Abhandlungen

Veith Mehde

Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie[1]

Zusammenfassung
Der deutsche Föderalismus ist seit den 1960er Jahren mit höchst unterschiedlichen Bildern charakterisiert worden: vom unitarischen Bundesstaat über den kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus und bis hin zu den stark durch die Forderung nach Entflechtung beeinflussten Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009. Der Beitrag untersucht die Abfolge aus juristischer Sicht. Die verschiedenen, die Föderalismusdiskussion prägenden Bilder werden im Lichte der Entwicklung des Grundgesetzes und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beschrieben.

Schlagworte: Föderalismusbilder, unitarischer Bundesstaat, kooperativer Föderalismus, Wettbewerbsföderalismus, Entflechtung, Föderalismusreform, Verfassungsentwicklung

Abstract
Changing Images of Federalism - Legal Perspectives between Empirical Facts and Ideology
Since the 1960ies, the German federalism has been characterized by various images: from unitary and co-operative federalism to competitive federalism and further to the 2006 and 2009 reforms of federalism strongly influenced by demands for disentanglement. The article examines these developments from a legal perspective. The various metaphors dominating the discourse on federalism are described in the light of the constitutional development and of judgements by the constitutional court.

Key words: images of federalism, unitary federalism, co-operative federalism, competitive federalism, disentanglement, reform of federalism, constitutional development

1. Einleitung

Es ist mittlerweile einige Jahre her, dass sich in Organisationen der – inzwischen wohl schon längst wieder abgeebbte – Trend zur Leitbilderstellung durchgesetzt hat. Mit Hilfe eines intensiven Diskurses von Führungskräften und Mitarbeitern soll etwas substantiell Identitätsstiftendes herausgebildet werden. Gleichzeitig bietet ein solcher Prozess mutmaßlich die Chance, Organisationskulturen positiv zu verändern. Idealerweise finden sich die Mitarbeiter der Organisation in diesem Leitbild wieder und machen es daher vielleicht zu einer Maxime ihres Handelns. Dabei wird der Prozess oftmals als ebenso wichtig wahrgenommen wie das Ergebnis desselben.

Anders als die angesprochenen Organisationen – zu denen auch viele Behörden und sonstige Einheiten aus dem öffentlichen Sektor gehörten – hat der deutsche Föderalismus einen solchen Prozess nie durchlaufen. Dies mag eine der Ursachen dafür sein, dass die für ihn verwendeten Bilder keinesfalls allesamt positiv sind. Auch ihre Funktion ist er-

kennbar eine andere als die von erfreulichen Versprechen und hohen Erwartungen zeugenden Leitbilder. Sie sind nämlich entweder – wenn auch zugespitzt – analytischer Natur oder aber ideologisch geprägte Begriffe, mit denen bestimmte politische Forderungen verknüpft sind. Sie dienen der intellektuellen Aufwertung eines Zeitgeistes oder grenzen sich von diesem ausdrücklich ab. Das Grundgesetz selbst sagt zu alledem nichts ausdrücklich. Das Bundesstaatsprinzip ist frei von weiteren konkretisierenden Beschreibungen oder Relativierungen. Verfassungsrechtlich ausgestaltet sind die Kompetenzen der verschiedenen Ebenen im Staatsaufbau und die von den staatlichen Gewalten gleichermaßen zu beachtenden Regeln und Prinzipien. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich einer solchen Zuspitzung in Gestalt eines bestimmten Föderalismusbilds enthalten und sich auf die Klärung der rechtlichen Sachfragen beschränkt.

Gleichwohl sind aber natürlich solche Leitvorstellungen rechtlich wie rechtspolitisch wirkmächtig. Sie lassen sich verwenden, um verschiedene Vorschriften der Verfassung in einem bestimmten Licht auszulegen. Je nachdem welches Leitbild man betont, werden manche Regeln stärker und andere weniger stark gewichtet. In politischer Hinsicht zeigen die Föderalismusbilder Anpassungsbedarfe in der Verfassungsordnung auf. Bestimmte Regeln erscheinen dann vor allem als Hindernisse bei der Verwirklichung des Idealbildes oder umgekehrt wird der Bedarf nach einer klarstellenden Regelung sichtbar. Schon wegen dieser Wirkungen stellt sich die Frage, welche Bilder für den deutschen Bundesstaat angemessen erscheinen, welche verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte sich für das eine oder das andere ergeben und vielleicht sogar, inwieweit das Grundgesetz oder das Bundesverfassungsgericht einem bestimmten Leitbild gefolgt sind oder dieses bei anderer Gelegenheit wieder ausgetauscht haben.

