



Bericht

der Landesregierung

Reform des Föderalismus

Landtagsbeschluss vom 8. Juni 2000 - Drucksache 15/128 -

Federführend ist der Minister für Finanzen und Energie

Inhaltsübersicht

	Seite
1. Aktuelle Reformdiskussion; Grundrichtungen; Verfahrensstand	3
2. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 11.11.1999 zum Länderfinanzausgleich	6
3. Steuerverteilung zwischen den Ländern; Länderfinanzausgleich	9
4. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung	14
4.1 Steuergesetzgebungskompetenz	15
4.2 Gemeinschaftsaufgaben; Finanzhilfen des Bundes	19
4.3 Allgemeines Verhältnis von Regelungskompetenz, Aufgaben- und Ausgabenlast	20
4.4 Ausschließliche Gesetzgebung; konkurrierende Gesetzgebung; Rahmengesetzgebung	23
4.5 Ausblick	25

Anlagen:

1. Bericht der FMK vom 3.5.2000 „Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 zum Länderfinanzausgleich - Eckpunkte“
2. Beschluss der Regierungschefs der Länder am 15. Juni 2000 (TOP 1.3 b)
3. Ausgleichsvolumina im Länderfinanzausgleich, bei den Bundesergänzungszuweisungen und im Fonds „Deutsche Einheit“
4. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a,b GG, Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs.4 GG und Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs.3 GG

1. Aktuelle Reformdiskussion; Verfahrensstand

Die letzte große Verfassungsdiskussion, in der das gesamte Grundgesetz zur Disposition gestellt wurde, wurde Anfang der 90er Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands geführt. Vorschläge zur Änderung der Verfassung wurden zwar realisiert. Die Umschichtung gewaltiger Finanzmittel zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den West- und Ostländern im Rahmen des sog. „Solidarpaktes“ erfolgten aber in der Hauptsache ohne Grundgesetzänderung. Wesentliche Voraussetzung für die Befriedigung des enormen Bedarfs an Aufbauhilfe waren die in der Finanzverfassungsreform 1969/70 eröffneten Transferwege, wie Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen.

Trotz dieses eindrucksvollen Nachweises der Leistungsfähigkeit der Finanzverfassung in einer Ausnahmesituation, was auch die einstimmige Verabschiedung des Solidarpaktes noch einmal dokumentierte, forderten die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen bereits 1997 unter den Stichworten „Wettbewerbsföderalismus“, „Anreizerhöhung im Länderfinanzausgleich“, „Steuerwettbewerb“ oder auch „Regulierungskonkurrenz“ eine Reduzierung der Ausgleichselemente bei der Finanzverteilung und eine weitere Stärkung der länderautonomen Gestaltung der Einnahmen und Aufgaben/Ausgaben.

Argumentiert wird auf zwei Ebenen:

Der erste, grundsätzliche Argumentationsansatz nimmt den Faden der Verfassungsdiskussion vor der Wiedervereinigung und gleich nach der Wiedervereinigung wieder auf. Im Kern geht es darum, durch noch näher zu bestimmende Verfassungsänderungen die Gesetzgebungskompetenzen der Länder bei den Steuern und den Aufgaben wieder gegenüber dem Bund zu stärken.

Die heutige Form des Föderalismus, die auch als „kooperativer Föderalismus“ bezeichnet wird, ist in wesentlichen Teilen durch die Finanzverfassungsreform 1969/70 geprägt. Sie beruhte auf den Erfahrungen in der Staatspraxis der 50er und 60er Jahre, dass die vom Grundgesetz vermittelte Vorstellung von strikt getrennten Verantwortungsebenen den Anforderungen der wirtschaftlichen, technischen und gesell-

schaftlichen Entwicklung nicht gerecht wird. Mit der Reform wurde ein klarer verfassungsrechtlicher Rahmen geschaffen für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern und auch der Länder untereinander in wesentlichen staatlichen Aufgabenbereichen, das im Grunde schon gängige Staatspraxis war. Unbestreitbar ist diese Entwicklung der Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund weiter fortgeschritten. Beklagt wird heute das außerordentlich hohe Maß an Verflechtung und Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern. Hinzu kommt die kontinuierliche Ausweitung europäischer Kompetenzen seit spätestens Mitte der 80er Jahre sowie Anpassungsnotwendigkeiten des internationalen Standortwettbewerbs.

Ein funktionsfähiges föderales System fußt auf einem ausgewogenen Zusammenspiel der Prinzipien der Eigenständigkeit auf der einen Seite und den Grundsätzen der Kooperation und der Solidarität der Mitglieder der bundesstaatlichen Ordnung auf der anderen Seite. Die Frage nach der „richtigen Mitte“ muss im Hinblick auf die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen immer wieder neu beantwortet werden. Wegen der neuen Herausforderung für unseren Bundesstaat haben die Ministerpräsidenten deshalb 1998 beschlossen, bundesstaatliche Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung einschließlich der bestehenden Regelungen der Finanzverfassung und des Länderfinanzausgleichs einer kritischen Prüfung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zu unterziehen. Zeitgleich wurde in Bund-Länder-Gesprächen die Bildung einer Regierungskommission mit Regierungschefs von Bund und Ländern angedacht, die aber erst ein Jahr später konstituiert wurde.

Die zweite Argumentationsrichtung der süddeutschen Länder war dem gegenüber hauptsächlich auf eine Änderung des Finanzaufkommens gerichtet. Es geht darum, im bestehenden verfassungsrechtlichen System durch einfach-rechtliche Änderung bei der Steuerverteilung zwischen den Ländern, dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen die eigenen Finanzmittel zu erhöhen. Die Eigenständigkeit eines Landes realisiert sich nur, wenn entsprechende finanzielle Mittel vorhanden sind. D.h. so gering auch die landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten sein mögen; mehr Finanzierungsmittel bedeuten immer mehr Gestaltungsspielräume.

Um die Waagschale in den politischen Verhandlungen zu ihren Gunsten zu verändern, haben die großen süddeutschen Länder das Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel angerufen, fast sämtliche Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklären zu lassen. Diese Anrufung und auch das Urteil des Verfassungsgerichts haben den politischen Diskussionsprozess nachhaltig beeinflusst; wohl aber anders als von den Klägern erwartet. Zum einen wurde die politische Diskussion in den Gremien nicht weitergeführt, sondern bis zum Urteil weitgehend zurückgestellt. Zum anderen erzwingt die enge Terminsetzung des Verfassungsgerichts seit Anfang 2000 eine Konzentration der Kräfte auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Ländern.

