die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg¹⁰, der Hessische Landtag¹¹ und die Bremische Bürgerschaft¹². Getragen von diesem Engagement fand schließlich am 30./31. März 2003 in Lübeck ein sog. Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente statt, dessen Ergebnisse in der „Lübecker Erklärung“ zusammengefasst wurden. Darin wird insbesondere zur Finanzfrage Folgendes festgestellt:

- 4 *Böhret, C./Bülow, E.* u. a. (Hg.): Stärkung des Föderalismus. Text und Kommentierung des am 23. Mai 2000 von den Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapiers, Sonderheft der Zeitschrift für Gesetzgebung, Heidelberg, 2000.
- 5 *Hessischer Landtag*: Anlage 3 zum Protokoll der Landtagspräsidentenkonferenz 2002 in Eisenach, abrufbar unter http://starweb.hessen.de/cache/laender/LPK_Eisenach2001_3Foederalismus.pdf.
- 6 *Bayerischer Landtag*: Abschlussbericht der Enquetekommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“, LT-Drs. 14/8660 vom 20. 03. 2002, Anlage 2.
- 7 *Thüringer Landtag*: Beschluss „Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzordnung – Stärkung des Föderalismus“, LT-Drs. 3/1988 vom 09. 11. 2001, Anlage 3.
- 8 *Landtag von Sachsen-Anhalt*: Beschluss „Stärkung der Gesetzgebungsfunktion des Landtages – Umsetzung der Informationspflicht der Landesregierung“, LT-Drs. 3/63/4691 vom 11. 10. 2001, Anlage 4.
- 9 *Schleswig-Holsteinischer Landtag*: Beschluss zum Antrag „Stärkung des Föderalismus und des Regionalprinzips in Deutschland und Europa“, LT-Drs. 15/1211 vom 26. 09. 2001, Anlage 5.
- 10 *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*: 1. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern“, BS-Drs. 16/6000; dazu zustimmender Beschluss der Bürgerschaft, BS-Drs. 16/6185 vom 13. 06. 2001, Anlage 7; 2. Bericht des Verfassungsausschusses zur EntschlieÙung zur EntschlieÙung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 23. Mai 2000 in Heringsdorf vom 06. 07. 2001, BS-Drs. 16/6303, Anlage 6.
- 11 *Hessischer Landtag*: Beschluss betr. die Finanzpolitik zu Lasten der Länder durch Bundesfinanzminister Eichel, LT-Drs. 15/3648 vom 27. 02. 2002, Anlage 8.
- 12 *Bremische Bürgerschaft*: Beschluss, BS-Drs. 15/116 vom 17. 11. 1999, Anlage 10.

„Die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt eine ausreichende Finanzausstattung und möglichst eigenständige Finanzquellen voraus. Dazu zählen insbesondere mehr Autonomie der staatlichen Ebenen bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie Konnexität, d. h. die Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzverantwortung auf einer Ebene.“¹³

Man kann daher durchaus ohne Übertreibung sagen, dass sich die Landesparlamente schon im Vorfeld der Kommissionsarbeit lange Zeit vor Beginn der Debatten auf Bundesebene weit stärker um die Föderalismusreform bemüht haben als ihre Landesregierungen und so – neben anderen – zum eigentlichen Motor der bundesstaatlichen Modernisierungsbewegung in Deutschland geworden sind.

Umso berechtigter waren und sind ihre Sorgen um eine angemessene Beteiligung an der Reformarbeit und ihre Befürchtungen, mit ihren Forderungen nicht hinreichend Gehör zu finden. Deshalb hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen im September 2003 mit einem parteiübergreifenden Entschließungsantrag eine gleichberechtigte Einbeziehung der Landesparlamente in die Föderalismusreform angemahnt. Es sei nicht zu akzeptieren, dass die Länder in Anlehnung an den Vermittlungsausschuss lediglich über die jeweiligen Landesregierungen, nicht jedoch über ihre parlamentarischen Vertretungen an den überragend wichtigen Verhandlungen beteiligt würden. Vielmehr müsse eine „angemessen repräsentative Verhandlungskommission“ der Landesparlamente stimmberechtigt mitwirken können, wobei deren Mitglieder und die Mitglieder des Bundestages zusammen die Mehrheit in der Kommission stellen sollten.¹⁴

All diese Initiativen und Aktivitäten der Landesparlamente blieben jedoch fruchtlos. In beiden Föderalismuskommissionen waren bzw. sind sie nur beratend tätig, verfügen also nach wie vor über nur über ein Antrags- und Rederecht, sind aber im Unterschied zu den Vertretern der Bundesregierung keine ordentlichen Mitglieder und haben daher kein Stimmrecht. Dies hat dazu geführt, dass mehr über sie als mit ihnen geredet wird, so dass die Landesparlamente inzwischen vom Reformmotor praktisch zum Reformobjekt degradiert worden sind. Man geht in der Kommission offenbar stillschweigend davon aus, dass – was

13 Der vollständige Wortlaut der *Lübecker Erklärung* mit dem Titel „Bekanntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken“ ist abrufbar unter http://www.landtag.ltsh.de/aktuell/daten_aktuell/luebecker-konvent/konvent_luebecker-erklaerung.pdf. Vgl. auch *Schöning, J.*: Der Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in Lübeck, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 18/2 (2003), 166–176.

14 *Landtag Nordrhein-Westfalen*: Antrag der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Landesparlamente gleichberechtigt in die Föderalismusreform einbeziehen“, LT-Drs. 13/4324 vom 16. 09. 2003.

auch immer zu ihren Lasten beschlossen werden sollte – die Landesparlamente den über sie hinweg erzielten Ergebnissen ihre Gefolgschaft nicht würden versagen können. Dafür, so glaubt man, werden schon die Landesregierungen Sorge tragen und falls nicht, könnte notfalls auch der Bund mit eigenen Gesetzen oder gar mit Grundgesetzänderungen den Gehorsam der Volksvertretungen in den Ländern erzwingen. Das ergibt sich aus einer Vielzahl immer wieder offen oder hinter vorgehaltener Hand geäußerter Strategieüberlegungen in Kommissionskreisen, die sämtlich darauf hinauslaufen, nach Lösungen zu suchen, in die man die Länder „einbinden“ kann, ohne auf die Mitsprache ihrer Landtage angewiesen zu sein.

Ungeachtet dessen begrüßen die von den Landesparlamenten in die Föderalismuskommission II entsandten Mitglieder und ihre Stellvertreter uneingeschränkt das Vorhaben, die Finanzverfassung den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen sowie die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre adäquate Finanzausstattung zu stärken.¹⁵ Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik sollte sich eine Reform der Finanzverfassung nicht nur nach rein fiskalischen oder makroökonomischen Prinzipien richten, sondern sich maßgeblich auch an sozial- und strukturpolitischen Erfordernissen orientieren. Damit lag die im Einsetzungsbeschluss genannte Zielvorgabe voll auf der Linie des bisherigen, von den Landesparlamenten für die Föderalismusreform II formulierten Anforderungsprofils.