2. Das historische Spektrum

Schon eine oberflächliche Befassung mit dem deutschen Bundesstaat macht deutlich, dass jede Zeit ihre eigenen Föderalismusbilder hervorzubringen scheint. Gleichzeitig wird erkennbar, wie stark dies dem jeweiligen Zeitgeist geschuldet ist[2].

2.1 Unitarischer Bundesstaat und kooperativer Föderalismus

Die ersten Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bildeten eine Art Praxistest für die neu geschaffenen bundesstaatlichen Strukturen. Dass die Länderregierungen beim Aufbau der eigenen Verwaltungen und bei der Erarbeitung der eigenen Politikmodelle einen Weg der Kooperation einschlugen, erscheint in Anbetracht dieser Herausforderungen naheliegend. Schon nach gut einem Jahrzehnt kennzeichnete *Konrad Hesse* – mit durchaus wohlwollendem Grundton – die Beobachtung, dass die Kompetenzen der Bundesländer nicht die Unterschiede hervorbrachten, die diese rechtlich durchaus ermöglichen würden, mit dem Begriff vom „unitarischen Bundesstaat“[3]. Hesse analysiert als unitarisierende Tendenzen die Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund, die Selbstkoordinierung von Bund und Ländern sowie die Bedeutung des Bundsrats im Verfassungsleben[4]. Die – abgesehen von der CSU und einigen kleineren Phänomenen – sich bald herausbildende Identität der Parteienlandschaft in Bund und allen Ländern mit einer besonders sichtbaren Bundesorganisation führte zu einer stark von Bundeseinheitlichkeit dominierten Hand-

lungslogik[5]. Prägend in der Entwicklung hin zu einem unitarischen Bundesstaat waren also neben dem Verfassungsrecht auch eine gewandelte Verfassungswirklichkeit und bestimmte politische Entscheidungen[6].

Das Bundesverfassungsgericht hat es in einer mit diesem Leitbild perfekt harmonierenden Entscheidung aus dem Jahr 1954 für richtig gehalten, die „Beamtenschaft (…) ein bedeutsames Element der eigenstaatlichen Organisation der Länder" zu nennen, und diesen die Ordnung der „Rechtsverhältnisse ihrer Beamten und insbesondere deren Besoldung nach eigener Entschließung" grundsätzlich zuzuweisen[7], dann aber den Ländern „nach dem Grundsatz der Bundestreue bei der Regelung der Besoldung ihrer Beamten jedenfalls so viel Rücksicht auf die Besoldungsverhältnisse in Bund und Ländern" abverlangt, „daß eine Erschütterung des gesamten Finanzgefüges von Bund und Ländern vermieden wird"[8]. Für das Gericht stellt „trotz der in Art. 109 GG verbürgten selbständigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge" dar[9]. Da diese rechtliche Einhegung dem verfassungsändernden Gesetzgeber offenbar zu vage blieb, wurde im Jahr 1971 mit der Einfügung des Art. 74a GG[10] eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung von Beamten und Richtern geschaffen, wobei das Bundesverfassungsgericht den Bundesgesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue verpflichtet hat, bei deren Anwendung die Länderkompetenzen zu schonen[11].

Auf derselben Stufe der Leitbildentwicklung ist die Reform der Finanzverfassung im Jahr 1969 zu sehen[12]. Durch sie ist die gemeinsame Finanzierung von Angelegenheiten durch Bund und Länder auf eine verfassungsrechtliche Basis gestellt und damit der Bund als ein homogenisierender Faktor in der Gesamtheit der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen etabliert worden. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern wird seither auch mit dem Begriff der „dritte Ebene" im Bundesstaat bezeichnet. Das Leitbild blieb so für eine recht lange Zeit das des unitarischen Bundesstaats und des kooperativen Föderalismus. Das Bild für eine negative Sicht auf die Entscheidungsprozesse wurde in den 1970er Jahren mit dem Begriff der „Politikverflechtung"[13] geprägt. Während die ersten Begriffe durchaus das Schwergewicht auf die pragmatische Problemlösung durch gemeinsames Handeln legen, beschreibt letzterer – in mittlerweile geradezu sprichwörtlicher Weise – die Schwerfälligkeit ebenenübergreifender Entscheidungsverfahren. *Scheller* hat allerdings darauf hingewiesen, dass diese Wahrnehmung das Ergebnis von Entwicklungen war, die nach der Prägung des Begriffs einsetzten: „Der Verflechtungsbegriff ist aus der Wissenschaft ‚ausgewandert', von der Politik instrumentalisiert und auf das Blockade-Phänomen verkürzt worden. Die ursprünglich neutrale Konnotation *Scharpfs* ist nicht zuletzt durch seine eigene Konstruktion von der ‚Politikverflechtungsfalle' ins negative Extrem verkehrt und desavouiert worden"[14].

