

Politik durchschaubar machen

Selbstverantwortung übernehmen

Länder stärken

Ein Diskussionsbeitrag der CDU-Rheinland-Pfalz für eine Reform des Bundesstaates in Deutschland

Präambel

"Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat." So lautet Art 20. Abs. 1 des Grundgesetzes. Der Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes stellt auch das in diesem Artikel verankerte Prinzip der Bundesstaatlichkeit unter Revisionsschutz. Die verfassungsrechtliche und die politische Entwicklung Deutschlands und spätestens mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und den Verträgen von Maastricht und Amsterdam auch der Europäischen Union haben aber dazu geführt, dass sich Kompetenzen, Aufgaben und politische Handlungsinstrumente so weit auf den Bund und die Gemeinschaftsorgane der EU verlagerten, dass die Substanz der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands zumindest teilweise in Frage gestellt ist. Über diese Feststellung gibt es einen weitgehenden Konsens in der politischen und wissenschaftlichen Debatte.

Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich aufgrund der Klagen der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zwingt Bund und Länder zu Korrekturen des Finanzausgleiches, die ohne eine Besinnung auf die Grundlagen des Föderalismus kaum sachgerecht zu lösen sind.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Auseinandersetzung über dieses Thema seit einiger Zeit eine immer breitere Öffentlichkeit erfasst. Inzwischen haben private und öffentliche Einrichtungen Expertengremien eingesetzt, die zum Teil weitreichende Vorschläge zur Reform des Föderalismus vorgelegt haben. Auf der staatlichen Ebene haben die Ministerpräsidenten der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen gemeinsame Vorschläge veröffentlicht. Der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder haben eine gemeinsame Arbeitsgruppe gebildet, aus der bisher noch keine konkreten Vorschläge bekannt geworden sind.

Vor diesem Hintergrund haben Landesverband und Landtagsfraktion der CDU Rheinland-Pfalz zum Ende des Jahres 1999 eine Kommission eingesetzt, die eine umfassende Konzeption für die Reform des Föderalismus und der Finanzverfassung als Grundlage für eine Beschlussfassung der Gremien von Partei und Fraktion erarbeiten sollte. Die CDU Rheinland-Pfalz will damit die Diskussion in der CDU Deutschlands und darüber hinaus voranbringen und für eine der großen Volksparteien zu verbindlichen Aussagen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kommen. Die Idee des Föderalismus ist für CDU und CSU seit ihrer Gründung entscheidender Teil ihres politischen Selbstverständnisses.

An der nachfolgenden Konzeption wirkten mit:

Staatsminister a.D. Dr. Georg Gölter MdL als Vorsitzender der Kommission

Hans-Josef Bracht MdL, CDU - Landtagsfraktion
LMR Dr. Paul Glauben, wiss. Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz
Herbert Jullien MdL, CDU - Landtagsfraktion
Dr. Werner Langen MdEP
Prof. Dr. Hans Heinrich Nachtkamp, Neustadt a.d. W.
Hans-Jürgen Podzun, Hauptgeschäftsführer der Industrie - und Handelskammer
Koblenz
Dr. Patrick Puhani, Universität St. Gallen
Dipl.-Volkswirt Frank Roland, Institut für Finanzwissenschaft der Universität Mainz
Min.Direktor a.D. Dr. Horst Schöberle, Bonn
Reimer Steenbock, Geschäftsführer des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz
Dr. Michael Sturm, Mainz
Helmut Klapheck M.A., CDU-Landtagsfraktion

Die Kommission hat den Stand der Diskussion in Deutschland und in europäischen Nachbarländern aufgenommen und geprüft. Sie hat zum Teil einstimmig, zum Teil mit Mehrheit das nachfolgende Konzept verabschiedet.

Der Landesvorstand der CDU hat einstimmig beschlossen, dieses Konzept als Diskussionsbeitrag der CDU Rheinland-Pfalz einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen.

I. Gründe für die Reform des Föderalismus

Die Bundesstaatlichkeit ist ein wesentliches Element der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, das unter den Revisionsschutz des Art. 79 Abs. 3 GG gestellt ist. Gesetzgebung und politische Gestaltung sind deshalb immer daran zu prüfen, ob sie die Bundesstaatlichkeit im rechtlichen Sinn ausreichend respektieren und auch dem politischen Sinn dieses Modells staatlicher Ordnung gerecht werden. Die politische Entwicklung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland, besonders aber seit der Finanzreform Ende der 60er Jahre macht es notwendig, den Charakter und die Funktion des Föderalismus in Deutschland erneut bewusst zu machen.

Seine Begründung und seine Funktionen findet der Föderalismus in folgenden Prinzipien:

Subsidiaritätsprinzip:

Es legt die Verantwortung des mündigen Menschen für sich selbst und seine Kompetenz fest, entsprechend zu entscheiden. Nur in solchen Fällen, in denen die individuelle Entscheidung – objektiv nachprüfbar – zu suboptimalen Ergebnissen führt, tritt die übergeordnete Gemeinschaft subsidiär für ihn ein. Für den Aufbau des Staates heißt das, dass zuerst zu prüfen ist, welche Entscheidungen sinnvoll auf der Ebene der Gemeinden und der Länder zu treffen sind, um erst dann dem Gesamtstaat seine Aufgaben zuzuweisen. In diesem Sinne ist das Subsidiaritätsprinzip auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland auch als Maßstab für die Ausgestaltung der Europäischen Union in den Maastrichter Verträgen verankert worden.

Gewaltenteilung:

Der Gefahr, dass politische Macht sich bei wenigen konzentriert, begegnet die demokratische Gewaltenteilung. Föderalistische Strukturen unterstützen sie; die Aufteilung der hoheitlichen Befugnisse zwischen Bund und Ländern sowie die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften geben der in der Verfassung institutionalisierten Machtverteilung eine zusätzliche Stütze. Zugleich eröffnet der gebietskörperschaftliche Föderalismus den Bürgerinnen und Bürgern bessere Möglichkeiten der direkten Teilhabe an der politischen Gestaltung der Lebensverhältnisse (funktionaler Föderalismus).

Transparenz und Vertrauen:

Für die Bürger werden politische Entscheidungen durchschaubarer und besser begründbar, wenn sie möglichst auf der unteren lokalen und regionalen Ebene angesiedelt sind. Auf diese Weise kann erreicht werden, dass auch in den sehr komplizierten modernen Gesellschaften der politische Prozess noch einigermaßen erklärbar und verstehbar bleibt. Die übergeordneten Ebenen, der Gesamtstaat und nun auch die Europäische Union gewinnen dann an Akzeptanz und Vertrauen bei den Menschen, wenn ihre Aufgaben klar bestimmt sind und das umfassen, wofür sie unverzichtbar sind und was die kleineren Einheiten erkennbar nicht leisten können. Es muss deshalb nicht erstaunen, wenn gleichzeitig weltweit Tendenzen beobachtet werden, die einerseits mit dem Begriff der "Globalisierung" benannt werden, auf der anderen Seite aber der Wunsch nach kleinräumigen Einheiten zum Ausdruck kommt ("global denken, lokal handeln").

Wettbewerb:

Souveränität und Selbstständigkeit der Länder können per definitionem zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, zu Erfolg und Misserfolg. Deshalb ist Föderalismus immer auch eine Wettbewerbsordnung. Es ist aber ein Missverständnis zu meinen, Wettbewerb sei eine Ordnung für Starke und Bevorteilte. Wettbewerb will vielmehr Offenheit für Erfolg und Misserfolg aller Beteiligten garantieren, zementierte, privilegierte Verhältnisse auflösen und jederzeit jedem neue Chancen eröffnen. Wie der wirtschaftliche Wettbewerb unter Privaten soll auch der Wettbewerb zwischen den öffentlichen Gebietskörperschaften in der Summe für alle zu besseren Ergebnissen führen. Wettbewerb ist geradezu ein Instrument, um im Gesamtstaat zu gleichwertigen, nicht aber unbedingt überall gleichförmigen Verhältnissen zu kommen.

- 1. Bundesstaatlichkeit zeichnet sich dadurch aus, dass dem Gesamtstaat Länder gegenüberstehen, deren originärer Charakter als Staaten eigene Gesetzgebungskompetenzen und politische Gestaltungsaufgaben voraussetzt. Diese Aufgaben sollen die Länder, auf eigener demokratischer Legitimation beruhend, im Rahmen der Verfassungsordnung selbstverantwortlich lösen. Bundesstaatlichkeit ist deshalb eine "Verbindung der Vielfalt zur Einheit" (Konrad Hesse), die sich in dem Spannungsverhältnis zwischen der Schaffung "gleichwertiger Lebensverhältnisse" (Art. 72 Abs. 2 GG) und der Erhaltung vorhandener Vielfalt ausdrückt. Die Länder sind der gesamtstaatlichen Verfassung unterworfen, die aber andererseits die Teilsouveränität der Länder achtet. Auf dieser Grundlage ist der Föderalismus eine Ordnung des Wettbewerbs für bessere Politik. Er folgt dem Prinzip der Subsidiarität, schafft vertikale Gewaltenteilung und stärkt Transparenz und Vertrauen für die politischen Entscheidungen.**
- 2. Die politische Entwicklung in Deutschland und in Europa hat den Föderalismus geschwächt, der diese Vorteile deshalb immer weniger entfalten kann. Deshalb muss der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland gestärkt und revitalisiert werden.**
- 3. Das Instrument der konkurrierenden Gesetzgebung, die Einrichtung der sog. "Gemeinschaftsaufgaben" von Bund und Ländern und die weiteren Mischfinanzierungen haben dazu geführt, dass die Gesetzgebungskompetenz immer weiter auf den Bund verlagert wurde und im Gegenzug die Länder eigenständige Gestaltung verloren und zu Mitentscheidungsorganen für die Bundesgesetzgebung wurden, die durch die Institution des Bundesrates ausschließlich durch die Länderexekutiven wahrgenommen wird. Das führte zu einer fortschreitenden Entmachtung**

der Länderparlamente. Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung wurden zusehends unter Verletzung des Konnexitätsprinzips voneinander getrennt.

4. Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden wurden sehr weitgehend miteinander verschränkt. Zugleich wurden die Regeln für den Finanzausgleich zwischen den Ländern und für die Gemeinden immer komplizierter und zunehmend konfliktanfällig.
5. Der fortschreitende Aufgabenzuwachs der Europäischen Union durch die Übertragung gesetzgeberischer Zuständigkeiten und durch die extensive Auslegung ihrer Zuständigkeiten durch die Europäische Kommission führt zu Problemen mit den Nationalstaaten und auch mit den deutschen Ländern. Zum Teil sind davon auch verfassungsmäßige Aufgaben der Länder betroffen. Die Ziele der bisherigen Vertragsänderungen bedeuten einen bewussten Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugunsten einer supranationalen Regelungskompetenz, die von Bundestag und Bundesrat mitgetragen wurden. Über diese Vertragsänderungen hinaus hat die Europäische Kommission immer wieder versucht, die ihr zugestandenene Rechte extensiv auszuweiten. Die von den deutschen Ländern geforderte künftige Kompetenzabgrenzung kann nur in einem intensiven Vorbereitungsprozess diskutiert und in der Europäischen Union mehrheitsfähig gemacht werden.

II. Gesetzgebung im Bundesstaat

Nach Artikel 30 Grundgesetz ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für den Bereich der Gesetzgebung wird diese allgemeine Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder in Artikel 70 Abs. 1 Grundgesetz "bereichsspezifisch" noch einmal herausgestellt: Die Länder haben das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Mit anderen Worten: Nicht die Länder brauchen einen Kompetenztitel, um gesetzgeberisch tätig werden zu können, sondern der Bund braucht ihn. Die Zuständigkeitsvermutung streitet für die Länder.

Diese Kompetenzverteilung soll durch einen eigens in das Grundgesetz aufzunehmenden Kompetenzkatalog der Länder verfassungspolitisch stärker in das Bewusstsein gerufen werden. Verfassungsrechtlich hat diese Bestimmung keine konstitutive Bedeutung, sondern ihr kommt lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Da die Regeln der Artikel 30 und 70 Grundgesetz, die die Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder bereits enthalten, nicht ausgehöhlt werden sollen, darf die Aufzählung nur beispielhaft und nicht abschließend sein.

6. In das Grundgesetz wird eine Kompetenznorm für die Länder aufgenommen, die

wie folgt lauten kann:

"Die Länder haben, soweit sich aus den Artikeln 74 a, 75, 84, 85, 87 und 109 nichts anderes ergibt, die ausschließliche Gesetzgebung insbesondere über

1. ihre eigene staatliche Organisation einschließlich des Rechts des öffentlichen Dienstes, des Haushaltsrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts,

2. das Kommunalrecht,
 3. das Schulwesen,
 4. das Hochschulwesen,
 5. die Medien einschließlich der Presse,
 6. das Allgemeine Gefahrenabwehrrecht einschließlich des Versammlungsrechts,
 7. das Baurecht, das Bodenrecht und das Wohnungswesen,
 8. das Straßenrecht (mit Ausnahme der Bundesfernstraßen) und den öffentlichen Personennahverkehr.
- Der Artikel 70 GG bleibt unberührt."**
- Für den Art 105 GG, der die Gesetzgebungskompetenz für das Finanzwesen regelt, entfällt die konkurrierende Gesetzgebung aus Absatz 2. Stattdessen werden im Rahmen des vorgeschlagenen Trennsteuersystems (s.u.) die Gesetzgebungskompetenzen eindeutig zugeordnet.**

Die Länder verlieren zunehmend zu Gunsten des Bundes an gesetzgeberischer Kompetenz. Dazu hat die konkurrierende Gesetzgebung maßgeblich beigetragen. Nicht nur, dass der Kompetenzkatalog der konkurrierenden Gesetzgebung immer umfassender wurde, sondern der Bund hat von diesen Möglichkeiten auch weitgehend Gebrauch gemacht. Die Grundregel der konkurrierenden Gesetzgebung, dass die Länder so lange und so weit das Recht zur Gesetzgebung haben, so lange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, wurde in der Verfassungswirklichkeit in das Gegenteil verwandelt: Die Länder haben nur dann die Gesetzgebungskompetenz, so weit und so lange der Bund ausnahmsweise von ihr keinen Gebrauch macht.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung grundlegend umzugestalten, indem zum Einen der Bestand an Materien, die der konkurrierenden Kompetenz unterliegen, durchforstet und zu Gunsten der Länder verringert wird. Zum Anderen ist die konkurrierende Gesetzgebung durch eine sog. Grundsätze-gesetzgebung, wie sie nach Artikel 91 a Abs. 2 für die Gemeinschaftsaufgaben und nach Artikel 109 Abs. 3 für die Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern gilt, zu ersetzen. Allerdings sollte sich an den in Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz enthaltenen Vorgaben, wann der Bund überhaupt von seiner - dann Grundsätze-gesetzgebungskompetenz - Gebrauch machen darf, nichts ändern. Nicht jede Ungleichheit vermag also eine Angleichung zu rechtfertigen.

Es sollte mithin kein bundesverfassungsrechtlicher Zwang für die Länder geschaffen werden, von den Ausgestaltungsmöglichkeiten der bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze überhaupt Gebrauch machen zu müssen. Vielmehr liegt diese Entscheidung in ihrem - allerdings nicht freien, sondern nach Maßgabe des Artikel 72 Abs. 2 GG rechtlich gebundenen - Ermessen. So kann etwa die Pflicht zur näheren Ausgestaltung der Grundsätze bestehen, wenn grundsätzliche Lebensbedingungen der einzelnen Bürger berührt sind. Die Länder haben somit die Möglichkeit, nach bestimmten gemeinsamen Bundesgrundsätzen eigenständig Materien zu regeln, die sie unmittelbar betreffen. Außerdem hätte sich mit der Schaffung einer Grundsätze-gesetzgebung an Stelle der konkurrierenden Gesetzgebung auch der Streit erledigt, ob der Bund abschließend oder nur zum Teil von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat (vgl. Artikel 72 Abs. 1 GG).

1. **Die konkurrierende Gesetzgebung wird zu Gunsten einer Grundsätze-gesetzgebung abgeschafft, d.h. den Ländern werden bundesrechtlich bestimmte Grundsätze vorgegeben, an die sie bei der näheren landesrechtlichen Ausgestaltung gebunden sind.**

Der Kompetenzaushöhlung der Länder einerseits und der damit einhergehenden

Kompetenzausdehnung beim Bund andererseits lässt sich durch die Einführung einer Grundsätzegesetzgebung allein nicht wirksam begegnen. Es ist vielmehr angezeigt, den Katalog des Artikel 74 Abs. 1 GG kritisch zu durchforsten und auf die Materien zu beschränken, bei denen zumindest eine gewisse Vermutung dafür besteht, dass sich eine Kompetenz des Bundes zur Festlegung von Grundsätzen im gesamtstaatlichen Interesse anbietet. Für die nachstehend genannten Bereiche streitet eine solche Vermutung nicht .

2. Aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bzw. künftigen Grundsätzegesetzgebung sollten folgende Materien ganz ausgenommen und damit in die ausschließliche Kompetenz der Länder überführt werden:

- Das Notariatsrecht,

- **das Vereins- und Versammlungsrecht,**
- **das Waffen- und Sprengstoffrecht,**
- **die öffentliche Fürsorge,**
- **Teile des Rechts der Wirtschaft, wie etwa das Handwerks- und Handelsrecht (z.B. Ladenschluss) und das Gewerberecht,**
- **die Betriebsverfassung und der Arbeitsschutz**
- **Regelung der Ausbildungsbeihilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung,**
- **die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Hochsee- und Küstenfischerei und der Küstenschutz;**
- **der Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen,**

• die Erhebung von Straßengebühren außer bei Bundesfernstraßen

- **die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;**
- **die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung,**
- **die Staatshaftung der Länder.**

Nach Schaffung der sog. Grundsätzegesetzgebung besteht für eine Rahmengesetzgebung kein Bedürfnis mehr. Vielmehr reicht es aus, wenn den Ländern - wie oben beschrieben - bundesrechtlich bestimmte Grundsätze vorgegeben werden, an die sie bei der Ausgestaltung ihrer gesetzlichen Regelungen gebunden sind. Eine darüber hinaus gehende oder gar ergänzende rahmengesetzliche Festlegung erscheint vor diesem Hintergrund als nicht mehr geboten.

1. Die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft, da nach der Schaffung der Grundsätzegesetzgebung dafür kein Bedarf mehr besteht.

Nach Artikel 32 Abs. 1 Grundgesetz ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Dafür sprechen gute und nachvollziehbare Gründe. Allerdings hat die Staatspraxis dazu geführt, dass Staatsverträge, die der Bund mit anderen Ländern abschließt, Regelungen enthalten, die die Kompetenzen der Länder tangieren.

Die Länder haben sich daher mit dem Bund im sog. Lindauer Abkommen auf einen modus vivendi verständigt, wonach der Bund verpflichtet ist, die Zustimmung der Länder zum Abschluss eines solchen Vertrages einzuholen, bevor er sich völkerrechtlich bindet. Bisher fehlt es allerdings an einer verfassungsgesetzlichen Grundlage für diese aus Sicht der Länder wichtigen Staatspraxis.

Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht der Länder, insbesondere der Landesparlamente von Bedeutung, dass die im Lindauer Abkommen auf freiwilliger Basis verankerte Staatspraxis verfassungskräftig festgeschrieben wird.