Denn gegenwärtig sind die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden mehr von Geldknappheit, Sparzwängen, Mittelkürzungen, Schuldenbergen und nicht zuletzt mehr von harten Verteilungskämpfen geprägt als von eigenverantwortlicher Gestaltung und selbstbestimmter Politik. Wo in einem Landeshaushalt über 95 % der verfügbaren Mittel bereits verplant sowie durch gesetzliche Pflichtausgaben oder Zinszahlungen gebunden sind und die sog. frei verfügbare Spitze nur noch einen geringen Bruchteil des Jahresbudgets ausmacht, kann von autonomen Ländern mit eigener Finanzhoheit, d. h. von wahren Föderalismus, praktisch nicht mehr die Rede sein.¹⁶ Statt einer Verwaltung des

15 Eine gute Übersicht über das einschlägige Schrifttum zur „Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ enthält die von der Abt. Information und Dokumentation zusammengestellte „Literaturauswahl aus den Beständen der Bundestagsbibliothek“, Berlin, Dezember 2006.

16 Vgl. *Schneider, H.-P.*: Die Länder und das Grundgesetz. Würden aus „Geburthelfern“ der Bundesrepublik Deutschland „Befehlsempfänger“ des Bundes?, in: Borck, H.-G. u. a. (Hg.): 50 Jahre Rittersturzkonferenz 1948–1998, Koblenz, 1998, 94–108, hier 100.

Mangels muss auf sämtlichen Ebenen durch Schaffung von Anreizen, fairem Wettstreit um beste Problemlösungen, Rückgewinnung von Handlungsspielräumen und durch Erschließung neuer Tätigkeitsfelder vor allem die Gestaltungsfähigkeit der Politik gesichert oder wiederhergestellt werden. Daher erwarten die Landesparlamente von der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform eine klare Trendwende vom Verwaltungs- zum Gestaltungsföderalismus. Das erfordert die uneingeschränkte Wahrung und Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts, eine Verbesserung parlamentarischer Beteiligungsmöglichkeiten an Regierungsentscheidungen und den Ausbau parlamentarischer Kontrolle der Landesverwaltung. Dies soll im Folgenden aus der Sicht der Landesparlamente am Beispiel von vier Themenschwerpunkten näher beleuchtet werden: der geplanten Schuldenregelung (III.), dem Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung (IV.), einer Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern (V.) sowie der Diskussion über Strukturreformen der bestehenden Ländergliederung (VI.).¹⁷

III. Schuldenregelung

1. Haushaltsausgleich

Grundvoraussetzung für eine Gesundung der Staatsfinanzen sind – noch vor jeder Begrenzung der Neuverschuldung und/oder einer Rückführung von Altschulden – zweifellos ausgeglichene Primärhaushalte in Bund und Ländern. Diese Einsicht ist sowohl in der Fachöffentlichkeit als auch in der Kommission völlig unbestritten und wird als Nah- oder Fernziel kurz- oder mittelfristig auch von den Landesparlamenten nicht nur mitgetragen, sondern aktiv verfolgt und mit Nachdruck angestrebt. Einige Länder weisen bereits ausgeglichene Haushalte auf, andere werden demnächst folgen. Der Bund mit einer Schuldenquote von fast 70 % im Jahre 2006 hat sich einen ausgeglichenen Haushalt erstmals für 2011 vorgenommen.

Dennoch erscheint es ratsam, aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG Regelungen zu treffen, die Bund und Länder verpflichten, einerseits ihre Haushalte mittelfristig zum Ausgleich zu bringen und andererseits ihre Schulden aufgrund von längerer-

17 Dazu *Schneider, H.-P.*: Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 19/8 (2000), 841–848; *Korioth, S.*: Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 22/1 (2007), 1–21.

fristigen Tilgungsplänen allmählich zu reduzieren. Nur auf diesem Wege einer nachhaltigen Haushaltspolitik ist es möglich, die gerade bei den Ländern weitgehend abhanden gekommene politische Gestaltungsfähigkeit allmählich wieder zurückzugewinnen. Dies setzt freilich voraus, dass die Länder bei Einnahmen und Ausgaben mehr Steuerautonomie erhalten (vgl. dazu unten IV. 3).

2. Schuldengrenzen

Darüber hinaus sollte die staatliche Kreditaufnahme auch durch neue Instrumente zur Schuldenbegrenzung eingedämmt werden, nachdem sich Art. 115 GG in seiner bisherigen Fassung als weitgehend wirkungslos erwiesen hat. Man könnte sich beispielsweise an Netto-Investitionsquoten orientieren oder auf einen Mechanismus verständigen, der in Gestalt einer sog. „Schuldenbremse“ mehr oder weniger automatisch zu einer Reduzierung der jeweiligen Schuldenstandsquoten führen soll. Obwohl mit derartigen Schuldenbremsen in der Schweiz nicht durchweg gute Erfahrungen gemacht wurden, erscheint es dennoch ratsam, aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG Regelungen zu treffen, die nicht nur Bund und Länder verpflichten, ihre Haushalte mittelfristig zum Ausgleich zu bringen, sondern es vor allem auch Ländern mit extrem hoher Verschuldung (und zukünftig hohen Verpflichtungen durch Versorgungszusagen) ermöglicht, sich mit einem auf Anreizen basierenden Tilgungsmodell allmählich zu entschulden oder zumindest vorübergehend von den Zinslasten ganz oder teilweise befreien zu lassen.¹⁸

Für den Bund kann ein solches Ziel durch entsprechende Änderungen des Art. 115 GG erreicht werden. Verbindliche Regelungen für die Länder sind nur in Gesetzesform aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG möglich. Das Grundgesetz kann die Länder nicht dazu zwingen, auch ihre Verfassungen entsprechend zu ändern oder zu ergänzen. Dies ist nur den Landesparlamenten mit Zweidrittelmehrheit, in einigen Ländern auch durch verfassungsändernden Volksentscheid möglich. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern lediglich den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen muss, so dass im Übrigen die Länder in ihrer Verfassungsgestaltung frei und autonom sind. Eine

¹⁸ Zur „Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenordnung“ vgl. *Schuppert, G.F.*: Die bundesstaatliche Finanzverfassung zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Hufen, F. (Hg.): *Verfassungen. Zwischen Recht und Politik. Festschrift für H.-P. Schneider zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden, 2008, 285–301; zuvor bereits *Hey, J.*: Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen (2. Bericht), in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 66 (2007), 277–334, hier 306 ff.

weitergehende Pflicht der Länder zur Anpassung ihrer Verfassungen an das Grundgesetz kann daher weder im Grundgesetz selbst verankert werden, noch ergibt sie sich unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip oder aus dem ihm immanenten Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens. Insofern fällt den Landesparlamenten bei der Föderalismusreform II – anders als bei der vorigen Reform, die lediglich zu einer Reihe von Grundgesetzänderungen geführt hat – eine Schlüsselrolle zu.¹⁹