2.2 Wiedervereinigung und danach

Die Wiedervereinigung hat den deutschen Bundesstaat nicht nur vergrößert, sondern auch seine Charakteristika nachhaltig verändert. Wenn es nach diesem Beitritt der fünf neuen Länder ein stärker als zuvor passendes Bild gibt, dann ist es wohl das des asymmetrischen Föderalismus. Zwar haben sich die verfassungsrechtlichen Kompetenzen von ost- und westdeutschen Ländern nie unterschieden. Dennoch hat die Besonderheit der Situation in Ostdeutschland als Argument den politischen Raum verlassen und wurde so auch zu

einem rechtlichen. In faktischer Hinsicht ergab sich durch den Beitritt ein völlig neues Ausmaß an Unterschiedlichkeit, insbesondere was die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit anbelangte. Dennoch wurden sie in das System des Länderfinanzausgleichs mit der zum 1.1.1995 in Kraft getretenen Neuregelung einbezogen. Schon bald nach der Vereinigung wurde deutlich, dass die Unterschiede auch noch lange bestehen bleiben würden. Dies lässt sich etwa an der Tatsache ablesen, dass der Solidarpakt II mit den entsprechenden Zuwendungen an die neuen Länder bis in das Jahr 2019 reicht, also einen Zeitraum von dann dreißig Jahren seit dem Fall der Mauer einbezieht.

Forderungen nach einer neuen, gemeinsam erarbeiteten Verfassung wurden nicht erfüllt, sondern die Vereinigung als „Beitritt", wie er im alten Art. 23 GG für diesen Zweck vorgesehen war, vollzogen. Als eine Art Kompensation wurde eine gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt, deren im Oktober 1994 verabschiedete Ergebnisse[15] allerdings bis heute bescheiden wirken[16]. Auf sie geht immerhin unter anderem die Tatbestandsvoraussetzung in Art. 72 Abs. 2 GG zurück, wonach als Voraussetzung für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf die Erfordernisse der Gleichwertigkeit – und nicht mehr der Einheitlichkeit – der Lebensverhältnisse abgestellt wird. Auch sonst ist hier ein Bedürfnis nach einer Stärkung der Ländergesetzgebung und damit auch möglichen Ausweitung der Unterschiedlichkeit zwischen den Ländern anerkannt worden. Die Einhaltung der Voraussetzungen, unter denen der Bund gemäß Art. 72 GG Abs. 2 GG berechtigt war, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wahrzunehmen, sollte einer strengeren gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden. Das Bundesverfassungsgericht sah sich zu einer Änderung seiner Rechtsprechung genötigt, die bis dahin dem Bundesgesetzgeber weitgehend die Beurteilung überlassen hatte, ob eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich sei[17]. Nunmehr erkannte es ausdrücklich an, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die entsprechende Klausel „justitiabel" machen wollte und sie im Interesse des Schutzes der Länderkompetenzen „als gerichtlich kontrollierbare Beschränkung verstanden" werden müsse[18]. In der Folgezeit setzte sich die Formulierung durch, der „Entscheidungsraum des Gesetzgebers" könne „verfassungsgerichtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden"[19].