Die Mitwirkung der Länder im Europäischen Integrationsprozess vollzieht sich nach

Maßgabe von Art. 23 Grundgesetz weitgehend über den Bundesrat. Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Damit wird auch die öffentliche Gewalt im Kompetenzbereich der Länder erfasst. Ebenso bestimmt Artikel 23 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz, dass die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Diese Mitwirkung beschränkt sich jedoch auf die Regierungen. Die Landesparlamente als einzig unmittelbar demokratisch legitimierte Staatsorgane der Länder werden nicht beteiligt. Artikel 23 Grundgesetz hat damit in besonderem Maße zur Stärkung des ohnehin die Länderparlamente schwächenden "Exekutivföderalismus" beigetragen. Der Kompetenzverlust lässt sich für den Bereich der Gesetzgebung auch nicht allein durch eine Bindung der Ländervertreter im Bundesrat an ein Votum der Landesparlamente ausgleichen. Bei der Mitwirkung der Länder im Europäischen Einigungsprozess könnte dagegen die rechtliche Bindung der Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat an entsprechende Voten ihrer Landesparlamente dem drohenden Kompetenzverlust zumindest partiell entgegen wirken. Die Landesparlamente werden daher ermuntert, das imperative Mandat zunächst länderverfassungsrechtlich zu regeln. Außerdem erscheint eine bundesverfassungsrechtliche Öffnungsklausel sinnvoll, weil eine weit verbreitete Auffassung annimmt, dass das Grundgesetz ein Weisungsrecht der Landesparlamente gegenüber den jeweiligen Bundesratsvertretern verbiete.

10. In Artikel 32 Grundgesetz wird ein neuer Absatz folgenden Inhalts aufgenommen:

"Schließt der Bund Verträge über Gegenstände ab, zu deren gesetzlicher Regelung die Länder zuständig sind, so hat er vor dem Abschluss die Zustimmung der Länder einzuholen. Dies gilt auch für Verträge in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Länder sind rechtzeitig über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und über deren Fortgang zu unterrichten. Die Länder treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen."

11. Bei Kompetenzübertragungen an die Europäische Union und bei Verfassungsänderungen, die Kompetenzverlagerungen zu Lasten der Länder zur Folge haben, wird für die Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat ein imperatives Mandat geschaffen.

Im Zuge der Verfassungsreform von 1994 wurde Artikel 80 Grundgesetz um einen neuen Absatz 4 ergänzt. Danach sind die Länder befugt, durch Gesetz Regelungen zu treffen, soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden.

Dieser Vorschlag war bereits im Bericht der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" des Deutschen Bundestages von 1976 enthalten, ist damals aber nicht aufgegriffen worden. Er hat den Zweck, die Stärkung der Länderparlamente zu erreichen. Mit Hilfe dieser Norm soll insbesondere verhindert werden, dass Gesetzgebungszuständigkeiten von Gewicht zunächst den Landesparlamenten entzogen und dann hinsichtlich von Teilbereichen in Form von Verordnungsermächtigungen auf die Landesregierungen wieder zurück übertragen werden. Die damit verbundene Schwächung der Landesparlamente ist evident.

In der Praxis ist bisher allerdings - soweit ersichtlich - von diesen Möglichkeiten seitens der Länder nur zurückhaltend Gebrauch gemacht worden. Dies mag damit zusammen hängen, dass die Landesparlamente häufig nicht wissen, inwieweit entsprechende Kompetenzvorschriften in Bundesgesetzen enthalten

sind und sie daher auf entsprechende Gesetzesinitiativen der Landesregierung angewiesen sind. Dem könnte durch eine entsprechende regelmäßige Information seitens der Landesregierung Abhilfe geschaffen werden. Die Länderparlamente könnten dann entscheiden, ob sie ihrerseits der Landesregierung die Regelungskompetenz im Wege der Rechtsverordnung belassen oder selbst im Wege eines förmlichen Gesetzes tätig werden wollen.

- 12. Es ist rechtsverbindlich festzulegen, dass die Landesregierung das Landesparlament regelmäßig darüber zu unterrichten hat, wenn Bundesgesetze den Ländern die Kompetenz zum Erlass ergänzender Rechtsverordnungen einräumen.**

III. Reform der Finanzverfassung

Die Kritik am derzeitigen Zustand des Föderalismus bemängelt vor allem, dass heute die Verantwortlichkeiten verwischt, Kompetenzen geteilt und Aufgaben auf mehrere Ebenen verteilt sind. Damit ist der Bürger zwar imstande, Ergebnisse politischer Entscheidungen als gut oder schlecht, als positiv oder negativ zu bewerten. Aber es fällt ihm sehr schwer zu bewerten, wer denn die positiven oder negativen Ergebnisse in welchem Umfang zu verantworten oder mit zu verantworten hat.

Die Entwicklung der Finanzverfassung in der Bundesrepublik Deutschland hat dazu maßgeblich beigetragen. Sie ist durch einen starken Wandel gekennzeichnet. Im Grundgesetz von 1949 galt noch eine klare Trennung der Befugnisse zwischen Bund und Ländern, die sich auch auf die Einnahmenseite auswirkte. Bei der Besteuerung galt ein Trennsystem, d.h. dem Bund standen die Einnahmen aus den (stark streuenden) indirekten Steuern zu, während die Länder die (weniger stark streuenden) direkten Steuern vereinnahmten. Die Ausgaben wurden mehr oder weniger nach dem Subsidiaritätsprinzip den nachgeordneten Ebenen zugeordnet, d.h. die Länder waren in erster Linie für sich selbst verantwortlich.

Das ursprünglich geltende Trennsystem wurde im Zuge verschiedener Finanzreformen durch ein Verbundsystem ersetzt, das für die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer eine Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden nach bestimmten Quoten vorsah. Dies hat im Ergebnis dazu geführt, dass für rund 80 v.H. des Gesamtsteueraufkommens das Verbundsystem gilt.

Für den Bürger bedeutet dies, dass die finanzpolitischen Kompetenzen der einzelnen staatlichen Ebenen nicht mehr klar erkennbar sind und somit auch kaum noch die Möglichkeit besteht, die staatlichen Aktivitäten mit dem Ziel zu kontrollieren, eine sparsame Verwendung der Steuereinnahmen zu erreichen.

Trennsystem und Verbundsystem wirken gleichzeitig und verschränkt – sowohl bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz, als auch durch unterschiedliche Ausmaße der Mischfinanzierungen und eine entsprechend wechselnde Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs. In der Gesamtheit dieser miteinander verschränkten Teilbereiche des föderativen Systems wird das Trennsystem als Grundlage der Steuerhoheit (Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit) mit seiner zugeordneten Kompetenz- und Aufgabenverteilung summarisch als "Gestaltungsföderalismus", das Verbundsystem mit der ihm zugeordneten, weitgehend die heutige Realität widerspiegelnde Aufteilung von Gesetzgebungs- und Ausgabenkompetenz als "Beteiligungsföderalismus" gekennzeichnet.

Genau diese Veränderung von Gestaltungs- zum Beteiligungsföderalismus muss

heute sehr kritisch gesehen werden; und hier sind eigentlich die Wurzeln für die intensive Diskussion um eine Reform des Föderalismus zu sehen. Der ursprünglich im Grundgesetz verankerte und in den Anfangsjahren auch die politische Realität bestimmende Gestaltungsföderalismus soll durch eine Reform des Systems wieder hergestellt und erweitert werden. Dabei sind allerdings Stimmen, die eine bloße Rückkehr zu den Anfängen als Konsequenz fordern, ganz selten. Stattdessen wird eher von einer "Revitalisierung", von "Neugestaltung" und von "Umstrukturierung" gesprochen – in der Erkenntnis, dass die Entwicklung der letzten 40 Jahre durchaus nicht nur Ergebnis einer Art Machtkampf zwischen Bund und Ländern gewesen ist, sondern vielmehr die – möglicherweise falsche oder unglückliche – Antwort auf Entwicklungen, die mit der ursprünglichen Verteilung von Entscheidungs- und Regelungskompetenzen nicht zu steuern oder zu begleiten gewesen wären.

Auch die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern hat mit dazu beigetragen, die Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit Letzterer auszuhöhlen. Denn die Mischfinanzierung hat dazu geführt, dass die Länder in den vergangenen Jahren faktisch fast keine Projekte durchführen konnten, für die sie allein verantwortlich waren. Dies gilt sowohl für die Entscheidung, dass bestimmte Einrichtungen überhaupt und in welchem Umfang sie geschaffen werden sollen, als auch für die Frage der Finanzierung. Entscheidungsträger waren daher nicht etwa allein die jeweils betroffenen Länder, sondern Bund-Länder-Kommissionen. Am Beispiel des Hochschulbaus ist dies eindrucksvoll nachzuvollziehen. Die damit einher gehende, nahezu zwangsläufige Einflussnahme seitens des Bundes liegt auf der Hand.

Außerdem sind die Mischfinanzierungen und die Gemeinschaftsaufgaben verfassungspolitisch fragwürdig, weil die Trennung der Verwaltungskompetenz und der Lastentragung zwischen Bund und Ländern dadurch teilweise aufgehoben wird. Der Bund hat es verstanden, die mit den Gemeinschaftsaufgaben verbundenen Instrumente des Zusammenwirkens zwischen Bund und Ländern in sehr weit gehendem Maße zu nutzen, sodass sich die Länder in ihrer Entscheidungsfreiheit und in ihren finanziellen Spielräumen immer mehr eingeengt sehen. Zudem führt die Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund und die dabei geforderte finanzielle Länderbeteiligung zumindest faktisch zu der Bindung eines großen Teils der Länderhaushalte.

Mit dem Abbau der Mischfinanzierung im Interesse der Stärkung der Eigenständigkeit der Länder ist zwangsläufig der vollständige Abbau der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a Grundgesetz verbunden. Diese sollten vollständig von den Ländern übernommen werden. Mit dem Übergang in die ausschließliche Länderkompetenz muss allerdings eine Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern einher gehen.