Sofort nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung haben die Regierungschefs von Bund und Ländern am 16.12.1999 dieser neuen Situation Rechnung getragen und bei der Konstituierung der Regierungskommission zwei Arbeitsgruppen eingerichtet:

- die Arbeitsgruppe 1 „Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern einschließlich Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils und der Anschlussregelung für den Solidarpakt“ sowie
- die Arbeitsgruppe 2 „Neuordnung der föderalen Kompetenzordnung und der Finanzverfassung“.

Für den Bereich der 1. Arbeitsgruppe hat die Finanzministerkonferenz (FMK) am 10.2.2000 einen umfangreichen Zwischenbericht an die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) gegeben. Die MPK hat sich am 25.3.2000 auf „Eckpunkte zur Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ geeinigt, die in den FMK-Bericht vom 3.5.2000 zu den „Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zum Länderfinanzausgleich (Eckpunkte)“ (Anlage 1) eingeflossen sind. Um den Weg zu einem Kompromiss unter den engen zeitlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu erleichtern, hat die MPK am 15.6.2000 beschlossen, dass in einem ersten Schritt die unmittelbar finanzausgleichswirksamen Themen Steuergesetzgebung und Mischfinanzierungen aus der 2. Arbeitsgruppe mit in die weiteren Überlegungen einbezogen werden (Anlage 2). Bei allen Über-

legungen zu der Gestaltung eines zukunftsfähigen deutschen Föderalismus werden auch aktuelle Reformüberlegungen, die gegenwärtig bundesweit diskutiert werden, wie die Vorschläge der Landtagspräsidenten, der Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ u.a. einfließen.

2. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 11.11.1999 zum Länderfinanzausgleich

Ein wesentliches Merkmal des Urteils ist die Kontinuität zu den beiden Urteilen von 1986 und 1992. Ohne inhaltliche Vorgaben im Detail zu machen, die signifikant über die bisherigen Entscheidungen in diesem Bereich hinausgehen, hat das Verfassungsgericht den Gesetzgeber allerdings aufgefordert, bis Ende 2002 ein sog. „Maßstäbengesetz“ zu schaffen, auf dessen Grundlage dann bis zum 1.1.2005 ein Finanzausgleichsgesetz in Kraft gesetzt werden muss.

Das Maßstäbengesetz soll verbindlich die unbestimmten Rechtsbegriffe des Grundgesetzes so weit klären und definieren, dass daraus eindeutige Schlüsse für die Ausgestaltung und Durchführung der Umsatzsteuerfestlegung zwischen Bund und Ländern, für die Verteilung zwischen den Ländern und für den Länderfinanzausgleich gezogen werden können. Hintergrund ist, die Transparenz des Systems zu erhöhen, die Rationalität der politischen Entscheidungsprozesse nachvollziehbar zu machen und hierfür Grenzen einzuziehen sowie Minderheiten vor überzogenen Ansprüchen der Mehrheit zu schützen.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fehlt jeder auch nur ansatzweise Hinweis auf den Begriff „Wettbewerbsföderalismus“. Es ist als deutliches Signal zu werten, dass das Gericht an keinem Punkt des Urteils von den beiden Vorentscheidungen abweicht, sondern sich darauf beschränkt, frühere Ausführungen zu konkretisieren und um einige neue Ansätze zu ergänzen. Die Ausführungen für die Interpretation der einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes behalten damit weiterhin Geltung. Die vorrangige Gestaltungsmacht des Gesetzgebers betont das vorliegende Urteil nachdrücklich.

Das Verfassungsgericht hat sich sowohl zu den Regelungen über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit geäußert als auch zum Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Vor eine besonders schwierige Aufgabe stellt das Urteil den Gesetzgeber mit der Forderung, gesetzliche Vorgaben für die Berechnung der Deckungsquoten (Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG) bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Der Gesetzgeber soll konkretisieren „welche Ausgaben - über die durch die Verfassung dem Bund und den Ländern zur Pflicht gemachten hinaus - künftig als „notwendig“ in das Deckungsquotenverfahren einzustellen sind“. Darüber hinaus geht es noch um die Definition von „laufenden Einnahmen“ im Vergleich zu „sonstigen Einnahmen“ oder um den „billigen Ausgleich“ und die Sicherstellung einer aufeinander abgestimmten mehrjährigen Finanzplanung.

Die Staatspraxis hat sich bislang nicht in der Lage gesehen, sich auf einheitliche Begriffsinhalte zu verständigen. Einer von Bund und Ländern Anfang der 80er Jahre eingesetzten Sachverständigenkommission aus Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlern - zu denen auch der ehemalige Verfassungsrichter Prof. Dr. Kirchhof gehörte - ist es nicht gelungen, hierfür wirklich aussagekräftige Kriterien zu entwickeln, um dann mit „einfachen Rechenoperationen“ zu einem Ergebnis zu kommen. Die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern ist eine Aufgabe, die auch künftig der politischen Entscheidung bedarf. Es wird deshalb darum gehen, die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen und zugleich dessen Praktikabilität durch anwendbare Maßstäbe zu sichern. Beides hat die FMK in ihrem Bericht an die MPK (Anlage 1) einstimmig als Eckpunkte für die Verhandlungen mit dem Bund vorgeschlagen. Erste Signale des Bundes gehen in die gleiche Richtung, eine Lösung über ein transparenteres und objektiv nachvollziehbares Verfahren zu suchen.

Anders sieht die Situation zwischen den Ländern im Hinblick auf die Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen aus. Auch wenn die Anforderungen des Gerichts an die einzelnen Elemente unbestritten sind, gibt es zwischen den Ländern grundsätzliche politische Auffassungsunterschiede über die konkrete Einbeziehung und Berücksichtigung dieser Elemente im Finanzausgleich.

Sonderbelastungen für Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen werden als rechtfertigungsbedürftig bezeichnet. Die Berücksichtigung eines solchen abstrakten Mehrbedarfs ist nur nach Prüfung ähnlicher Mehrbedarfe (Flughäfen, Alpenstraßen usw.) zulässig.

Beim Gesetzgeber angemahnt wird auch, den vom Bundesverfassungsgericht 1992 geforderten Prüfauftrag im Hinblick auf die hälftige Kürzung der Gemeindefinanzkraft endlich zu erfüllen.

Im Zusammenhang mit der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten wird die Frage aufgeworfen, ob die Finanzkraft dünn besiedelter Flächenländer ebenfalls einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner zu rechtfertigen vermag.

Die Regelung der Einwohnergewichtung und Einwohnerdichteregelung im kommunalen Bereich gem. § 9 Abs.3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird vor allem auch mit Blick auf die Verhältnisse in den neuen Bundesländern zur Überprüfung gestellt. Freiausgehandelte Werte - ohne vorherige Prüfung des sachgerechten Vorliegens und der Feststellung der Höhe der einzelnen Größen - sind nicht zulässig.