Damit stellt sich verstärkt die Frage nach möglichen Sanktionen für den Fall, dass einzelne Länder die ihnen zur Verwirklichung einer nachhaltigen Haushaltspolitik auferlegten Pflichten missachten. Die Vorschläge für entsprechende Maßnahmen gegen derartige Verstöße reichen von Verwarnungen über Bußgelder, Abzüge beim Finanzausgleich, die Pflicht zur Erhebung eines Zuschlags auf die Einkommensteuer (sog. „Schuldensoli“) bis hin zur Einsetzung eines Staatskommissars und gar zur Anwendung des Bundeszwangs (Art. 37 GG). Aus der Sicht eines auf wechselseitiger Achtung und Rücksicht beruhenden föderativen Zusammenwirkens zwischen dem Bund und gleichberechtigten Ländern mit eigener Staatsqualität muss man derart drakonische Eingriffe in deren Finanzhoheit geradezu als „abenteuerlich“ bezeichnen. Sie haben nichts mehr zu tun mit dem Gebot solidarischen „Einstehens füreinander“, von dem die bündische Idee lebt, sondern sind schlicht Ausdruck eines obrigkeitstaatlichen Denkens der Zurechtweisung und Bevormundung. Denn es ist ja nicht so, dass ein Land, das sich nicht in der Lage sieht, seinen Haushalt auszugleichen oder seine Schulden abzubauen, Schuld auf sich lädt und daher wie ein individueller Übeltäter bestraft werden muss. Auch der Vergleich mit dem Sanktionsmechanismus des Europäischen Stabilitätspakts hinkt, weil die Länder – anders als die Mitglieder der Währungsunion – dem Bund keine entsprechenden Kompetenzen übertragen haben. Deshalb sollte man in solchen Fällen von Sanktionsmaßnahmen Abstand nehmen und gerade umgekehrt Länder, die bei der Rückführung ihrer Schulden besonders erfolgreich sind, eher belohnen als bestrafen. Dies könnte etwa im Rahmen des Finanzausgleichs durch zusätzliche Tilgungsergänzungszuweisungen des Bundes und/oder durch Berücksichtigung jener Anstrengungen eines Landes im horizontalen Ausgleichssystem geschehen. Um bei der Überwindung von Haushaltskrisen, der Haushaltsstabilisierung oder beim Schuldenabbau Er-

19 Dazu *Kayenburg, M.* u. a.: Gemeinsame Position der Vertreter der Landtage. Verschuldung begrenzen, Altschulden bewältigen, Finanzausstattung aufgabengerecht gestalten – Landtage stärken!, K-Drs. 092 vom 15.01.2008.

folge zu erzielen, bedarf es aus Sicht der Landesparlamente keiner Sanktionen, die, um wirksam zu sein, die Lage des betroffenen Landes eher verschlimmern, sondern finanzieller Anreize (*incentives*) als Anerkennung und Prämie für seine Haushaltsdisziplin.

3. Altschuldenabbau

Wer immer auf Bundes- oder Landesebene für Schuldengrenzen eintritt, muss sich auch mit der sog. Altschuldenproblematik befassen. Denn ein Großteil der bisherigen Neuverschuldung wurde benötigt, um die gestiegenen Zinsen aus dem bestehenden Schuldenberg bedienen zu können. Allein beim Bund übersteigt diese Zinslast schon seit einiger Zeit die jährliche Nettokreditaufnahme und hat inzwischen ein Niveau von über 40 Mrd. € erreicht. Bei Ländern mit geringer bis mittlerer Schuldenstandsquote (bis zu 25 % des BIP) wird das Problem des Altschuldenabbaus allerdings vielfach überschätzt. Wenn man in den Landesparlamenten sicherstellt, dass die Schuldenstandsquote nicht weiter ansteigt, also ausgeglichene Primärhaushalte beschlossen werden, und wenn man weiter von einer Inflationsrate von ca. 2 % pro Jahr ausgeht, dann löst sich das Problem in diesen Ländern gleichsam von selbst.

Für Länder mit einer sehr hohen Schuldenstandsquote, d. h. einem Niveau von über 25 %, bestünde allerdings nicht nur eine Verpflichtung zu einem anhaltend ausgeglichenen Haushalt bzw. zu einer Neuverschuldung in eng begrenztem Rahmen. Sie müssten selbst bei konsequenter Befolgung ihres Stabilitätsprogramms vom Bund jährlich einen Zuschuss zum Schuldenabbau bekommen, der mindestens 1 % ihres BIP entspricht. Zu dieser Ländergruppe gehören Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Ein solcher Lösungsansatz deckt sich im Grundsatz mit dem von Ministerpräsident *Oettinger* in die Diskussion eingebrachten Vorschlag eines *Entschuldungsfonds*, der dazu dienen soll, die Eigenanstrengungen eines Landes zur Tilgung seiner Altschulden mit einer Subvention in gleicher Höhe zu honorieren. Dieses Vorgehen hätte gegenüber einer unmittelbaren Entschuldung den Vorteil, dass es einen anhaltenden Anreiz zu einer soliden Finanzpolitik schaffen würde, da die Zuschüsse bei einem Verfehlen der eigenen Ausgabenpfade unmittelbar eingestellt würden. Der maximale Zuschuss würde nur dann gewährt, wenn ein Land über die gesamte dafür vorgesehene Frist eine regelkonforme Haushaltspolitik verfolgt.

IV. Aufgabengerechte Finanzausstattung

1. Konnexitätsprinzip

Dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften zu den fundamentalen Funktionsvoraussetzungen jedes Bundesstaates gehört, ist weitgehend unstreitig. Das Grundgesetz hat sich bei der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben für Verwaltungsakzessorietät entschieden (vgl. Art. 104a Abs. 1 GG). Dies erscheint sachgerecht und bedarf im Prinzip keiner Änderung. Führt allerdings die Übertragung zusätzlicher Aufgaben des Bundes auf die Länder zu einer Mehrbelastung ihrer Haushalte, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (materielles Konnexitätsprinzip). Dies kann entweder nach geltendem Verfassungsrecht dadurch geschehen, dass die Mehrkosten bei der Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG) berücksichtigt werden, oder im Wege einer entsprechenden Verfassungsergänzung, die den Bund verpflichtet, im jeweiligen Gesetz zugleich mit der Aufgabenübertragung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen – sei es, dass der Bund den Ländern diese Kosten ganz oder zum Teil erstattet oder ihnen zusätzliche Einnahmen ermöglicht.²⁰

Im System eines symmetrischen Föderalismus wie in Deutschland haben alle Länder unabhängig von ihrer Größe, Einwohnerzahl oder Wirtschaftskraft die gleichen Aufgaben zu erfüllen.²¹ Angesichts erheblicher Strukturunterschiede zwischen den einzelnen Ländern reicht daher jedoch eine allein an den Aufgaben orientierte Bemessung der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Finanzmittel nicht aus, um für alle Länder Lastengleichheit herzustellen. Vielmehr muss das Verfassungsgebot einer hinreichenden Finanzausstattung der Länder nach dem Prinzip der Aufgaben- oder Funktionsgerechtigkeit durch den Grundsatz der Strukturgerechtigkeit ergänzt werden. Diesem Anliegen trägt gegenwärtig bereits zumindest teilweise das vorhandene Finanzausgleichssystem (Art. 107 GG) in all seinen vier Stufen Rechnung. Da es sich hierbei im Wesentlichen nur um einen Steuerkraftausgleich handelt, wenn man von den Bundesergänzungszuweisungen

20 Dazu *Wagner, C./Reichenbach, D.*: Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 36/9 (2003), 308–314. Sehr informativ ist auch eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages über „Aufgaben- und Ausgabenverantwortung nach der Finanzverfassung – Konnexitätsprinzip“, Berlin, 2003.

21 Vgl. *Heinemann, A.W.*: Die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Geltendes System und grundlegende Reformmöglichkeiten zur Neuordnung, Frankfurt/M., 2004.

nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG absieht, hat dieser Mechanismus trotz eines sehr hohen Ausgleichsniveaus die Strukturunterschiede zwischen den Ländern nicht zu beseitigen vermocht.