Die Übernahme der Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder betrifft neben dem Hochschulneubau einschließlich der Hochschulkliniken auch die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur. Namentlich auf die Art der regionalen Wirtschaftsförderung muss der Bund keinen Einfluss mehr nehmen. Wenn den Ländern die entsprechenden Steuermittel zufließen, ist es allein ihre Sache, wie, in welchem Umfang und welche Unternehmungen oder Wirtschaftszweige sie fördern wollen. Auch das stärkt einen fruchtbaren Wettbewerb zwischen den Ländern. Die Beihilfekontrollpolitik der EU hat dafür zu sorgen, dass hieraus kein ungezügelter Subventionswettbewerb entsteht.

- 13. Um Kompetenzen und Verantwortung in einem föderativen System klarer zu trennen, müssen für die nachgeordneten Ebenen folgende föderale Prinzipien gelten:**
- **Bei den Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen müssen die Länder und Gemeinden eine weitgehende Autonomie besitzen (Prinzip der Autonomie).**
 - **Es muss gewährleistet sein, dass eine räumliche Koinzidenz von Kostenträgern und Nutznießern gilt (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).**
 - **Schließlich sollte die Aufgabenkompetenz und die Ausgabenverantwortung auf ein und derselben Ebene vereinigt sein (Prinzip der Konnexität).**
- 11. Die Mischfinanzierung wird abgebaut. Mit dem Abbau der Mischfinanzierung sind auch die Gemeinschaftsaufgaben vollständig zu streichen. Bei der allgemeinen Finanzausstattung der Länder ist dies entsprechend zu berücksichtigen.**
- 12. Wichtigstes Ziel einer Reform des föderativen Systems ist die Wiedergewinnung eines Gestaltungsföderalismus in moderner, angepasster Form. Das bedeutet eine Abkehr vom Beteiligungsföderalismus und damit auch vom gegenwärtig geltenden Verbundsteuersystem mit seinen Gemeinschaftssteuern und seiner Abgrenzung und Zerlegung der Steuereinnahmen. Notwendig ist eine klare Trennung der Steuerhoheit (Gesetzgebungs- und Ertragshoheit) zwischen Bund und Ländern. Ein solches modernes Trennsystem soll dazu beitragen, dass die politische Verantwortung für Entscheidungen vom Bürger klar – oder jedenfalls klarer als heute – erkannt und bewertet werden kann.**
- 13. Mehr Kompetenz und Verantwortlichkeit bedeutet mehr Autonomie. Das gilt für Länder und Kommunen gleichermaßen. Übertragen auf das System der Steuerhoheit bedeutet dies, dass die Steuerautonomie neu zu regeln ist.**
- 14. Ein erster Schritt in diese Richtung besteht darin, den Ländern die Gesetzgebungshoheit über die bisherigen Ländersteuern wie z.B. Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Grunderwerbsteuer zuzuweisen.** Angesichts des relativ geringen Aufkommens dieser Steuern wäre damit für die Länderautonomie jedoch nur wenig gewonnen. Zudem treffen diese Steuern nur bestimmte Gruppen von Steuerzahlern. Unter dem Gesichtspunkt des Steuerwettbewerbs und der Stärkung des Bürgerinteresses an der Landespolitik wäre es vorteilhaft, den Ländern Steuern zuzuweisen, die möglichst weite Teile der Bevölkerung betreffen und zudem gut wahrnehmbar sind. Das gilt allein wegen deren Bedeutung in besonderer Weise für die beiden aufkommensstärksten Steuern, die Umsatzsteuer und die Einkommensteuer, die bisher im Verbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erhoben werden. Gegen eine regionale Differenzierung des Mehrwertsteuerrechts sprechen neben Praktikabilitätsüberlegungen auch EU-Regelungen. Aus EU-rechtlichen Gründen muss nämlich eine einheitliche Bemessungsgrundlage bei der Umsatzsteuer beibehalten werden. Ebenso ist die Zahl der zu erhebenden Steuersätze begrenzt. So kann z.B. nur ein einziger Normalsatz pro Mitgliedstaat erhoben werden. Dies sind letztlich die notwendigen Voraussetzungen dafür, dass der Grenzausgleich nach dem Bestimmungslandprinzip in der EU durchführbar ist. Allein schon aus diesem Grund scheiden regional differenzierte Mehrwertsteuersätze zwischen den Ländern aus.

15. Die Umsatzsteuer sollte vollständig in die Kompetenz des Bundes übertragen werden, d.h. der Bund erhält die alleinige Gesetzgebungshoheit sowie die alleinige Ertragshoheit.
16. Den Ländern sollte die Ertragshoheit für die Einkommen- und Körperschaftsteuer zugestanden werden, während die Gesetzgebungshoheit unter Mitwirkung des Bundesrates beim Bund verbleibt. Dies gewährleistet, dass die Bemessungsgrundlagen einheitlich geregelt sind, während den Ländern bei den Tarifen ein beschränkter Handlungsspielraum eingeräumt wird.
17. Der Bund legt durch zustimmungsbedürftiges Gesetz auch den Tarif der Einkommensteuer fest. Auf den Betrag, der sich durch Anwendung dieses Tarifs auf die Bemessungsgrundlage ergibt, können die Länder einen Abschlag gewähren oder einen Zuschlag erheben.
Alternative: Jedes Land kann auf einer einheitlichen Bemessungsgrundlage einen zusätzlichen Einkommensteuertarif festlegen. Der Bund bestimmt durch zustimmungsbedürftiges Gesetz den Basis – Tarif, der eine Untergrenze für die Einkommensteuer darstellt.
In beiden Fällen folgt: Für die Zerlegung der Einkommensteuer ist eine bundeseinheitliche Regelung vorzusehen. Dabei wird die sich bei Anwendung des bundeseinheitlichen Tarifs beziehungsweise des Basistarifs ergebende Einkommensteuer länderübergreifend zerlegt.
18. Da bei dem vorgeschlagenen Trennsystem die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer und damit auch der Schlüssel für die Verteilung des Umsatzsteueranteils entfallen würde, der das Interesse an der Ansiedelung von Gewerbebetrieben fördert, kann auf der Länderebene die Zerlegung eines Teils der Lohnsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip vorgesehen werden. Der verbleibende Teil der Lohnsteuer sollte weiterhin nach dem Wohnsitzprinzip zugeteilt werden.
19. Bei der Körperschaftsteuer haben die Länder das Recht, einen Zuschlag/ Abschlag auf den sich nach bundeseinheitlichem Recht ergebenden Steuerbetrag anzuwenden. Das Aufkommen, das sich bei Anwendung des bundeseinheitlichen Tarifs ergibt, wird – bundeseinheitlich geregelt – nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt.
20. Aufgrund dieser von Land zu Land differenzierbaren Steuerbelastungen kann ein Anreiz für die Wirtschaftssubjekte entstehen, in ein Land zu ziehen, das eine niedrigere Steuerbelastung aufweist. Diese Wanderungsbewegungen sind durchaus erwünscht. Die Länder, die hohe Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben, müssten diese steuerliche Mehrbelastung, die sich aufgrund einer ausgabenintensiven Haushaltspolitik ergibt, den Bürgern gegenüber in einem weit stärkeren Ausmaß erklären und rechtfertigen, als dies heute der Fall ist. Es käme somit zu mehr Effizienz und Wettbewerb zwischen den Ländern.
21. Soweit im Rahmen dieses Trennsystems die Aufkommensentwicklung der Steuern, die den einzelnen staatlichen Ebenen zugeordnet sind, signifikant unterschiedlich verläuft, muss ein Ausgleichsmechanismus vorgesehen werden. Der Ausgleich kann über Ausgleichsbeiträge, für die im Grundgesetz die Voraussetzung zu schaffen wäre, erfolgen. Alternativ käme eine variable Beteiligungsquote an der Mineralölsteuer als neuer und einziger Gemeinschaftssteuer in Betracht.
22. Ein Ausgleichsanspruch würde dann entstehen, wenn sich beispielsweise

bei Überprüfung der normierten Steueraufkommen für den Bund und die Gesamtheit der Länder für einen Mehrjahreszeitraum (z.B. 5 Jahre) eine Abweichung des Steueranteils einer Ebene am BIP von mindestens einem halben Prozentpunkt ergibt. Das normierte Steueraufkommen ist dabei das Aufkommen aus bundeseinheitlich geregelten Besteuerungsgrundlagen und aus den reinen Ländersteuern. Seine erstmalige Feststellung kann auf der Basis des durchschnittlichen Steueraufkommens der ersten Jahre nach Inkrafttreten dieser Regelung erfolgen.

23. Daneben könnte auch erwogen werden, vor dem Anspruch von Bund oder Ländern auf Revision der Steuerverteilung das Überschreiten einer bestimmten Steueranspannung zu fordern. Sonderbelastungen (z.B. im Fall von Katastrophen) einer der Ebenen durch die Erfüllung zusätzlicher und temporärer Aufgaben sind bei Überprüfung der Entwicklung und der Verteilung des Steueraufkommens zu berücksichtigen.

IV. Reform des Länderfinanzausgleichs

Die Veränderung der vertikalen Steuerverteilung mit einem deutlich höheren Maß an Steuerautonomie der Länder, wie sie hier vorgeschlagen wird, stellt den Länderfinanzausgleich auf eine neue Grundlage. Entbehrlich werden Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung, da im Trennsystem die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit eindeutig beim Bund liegen. Dies gilt selbstverständlich auch für den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich zwischen den Ländern, der im Ergebnis den finanzschwachen Ländern zugute kommt. Seine Wirkung wird jedoch derzeit durch den nachfolgenden Länderfinanzausgleich fast vollständig kompensiert. Streicht man diesen Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, so wird die Angleichung der Finanzkraft der Länder durch den eigentlichen Länderfinanzausgleich erreicht.