Die Auffüllung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf 95 % der durchschnittlichen Länderfinanzkraft wird in dem Urteil ausdrücklich als eine „vertretbare Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft“ qualifiziert. Sie nähere die Finanzkraft an, ohne zu nivellieren, erhalte die Finanzkraftreihenfolge und vermeide grundsätzlich eine übermäßige Abschöpfung.

Der Kernbegriff bei den Bundesergänzungszuweisungen, die „Leistungsschwäche“, stellt im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich im engeren Sinne eine Beziehung zwischen Finanzaufkommen und besonderen Aufgabenlasten her.

Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen, wie die Bundesergänzungszuweisungen für die überproportionalen politischen Führungskosten aufgrund der Kleinheit von Ländern oder die Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen der neuen Länder, dürfen zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge führen; allerdings nur zeitweise.

Bundesergänzungszuweisungen für die überproportionalen politischen Führungskosten aufgrund der Kleinheit, die auch Schleswig-Holstein in Höhe von 164 Mio. DM erhält, werden wieder ausdrücklich als mögliche Sonderlasten benannt. Die gegenwärtige Bemessung wird allerdings als nicht nachvollziehbar kritisiert und an das Begründungs- und Benennungsgebot erinnert.

3. Steuerverteilung zwischen den Ländern; Länderfinanzausgleich

Die aus der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung genannten Stichworte bilden auch die Kernpunkte der gegenwärtigen Auseinandersetzung zwischen den Ländern. Sie sind gleichzeitig die Ansatzpunkte, über die - wie z.B. die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft - zum Teil schon in der 50er Jahren mehrheitsfähige Kompromisse zwischen den reichen und den armen Ländern erreicht worden sind.

Verfassungsgemäß von den Einzelelementen her sind grundsätzlich alle im FMK-Bericht (Anlage 1) aufgeführten Eckpunkte-Vorschläge. Für alle im Vorschlag der zehn Nehmerländer (einschließlich Schleswig-Holstein und Hamburg) enthaltenen Einzelelemente liegen die empirischen Nachweise sowie verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Begründungen vor:

- Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten ist in der Höhe durch ein Ifo-Gutachten nachgewiesen.
- Ebenso gibt es ein Gutachten für die Einwohnerwertung dünn besiedelter Flächenländer.
- Für die Hafencosten liegen detaillierte Berechnungen von Hamburg und Bremen vor; Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und auch Schleswig-Holstein (durch den Minister für Wirtschaft und Verkehr) erstellen noch die genauen Daten.
- Für die Anrechnung der überproportionalen Kosten der politischen Führung kleiner Länder hat Schleswig-Holstein den Nachweis geführt auf der Grundlage statistischer Verfahren, die einen unabhängig von der direkten politischen Entscheidung des einzelnen Landesgesetzgebers sowie kurzfristig-zufallsbedingten und landesspezifisch-strukturellen Einflüssen unabhängigen Bedarf ergeben. Danach ergibt sich größenabhängig eine andere Verteilung der Bedarfe zwischen den

Ländern als bisher, wobei Schleswig-Holstein aber weiterhin um 150 Mio. DM liegt.

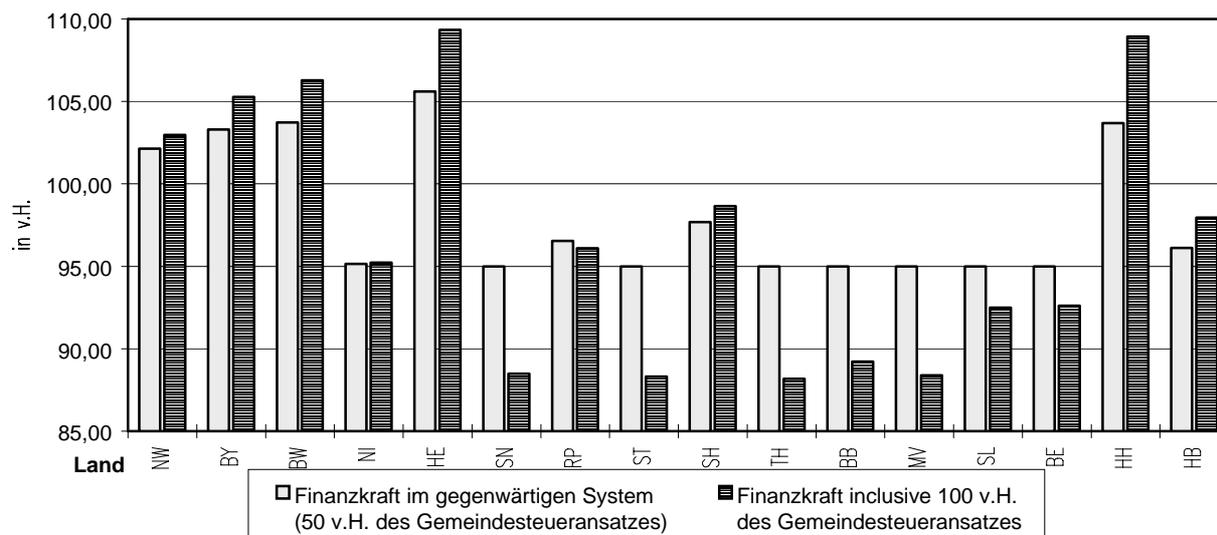
Dem gegenüber fehlt noch der äußerst schwierige empirische Nachweis der vier großen Geberländer für die beiden wichtigen Einzelelemente in ihrem Eckpunkte-Vorschlag:

- Der mit dem ersten Finanzausgleich entstandene Kompromissvorschlag zur nur hälftigen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft ist seiner Zeit damit begründet worden, dass bei den Realsteuern das Steueraufkommen und die durch die Steuerobjekte verursachten Lasten der Kommunen und des Landes in gewisser Weise miteinander verknüpft sein können; was aber keine Erklärung für die zwischenzeitlich den Kommunen zugestandenen Einkommen- und Umsatzsteueranteile ist.
- Die im Vergleich zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten anders begründete und in einem mehrschichtigen Verfahren auch wesentlich aufwendiger berechnete Einwohnerwertung der Kommunen steht zum einen unter grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Vorbehalten. Zum anderen stellt sich auch die Frage, wie die im Rahmen der Gebietsreform der 70er Jahre entstandenen gebietsmäßig weit aufgefächerten kommunalen Gebilde im Vergleich zu den gewachsenen Kommunen in anderen Ländern zu werten sind, wo keine so umfassende Gebietsreform stattgefunden hat (z.B. in Schleswig-Holstein und den neuen Ländern).