Ein wirksamer und dauerhafter Abbau strukturbedingter Belastungsunterschiede zwischen den Ländern wird letztlich nur gelingen, wenn sich der Finanzausgleich der ersten drei Stufen künftig nicht mehr wie bislang auf einen reinen Steuerkraftausgleich beschränkt, sondern erweitert und um einen Ausgleich der unterschiedlicher Wirtschaftskraft der Länder ergänzt wird. Dann wäre es möglich, auch andere Faktoren als (nur) das durchschnittliche Steueraufkommen pro Einwohner in die Bemessung der Ausgleichszahlungen einzubeziehen, z. B. Kriterien ökonomischer (regionales BIP, Arbeitslosenquote, Wachstumsraten), fiskalischer (Schulden, Altlasten, Zins/Steuer-Quote) oder sogar sozialer Art (Einkommens- und Altersstruktur, Höhe der Sozialleistungen, Versorgung mit Bildungseinrichtungen, Umweltlasten) bzw. eine Kombination dieser Indikatoren zugrundelegen. Zwar ist der gegenwärtige Finanzausgleich mit dem Solidar-pakt II bis zum Jahre 2019 als im Wesentlichen unveränderbar festgeschrieben. Bereits 2013 wird jedoch eine erste Überprüfung stattfinden. Deshalb liegt es im Interesse der Landesparlamente, schon jetzt Vorsorge dafür zu treffen sein, dass in der Zeit danach die notwendigen Änderungen auch ohne weiteres Zögern umgesetzt werden können und alle Beteiligten die Möglichkeit erhalten, sich während der langen Übergangszeit rechtzeitig darauf einzurichten.

2. Aufgabenkritik, Aufgabenoptimierung

Zu den wichtigsten Aufgaben der Landesparlamente gehört neben der Gesetzgebung die Kontrolle der Landesverwaltung, die nicht nur Landesgesetze, sondern in landeseigener Verwaltung oder im Auftrag des Bundes auch Bundesgesetze auszuführen hat. Deshalb sind die Landesparlamente im Bereich der Verwaltung vor allem an transparenten Entscheidungsstrukturen, klaren Zuständigkeiten und eigenverantwortlichem Handeln interessiert. Selbstbestimmung geht vor Mitbestimmung, Eigenständigkeit vor Kompetenzbündelung und Verflechtung. Es gilt der Satz: So viel Autonomie wie möglich, so viel Koordination wie nötig. Darin lag und liegt auch der Sinn des Föderalismus. Demgemäß haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente in ihrer „Berliner Erklärung“ zur Föderalismusreform II vom 31. August 2007 Folgendes festgestellt:

„Föderalismus ermöglicht den Ländern, eigene Wege der Aufgabenerfüllung zu entwickeln. Leistungsfähige Länder mit eigenen, durch die Verfassung gewährleisteten

Kompetenzen fördern die Kreativität und den innovativen Wettbewerb bei der Lösung von Sachproblemen.

Je größer ein fairer Gestaltungsspielraum der Länder für ihre Einnahmen und Ausgaben ist, desto größer wird der Nutzen für alle Gliedstaaten und damit auch für den Gesamtstaat sein. Die Vertreter der Landesparlamente plädieren daher für eine entschlossene Trendwende vom Beteiligungs- zum Gestaltungsföderalismus.⁴²²

So wichtig im Bereich der Verwaltung schon aus finanziellen Gründen Effizienzsteigerungen sind, gelten für die Landesparlamente im Hinblick auf ihre Kontrollfunktion jedoch andere Prioritäten: Ihnen geht es vor allem um mehr Transparenz und Akzeptanz der Verwaltung, die beide ebenso wie die Leistungsfähigkeit wesentliche Voraussetzungen eines funktionierenden Gesetzesvollzugs sind. Einer der Hauptvorteile des Föderalismus ist gerade der Umstand, durch vertikale Aufteilung der Staatsgewalt mehr Demokratie und Bürgernähe zu schaffen. Dass Verwaltungsmaßnahmen nachvollziehbar und akzeptabel sein müssen, darf bei allem Verständnis für mehr Effizienz aus parlamentarischer Sicht nicht außer Acht bleiben.

Einen wesentlichen Beitrag zu effektiverer Aufgabenerfüllung könnte eine ziel-sichere und realistische Gesetzesfolgenabschätzung leisten, der die Landesparlamente große Bedeutung beimessen, weil sie unmittelbare Auswirkungen auf ihre gesetzgeberischen Entscheidungen hat. Dabei darf es allerdings nicht nur um mögliche finanzielle Auswirkungen gehen, die häufig mit dem Vermerk „keine Kosten“ als angeblich bedeutungslos abgetan werden. Vielmehr müssen auch soziale, politische und ökologische Folgen berücksichtigt werden. Für die Bundesregierung ist die Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung in § 44 GGO geregelt. Sie erstreckt sich auf Prognosen sowohl über beabsichtigte Konsequenzen als auch über unbeabsichtigte Nebenfolgen. Wichtig ist ferner, dass mögliche Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert aufgeführt werden. Allerdings wird eine vorausschauende Gesetzesfolgenabschätzung nur dann ernst genommen und politisch relevant, wenn es auch zu einer nachträglichen, besser noch den Gesetzesvollzug begleitenden Evaluation kommt. Daher muss auch festgelegt werden, wer, wie und wann zu prüfen hat, ob die beabsichtigten Wirkungen eingetreten oder erreicht worden sind, ob die tatsäch-

22 Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente: Bundesstaatliche Finanzbeziehungen modernisieren – Gestaltungsföderalismus statt Beteiligungsföderalismus –, K-Drs. 048 vom 31. 08. 2007, 2.

lichen Folgen den Prognosen entsprechen und in angemessenem Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen festzustellen sind.²³

Von Seiten der Bundesregierung wird behauptet, dass weitere erhebliche Effizienzgewinne auf dem Gebiet der Finanzen durch eine einheitliche Bundessteuerverwaltung zu erzielen seien.²⁴ Dagegen melden die meisten Landesparlamente allerdings grundsätzliche Bedenken an, weil zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten der Bund schon jetzt den Aufbau und das Verfahren der Landesfinanzbehörden regeln (Art. 108 Abs. 2 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 GG) und die Steuererhebung sogar im Einzelfall den Bundesfinanzbehörden übertragen oder ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorsehen könne (Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG). Im Übrigen sei auch die Etablierung einer Bundesfinanzverwaltung für die Gemeinschaftssteuern nicht geeignet, die Defizite beim Steuervollzug zu beseitigen, deren Ursache eher in der unsteten Steuergesetzgebung und den komplizierten Steuergesetzen selbst gesehen wird.