2.3 Die Entdeckung des Wettbewerbsföderalismus

Der deutsche Wettbewerbsföderalismus als rechtlicher und rechtspolitischer Bezugspunkt ist eine Erfindung aus den 1990er Jahren[20]. Seine Popularität ist letztlich das Ergebnis einer politischen Reaktion auf äußere Einflüsse. Schon Ende der 1980er Jahre stand die Jahreszahl „1992" als Schlagwort für die Vollendung des europäischen Binnenmarkts – wobei sich wohl vielen erst bei Näherrücken oder gar bei Erreichen des Datums erschloss, dass es sich lediglich um eine von der Kommission unter Jacques Delors geschickt genutzte Zielvorgabe, nicht aber um einen Stichtag handelte. Offene Grenzen bringen die Notwendigkeit mit sich, sich in einem nicht mehr abgeschotteten Umfeld zu behaupten, was wohl auch einen in der Föderalismusdiskussion wahrnehmbaren Mentalitätswechsel zur Folge hatte. Überlagert und in gewisser Weise verschärft wurde die Entwicklung durch die Transformationsprozesse in Ost- und Mitteleuropa. Zum einen wurde der vor allem mit dem europäischen Binnenmarkt assoziierte Wettbewerbsdruck noch weiter verschärft, weil Länder mit einem sehr viel geringeren Lohnniveau nunmehr in

unmittelbarer Nähe der Bundesrepublik ihre (Arbeits-)Märkte öffneten. Zum anderen führt die Wiedervereinigung zur bis dahin größten Herausforderung für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Die Länder waren an den Finanztransfers wesentlich beteiligt. Der Länderfinanzausgleich ist bis heute ganz überwiegend ein Instrumentarium zur Unterstützung der ostdeutschen Bundesländer[21].

Die auch die „reichen" Länder treffenden wirtschaftlichen und finanzpolitischen Probleme führten dazu, dass diese begannen, die „Grenzen der Solidarität" zu beschwören[22]. Die „Idee des unitarischen Föderalismus" sei „in der Bundesrepublik, soweit es um seine Finanzierung" gehe, „in eine Sackgasse geraten"[23]. Vor diesem Hintergrund erhoben die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen eine Normenkontrolle gegen das Finanzausgleichsgesetz, über die das Bundesverfassungsgericht im November 1999 entschied[24]. Auf einen Mentalitätswandel deutet auch die Tatsache hin, dass die den Antrag stellenden Bundesländer selbst dem Gesetz, von dessen Verfassungswidrigkeit sie nunmehr überzeugt zu sein schienen, uneingeschränkt zugestimmt hatten[25]. In diesem Kontext bot sich für die Antragsteller das Leitbild des Wettbewerbsföderalismus[26] – das in der Debatte als Gegenbegriff zum kooperativen Föderalismus in Stellung gebracht wird[27] – als ein argumentativer Hebel an, um das Ausgleichsniveau für zu hoch zu erklären[28]. Aus dem Grundgesetz insgesamt wurde ein bestimmtes Bild des deutschen Bundesstaats herausgelesen, um dies dann wiederum dafür zu nutzen, andere Vorschriften zu interpretieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1999 auf die Auslegung der einschlägigen Art. 106 und 107 GG beschränkt und dabei auf den Rückgriff auf ein prägendes Leitbild verzichtet[29]. Auch sonst hat sich das Gericht einer – positiven oder negativen – Deutung des Wettbewerbs zwischen staatlichen Einheiten bzw. öffentlich-rechtlichen Körperschaften enthalten und auf Formulierungen verzichtet, die auf die Schaffung eines Leitbildes gedeutet werden könnten. So erklärt es mit Blick auf die Gewerbesteuer, „[o]b und inwieweit das Grundgesetz es den Gemeinden" gestatte, „über das Hebesatzrecht einen möglicherweise gemeinwohlschädlichen Standortwettbewerb auszutragen", sei „eine Frage des materiellen Verfassungsrechts"[30].

Hiervon zu unterscheiden ist die rechtspolitische Herangehensweise. Der Wettbewerbsföderalismus wurde zu einer „Art ‚Kampfbegriff' für praxis- und disziplinübergreifende Reformbestrebungen"[31]. Auch der Bundesjustizminister Edzard Schmidt-Jortzig hat in seiner Amtszeit „für einen neuen Wettbewerbsföderalismus" plädiert[32], sich dabei aber nicht für eine veränderte Auslegung der Verfassung durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.

2.4 Zwei Föderalismusreformen

Einige Modifikationen in der Funktionsweise des Föderalismus wären zweifellos auch durch Veränderungen im politischen Leben des Landes denkbar gewesen. Dennoch war man in Bundestag und Bundesrat fraktionsübergreifend der Auffassung, dass sich auch der verfassungsrechtliche Rahmen ändern müsse, was im Zuge von zwei Föderalismusreformen erfolgte.