Diese für die vier großen Geberländer „milliardenschweren“ und für den Zusammenhalt der Gruppe wichtigen Einzelelemente werfen aus Sicht der Landesregierung im übrigen auch ein bezeichnendes Licht auf das in der öffentlichen Diskussion gerne angeführte Argument der „einfacheren Ausgestaltung“ ihres Vorschlages.

Verfassungsgemäß sind auch alle Vorschläge im FMK-Bericht im Hinblick auf die Frage nach der Erhaltung der Rangreihenfolge und der Nivellierung. Hochgerechnet auf der Grundlage einer Pressenotiz der hessischen Landesregierung vom 6.6.2000 streben diese Länder eine Umschichtung um rd. 2 Mrd. DM netto zu ihren Gunsten und zu Lasten von Schleswig-Holstein und den anderen Länder an. Wie ungerechtfertigt die Klage der reichen Geberländer über eine Nivellierung der Länderfinanzkraft ist, zeigt sich deutlich, wenn die im bisherigen Länderfinanzausgleichsverfahren

einfach ausgeblendet 50% der Gemeindesteuerkraft - was immerhin 55 Mrd. DM ausmacht - mit in die Betrachtung einbezogen werden. Die Finanzkraftspanne zwischen dem reichsten und ärmsten Land beträgt dann 21%-Punkte und geht von 88% bis 109% des Durchschnitts.



	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
	102,14	103,30	103,72	95,15	105,60	95,00	96,53	95,00	97,68	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00	103,69	96,11
	102,96	105,27	106,29	95,22	109,34	88,49	96,09	88,30	98,66	88,18	89,21	88,38	92,50	92,61	108,93	97,96

Außer der „nackten Forderung“ nach mehr Geld bleibt von der Argumentation der großen und reichen Ländern nur noch die postulierte sogenannte „Anreizgerechtigkeit“ ihres Vorschlags. Wie sieht dieser Vorschlag im Vergleich zum gegenwärtigen Recht und dem Vorschlag der 10er Gruppe aus? In der reinen Lehre soll es danach nur einen einzigen Prozentsatz geben (genannt werden vielfach 50%), um den die zum Länderdurchschnitt noch fehlende Finanzkraft der armen Ländern angehoben werden und mit dem die überdurchschnittliche Finanzkraft der reichen Länder zur Finanzierung abgeschöpft werden soll.

Gegenwärtig ist es so, dass alle besonders finanzschwachen Länder (insbesondere Ostländer) auf 92% des Durchschnitts angehoben werden und die Differenz zwi-

schen 92% und 100% um 37,5% angehoben wird. Für die reichen Länder gilt ein 3-Stufen-Tarif von 15%, 66% und 80%.

Im Vergleich ist wichtig, dass nach der gegenwärtigen Regelung und dem Vorschlag der 10er-Gruppe eine Mindestausstattung von 95% des Durchschnitts für jedes Land sicher gestellt ist, während das bei einem durchgehend linearen Tarif nicht mehr gegeben ist. Dass eine durchgängig lineare Anhebung zur Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland bei einer originären Steuerkraft der neuen Länder von 80% des Länderdurchschnitts wohl jetzt und in absehbarer Zukunft nicht ausreicht, wird seit kurzem auch von Hessen nicht mehr in Abrede gestellt. Wie aus der Pressemitteilung der hessischen Landesregierung vom 6.6.2000 hervor geht, sollen die finanzschwächsten Länder jetzt doch wieder auf ein vorgegebenes Mindestniveau (genannt werden die bekannten 95%) gehoben werden. Und was ist mit der sogenannten Anreizgerechtigkeit und dem einfacheren System? „Negative Anreizeffekte“ sollen dadurch ausgeschlossen werden, „dass dabei sicherzustellen ist, dass sowohl Zahler - wie auch Empfängerländer immer ein bestimmter Teil der Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern verbleibt“.

Zu den „negativen Anreizeffekten“ ist im übrigen anzumerken, dass Bayern ja auch nicht durch den jahrzehntelangen Bezug von Ausgleichsleistungen daran gehindert wurde, sich von den hinteren Rängen auf einen der vorderen Plätze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit voran zu arbeiten.

Vor diesem genannten Hintergrund definiert sich die Haltung der schleswig-holsteinischen Landesregierung in dem anliegenden FMK-Bericht.

In Deutschland haben wir große regionale und sektorale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zwischen den Ländern. Die originären Steuereinnahmen der Länder sind entsprechend unterschiedlich; ebenso die Ausgabenbelastung. Die Ausgleichsmasse beträgt im horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern unter Berücksichtigung der Umsatzsteuergänzungsanteile (bis 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer gehen vorab an die besonders steuerschwachen neuen Länder) rd. 30 Mrd. DM und bei den Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sanierungs- und Übergangs-BEZ) rd. 22 Mrd. DM (Anlage 3). Der Finanzausgleich ist nicht in der Lage die

Ursachen unterschiedlicher Wirtschafts- und damit Steuerkraft zu beseitigen, sondern nur die Folgen zu mildern. Dieses, weil auch nach Finanzausgleich real signifikante Unterschiede bestehen bleiben und weil unterschiedliche Vorbelastungen außerhalb Betracht bleiben.

Nach der erfolglosen Klage von Hessen, Baden-Württemberg und Bayern beim Bundesverfassungsgericht zum Länderfinanzausgleich betreiben jetzt die vier Geberländer intensiv ihre Forderung nach Umschichtung der Finanzausgleichsmasse zu ihren Gunsten. So weit der Bund nicht ausgleichend eingreift, sind Schleswig-Holstein und alle übrigen Länder negativ betroffen.

Die verfügbare Finanzmasse bestimmt, ob und inwieweit ein Land eigenständig handeln und auch wirtschaftliche Fortschritte erzielen kann. Schleswig-Holstein ist bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland eines der finanzschwächsten Länder gewesen. Heute liegt es von der Finanzkraft her an der Grenze zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Wir brauchen auch in Zukunft eine kontinuierliche, berechenbare Entwicklung der Einnahmen, um weitere Fortschritte zu erzielen.