Als Varianten arbeitsteiliger Aufgabenerledigung (nach dem Grundsatz „Einer oder einige für alle“) kommen

- die vollständige oder teilweise Übertragung einer Verwaltungsaufgabe von einem oder mehreren Ländern auf ein anderes Land – mit oder ohne Ingerenz- und Kontrollmöglichkeiten oder Kostenerstattung durch das abgebende Land („Delegationsmodell“),
- die – ggf. widerrufliche – Beauftragung eines Landes mit der dauernden oder vorübergehenden Durchführung einer Verwaltungsaufgabe im Namen oder in Vertretung eines oder mehrerer anderer Länder („Mandatsmodell“) oder
- die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen mehrerer Länder in öffentlich-rechtlicher (Körperschaft, Anstalt, Stiftung) oder privatrechtlicher (GmbH, e. V.) Form („Agenturmodell“) in Betracht. All diese Modelle können aufgrund von Staatsverträgen (zwingend notwendig bei Hoheitsaufgaben) oder Verwaltungsabkommen vereinbart werden, wobei erstere von den Landesparlamenten im Interesse der Wahrung ihrer Kontrollbefugnisse favorisiert werden. Den Mittelweg könnte das neu zu schaffende Institut eines zustimmungspflichtigen Verwaltungsabkommens bilden, wozu allerdings die jeweilige Landesverfassung geändert werden müsste.

23 Näheres bei *Schneider, H.-P.*: *Meliora Legalia – Wege zu besserer Gesetzgebung*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 19/2 (2004), 105–121.

24 In diesem Sinne auch *Hey, J.*, a. a. O., 314 f.

2. Standardsetzung, Öffnungsklauseln

Der aus verbindlichen Standardvorgaben des Bundes für die Länder resultierende (Mit-)Finanzierungszwang²⁵ würde erheblich entschärft, wenn den Ländern bei deren Umsetzung mehr Gestaltungsfreiheit zugestanden würde. Daran haben die Landesparlamente schon deshalb ein geradezu fundamentales Interesse, weil hierdurch ein Land, das wegen der fast lückenlosen Steuergesetzgebungshoheit des Bundes schon über seine Einnahmen nicht verfügen kann, mehr Spielraum bei der Gestaltung seiner Ausgaben erhielte. Zudem kann einem Großteil der Herausforderungen, die aus dem demographischen Wandel herrühren, überhaupt nur dann mit Aussicht auf Erfolg begegnet werden, wenn es den Ländern auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen in gewissen Grenzen freigestellt wird, wie sie darauf reagieren. Schließlich zwingen auch die erheblichen Strukturunterschiede zwischen den Ländern, die auf absehbare Zeit weder im Wege des Finanzausgleichs noch durch Mittel aus dem Solidarpakt II beseitigt werden können, künftig zu Regelungen, die den Ländern erlauben, bundesrechtliche Standards zu modifizieren oder von ihnen abzuweichen. Hierzu sind eine Regionalisierung, eine Flexibilisierung und eine Individualisierung bundesrechtlicher Standards erforderlich.

Mit einer Regionalisierung bundesweit geltender Standards könnte vor allem den genannten Strukturunterschieden zwischen den Ländern besser Rechnung getragen werden, die durch demographische Entwicklungen und Migrationsbewegungen noch zusätzlich verschärft werden. Es ist kein Geheimnis mehr, dass ohnehin schon immer dünn besiedelte Gebiete in manchen Ländern inzwischen nahezu entvölkert sind. Hier stellt sich ernsthaft die Frage, wie die Grundversorgung der dortigen Bewohner (Infrastruktur, Nahverkehr, Bildungseinrichtungen, Gesundheitsdienst etc.) überhaupt noch aufrechterhalten werden soll. Ohne sich von dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verabschieden zu müssen, zwingt diese Situation jedoch zu dem Eingeständnis, dass unter solchen Umständen die strikte Beachtung selbst bundeseinheitlicher Mindeststandards nicht mehr zu gewährleisten ist. Deshalb sollte es diesen Ländern im Wege von Öffnungsklauseln freigestellt werden, für bestimmte Regionen auf ihrem Gebiet von solchen Standards abzuweichen. Einer ungebremsten Niveauabsenkung des Angebots an öffentlichen Leistungen könnte durch entsprechende Förderungsprogramme struktureller oder individueller entgegengewirkt werden,

25 Vgl. *Renzsch, W.*: Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze, in: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 84/11 (2004), 702–718.

um das notwendige Optimum an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.

3. Einnahmenautonomie

Nicht zuletzt geht es bei der Stärkung eigenverantwortlicher Politikgestaltung der Länder um eine Stärkung ihrer Steuerautonomie, genauer: ihrer Ertragshoheit.²⁶ Bisher ist es ihnen nur in sehr begrenztem Umfang möglich, über ihre Einnahmen selbst zu entscheiden, weil die Gesetzgebungskompetenzen sogar für die Steuern, deren Ertrag nach Art. 106 Abs. 2 GG ausschließlich den Ländern zusteht, mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer vollständig vom Bund in Anspruch genommen wurden, obwohl man durchaus daran zweifeln kann, ob in all diesen Fällen eine bundesgesetzliche Regelung im Sinne von Art. 105 Abs. 2 in Verb. mit Art. 72 Abs. 2 GG zwingend „erforderlich“ ist.²⁷ Deshalb sollen die Länder wenigstens eigene Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer erhalten, um gezielt notwendige Maßnahmen zeitlich begrenzt finanzieren zu können.

Das zusätzliche Aufkommen daraus ist ausgleichsneutral zu gestalten. Erstens darf das Volumen des Finanzausgleichs dadurch nicht geschmälert werden und zweitens muss den Ländern außerhalb von Ausgleichsverpflichtungen der Ertrag solch besonderer fiskalischer Maßnahmen zur eigenen Verfügung verbleiben. Die Verwendung der Mittel muss gesondert aus- und nachgewiesen werden. Dagegen wird zwar eingewandt, dass es hierbei zu einer Auseinanderentwicklung von Steuersätzen und damit zu einer Verlagerung von Betriebsstätten und Wohnsitzen kommen könnte. Für einige Länder werden deshalb sogar Einnahmeausfälle befürchtet. Auch diese Besorgnisse sind durch nichts begründet und werden durch die Erfahrungen in der kleinräumigen Schweiz eindeutig widerlegt. Allerdings müssten sich solche Gestaltungsspielräume der Länder bei der Einkommensteuer auf die Bestimmung der Steuersätze beschränken, während die Bemessungsgrundlagen weiterhin vom Bund festgelegt werden, und sich quantitativ in engen Grenzen halten (maximal bis zu 5 %).

26 Vgl. dazu *Waldhoff, C.*: Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen (1. Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 66 (2007), 216–276, hier 262; *Hey, J.*, a. a. O., 312 f.; *Schuppert, G. F.*, a. a. O., 296 f.; *Zypries, B.*: Die Föderalismusreform, in: Hufen, F. (Hg.): Verfassungen. Zwischen Recht und Politik. Festschrift für H.-P. Schneider zum 70. Geburtstag, Baden-Baden, 2008, 323–336, hier 334 ff.

27 Ähnlich *Hey, J.*, a. a. O., 310 f.