Gewährt man den Ländern durch Einführung eines Trennsystems bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zumindest bei der Gestaltung der Steuersätze ein gewisses Maß an Steuerautonomie, dann müssen die daraus resultierenden länderspezifischen Steuer mehr- oder Steuer mindereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft unberücksichtigt bleiben. Die Normierung des Steueraufkommens aus Einkommen- und Körperschaftsteuer ist geboten, da ansonsten die Gefahr besteht, dass einzelne Länder Steuergeschenke zu Lasten Dritter gewähren. Sie könnten auf höhere Steuersätze verzichten, da sie über den Länderfinanzausgleich bei geringerer Finanzkraft höhere Zuweisungen erhalten würden.

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ist seit jeher kompliziert und weist einen Ausgleichsgrad am Rande des Nivellierungsverbots auf. Zudem ist der Finanzausgleich strategiefähig, da inkonsequente Einzelregelungen ausgenutzt werden können oder Anlass zu Konflikten bis hin zu Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bieten. Kompliziertheit und (absolutes) Ausgleichsniveau haben sich durch die Wiedervereinigung noch verstärkt.

Der horizontale Länderfinanzausgleich basiert derzeit nicht auf einer konsistenten Ausgleichsidee, sondern auf mehreren konkurrierenden Maßstäben für Finanzkraft bzw. Finanzbedarf. Diese kollidieren miteinander, so dass äußerst komplizierte Garantieklauseln notwendig werden. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs werden Sonderlasten auf unterschiedliche Art und Weise und ohne ausreichende Begründung und Kontrolle ihres Fortbestehens berücksichtigt, obwohl der Finanzausgleich als Finanzkraftausgleich konzipiert ist.

24. Prinzipiell sollte bei der Ermittlung der Finanzkraft eines Landes das gesamte Steueraufkommen aus seinen Ländersteuern und zusätzlich das Aufkommen berücksichtigt werden, das seine Gemeinden aus eigenen Steuern erzielen. Bei der Ermittlung des Aufkommens von normierten Steueraufkommen auszugehen. Das normierte Steueraufkommen aus der Einkommensteuer eines Landes würde sich zum Beispiel ergeben, wenn dieses Land den bundeseinheitlichen Tarif beziehungsweise Basistarif anwenden würde. Bei der Ermittlung des Aufkommens aus den Gemeindesteuern ist zu beachten, dass von normierten Hebesätzen ausgegangen werden muss. Gebühren und Beiträge sind nicht zu berücksichtigen. Für die volle Einbeziehung der Gemeindesteuern spricht, dass die Gemeinden mit dem entsprechenden Land einen Steuerverbund bilden, d.h. sie partizipieren an den Einnahmen der Länder. Die derzeitige Regelung, die vorsieht, dass die Gemeindesteuern nur zu 50 v.H. in die Finanzkraft des Landes mit einfließen, soll deshalb korrigiert werden.
25. Darüber hinaus sollten grundsätzlich keinerlei Sonderbedarfe bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden. Derzeit erhalten z.B. die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen eine sogenannte Seehafenpauschale, die ihre tatsächliche Finanzkraft um einen festgeschriebenen Betrag kürzt. Die Höhe der Seehafenpauschale wird weder begründet noch an veränderte Bedingungen angepasst. Zudem ist die Berücksichtigung der Seehafenlasten in Form eines Abzugs von den Einnahmen des Landes systemwidrig. Wollte man diesen Sonderbedarf berücksichtigen, so müsste dieser auf der Ausgabenseite des entsprechenden Landes berücksichtigt werden. Alle diese Argumente sprechen dafür, diesen systemwidrigen Sonderbedarf ersatzlos zu streichen.
26. Der Finanzbedarf ist grundsätzlich an der Einwohnerzahl ohne besondere Gewichtung zu messen. Voraussetzung dafür ist, dass alle Länder ein annähernd gleiches Entwicklungsniveau aufweisen und keine Sonderbedarfe vorliegen. Zumindest in Bezug auf die neuen Länder ist diese Voraussetzung noch nicht gegeben. Wegen erheblicher Strukturprobleme und einer noch nicht mit den alten Ländern gleichwertigen Infrastrukturausstattung kann bei der Beurteilung der notwendigen Finanzausstattung für die neuen Länder nicht ausschließlich auf die Einwohnerzahl abgestellt werden. Indikatoren der Infrastrukturausstattung sind zusätzlich zu berücksichtigen. Die Kosten für die Behebung des Defizits in der Infrastrukturausstattung eines Landes im Vergleich zum Durchschnitt der Ausstattung je Einwohner in den alten Ländern müssten (zeitlich verteilt) als Finanzbedarf angesetzt werden.
27. Soweit Stadtstaaten wegen der Agglomerationskosten und ihrer zentralen Funktion vergleichsweise höhere Kosten zu tragen haben, die über die induzierten Mehreinnahmen hinausgehen, ist dem nicht durch eine Einwohnergewichtung Rechnung zu tragen, die nicht plausibel zu begründen ist. Will man gleichwohl einen Ausgleich für die als ungerecht empfundene Steuererlegung haben, muss eine Korrektur an der Steuererlegung selbst ansetzen. Dieser Ausgleich ist bei der Zerlegung der Lohnsteuer durch Berücksichtigung eines gewerbebezogenen Schlüssels für einen Teil der Lohnsteuer zu erreichen. Durch eine Verbindung von Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip - beispielsweise 50 % des Aufkommens nach Wohnsitzprinzip und 50 % des Aufkommens

nach Betriebsstättenprinzip - kann ein Interessenausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden über die Stadtstaaten hinaus hergestellt werden.

28. Sonderbedarfe werden im geltenden Recht teilweise auch über die Instrumente der Gemeinschaftsfinanzierung abgewickelt. Es ist zu prüfen, ob diese in Anbetracht der erwünschten Rückführung dieser Instrumente bei der Ermittlung des Finanzbedarfs oder bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt werden sollen.
29. Der Bund sollte durch eine von ihm zu finanzierende Vorabauffüllung eine Mindeststeuerkraft von 85 v.H. der durchschnittlichen originären Finanzkraft gewährleisten. Die Vorabauffüllung stellt Leistungen vor allem zugunsten der neuen Länder dar, zu deren Finanzierung der Solidaritätszuschlag beiträgt. Mit steigender Wirtschaftskraft der neuen Länder und damit auch steigender Finanzkraft würde das Volumen der Vorabauffüllung zurückgehen, so dass dann auch der Solidaritätszuschlag in gleichem Maße gesenkt werden könnte.
30. Der horizontale Finanzausgleich muss einfacher und transparenter gestaltet werden. Der derzeitige Verlauf und die Höhe des Ausgleichssatzes im Länderfinanzausgleich bieten nur einen geringen Anreiz zur Pflege der Steuerquellen, da den Ländern von zusätzlich eingenommenen Steuern meist nur ein sehr geringer Teil verbleibt. Durch die stark nivellierende Wirkung des Länderfinanzausgleichs verlieren sowohl ausgleichsberechtigte als auch ausgleichspflichtige Länder das Interesse an der Pflege und Ausschöpfung der eigenen Steuerkraft sowie an der gleichmäßigen Durchsetzung der Besteuerung.
31. Will man den Geboten der Einfachheit, Transparenz und Effizienz ein stärkeres Gewicht zukommen lassen, sollte der derzeitige gebrochen-progressive Tarif durch einen einstufigen Ausgleichstarif ersetzt werden. Länder mit einer Finanzkraft, die über dem Länderdurchschnitt nach Vorabauffüllung liegen, sollten 50 % der den Durchschnitt übersteigenden Finanzkraft abgeben; Länder mit einer Finanzkraft, die unter dem Länderdurchschnitt nach Vorabauffüllung liegen, erhalten 50 % der Differenz ihrer Finanzkraft zum Durchschnitt. Bei einer Vorabauffüllung durch den Bund auf 85% des Länderdurchschnitts beträgt somit das Mindestausgleichsniveau nach Finanzausgleich 92,5 % der durchschnittlichen originären Finanzkraft aller Länder.
32. Garantieregelungen wie im geltenden Finanzausgleichssystem sind nicht vorzusehen. Die Quote der Vorabauffüllung und die Höhe des linearen Tarifs bestimmen automatisch das Mindestniveau nach Finanzausgleich. Dieses vereinfachte System weist gegenüber dem derzeitigen System darüber hinaus noch den Vorteil auf, dass die Reihenfolge der Länder in der Finanzkraft vor und nach dem Finanzausgleich gleich bleibt.

Zusätzlich könnte der Bund auch dadurch finanzpolitischen Handlungsspielraum gewinnen, dass die Bundesergänzungszuweisungen zurückgeführt werden. Zu diesem Punkt hat sich auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 geäußert: "Bundesergänzungszuweisungen sollen ergänzende Korrekturen ermöglichen, wenn die Steuerverteilung innerhalb der Ländergesamtheit und auch der angemessene Ausgleich unter den Ländern zu einer Finanzausstattung führen, die nach dem bundesstaatlichen Prinzip solidarischen Einstehens füreinander noch als änderungsbedürftig erscheint" (Rd.-Nr. 329). Schon 1986 hatte das

Bundesverfassungsgericht betont, die Bundesergänzungszuweisungen sollten gegenüber primärer Steuerverteilung und horizontalem Länderfinanzausgleich nur eine ergänzende Funktion einnehmen. Tatsächlich übersteigt aber derzeit das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen bei weitem das Volumen des eigentlichen Länderfinanzausgleichs.