Für Schleswig-Holstein ist aber auch die weitere Entwicklung des norddeutschen Raumes - und hier vor allem der Metropole Hamburg - von äußerster Wichtigkeit. Könnten die Forderungen der vier großen Geberländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen durchgesetzt werden, würde allen norddeutschen Ländern Finanzkraft in nicht mehr kompensierbarem Umfang entzogen. Die Abschaffung der verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch sehr gut begründeten und empirisch in der vorliegenden Höhe nachgewiesenen Einwohnerwertung der Stadtstaaten zielt auf die drei großen Metropolen und Wirtschaftszentren Hamburg, Bremen und Berlin und würde allein schon einen Verlust in Milliardenhöhe bedeuten mit der Folge einer entscheidenden Schwächung des gesamten norddeutschen Wirtschaftsraumes.

Von daher deckt der Eckpunkte-Vorschlag der 10er-Gruppe die unmittelbaren Interessen des Landes Schleswig-Holstein ab, beinhaltet aber gleichzeitig einen internen Kompromiss zwischen diesen Ländern in der Gruppe, um als Gruppe gleichwertige Verhandlungspartner gegenüber den vier großen Ländern sein zu können.

In diesem Sinne sind für die schleswig-holsteinische Landesregierung die Eckpunkte der Länder im FMK-Bericht Ausgangspositionen für Verhandlungen, auf deren Grundlage noch eine gemeinsame Lösung gefunden werden muss. Das Länderfinanzausgleichsverfahren ist komplex und schwierig zu durchschauen. Ein einfacheres und transparenteres System sollte aus Sicht der Landesregierung angestrebt werden. Unabdingbare Voraussetzung ist allerdings, dass im Ergebnis jedes Land über eine aufgabengerechte Finanzausstattung verfügt. Dabei wird die Antwort auf die Frage, welche Finanzausstattung aufgabengerecht ist, davon abhängen, in welches Gesamtsystem der Finanzverfassung der Länderfinanzausgleich eingebunden ist.

4. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Eine an der Aufgabenstellung der Länder orientierte Finanzausstattung lässt sich regulierend beeinflussen über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel einerseits wie über die Festlegung der wahrzunehmenden Aufgaben andererseits. Der aktuelle Diskussionsprozess zwischen den Ländern über eine „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ und eine mögliche Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder steht noch am Anfang. Erst wenn die Länder sich auf eine gemeinsame Position geeinigt haben, besteht eine Chance auf Realisierung gegenüber dem Bund. Die schleswig-holsteinische Landesregierung wird sich konstruktiv in die Verhandlungen einbringen.

Im Ergebnis ist fest zu stellen, dass die Staatspraxis zu immer stärkerer Zentralisierung führte und damit die eigene politische Schwerpunktsetzung bei den Ländern stark eingeengt hat. Die Antwort auf die Frage, ob die bundesstaatliche Ordnung oder irgendein neues System „besser“ ist, erfordert eine Verständigung zumindest über Eckwerte des zu Grunde zu legenden Ziel- und Wertesystems. Zu bedenken sein wird hierbei vor allem auch, dass das Ziel „Stärkung der Länderkompetenz“ in einem natürlichen Spannungsverhältnis steht zum Ziel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“.

Die finanziellen Auswirkungen werden - wie bei der Frage nach dem besseren Finanzausgleich - nicht zu vernachlässigen sein. Denn eine höhere Eigenständigkeit der Länder im Aufgabenbereich wird nur real, wenn die finanziellen Mittel vorhanden sind. Ebenso wäre Länderautonomie in der Steuergesetzgebung nicht nur anzustreben, um bundesgesetzlich festgeschriebene Aufgaben und Ausgaben zu finanzieren. Steuergesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und den Ländern und Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern stehen in einem engen Verhältnis und sind nur in der Gesamtschau zu bewerten; d.h. eher am Ende als am Anfang des Diskussionsprozesses.

4.1 Steuergesetzgebungskompetenz

Für das geltende Steuersystem ist festzustellen,

- dass die Steuergesetzgebungskompetenz fast ausschließlich in der Hand des Bundes ist,
- dass die gemeinsamen Ertragsbeteiligung bei den Gemeinschaftsteuern stabilisierende Wirkung hat und
- dass die Verwaltungszuständigkeiten sich grundsätzlich bewährt haben; allerdings sollte die Ermächtigung des Bundes zum Erlass von Verwaltungsvorschriften gem. Art.108 Abs.7 GG bei Übertragung von Steuergesetzgebungshoheit auf die Länder zurückgeführt werden.

Die Wirkungen des gegenwärtigen Systems sind also nicht durchgängig negativ, so dass der Weg stärkerer Länderkompetenz im Steuerbereich sich nicht von vornherein aufdrängt. Mögliche Nebenwirkungen sind sorgfältig abzuwägen, wie u.a. fehlende stabilisierende Wirkung von Gemeinschaftssteuern zwischen den Ebenen, Nichtberücksichtigung von Steueraufkommensanteilen im Finanzausgleich mit dem Effekt zunehmenden Auseinanderklaffens der Einnahmesituation von strukturschwachen und strukturstarken Ländern, schlechtere Ausgangssituation der finanzschwachen Länder beim Steuerwettbewerb wegen der niedrigeren Steuerbemessungsgrundlagen pro Einwohner oder auch notwendig werdender Personalmehrbedarf vor allem

für kleinere Länder wegen des erweiterten Aufgabenspektrums der Landessteuer-
verwaltungen.

Welche neuen Formen der Steuergesetzgebungskompetenz sind grundsätzlich
denkbar?

- Der Bund ist für bestimmte Steuern nicht mehr zuständig; sondern diese unterlie-
gen allein der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Soll gleichwohl die Einheit-
lichkeit der Steuergesetzgebung in Grenzen erhalten bleiben, müsste eine Län-
derkoordinierung z.B. über ein neues Ländergremium erfolgen, was im Ergebnis
zu einem entsprechenden Souveränitätsverlust der Ländern und deren Organen
sowie zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen würde.
- Die Steuergesetzgebung wird von der konkurrierenden Gesetzgebung in die
Rahmengesetzgebung des Bundes verlagert. D.h. es würde Gestaltungsspielraum
für die Länder geschaffen und Abweichungen in der Steuergesetzgebung in Ma-
ßen zugelassen. Nachteile wären, dass ein Steuerwettbewerb zwischen den Län-
dern negative Effekte insbesondere für die finanzschwachen Länder haben und
eine Behinderung europäischer Harmonisierungsbemühungen eintreten könnte.
- Eine noch stärkere Verflechtung ergäbe sich gegenüber den beiden anderen Al-
ternativen, wenn der Bundesrat auch das Zustimmungsrecht zu allen Bun-
dessteuern erhielte. Das würde zwar einen Machtzuwachs der Länder bedeuten;
allerdings würde die Entscheidungskompetenz des Bundes eingeschränkt, ohne
dass den Ländern hieraus eigene Gestaltungskompetenzen entstünden.