V. Zusammenarbeit von Bund und Ländern

1. Koordinierungskompetenzen des Bundes (vertikal, horizontal)

Eine stärkere Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie von Bund und Ländern ist wünschenswert, setzt jedoch voraus, dass die allgemeine Kompetenzverteilung im Grundgesetz unangetastet bleibt, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit die Verfassung keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG, vgl. auch Art. 70 und 83 GG). Daraus ergeben sich vier wichtige Konsequenzen:

- Durch solche Kooperationen darf die Eigenstaatlichkeit und Selbstbestimmung der Länder nicht gefährdet oder sonst beeinträchtigt werden (föderative Freiheit).
- Bei vertikaler Kooperation mit dem Bund sind alle Länder unabhängig von ihrer Größe, Bevölkerungszahl oder Finanzkraft gleich zu behandeln (föderative Gleichheit).
- Alle Kooperationen sind unter Beachtung des Prinzips der Bundes- bzw. Ländertreue sowie des Gebots wechselseitiger Rücksichtnahme und Fairness auszugestalten (föderative Solidarität).
- Bund und Länder müssen ihre Aufgaben grundsätzlich selbständig und getrennt voneinander wahrnehmen können (föderative Unabhängigkeit; Verbot der Mischverwaltung).²⁸ Hinzu kommt bei jeder Kooperation, die örtliche Angelegenheiten der Kommunen betrifft, die Beachtung des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG).

Darüber hinaus ergibt sich aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 2 GG) in seiner föderativen Dimension (gestufte und geteilte Volkssouveränität), dass an jeder Form einer Bund/Länder- oder Länder/Länder-Kooperation die Landesparlamente maßgeblich beteiligt werden müssen. Deren Einbeziehung kann auf vielfältige Weise organisiert werden. Sie beginnt bereits bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit. Sind Staatsverträge erforderlich, darf sich die Mitwirkung der Landesparlamente nicht in deren Ratifizierung erschöpfen; sie muss vielmehr so

²⁸ Vgl. *Schneider, H.-P.*: Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 44/39 (1991), 2448–2455.

ausgestaltet werden, dass solche Verträge durch die Volksvertretungen auch substantiell beeinflusst werden können (etwa durch Übermittlung bereits der Entwürfe mit der Möglichkeit von Ausschuss- und/oder Plenardebatten über deren Inhalte). Soweit schlichte Verwaltungsabkommen für ausreichend gehalten werden, sollte man darüber nachdenken, wie die Landesparlamente mitwirken können. In Betracht käme etwa die Rechtsfigur der Zustimmungsvereinbarung (analog zur Zustimmungsverordnung), zu deren Einführung es allerdings einer Änderung der Landesverfassung bedürfte, oder das Erfordernis einer nachträglichen Bestätigung, das in den Parlamentsgeschäftsordnungen zu verankern wäre. In jedem Fall muss durch geeignete Verfahrensregeln sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit so offen und transparent wie möglich erfolgt und dass sich die Parlamente darüber jederzeit ausreichend informieren können oder umfassend informiert werden.

Bei der Verstärkung einer Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund ist vor allem der sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebende Grundsatz der Trennung und Aufteilung der Staatsfunktionen auf gesonderte Verfassungs- und Verwaltungsräume zu beachten, wie er etwa im Verbot der Mischverwaltung zum Ausdruck kommt, das in erster Linie dem Schutz der Länder vor Einflussnahmen des Bundes dient, die über den in Art. 83ff. GG enthaltenen Katalog an Aufsichtsmaßnahmen hinausgehen. Ausnahmen oder Abweichungen von diesem mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unlösbar verbundenen System bedürfen stets einer ausdrücklichen Verfassungsänderung bzw. -ergänzung und sind nur aus überwiegenden sachlichen Gründen zulässig (Natur der Sache, Sachzusammenhang etc.). Erwägungen oder Gesichtspunkte bloßer Effizienzsteigerung reichen dafür nicht aus.

Maßgebliches Kriterium für die Zulässigkeit einer Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern ist daher die eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung, die eine eindeutige Zuordnung und Wahrung der jeweiligen (materiellen) Entscheidungskompetenz erfordert. Eine „Organleihe“, d.h. das Tätigwerden einer Landesbehörde für den Bund oder einer Bundesbehörde für die Länder, ist daher nur insoweit möglich, als die Schwelle der Verlagerung essentieller Entscheidungskompetenzen dadurch nicht überschritten wird. Dafür genügt es nicht, dass der jeweilige Kompetenzzinhaber die für die Verwaltung maßgeblichen materiellen Rechtsvorschriften erlässt. Auch die administrative Entscheidungskompetenz beim Gesetzesvollzug selbst muss dem jeweiligen Kompetenzzinhaber eindeutig zugeordnet sein. Dies ist bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen), an denen sowohl der Bund als

auch Länder als Träger beteiligt sind, in der Regel nicht der Fall. Insoweit kann nur auf privatrechtliche Organisationsformen ausgewichen werden, die ihrerseits verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegen, welche sich aus dem Demokratieprinzip (Parlamentsvorbehalt), dem Rechtsstaatsprinzip (Grundrechte, Rechtsschutz) und dem Bundesstaatsprinzip (Trennsystem) ergeben.

2. Selbstkoordinierung der Länder

Die Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit der Länder untereinander, zumeist als „dritte Ebene“ bezeichnet, sind vielfältiger Natur. Sie reichen von bloßen politischen Abstimmungen (etwa zwischen A- und B-Ländern) und informellen Kooperationen (Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen) über die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen bis hin zu Behördenkooperationen, -fusionen oder -ausgründungen. Im Verhältnis zum Bund führen diese Formen horizontaler Zusammenarbeit zwar nicht zu einer Kompetenzerweiterung der Länder; sie bewirken aber, dass dadurch unter Umständen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung entfallen kann, wenn bereits auf diesem Wege die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit zu gewährleisten ist.

Schlichte politische Abstimmungen zwischen einzelnen oder allen Ländern bedürfen keiner besonderen Regelung, zumal aus der Sicht der Landesparlamente üblicherweise die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden bzw. deren Konferenzen daran beteiligt sind. Anders bei den Ministerpräsidenten- und/oder Fachministerkonferenzen: Hier existieren zwar bereits seit 2004 von der MPK beschlossene „Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder“, die auch Modifikationen des bis dahin geltenden Einstimmigkeitsprinzips gestatten. Die Möglichkeit, durch einstimmige Beschlüsse zu Entscheidungen mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit überzugehen (sog. *Passerelle*-Verfahren), darf jedoch nicht in Angelegenheiten praktiziert werden, an denen Landesparlamente maßgeblich zu beteiligen sind (Staatverträge, Haushaltsfragen, etc.), und im Übrigen nur, wenn die Landesparlamente in jedem Einzelfall zugestimmt haben. Auch wenn die Entscheidungen solcher Konferenzen nicht rechtsverbindlich sind, sondern nur gemeinsame politische Absichten zum Ausdruck bringen, kommt ihnen für die Verwaltungspraxis erhebliche Bedeutung zu (so z.B. dem Beschluss der Kultusministerkonferenz über einheitliche Abiturstandards). Deshalb sind die Landesparlamente (ggf. ihre Fachausschüsse) schon frühzeitig in die Vorbereitung solcher Entscheidungen einzubeziehen und im Hinblick auf ihre

Kontrollfunktion nicht nur über die Ergebnisse dieser Konferenzen, sondern auch über die Umsetzung ihrer Beschlüsse fortlaufend zu informieren.