Umstritten ist, wie weit das für den horizontalen Länderfinanzausgleich geltende Gebot der Rangfolge-Neutralität auch bei den Bundesergänzungszuweisungen einzuhalten ist. Das Bundesverfassungsgericht sieht es schon seit 1986 (BVerfGE 72, [404 f.] , 330) auch bei der Berücksichtigung von Sonderlasten als Anforderung für den Regelfall an, dass kein finanzschwaches Land nach Zahlung der Bundesergänzungszuweisungen eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweist. Nur falls außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, ist eine Verletzung der Rangfolgeneutralität zulässig. Tatsächlich wird durch die Bundesergänzungszuweisungen die Rangfolge vor und nach Finanzausgleich geradezu auf den Kopf gestellt, was unabhängig von der Berechtigung der einzelnen Bundesergänzungszuweisungen von der Bevölkerung als Bestrafung für erfolgreiche Wirtschaftspolitik angesehen werden muss. Die Einebnung der Finanzkraftunterschiede durch den Finanzausgleich widerspricht dem nach dem Bundesstaatsprinzip zulässigen Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern.

Aufgrund des Prinzips der föderalen Gleichheit und um zu vermeiden, dass der Bund mittels Bundesergänzungszuweisungen einzelne finanzschwache Länder beeinflussen kann (z.B. das Stimmverhalten im Bundesrat), müssen an die Begründung von Bundesergänzungszuweisungen besonders hohe Ansprüche gestellt werden.

Dringend erforderlich ist die Pflicht zur anfänglichen Aufstellung von geeigneten Kriterien, nach denen sich die Bundesergänzungszuweisungen berechnen und eine zumindest alle 2 Jahre stattfindende Berichterstattung über deren aktuellen Stand.

Konkret wäre es möglich, die Berechnung der Kriterien zwingend an der Differenz der Bundesergänzungszuweisungen empfangenden Länder gegenüber Länderdurchschnitten fest zu machen, die mit einem bestimmten Multiplikator verknüpft werden, der sich aus der Dauer der Bundesergänzungszuweisungen und dem Ziel einer X-prozentigen Minderung der Differenz herleiten lässt.

- 33. Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sollten ersatzlos abgeschafft werden. Sie berechnen sich nach denselben Kriterien wie die Ausgleichszuweisungen beim horizontalen Länderfinanzausgleich, allerdings mit einem noch höheren Ausgleichssatz. Sie führen daher im Ergebnis zu einer noch stärkeren Nivellierung, die sich auch mit einem noch so hohen Mindestbedarf nicht rechtfertigen lässt, senken den Anreiz zur Pflege der Steuerquellen weiter ab und dienen keinem eigenen Zweck.**
- 34. Bundesergänzungszuweisungen werden derzeit auch zum Ausgleich der "Kosten der Kleinheit" gewährt, die sich durch den von der Landesgröße unabhängigen Teil der Kosten politischer Führung ergeben. Durch diese Zahlungen wird diesen Ländern jeglicher Anreiz genommen, ihre Verwaltungen zu straffen. Völlig indiskutabel erscheint in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass mittlerweile neun von sechzehn Ländern diese Bundesergänzungszuweisungen in Anspruch nehmen. Die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau überproportionaler Belastungen sollten nicht über das Jahr 2004 hinaus verlängert werden.**
- 35. Die Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung**

sollten aufgrund ihrer Strategieanfälligkeit nur noch im Rahmen eines vorweg greifenden (Frühwarn-)Systems von Haushaltsregeln gewährt werden; hierbei könnte die Entwicklung der Zins-Steuerquote im Mittelpunkt stehen.

Auch die Verabschiedung eines nationalen Stabilitätspakts sollte vorangebracht werden, um Länder und Gemeinden in die budgetpolitische Disziplin mit einzubinden, die sich aus den Haushaltsregeln des Maastrichter Vertrags und des europäischen Stabilitätspakts für den Gesamtstaat ergibt.

Unumstritten ist, dass die neuen Länder noch über Jahre hinaus einen Rückstand in ihrer Infrastrukturausstattung aufweisen werden. Die Berücksichtigung dieses Nachholbedarfs sollte jedoch bei der Finanzbedarfsermittlung im Länderfinanzausgleich zur Geltung kommen. Die Berücksichtigung bei den Bundesergänzungszuweisungen würde zu einem zu großen Gewicht der Bundesleistungen im Ausgleichssystem führen.

- 36. Die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau der teilungsbedingten Sonderbelastungen und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft sollten ebenfalls wegfallen.**

V. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Zwar sind Gemeinden im rechtlichen Sinne Selbstverwaltungskörperschaften unter staatlicher Aufsicht und haben keine staatliche Souveränität wie die Länder. Die kommunale Selbstverwaltung ist aber wegen des Subsidiaritätsprinzips ein wesentliches Element des Föderalismus. Daneben regelt die Finanzverfassung Deutschlands ohnehin elementare Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Jede Änderung des Steuer- und Ausgleichssystems hat Folgen für die Gemeinden. Es ist deshalb sinnvoll und folgerichtig, die Kommunen in eine Reform des Föderalismus einzubeziehen. Ihnen sollte ein weit höheres Maß an politischer und finanzieller Selbstständigkeit und Selbstverantwortung zukommen als bisher.

Mehr noch als die Länder von der Bundesgesetzgebung sind die Gemeinden von der Landesgesetzgebung und den finanziellen Zuwendungen des Landes abhängig, wie sie im System des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen. Nahezu keine gewichtigere kommunale Investition ist ohne Zuwendungen des Landes oder anderer Stellen denkbar.

Der finanzielle Gestaltungsspielraum der Gemeinden wird darüber hinaus in noch schärferer Form durch die Kosten von Auftragsverwaltung und Geldleistungen wie Sozialhilfe und die Pflichtaufgaben der Kommunen wie Kinderbetreuung, Schulbau, Schulträgerschaft etc. festgelegt. Auf der Ebene der Gemeinden wird das Konnexitätsprinzip am empfindlichsten gebrochen.

Dabei könnten die Bürgerinnen und Bürger auf der überschaubaren kommunalen Ebene so unmittelbar wie sonst nirgends politisch mitentscheiden. Plebiszitäre Elemente wie Bürgerentscheide haben hier durchaus ihren Sinn. Nirgends kann auch der Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Einnahmen (Steuern und Abgaben) so unmittelbar deutlich werden wie in der kommunalen Selbstverwaltung.

- 37. Die Reform des Föderalismus soll auch auf eine deutliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung abzielen. Die Gemeinden brauchen mehr finanzielle Selbstverantwortung.**
- 38. Das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs soll weitgehend**

durch originäre Einnahmen der Kommunen ersetzt werden. Die Gemeinden erhalten weiterhin die Grundsteuer und die Gewerbesteuer mit Hebesatzrechten. Die Gewerbesteuerumlage entfällt. Sollte die Gewerbesteuer abgeschafft werden, wofür vieles spricht, so ist den Gemeinden eine alternative Steuerquelle zu erschließen. Diese muss drei Bedingungen erfüllen: Sie muss fiskalisch ergiebig sein, ein Hebesatzrecht der Gemeinden zulassen und eine Verknüpfung zur örtlichen Wirtschaftskraft herstellen. Die Gemeinden erhalten darüber hinaus einen bestimmten Prozentsatz des Aufkommens der Einkommensteuer. Dieser bestimmt sich nach dem Bedarf für die gesetzlich aufgetragenen Aufgaben, soweit nicht Kostenerstattung erfolgt. Das Landesrecht kann neben den Hebesatzrechten für die kommunalen Steuern den Gemeinden das Recht einräumen, projektbezogene und befristete Abgaben etwa zur Finanzierung freiwilliger Investitionen (z.B. "Spaßbäder") zu erheben.

39. Transferleistungen wie Sozialhilfe, Wohngeld oder Unterhaltsvorschuss, die von den Gemeinden verwaltet werden, werden auf dem Weg der Kostenerstattung durch die staatliche Ebene finanziert, bei der auch die Gesetzgebungskompetenz, insbesondere für Art und Höhe der Leistungen liegt.
40. Durch Bürgerinitiative oder Ratsbeschluss können wichtige kommunale Vorhaben den Bürgern zur Urabstimmung vorgelegt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn diese mit projektbezogenen und befristeten Abgaben finanziert werden sollen.
Da die bisherige Form des kommunalen Finanzausgleiches aus den Länderhaushalten weitgehend durch originäre Einnahmen ersetzt werden soll, muss ähnlich wie bei den Ländern ein horizontaler Finanzausgleich die oftmals beträchtlichen Unterschiede der Steuerkraft ausreichend ausgleichen. Parallel zur hier vorgeschlagenen Vorabauffüllung der Länderhaushalte durch den Bund bietet sich dasselbe Instrument zwischen Ländern und Gemeinden an.
41. Zwischen den Gemeinden sollte in den einzelnen Ländern ein horizontaler Finanzausgleich eingerichtet werden. Dieser sollte für alle Gemeinden eine Finanzkraft (Steuerertrag pro Einwohner) in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Landesdurchschnitts, ohne Abgaben, die eine Gemeinde befristet und projektgebunden erheben kann, garantieren. Dieser Finanzausgleich erfolgt aus dem originären Steueraufkommen der Kommunen. Dabei wird das Aufkommen auf der Grundlage eines festgelegten Hebesatzes berücksichtigt.
42. Die kommunalen Verwaltungseinheiten (Verbandsgemeinden, Großgemeinden etc.), deren Finanzkraft vor horizontalem Finanzausgleich unter 85 % des Landesdurchschnitts liegt, erhalten eine Vorabauffüllung durch das Land. Diese Leistung finanziert das Land aus einem gesetzlich festgelegten Teil des Aufkommens der Einkommensteuer, der den Gemeinden zukommen soll. Zweckgebundene Zuweisungen durch das Land können darüber hinaus in bestimmten Notlagen erfolgen, zum Beispiel bei Konversion oder Naturkatastrophen.
43. Für den Finanzausgleich zwischen den Kommunen können besondere Funktionen bestimmter Gemeinden berücksichtigt werden, z.B. zentralörtliche Aufgaben, wie etwa die Trägerschaft weiterführender Schulen oder Ähnliches. Allerdings sollten alle Möglichkeiten direkter Entgelte zwischen den Leistung gebenden und Leistung nehmenden Kommunen ausgeschöpft werden.