Ist eine Stärkung der Länderkompetenz im Steuerbereich das Ziel, so stellt die Alte-
rnative 2 den offeneren Ansatz für mehr Steuergesetzgebungshoheit dar, weil hier-
durch nicht die Abhängigkeit der Länder vom Bund durch die Abhängigkeit von ei-
nem neu geschaffenen Gremium aller Länder getauscht wird, sondern das Land für
sich alleine die Entscheidungen treffen kann.

Im Raum stehen folgende konkrete Modellansätze mit stärkerer Länderkompetenz für einzelne Steuerarten, wobei eine Kombination der Ansätze vielfach möglich ist.

- (1) Die Länder könnten Gesetzgebungskompetenz bei den Steuern übernehmen, deren Ertrag den Ländern zufließt, wie Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Kfz-Steuer.

Das hätte den Vorteil, dass bei jeder dieser Steuern die flexiblere und gezieltere Anpassung der Steuersätze an die regionalen und örtlichen Verhältnisse möglich ist.

Nachteilig ist, was mit jeder Stärkung der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder verbunden ist: Es sind negative Nebenwirkungen für finanzschwache Länder durch den Steuerwettbewerb sowie die Behinderung europäischer Harmonisierungsbestrebungen zu erwarten. Unter Umständen sind zusätzliche Regelungen erforderlich, um Steuergestaltungen im Hinblick auf die unterschiedliche Steuerhöhe zu vermeiden (Steueroasen-Diskussion).

- (2) Bei einem strikten Trennsystem könnten zwei Varianten angedacht werden.
Variante 1: Verschiedene Steuerarten könnten auf die verschiedenen Ebenen aufgeteilt werden; wie z.B. Umsatzsteuer auf den Bund und Einkommensteuer auf die Länder
Variante 2: Parallele Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz von Bund und Ländern für bestimmte Steuerarten.

Beide Varianten führen schlagartig zu einem zunehmenden Machtzuwachs bei den Ländern. Allerdings würde das Steuersystem im Bereich der Steuern vom Einkommen sehr unübersichtlich (unterschiedliche Bemessungsgrundlagen und Tarife entsprechend der jeweiligen Einkommen- bzw. Körperschaftsteuergesetze). Variante 2 hat gegenüber Variante 1 allerdings den Vorteil, dass die Stabilisierungswirkung der Ertragsbeteiligung beider Ebenen an wichtigen Steuern erhalten bleibt und die Einnahmenunterschiede auch zwischen den Ländern nicht so gravierend sein würden. Zur Vermeidung einer Überbelastung von Bürgerinnen und Bürgern wäre wohl in jedem Fall ein Gremium er-

forderlich, das gewisse Obergrenzen für die Steuererhebung der einzelnen Ebenen festlegt.

- (3) Als weitere Modelle mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten, bei denen die verschiedenen Ebenen auf die gleichen Steuern zugreifen; werden diskutiert:
- Tarifgestaltungsrecht für verschiedene Ebenen bei bestimmten Steuern,
 - Hebesatzrechte für verschiedene Ebenen, indem z.B. bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz lediglich Regelungen zur Bestimmung der Messbeträge festgelegt werden,
 - Zuschlagsrechte für verschiedene Ebenen, indem z.B. Einkommen- und Körperschaftsteuer Gemeinschaftsteuern bleiben, aber neben dem Bund können die Länder eine Ergänzungsabgabe hierzu erheben.

Die Länderkompetenz ist am höchsten beim Tarifgestaltungsrecht und am geringsten beim Zuschlagsrecht mit entsprechenden Auswirkungen auf mögliche Steuersätze und Unterschiedlichkeit der Steuergesetzgebung. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass möglicherweise kleinere Steuerverwaltungen überfordert sein können und zusätzliches Personal erforderlich wird, wobei diese Wirkung beim Zuschlagsrecht nicht in dem Umfang auftreten wird.

4.2 Gemeinschaftsaufgaben; Finanzhilfen des Bundes

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung von Investitionen der Länder (Landesaufgaben) auf der Grundlage von zwei Verfassungsartikeln.

In der Verfassung sind ausdrücklich im Einzelnen genannt

- Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG, wie
Ausbau und Neubau von Hochschulen einschl. der Hochschulkliniken,
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
- und Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b GG - Bildungsplanung -.

Pauschal, ohne ausdrückliche Nennung im Einzelnen sind Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen möglich, wie vor allem

- Stadtsanierung und Stadtentwicklung,
- Ausbau von Verkehrswegen der Gemeinden,
- Wohnungsbauförderung,
- Investitionen für den Aufbau der neuen Länder.

Wesentliche Kritikpunkte an den Gemeinschaftsfinanzierungen sind

- die Verzerrung der „relativen Preise“ der Mischfinanzierungen zu Lasten von Landesprogrammen und
- ein erhöhter Koordinierungsaufwand bei Planung und Vollzug.

Von daher steht die Landesregierung Änderungen bei den Mischfinanzierungen grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber, deren Einzelheiten vertiefter Erörterung bedürfen. Auf Grund der wichtigen Finanzausgleichswirkung für finanz- und strukturschwache Länder ist aber eine entscheidende Voraussetzung, dass bei Änderungen von Mischfinanzierungstatbeständen jedes Land weiterhin über eine unveränderte Finanzausstattung verfügt. Geprüft werden muss auch, inwieweit ein bundeseinheitlicher Ordnungsrahmen notwendig ist.

Die Bereitschaft des Bundes hierzu - ohne dabei die Mittel zu kürzen - ist bisher nicht sehr ausgeprägt gewesen. Hinzu kommt, dass die Bundesmittel zwischen den neuen Ländern, den Stadtstaaten, den finanzstarken alten Ländern und den finanzschwachen alten Ländern ungleich verteilt sind (Anlage 4):

- Art. 91a GG: Neue Länder weit überdurchschnittlich pro Einwohner,
- Art. 91 b GG: Stadtstaaten weit überdurchschnittlich pro Einwohner; ansonsten relativ gleiche Verteilung unter den übrigen Ländern,
- Art. 104 a Abs. 4 GG: Neue Länder weit überdurchschnittliche und finanzschwache alte Länder leicht überdurchschnittliche Beteiligung.

Bei einem alleinigen Ausgleich der entfallenden Bundesmittel durch entsprechend erhöhte Länderanteile an der Umsatzsteuer würden die neuen Länder die größten

Verlierer sein. Ob sich das Problem grundsätzlich lösen lässt - z.B. indem nur ein teilweiser Ausgleich über einen erhöhten Umsatzsteuer-Anteil der Länder erfolgt und der größere Rest über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gezielt an die besonders betroffenen neuen Länder und die finanzschwachen Altländer erfolgt - oder nicht, wird sich endgültig erst in den noch ausstehenden Verhandlungen klären.