3. IT-Systeme

Angestrebt wird derzeit vom Bund nur eine Koordinierungskompetenz für IT-Standards und -systeme. Abgesehen davon, dass auch hierfür eine Verfassungsänderung erforderlich wäre, weil das Grundgesetz bisher eine so weit gehende Verflechtung von Bund und Ländern auf einem derart wichtigen Gebiet wie der IT nicht zulässt, stellt sich die Frage, ob damit den Erfordernissen einer einheitlichen, voll anschluss- und funktionsfähigen IT-Infrastruktur für die Verwaltungen von Bund und Ländern hinreichend Rechnung getragen wäre. Sinnvoll wäre hier eigentlich nur eine gemeinsame Einrichtung, die jedenfalls nach geltendem Verfassungsrecht wegen des Verbots der Mischverwaltung nicht in öffentlich-rechtlicher Organisationsform (Anstalt oder Stiftung) errichtet werden kann. Ob in diesem Punkt eine Änderung des Grundgesetzes wegen der Unantastbarkeit des Bundesstaatsprinzips (Art. 79 Abs. 3 GG) überhaupt zulässig wäre, erscheint ebenfalls fraglich. Daher empfiehlt sich die Gründung einer IT-GmbH, an der Bund, Länder und Gemeinden als Alleingesellschafter beteiligt sind. Dies könnte im Wege eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern geschehen. Wenn darüber eine Verständigung nicht erreichbar sein sollte, käme als zweitbeste Lösung die Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Abweichungsmöglichkeit für die Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG in Betracht. Dann kann jedes Land selbst entscheiden, ob es das IT-System des Bundes übernehmen und sich ihm anschließen will oder nicht. Mittelfristig dürfte sich allerdings das Modell des Bundes auch gegenüber temporären Abweichungsversuchen durchsetzen.

Wichtig ist vor allem, dass im Rahmen einer solchen IT-Standardisierung nicht nur für die beteiligten Landesregierungen, sondern auch für die Landesparlamente hinreichend effektive Informations-, Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden. Praktisch bedeutet dies den ungehinderten Zugang von parlamentarischen IT-Beauftragten zu derartigen Einrichtungen, verbunden mit entsprechenden Berichtspflichten an die jeweiligen Rechts- und Innenausschüsse. Darüber hinaus sollte ein Höchstmaß an Offenheit und Transparenz angestrebt werden, um den jeweiligen Einrichtungen den Nimbus einer Geheimagentur zu nehmen.

Dennoch melden einige Landesparlamente gegen jede Art von zentraler IT-Kompetenz des Bundes erhebliche Bedenken an. Entscheidungen über den Einsatz von IT würden in der bundesstaatlichen Ordnung nur von den jeweils zuständigen Ebenen und deren Organen eigenständig getroffen. Gegen eine zentrale Steuerungs- bzw. Koordinierungskompetenz des Bundes sprächen auch IT-fachliche Gründe. Gerade die Vielfalt des Internets mit seinen unterschiedlichen Verfahren, Netzen und Schnittstellen stelle sicher, dass bei Problemen in einzelnen Bereichen nicht das gesamte System betroffen sei. Eine Konkurrenz unter den Anbietern von Lösungen garantiere darüber hinaus sowohl eine Weiterentwicklung der Systeme als auch den Wettbewerb um die beste und wirtschaftlichste Lösung.

VI. Strukturreformen

1. Länderneugliederung

Obwohl eine Länderneugliederung seit Bestehen der Bundesrepublik immer wieder gefordert und diskutiert wurde, weil man sich von ihr mit der Schaffung von annähernd gleich leistungsfähigen Ländern vor allem die Lösung von inter-föderalen Struktur- und Finanzproblemen versprach, erscheint sie im Hinblick auf die jetzige Fassung des Art. 29 GG nicht nur verfassungsrechtlich schwierig, sondern zunehmend auch politisch unrealistisch. Bevor man sich nicht auf eine Änderung des Art. 29 verständigen kann, die das Verfahren erheblich vereinfacht und die Hürden deutlich absenkt, sollte das Ziel einer Neugliederung des gesamten Bundesgebiets nicht weiter verfolgt werden.

2. Erleichterung von Länderzusammenschlüssen

Eine Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern müsste an Art. 29 Abs. 8 GG ansetzen, der einen Staatsvertrag zwischen den Beteiligten verlangt, der in den jeweiligen Ländern der Bestätigung durch Volksentscheide bedarf. Letztere durch bloße (konsultative) Volksbefragungen zu ersetzen, ist ebenso wenig ratsam wie auf einen Volksentscheid ganz zu verzichten. Man kann allenfalls das Beteiligungsquorum herabsetzen oder fallen lassen, um zu verhindern, dass Unentschlossene oder Abstimmungsgegner letztlich über den Erfolg des Referendums entscheiden. Das Zustimmungsquorum muss indes bei mindestens 50 % der Stimmberechtigten liegen, weil einem freiwilligen Zusammenschluss von Ländern sonst die nötige demokratische Legitimation fehlen

würde. Als Ausweg wird gelegentlich erwogen, die Mehrheit auf dem gesamten neuen Staatsgebiet der kombinierten Länder für ausschlaggebend zu erachten. Dagegen spricht, dass dann auf ein Staatsvolk abgestellt würde, dass im Zeitpunkt der Volksabstimmung noch gar nicht existiert, sondern durch sie überhaupt erst konstituiert würde. Hinzu kommt, dass man schon aus demokratischen Rücksichten zwei Länder nicht gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung in einem dieser Länder zusammenfügen kann.

Damit bleiben zur Erleichterungen eines freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern nur ergänzende, subsidiäre Maßnahmen übrig, die sich in drei Kategorien einordnen lassen:

- Vorbereitungsaktivitäten der beteiligten Landesregierungen, die politisch das Ziel verfolgen, die Beziehungen zwischen den Ländern auf wirtschaftlichem, sozialen und kulturellem Gebiet zunächst so auszubauen und zu vertiefen, dass sich letztlich niemand mehr eine Trennung auf Dauer vorstellen kann. (Die notwendigen Volksabstimmungen dürfen nicht am Anfang, sondern immer erst am Ende eines solchen Prozesses stattfinden. Dies wurde z.B. im Falle Berlin/Brandenburg nicht hinreichend bedacht);
- geeignete Kooperationen in Teilbereichen der Verwaltung, die die erhofften Synergieeffekte und Effizienzgewinne eines freiwilligen Zusammenschlusses schon vorher sichtbar und erlebbar machen, d.h. den Bevölkerungen der betreffenden Länder bereits im geteilten Zustand noch zugute kommen;
- als flankierende Maßnahme eine finanzielle Förderung entweder im Rahmen des Finanzausgleichs (z. B. Fusionsprämien als Sonderbedarfsergänzungszuweisungen) oder in Form von Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG. Die Probleme einer Erleichterung freiwilliger Zusammenschlüsse von Ländern liegen also nicht auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, sondern bei der Politik.

3. Länderübergreifende Kooperation

Die wohl gängigste Form der Länderkooperation ist die Zusammenarbeit von Behörden zum Zwecke der Arbeitsteilung und zur Nutzung von Synergien. Sie findet bereits jetzt auf zahlreichen Gebieten statt, so in den Bereichen Innere Sicherheit, Justiz, Asyl- und Ausländerrecht, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheit, Soziales, Wirtschaft und Verkehr, Raumordnung und Landesplanung, Umweltschutz, Statistik, IT und Beschaffungswesen. Als Rechtsgrundlage für derartige Kooperationen ist in der Regel nur ein bi- oder multi-

laterales Verwaltungsabkommen erforderlich. Unter der Voraussetzung, dass dadurch die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden, die rechtsstaatlichen Sicherungen (Grundrechtsbindung, Rechtsschutz etc.) erhalten bleiben und auch auf diesem Gebiet mehr Klarheit, Offenheit und Transparenz geschaffen wird, könnte künftig die länderübergreifende Behördenzusammenarbeit erheblich ausgebaut werden.