44. Die Ver- und Entsorgung (Wasser, Energie, Abfallwirtschaft) wird in der Regel aus Leistungsentgelten und Gebühren finanziert. Den Kommunen steht eine anteilige Finanzierung von Investitionen in Wasser- und Abwasser- oder Abfallanlagen aus ihren Haushaltsmitteln frei.
45. Bei der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen (z.B. im Bereich Schulen und Kinderbetreuung) sollen Bund und Land sich auf die Festlegung von Rahmenvorgaben und Mindeststandards für die Durchführung beschränken und den Kommunen größere Gestaltungsspielräume überlassen.

VI. Föderalismus und Europäische Union

Mit der Europäischen Union ist eine neue staatsähnliche Ebene entstanden, die das in Deutschland bestehende föderalistische System um eine supranationale Ebene erweitert. Einerseits ist die Europäische Union, vertreten vor allem durch die Europäische Kommission, Teil eines übernationalen Zusammenschlusses. In diesem Zusammenschluss ist sie die exekutive zentrale Ebene, der im Rat - beziehungsweise in den Räten - eine Art legislative zentrale Instanz zur Seite steht, die die weitgehend noch fehlenden legislativen Kompetenzen des Europäischen Parlamentes übernimmt.

Zum anderen greift die Europäische Union unmittelbar in den bestehenden föderativen Aufbau der Mitgliedstaaten, besonders auch der Bundesrepublik Deutschland, ein. Ihre Partner sind die Mitgliedstaaten, vertreten durch die jeweiligen Staatsregierungen. Regionale Einheiten, auch mit eigener Gesetzgebungskompetenz, sind für die Europäische Kommission rechtlich nicht vorhanden. Zwar gibt es inzwischen mit dem "Ausschuss der Regionen" eine ständige Einrichtung auf europäischer Ebene, doch hat dieser Ausschuss keine Kompetenzen in den Entscheidungsprozessen.

Das ausgewogene Verhältnis zwischen zentraler staatlicher Macht und dezentraler Eigenständigkeit der Länder (und der Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kommunen) ist durch die neue hierarchische und zentrale Ebene verändert worden. Die Europäische Union ist nicht an die Stelle einer der föderalistischen Ebenen getreten, sie beansprucht vielmehr staatliche und politische Kompetenzen aus allen Ebenen des Organisations- und Strukturmodells Bundesrepublik Deutschland. Daher ist nicht nur das Verhältnis aller föderalistischen Ebenen zur Europäischen Union zu klären und zu definieren, sondern ebenso ist die veränderte Zuordnung der bundesstaatlichen Ebenen zueinander in ein neues Gleichgewicht zu bringen.

Diese Aufgabe ist vor allem deshalb so schwierig, weil das Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten nicht durch eine Verfassung oder ein gleichrangiges Dokument abschließend oder wenigstens in den Grundzügen festgelegt ist. Vielmehr ist dieses Verhältnis, ist die föderale Realität einer ständigen Veränderung unterworfen. Nicht der EU-Vertrag definiert den föderalistischen Aufbau, sondern der Europäische Rat mit seinen Übertragungen von Aufgaben und Kompetenzen, die nahezu in jeder Ratstagung das Verhältnis der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten verändern – oft nur in Nuancen, oft aber sehr erheblich.

Zudem versucht die Europäische Kommission in diesem sich ständig verändernden Zuständigkeitsrahmen ihre eigenen Befugnisse zu erweitern, indem sie mit Grün- und Weißbüchern, mit Richtlinien und Verordnungen in

immer neuen Aufgabenfeldern eine eigene Kompetenz beansprucht: Regt sich dazu aus den Mitgliedstaaten kein mehrheitlicher Widerspruch, leitet sie daraus ihre Zuständigkeit für das betreffende Aufgabengebiet ab und wird in Zukunft für sich in Anspruch nehmen, generell in diesem Bereich verantwortlich zu sein.

Der Grund für diese fließende Kompetenzverlagerung liegt vor allem darin, dass im EU-Vertrag bislang keine ausdrückliche Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verankert ist. Zwar werden die Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft im positiven Aufgabenkatalog des Artikels 3 EG-Vertrag enumerativ aufgeführt. Sie lassen aber hinreichend Spielraum, die Tätigkeitsfelder auch auf andere Bereiche auszudehnen.

Damit ist eine dauerhafte Konfliktsituation vorprogrammiert, bei deren Auflösung die Kommission bisher eindeutige Vorteile hatte: Sie hat einen ständigen Kompetenz- und Zuständigkeitszuwachs erreicht. Das kann in dieser unkontrollierten, fließenden Form nicht auf unabsehbare Zeit weitergehen.

- 46. Eine Verankerung der wesentlichen Strukturprinzipien des föderalistischen Aufbaus der Europäischen Union im EG-Vertrag ist dringend geboten. Das heißt, dass unter den Grundsätzen für die Union der föderale Aufbau als Organisations- und Strukturmodell des staatlich-politischen Systems ausdrücklich genannt werden soll. Die Platzierung dieses Grundsatzes erfolgt am Besten in einem eigenen Artikel nach dem bisherigen Artikel 2, in dem die wesentlichen Aufgaben der Union benannt werden.**
- 47. Ebenso ist die Verankerung von Kompetenzschränken für die Europäische Union im EG-Vertrag notwendig. Bisher gibt es im Artikel 3 nur einen positiven Kompetenzkatalog. Er sollte ergänzt werden um eine ebenso klare Benennung von Aufgaben, die der Kompetenz der Europäischen Union entzogen und der eigenverantwortlichen Gestaltung durch die Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Diese negative Abgrenzung muss nicht vollständig sein, wohl aber die wichtigsten Bereiche nationaler Zuständigkeit benennen. Eine solche Vertragsänderung bedarf im Hinblick auf die unterschiedliche Bewertung dieses Vorschlags in den Mitgliedstaaten einer sehr intensiven Vorbereitung. Es ist deshalb zu begrüßen, dass auf dem Gipfel in Nizza eine zusätzliche Regierungskonferenz mit dieser Thematik einberufen werden soll, die ihre Ergebnisse vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den ost- und mitteleuropäischen Beitrittsländern vorlegen wird.**
- 48. Solange der EG-Vertrag lediglich die Zuständigkeiten der Europäischen Union definiert und durch den Artikel 308 eine "Generalmächtigung" für Kommission und Rat beinhaltet, sollte der Rat nicht durch Einzelentscheidungen weitere Zuständigkeiten auf die Kommission übertragen. Insbesondere ist es im Interesse der Bundesrepublik Deutschland, dass das Einstimmigkeitsprinzip nicht in weiteren Bereichen zugunsten des Mehrheitsprinzips aufgegeben wird, um neue Kompetenzerweiterungen der Kommission wirksam verhindern zu können. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass es die Kommission vor dem Hintergrund einer fehlenden klaren Zuständigkeitsregel immer wieder verstanden hat, Mehrheiten zu gewinnen, um weitere Kompetenzen zu erhalten. Nach einer klaren Kompetenzabgrenzung sollten allerdings – vor allem in Hinblick auf die Osterweiterung der EU auf bis zu 27 Staaten – die Bereiche, in denen mit Mehrheit entschieden wird, mit Umsicht und unter Prüfung der Auswirkungen auf Föderalismus und Dezentralität ausgeweitet werden.**

49. Die Kommunen sind im EG-Vertrag überhaupt nicht erwähnt. Im Gegensatz zu den Regionen haben sie jedoch in allen Mitgliedstaaten eigenständige Aufgaben, die in den meisten Mitgliedstaaten Verfassungsrang haben. Auch im EG-Vertrag sollte daher eine Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden verankert werden.

Traditionell nimmt die Kommission eine ausgesprochen zentralistische Haltung ein. Ihr Handeln – mindestens auf der Verwaltungsebene, durch ihre Beamten - wird wesentlich davon bestimmt, dass sie den europäischen Einigungsprozess vorantreiben will. Ihr Ziel ist es daher, nationale Interessen im einheitlichen Europa unterzuordnen. Diese zentralistischen Tendenzen sind Bestandteil europäischer Politik praktisch von Anfang an. Sie konnten umso stärker hervortreten, je weiter der Einigungsprozess voran ging und je einflussreicher die europäischen Institutionen dadurch wurden.

Die damit verbundene Gefahr einer nivellierenden Vereinheitlichung hat dazu geführt, dass – vor allem auf deutsches und britisches Betreiben - mit dem Maastrichter Vertrag ein zusätzlicher Artikel 3 b in den EG-Vertrag eingeführt wurde (inzwischen als Artikel 5 in den formal erweiterten EG-Vertrag aufgenommen), in dem die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verankert wurden.

Diese Prinzipien gehören damit zu den Grundsätzen, denen jede Politik der Europäischen Union unterworfen ist. Die Grundsätze stellen eine Art übergeordnete Klammer dar, die die verschiedenen Politiken der Gemeinschaft zu beachten haben.

Das ist jedoch Wunschbild. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind weder inhaltlich präzise definiert noch in ihrem Stellenwert innerhalb des EU-Vertrages zweifelsfrei positioniert. Während die Bundesrepublik Deutschland das Subsidiaritätsprinzip – in Anlehnung an katholische Soziallehre und evangelische Sozialethik – als den grundsätzlichen Vorrang der niedrigeren staatlichen Ebene (und ähnlich der niedrigeren gesellschaftlich-sozialen Ebene) versteht, wo immer diese niedrigere Ebene mindestens gleichwertige Erfolge erreichen kann, haben die europäischen Institutionen und zum Teil auch Mitgliedstaaten ein völlig anderes Verständnis.