4.3 allgemeines Verhältnis von Regelungskompetenz, Aufgaben- und Ausgabenlast

Ansatz für die Ministerpräsidenten, sich mit diesem Thema zu befassen, war die Debatte über einen Übergang von der Aufgabenkonnexität zur Gesetzeskonnexität. Nach dem in Art. 104 a Abs. 1 GG verankerten Prinzip der Aufgabenkonnexität knüpft die Ausgabenkompetenz an die Aufgabenkompetenz an, d.h. Bund und Länder tragen in der Regel jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Damit muss die Gebietskörperschaft, die für den Vollzug der Aufgabe verantwortlich ist, auch für die Finanzierung Verantwortung übernehmen, unabhängig davon, wer die gesetzliche Regelung geschaffen hat. Gegen diese Abkoppelung der Finanzierungsverantwortung von der Gesetzgebungszuständigkeit wurde vor allem von kommunaler Seite wiederholt der Vorwurf erhoben, der Bund beschließe Gesetze zu Lasten der Länder und Kommunen; der Bund entscheide und die Länder und Kommunen zahlen.

Zu diesem Thema liegt der länderoffenen Arbeitsgruppe ein Bericht vor. Dieser grundsätzliche Beitrag Bayerns diskutiert folgende Lösungsalternativen:

4.3.1. Einführung von Gesetzeskonnexität

Damit würde die Finanzierungsverantwortung an die Gesetzgebung anknüpfen. Der Bund müsste den Ländern die Kosten erstatten, die durch Bundesgesetze verursacht sind.

4.3.2. Einführung einer Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, die den Ländern Ausgaben auferlegen

Die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen knüpft nicht generell daran an, dass den Ländern Ausgaben durch die Gesetze entstehen. Ein Vorschlag, im Grundgesetz festzulegen, dass zu Lasten der Länder ausgabenwirksame Bundesgesetze unabhängig von ihrem sonstigen Inhalt nur mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden dürften, wurde bereits in der Enquetekommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (1973-1976) beraten, aber nicht positiv votiert. In den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission (1991-1993) hielt es die Länderseite für angebracht, die Problematik im Rahmen des Bereichs Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren zu lösen. Die Frage wurde dann aber bis zu einer Behandlung der Finanzverfassung zurückgestellt.

4.3.3. Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder

a) Einnahmenseite

Der Kritik, dass den Ländern Aufgaben auferlegt werden können, ohne dass sie die Möglichkeit hätten, selbst zusätzliche Steuermittel zu erschließen, könnte mit der Gewährung von mehr Steuerautonomie für die Länder begegnet werden (*s. oben*).

b) Ausgabenseite

Da die Verwaltung überwiegend bei den Ländern liegt, könnte ein Auseinanderfallen von Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung vermieden werden, wenn die Gesetzgebung in diesen Fällen auch den Ländern übertragen würde.

Aus Sicht der Landesregierung sollte die geltende Regelung grundsätzlich beibehalten werden; sie hat sich im Prinzip bewährt. Zwar ist es nicht unproblematisch, dass der Bund den Ländern neue Aufgaben zuweisen kann, ohne sich an den Vollzugskosten beteiligen zu müssen. Dennoch ist eine generelle Kostentragungspflicht des Bundes bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder abzulehnen. Der

Bund müsste sich dann in erheblichem Umfang refinanzieren. Durch diese massive Umleitung von Finanzströmen auf den Bund würde die Dominanz des Bundes weiter gestärkt und die föderative Struktur geschwächt. Das bestehende System schützt hingegen vor gegenseitiger Einmischung in die Verwaltung. Die an die Vollzugskompetenz geknüpfte Finanzierungszuständigkeit gibt den Ländern jedenfalls teilweise die Möglichkeit, das Ausgabeverhalten zu beeinflussen. Das Interesse der gesetzesvollziehenden Landesverwaltung an einer sparsamen und wirtschaftlichen Durchführung des Bundesrechts sowohl bei den Zweckausgaben als auch bei den Verwaltungsausgaben muss erhalten bleiben.

Eine Ausnahme von der Aufgabenkonnextität zugunsten des Veranlasserprinzips ist dagegen bei den Geldleistungsgesetzen (Art. 104 a Abs. 3 GG) zu befürworten. Nach der geltenden Regelung tragen grundsätzlich die Länder die Kosten der von ihnen auszuführenden Geldleistungsgesetze des Bundes nach Art. 104 a Abs. 3 GG. Eine abweichende Aufteilung liegt allein im Ermessen des (Bundes-) Gesetzgebers. Erst bei einer Kostenbelastung der Länder von 25 % oder mehr bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates. In diesem Bereich haben die Länder bei den Zweckausgaben regelmäßig nur einen geringen Spielraum. Hier könnte der Vorschlag der Enquetekommission „Verfassungsreform“ aufgegriffen werden, bei Geldleistungsgesetzen des Bundes eine Beteiligungsquote des Bundes von 80 % der Zweckausgaben verpflichtend im Grundgesetz vorzusehen. Hierdurch würden insbesondere auch die Sozialhilfeausgaben und die Wohngeldausgaben, die stark regional streuen, erfasst. Weiterhin bietet es sich an, Sachleistungen mit in den Anwendungsbereich einzubeziehen, um rechtliche Abgrenzungsprobleme auszuräumen.

Ansonsten liegt das wirksamste Mittel, um Regelungskompetenz/Aufgaben- und Ausgabenkompetenz zusammenzuführen, in der Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Eine völlige Entflechtung in dem Sinne, dass Regelungs- und Vollzugskompetenz jeweils nur beim Bund oder nur bei den Ländern liegen, sollte jedoch nicht weiter verfolgt werden. Die grundsätzliche Vollzugskompetenz - auch für Bundesgesetze - ist faktisch die wichtigste Kompetenz der Länder. Das Trennungsprinzip würde angesichts der Erfahrungen, wonach die Bedeutung der Bundesgesetzgebung stets zugenommen hat, zu mehr zentralistischer Bundesverwal-

tung auch auf regionaler Ebene führen. Dies wäre nicht im Interesse der Eigenständigkeit der Länder.