Ebenfalls unbestritten ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Schaffung gemeinsamer Einrichtungen der Länder, sei es in öffentlicher oder privater Rechtsform. Sie dienen in der Regel der Fusion von Behörden und zu Behördenaus- oder -neugründungen. Die Antwort auf die Frage, wann in diesen Fällen ein Staatsvertrag erforderlich ist, hängt davon ab, ob auf die gemeinsame Einrichtung staatliche Befugnisse auf Dauer oder befristet übertragen werden (dann ja) oder ob der betreffenden Einrichtung nur der Verwaltungsvollzug von einzelnen Aufgaben zugewiesen wird, die weiterhin in der Kompetenz der jeweiligen Länder verbleiben (dann nein). Die Wahl des einen oder anderen Modells hat auch für die Kontrollfunktion der Landesparlamente erhebliche Bedeutung. Bei einer Kompetenzübertragung kann ihr Einfluss nur im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zum jeweiligen Staatsvertrag sichergestellt werden, während im Fall eines bloßen Vollzugsmandats die Zuständigkeit bei der Landesregierung bzw. Landesverwaltung verbleibt und daher den normalen parlamentarischen Kontrollmechanismen unterliegt.

Eine ausdrückliche Regelung der Länderkooperation im Grundgesetz wird weder für notwendig noch für wünschenswert gehalten. Auch eine Art „Grundlagen-Staatsvertrag“ der Länder untereinander, der die einzelnen Kooperationsformen sowie Organisation, Verfahren und Arbeitsweise der daran beteiligten Institutionen regeln könnte, erscheint im Interesse größerer Variabilität und Flexibilität entbehrlich. Abgelehnt wird ferner eine Regelung, aufgrund deren der Bund die Länder zur Zusammenarbeit verpflichten und ihre Ergebnisse für allgemein verbindlich erklären kann (vgl. Art. 48a der Schweizer Bundesverfassung). Allerdings könnte auf diesem Gebiet das Informations- und Dokumentationswesen erheblich verbessert werden, um mehr Transparenz und Akzeptanz zu erreichen. Das von den Ländern vorgeschlagene „Kooperationsregister“ wäre, wenn daran noch regelmäßige Publikations- und Berichtspflichten geknüpft würden, ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

VII. Ausblick

Nach den jüngsten Entwicklungen in der Föderalismuskommission II besteht allerdings wenig Hoffnung, dass die Landesparlamente sich mit ihren Vorstellungen ausreichend Gehör verschaffen, geschweige denn durchsetzen können. Erst kürzlich hat der Bundesfinanzminister als Kommissionsmitglied deutlich gemacht, wie er sich beispielsweise eine für Bund und Länder gleichermaßen verbindliche Schuldenregel vorstellt. Ihre Prinzipien „sollten im Kontext der Bund und Länder bindenden Regelungen zur Haushaltswirtschaft des Grundgesetzes und in einem entsprechenden Ausführungsgesetz einheitlich verankert werden“. Den unterschiedlichen Ausgangslagen der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Erreichbarkeit annähernd strukturell ausgeglichener Haushalte als notwendige Voraussetzung zur Einführung und Einhaltung der neuen Schuldenregel könne durch differenzierte Übergangsregelungen Rechnung getragen werden. Und um von vornherein alle verfassungsrechtlichen Bedenken leer laufen zu lassen, wurde diesem Vorschlag als Anlage auch gleich ein gemeinsames Gutachten der Bundesministerien der Finanzen, des Innern und der Justiz über die „Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer für Bund und Länder einheitlich geltenden Schuldenbegrenzungsregelung im Grundgesetz“ beigefügt, das auftragsgemäß deren Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG und dem darin verankerten Bundesstaatsprinzip bestätigte. Die Grundsätze der geplanten Schuldenregel ließen „die Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern bei der Haushaltsführung“²⁹ unberührt. Denn Bund und Länder könnten „nach wie vor je getrennt nach eigener Verantwortung, frei von gezielten Einflussnahmen der anderen Seite und anderen Bindungen, ihre Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung, der Ausführung des Haushalts sowie der Kontrolle und Prüfung“ treffen.³⁰ Angesichts der Tatsache, dass die Landesparlamente derzeit weder über ihre Einnahmen und einen Großteil ihrer Ausgaben (wegen der vom Bund vorgegebenen Vollzugsstandards) noch künftig über Art und Ausmaß einer Kreditaufnahme frei verfügen können, muss man sich nicht nur die Frage stellen, wie die Landesparlamente unter solchen Umständen den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich eigentlich bewerkstelligen sollen, sondern auch an der Ernsthaftigkeit jenes Vorschlags und des dazu erstellten „Gutachtens“ zweifeln.

29 In Art. 109 Abs. 1 ist allerdings nicht nur von „Haushaltsführung“, sondern von „Haushaltswirtschaft“ die Rede.

30 *Bundesministerium der Finanzen*: Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, K-Drs. 096 vom 25.02. 2008, 7.

Die Antwort der Landesparlamente ließ nicht lange auf sich warten. In einem „offenen Brief“ erklärten die Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II ebenso entschieden wie unmissverständlich:

„Neue Schuldenregeln dürfen den Ländern nicht durch eine Änderung des Grundgesetzes übergestülpt werden. Der Weg einer einseitigen Grundgesetzänderung zu Lasten der Landesparlamente ist verfassungspolitisch nicht hinnehmbar und verfassungsrechtlich bedenklich. Die Landesparlamente können einen solchen Weg, der aus ihre budgetrechtliche Entmachtung hinauslief, nicht mitgehen.“³¹

Denn wie auch immer geartete Schuldenregeln seien wesentliche Bestandteile des Haushaltsrechts der Länder. Sie schränkten das Budgetrecht, das „Königsrecht der Parlamente“, zentral ein. Neue Schuldenregeln bedürften daher der konstitutiven Mitwirkung durch die Landesparlamente. Deshalb seien Schuldenregeln in den Ländern den Landesverfassungen vorbehalten und in der Sache selbst nur akzeptabel, wenn die Kommission ein schlüssiges Gesamtkonzept vorlege, das die Begrenzung der Neuverschuldung durch die Bewältigung der Altschuldenproblematik und die Entwicklung einer aufgabengerechten Finanzausstattung flankiere.³² Diesen überzeugenden Feststellungen ist eigentlich nichts hinzuzufügen, außer dass man gespannt sein darf, ob die Landesparlamente mit diesen Forderungen mehr Erfolg haben werden als bei ihrem Bemühen um eine angemessene Beteiligung an der Kommissionsarbeit insgesamt. Zweifel sind hier erfahrungsgemäß durchaus angebracht. Denn wie von der Weimarer Republik behauptet wurde, sie sei eine Demokratie ohne Demokraten gewesen, kann man sich angesichts der zentralistischen Tendenzen in der Föderalismuskommission II des Eindrucks nicht erwehren, dass Berliner Republik ein Bundesstaat ohne Föderalisten ist – oder besser: dass die Föderalisten nur noch in der Landesparlamenten zu finden sind.

31 *Kayenburg, M.* u. a.: Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II, K-Drs. 100 vom 01. 04. 2008, 2.

32 Ebd.