2006 stand die Reform unter den Vorzeichen eines stärkeren Trennungs-[33], aber auch der Abkehr von einem kooperativen hin zu einem mehr kompetitiven Föderalismus[34]. Der Gesetzentwurf spricht ausdrücklich von einer „Entflechtung von Zuständigkeiten"[35]. Es

sollte darum gehen, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“[36]. Der Abbau von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen wie auch die Reduzierung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze[37] sollten dies bewirken. Gleichzeitig wurden die Kompetenzen der Landtage gestärkt und damit der Exekutivföderalismus etwas zurückgenommen, auch wenn wohl nach wie vor niemand einen Legislativföderalismus in den Regelungen erkennen würde. Einen in der Praxis sehr stark wahrnehmbaren Impuls für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern hatte die im September 2006 wirksam gewordene Aufhebung des Art. 74a GG[38] zur Folge, womit die bundeseinheitliche Regelung der Besoldung und Versorgung der Beamten beendet wurde. Die Höhe des Gehalts wurde damit wieder ein Mittel im Konkurrenzkampf der Länder um die besten Bewerber. Schon deswegen lässt sich die Reform durchaus auch als ein rechtlicher Ausdruck des Strebens nach einem stärker wettbewerbsorientierten Föderalismus begreifen.

Zwischen beiden Reformen liegt eine Finanz- und Wirtschaftskrise, die Kooperationsbedarfe zwischen Bund und Ländern überdeutlich werden ließ[39]. So wurde durch eine Ergänzung des Art. 104b GG die Möglichkeit von Finanzhilfen des Bundes, die seit der Föderalismusreform I auf die Bereiche beschränkt waren, in denen ihm eine Gesetzgebungskompetenz zusteht, auf die Fälle von Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituation erweitert. Die Begründung des Gesetzentwurfs macht deutlich, dass zu Letzterem auch die zur Zeit der Verabschiedung der Grundgesetzänderung noch andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise gerechnet werden soll[40]. Dass man den Trennungsföderalismus offenbar ein wenig zu weit getrieben hatte, impliziert ebenfalls die Gesetzesbegründung, in der gewissermaßen eine rückwirkende Anwendung der großzügigen Neuregelung vorgeschlagen wird: „Das bereits verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz (…) wird deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein“[41]. Bei der Informationstechnik wurde ein Zusammenwirken mittlerweile als Voraussetzung für eine effiziente Nutzung der Potenziale angesehen, was zur Einfügung einer entsprechenden Zusammenarbeitsmöglichkeit in Art. 91c GG führte[42]. Zusätzlich ergab sich nach den beiden Reformen ein Anlass für die Einfügung des Art. 91e GG, der eine vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Mischverwaltung[43] zwischen Kommunen und Bund legalisiert. Insgesamt erfolgte also durch die beiden Reformen ein deutliches Signal in Richtung einer kreativen, also nicht notwendigerweisen die wirtschaftliche Basis betreffenden Konkurrenz. Das Hauptgewicht liegt dabei auf dem ersten Teil der Reform aus dem Jahr 2006. Die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen für die Landtage eröffnet den Raum für gesetzgeberische Innovationen. Bei der 2009er Reform ist aber bereits wieder der Gedanke einer Korrektur in Richtung eines kooperativen Föderalismus feststellbar[44]. Allerdings ist mit Art. 91d GG ein bemerkenswertes Bekenntnis zu Vergleichsstudien, die gleichermaßen für Transparenz und Qualitätswettbewerb stehen[45], in diesem Rahmen ins Grundgesetz gelangt[46]. Die Norm ist schon deswegen sehr interessant, weil man wohl sagen muss, dass bei ihr das Bekenntnishafte gegenüber der Substanz der Regulierung deutlich überwiegt[47].

Vieles spricht dafür, dass die Föderalismusreformen durch Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder zu einer neuen Unübersichtlichkeit geführt haben. Im Versammlungs- und im Beamtenrecht haben die Länder die Möglichkeiten zu neuen Akzentsetzungen. Allerdings sind gerade diese beiden Bereiche sehr stark von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Auch haben sich etwa die norddeut-

schen Länder auf ein gemeinsames Modell im Beamtenrecht verständigt. Eine neue Einheitlichkeit hat im Gegensatz dazu auch die Schuldenbremse mit sich gebracht. Insgesamt ergeben sich damit wohl bei weitem keine hinreichenden Unterschiedlichkeiten, um das Bild des unitarischen Bundesstaats bereits über Bord zu werfen.