4.4 Ausschließliche Gesetzgebung, konkurrierende Gesetzgebung, Rahmengesetzgebung

Seine (vertikal) gewaltenteilende Wirkung kann der Föderalismus nur entfalten, wenn Bund und Länder gleichermaßen über substantielle Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Ein solcher Zustand ist in der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Das Grundgesetz ging zwar ursprünglich nicht von einem Übergewicht des Bundes aus. Im Laufe der Jahre hat sich die Verteilung zwischen Bund und Ländern jedoch zu Lasten der Länder verschoben. Der Bund hat in zunehmendem Umfang Kompetenzen beansprucht, insbesondere über die Bedürfnisklausel zur Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 72 Abs. 2 GG und die Möglichkeit zur regelungsintensiven Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG. Gerade in den letzten Jahren haben die Länder außerdem (allerdings weitaus weniger als der Bund) im Zuge der europäischen Einigung weitere Hoheitsrechte abgegeben.

Im Rahmen der noch im Anfangsstadium befindlichen Neuordnungsdiskussion werden konkret folgende Gegenstände von einigen Ländern benannt:

- Abschaffung von Annexkompetenz und Kompetenz kraft Sachzusammenhang
- Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung (Überführung in Bundes- bzw. Landes-, ggfs. Rahmenkompetenz)
- Rückholung von Kompetenzen (Streichen einzelner Kompetenztitel aus dem Katalog der Art. 74 und 74 a GG, z.B. für die Bereiche des landwirtschaftlichen Pachtwesens und des Siedlungs- und Heimstättenwesens sowie der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser)
- Überführung einzelner Kompetenzen von der konkurrierenden in die Rahmengesetzgebung, z. B. für die Bereiche Notariat, Berufsbildung, Bergbau, Energiewirtschaft und die Grundsätze regionaler Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderung, Regelung der Krankenhauspflegesätze)
- Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz (Überführung entweder in Landes- oder Bundeskompetenz)

- Streichung/Ausdünnung einzelner Kompetenztitel aus Art. 75 GG, z.B. Bereich Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege
- Modifizierung der Zustimmungserfordernisse

Diese Vorschläge sind überwiegend bereits im Rahmen der Verfassungsdiskussion zu Beginn der 90er Jahre erörtert worden. Sie haben zumeist schon damals (auch mit den Stimmen Schleswig-Holsteins) keine Mehrheit gefunden.

Die Landesregierung hat sich stets für eine Stärkung der Länderkompetenzen eingesetzt und wird dies auch weiterhin tun. Es wird aber keine Notwendigkeit grundlegender Veränderungen gesehen. Vorrangig ist eine umfassende Bereinigung der Zuständigkeitskataloge zugunsten der Länder. Ob entsprechende Bemühungen erfolgreich sein werden, ist jedoch eine offene Frage.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es in jüngerer Zeit bereits Modifizierungen des Verfassungsrechts gegeben hat durch höhere Anforderungen an die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sowie die Einfügung von Art. 125 a GG. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift gilt Recht, das aufgrund des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. erlassen worden ist, als Bundesrecht fort; durch Bundesgesetz kann jedoch bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Entsprechendes gilt für rahmenrechtliche Vorschriften, die nach der Neufassung des Art. 75 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen werden könnten. Die Möglichkeiten, die durch diese Änderungen eröffnet werden, sind bisher noch nicht ausgeschöpft worden; hier werden noch Handlungsfelder gesehen. Die Landesregierung wird zudem alle Bemühungen unterstützen, dass Gesetze im Bereich der Rahmengesetzgebung tatsächlich nur Rahmen bilden und von Detailregelungen absehen.

4.5 Ausblick

Durch die Weiterentwicklung der Europäischen Union und den erfolgreichen Prozess der europäischen Integration stellen sich neue Herausforderungen für den deutschen Föderalismus. Insbesondere die voranschreitende Kompetenzverflechtung macht aus Sicht der deutschen Länder eine Kompetenzabgrenzung zwischen den

verschiedenen Ebenen nötig. Dies betrifft insbesondere in den Bereichen Dezentralität und Subsidiarität die Frage nach den Kompetenzen zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und z.B. den Ländern, aber auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Rahmen des innerdeutschen Entscheidungsprozesses.

In einer Besprechung der Ministerpräsidenten mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission am 25. Mai 2000 haben die Länder deutlich gemacht, dass sie von der laufenden Regierungskonferenz einen substantiellen Einstieg in eine präzisere Ausgestaltung der Aufgabenverteilung und damit der unterschiedlichen Verantwortung innerhalb der EU erwarten.

Nach der Auffassung der Landesregierung muss eine Reform des Föderalismus insbesondere den drei folgenden Zielsetzungen genüge tun:

Zunächst ist die reale Handlungs- und Gestaltungsmacht aller Länder zu stärken. Gliedstaatliche Autonomie bewährt sich in substantiellen Kompetenzen und einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Die Stärkung von Bürgernähe, der Ausbau der Demokratie durch erweiterte Befugnisse der Landesparlamente sowie eine Berücksichtigung regionaler Besonderheiten durch eigene Gestaltungsmacht der Länder in Gesetzgebung und Verwaltung muss einher gehen mit der Beseitigung struktureller Disparitäten zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen. Nur auf diese Art und Weise kann Länderautonomie Wirklichkeit werden. Formelle Kompetenzerweiterung ohne Beachtung der materiellen Ausnutzungsbedingungen führen zu einem asymmetrischen Bundesstaat und schwächen die bundesstaatliche Ordnung.

Darüber hinaus sind sowohl Selbstbestimmung als auch Mitbestimmung in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozessen neu in der Form auszubalancieren, dass die reale Problemlösungs- und Reformfähigkeit in Bund und Ländern durch mehr Flexibilität gestärkt wird. Kriterium für eine problembezogene, sektorale Anpassung der Entscheidungsstrukturen sollte ihr realer Beitrag zu einer produktiven Modernisierung grundgesetzlicher Sozialstaatlichkeit unter Wahrung von Gemeinschaftlichkeit sein. Eine mögliche Entflechtung von Kompetenzen, das eigenverantwortliche Handeln von Bund und Ländern und der Mut zu mehr Wettbewerb der Ideen müssen auf eine Optimierung der Versorgung mit öffentlichen Gütern sowie auf eine Stärkung von Wachstum und Beschäftigung abzielen. Eine Reform des Föderalismus darf kein Selbstzweck sein.

Weiterhin ist der Vielfalt der Wege zum Ziel der Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse mehr Raum zu geben. Ein politischer Wettbewerb der Ideen und Konzepte muss sich an der spezifisch deutschen Grundstruktur einer funktionalen Aufgabenteilung im kooperativen Bundesstaat orientieren und muss gleichzeitig die strukturell unterschiedlichen Ausgangsbedingungen berücksichtigen.