Für sie – vor allem auch für die Europäische Kommission – orientiert sich ihr Denken und Handeln nicht an der untersten Ebene, sondern an der zentralen Gewalt als Ausgangspunkt. Die Kommission sieht daher das Subsidiaritätsprinzip als hierarchisches Ordnungsprinzip für Verwaltungshandeln an: die oberste Ebene – die Europäische Union – ist für die Bestimmung der Inhalte und Regeln zuständig.

Die nationale Ebene hat einerseits dafür Sorge zu tragen, dass die auf europäischer Ebene vorgenommenen Rechtsetzungsakte in nationales Recht übertragen werden, andererseits muss sie sicherstellen, dass die von oben erlassenen Gesetze (Richtlinien) und Regelungen reibungslos administriert werden. Soweit die Kommission versucht, das Subsidiaritätsprinzip inhaltlich anzuwenden, beschränkt sie sich auf den informellen Bereich, auf beratende und begleitende Ausschüsse ohne wirkliche Regelungskompetenzen (Ausschuss der Regionen, Begleitausschüsse).

53. Das Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im EG-Vertrag muss präzisiert und aufgewertet werden. Der Bundesrat hat dazu in einer EntschlieÙung festgehalten, dass "das Subsidiaritätsprinzip ... als allgemeines Handlungsprinzip an zentraler Stelle klar und unzweideutig im Sinne einer kompetenzregulierenden Schranke verankert werden" muss. Die Praxis nach Einführung dieses Artikels 5 (früher 3 b) hat gezeigt, dass die jetzige Formulierung dieser Forderung nicht gerecht werden kann und dass deshalb eine Präzisierung erfolgen muss. Angesichts der weit auseinander klaffenden Interpretation dieses Prinzips bedarf es einer Klarstellung, dass die Einfügung des Subsidiaritätsprinzips in den EG-

Vertrag eine Kompetenzbeschränkung der Kommission bedeuten sollte.

54. Die Rolle der Kommission bei Regelungen, die eine Umsetzung in den Mitgliedstaaten erfordern, ist auf die Festlegung von Grundsätzen, Normen und Standards, Zeitvorgaben und Mindestanforderungen zu beschränken. Die konsequente Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit verbietet es, dass die Kommission die Administrierung bis in die letzte Einzelheit vorgibt und einem eigens dafür geschaffenen Kontrollsystem unterwirft. Rat und Parlament haben sich an diese Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips ebenfalls zu halten.
55. Es ist ausreichend, wenn die Kommission die wichtigen Eckdaten vorgibt und die Art der verwaltungsmäßigen Umsetzung den bewährten Verwaltungsstrukturen und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten überlässt. Auch wo sie höhere Standards verlangt, muss es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, in welchen Strukturen und Verfahren sie diese Standards umsetzen wollen.
56. Im EG-Vertrag muss ausdrücklich festgelegt werden, dass das Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit für alle Gemeinschaftspolitiken gilt. Dieses Prinzip ist bewusst unter den Grundsätzen verankert, denen die Organe der Union unterworfen sind. Es muss deshalb auch beim Vollzug der Aufgaben beachtet werden, dass das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips Gültigkeit hat. Es kann nicht sein, dass das Prinzip mit dem Hinweis, es handle sich um eigenständige Aufgaben der Europäischen Union, etwa bei der Beihilfekontrolle oder bei Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes nicht beachtet wird. Andererseits darf das Subsidiaritätsprinzip nicht als Vorwand genutzt werden, unter dem nationale oder regionale Regierungen die Regeln des gemeinsamen Marktes jeweils gerade dort unterlaufen, wo sie ihnen unbequem sind bzw. wo sie gerade von Interessengruppen unter Druck gesetzt werden.
57. Es sollte eine ausdrückliche Klarstellung im EG-Vertrag erfolgen, dass die für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft festgesetzten Normen und Eckwerte auch für die Gemeinschaftspolitiken selbst gelten. Es darf nicht sein, dass im Rahmen der Beihilfekontrolle Regeln und Vorgaben für die Mitgliedstaaten gegeben werden, die von der Kommission z.B. bei der Ausgestaltung ihrer wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Strukturpolitik missachtet werden.
58. Rat, Kommission und Parlament verlangen von den Mitgliedstaaten, dass sie bei der Umsetzung der Strukturpolitik der Gemeinschaft streng auf eine Kohärenz der Strukturpolitik mit allen anderen Gemeinschaftspolitiken achten. Sie verlangt dazu die Einbeziehung dieser Politiken bereits in die Programmplanung. Genauso müssen aber auch die europäischen Institutionen bereit sein, ihre eigenen Politiken im Zusammenhang zu sehen und sie zu integrieren. Die Beihilfekontrollpolitik ist in erster Linie Ordnungs- und Wettbewerbspolitik. Sie hat aber Rückwirkungen auf die regionale Strukturentwicklung, auf die Stadtentwicklung, auf die kommunale Finanzkraft und auf andere politische Entwicklungen. Die Kommission muss daher bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zum Beispiel der Beihilfekontrolle die Auswirkungen auf andere Ziele obligatorisch berücksichtigen. Im Rahmen der Kompetenzabgrenzung ist insbesondere die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und damit auch der deutschen Länder bei der regionalen Strukturpolitik neu zu definieren.

In den Konfliktsituationen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und der

nächsten Ebene, den Regionen, kommt dem Europäischen Gerichtshof eine entscheidende Rolle zu. Allgemein wird der Europäische Gerichtshof als ein parteiliches Organ angesehen. Dieser verfestigte Eindruck hat seine Grundlage in vielen Entscheidungen, in denen er zu Ungunsten der Mitgliedstaaten und der Regionen entschieden und der Kommission in vielen Bereichen ausdrücklich einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt hat.

Das ist angesichts der Ausgestaltung des EG-Vertrages nur konsequent. Wie die Kommission ist der Europäische Gerichtshof ein Organ der Europäischen Union. Für alle Organe gilt: Sie sind den in der Präambel niedergelegten Zielen und den im Ersten Teil des Vertrages (Artikel 1-16) niedergelegten Grundsätzen verpflichtet. Insbesondere sollen die Organe daran arbeiten, die europäische Integration voranzutreiben und zu vollenden.

Dieser Leitgedanke der Integration muss beinahe zwangsläufig die Mitgliedstaaten

überall dort, wo sie auf ihrer nationalen Eigenständigkeit bestehen, zu Störenfried des Integrationsprozesses machen. In diesen grundsätzlichen Fragen der Festlegung von Zuständigkeiten und Kompetenzen steht daher der Europäische Gerichtshof in der Regel an der Seite der Kommission, weil er per EG-Vertrag den gleichen Zielen verpflichtet ist.

- 59. Als Organ der Europäischen Gemeinschaft ist der Europäische Gerichtshof dem Ziel der weiteren Realisierung der Integration verpflichtet. Es empfiehlt sich daher, den Europäischen Gerichtshof nicht im fünften Teil des EG-Vertrages "Die Organe der Gemeinschaft" zu verankern, sondern die Trennung der rechtsprechenden Gewalt von der Legislative und der Exekutive dadurch deutlich zu machen, dass ihm ein eigener Teil innerhalb des EG-Vertrages vorbehalten bleibt. Das entspricht dem Aufbau des deutschen Grundgesetzes.**
- 60. Der Europäische Gerichtshof sollte in dieser eigenständigen Position im Vertrag zur Neutralität bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Organen der Gemeinschaft einerseits, den Mitgliedstaaten, Regionen, Kommunen und natürlichen und juristischen Personen andererseits verpflichtet werden. Im EG-Vertrag gibt es bisher ein klares Übergewicht der Artikel 226 bis 228, in denen die Anrufung des Gerichtshofes durch die Kommission bzw. durch Mitgliedstaaten gegen andere Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen den EG-Vertrag geregelt wird. Dagegen wird die Zuständigkeit des Gerichtshofes für Klagen der Mitgliedstaaten gegen die Kommission mit einem erkennbar geringeren Gewicht versehen (Artikel 230). Hier ist es notwendig, im Interesse einer strikten Neutralität des Gerichtshofes im Vertrag eine Gleichgewichtigkeit der Klagebefugnisse der Mitgliedstaaten ausdrücklich zu verankern.**
- 61. In gleicher Weise muss auch eine Klagemöglichkeit der Regionen und Kommunen vor dem Gericht erster Instanz im Vertrag verankert werden. Die bisherige Auffangklausel in Artikel 230 Abs. 4 hat immer wieder dazu geführt, dass die Zulässigkeit von Klagen der Regionen (z.B. der deutschen Länder) von der Kommission bestritten und vom Gerichtshof negativ entschieden wurde.**
- 62. Die Dauer der Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ist zu lang. Zudem hat die eingereichte Klage keinen aufschiebenden Charakter. Infolgedessen erfolgen Entscheidungen des Gerichtshofes zugunsten von Regionen oder juristischen und natürlichen Personen im Regelfall erst zu Zeitpunkten, zu denen eine rechtswidrige Haltung der Kommission faktisch**

längst nicht mehr rückgängig zu machen ist. Das ermöglicht es der Kommission, mit diesem Zeitfaktor Politik zu machen: Ob sie nun Recht bekommt oder nicht – sie gewinnt faktisch immer.

- 63. Der Gerichtshof kennt das Problem der langen Entscheidungsdauer. Der Präsident des Gerichtshofes hat daher nach einer genauen Analyse eine ganze Reihe von konkreten Vorschlägen unterbreitet, wie eine deutliche Beschleunigung der Verfahren möglich wäre. Auf der Basis dieser Vorschläge muss möglichst bald das bisherige System der Verfahren und der Entscheidungsfindung reformiert werden.**