3. Anknüpfungspunkte

Die Anknüpfungspunkte für die jeweiligen Föderalismusbilder sind höchst unterschiedlich, und sie betreffen durchaus nicht nur das Verhältnis der Bundesländer zueinander.

3.1 Die funktionale Perspektive

Stellt man auf die Staatsfunktionen ab, so ergibt sich in Deutschland ein klares Bild. Art. 83 ff. GG übertragen den Ländern grundsätzlich die Aufgabe des Vollzugs der Bundesgesetze. Die Landesverfassungen wiederum ermöglichen die Weiterübertragung auf die Kommunen. Insgesamt kennzeichnet also der Begriff des Vollzugsföderalismus die verfassungsrechtliche Lage wie Staatspraxis gleichermaßen treffend. Der synonym verwendete Begriff des Exekutivföderalismus bringt daneben zum Ausdruck, dass es die Landesregierungen sind, die an der Gesetzgebung im Bund – insbesondere über den Bundesrat – teilnehmen. Regierung und Verwaltung in den Ländern können durch ihren Einfluss auf Entstehung und Vollzug des Bundesrechts die wichtigsten Staatsaufgaben nachhaltig prägen. Die Landtage spielen dabei, mit anderen Worten, allenfalls eine indirekte Rolle – insbesondere die eines Kontrollorgans der Regierung.

Der prägende Einfluss der Exekutive darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verwaltung eines Bundeslandes das einmal zustande gekommene Bundesgesetz wortgetreu vollziehen muss, auch wenn vielleicht die Landesregierung im Bundesrat gegen das Gesetz argumentiert und gestimmt hat. Warum dies in der Praxis nicht häufiger zu Problemen führt, lässt sich eigentlich nur vermuten: Eine Möglichkeit liegt darin, dass die Gesetzestreue der Landesverwaltungen soweit reicht, dass auch solche Gesetze nicht nur wort-, sondern auch sinngetreu angewendet werden. Denkbar ist aber auch die andere Variante, dass nämlich der Gesetzesvollzug doch höchst unterschiedlich gehandhabt wird, dies von einer wenig ausgeprägten Aufsicht aber nicht weiter bemerkt wird. Die im politischen Raum für recht kurze Zeit geführte Diskussion um die Verlagerung der Zuständigkeit zum Vollzug des Steuerrechts von den Ländern auf den Bund bildet hier eine Ausnahme. Sie hat allerdings gezeigt, dass durchaus ein gewisses Misstrauen besteht, ob die Regelungen überall mit der gleichen Akribie angewendet werden. Das System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs bietet im Ergebnis zweifellos einen wirtschafts- und finanzpolitischen Anreiz, auf die Eintreibung von Geldern, die in dem jeweiligen Land ohnehin nur zu einem geringen Teil verbleiben, im Interesse der Förderung des Wirtschaftsstandorts zu verzichten.

Interessanter Weise wird der Vollzugsföderalismus kaum mit der Tatsache in Verbindung gebracht, dass bei den Ländern nicht nur der Schwerpunkt der Exekutivfunktion, sondern auch der Judikative liegt. Auch Rechtsprechung sorgt dafür, dass Rechtsnormen in der Praxis wirksam werden. Die Reformen im Rechtmittelzulassungsrecht haben dazu geführt, dass nur noch ein geringer Prozentsatz der Verfahren mit einer materiellen Ent-

scheidung eines Bundesgerichts endet. Auch hier ist die Grundannahme der Föderalismusdiskussion ganz offensichtlich, dass die Anwendung der Bundesgesetze zuverlässig erfolgt, so dass eine Kontrolle des Bundes nicht unbedingt notwendig ist.

3.2 Die sektorale Perspektive

Den Aspekt des Wettbewerbs, der wohl die meisten positiven Assoziationen weckt, findet man bei einer sektoralen Betrachtungsweise. Diese ermöglicht die Vorstellung eines Wettbewerbs der Ideen und um die beste Lösung für alle denkbaren Herausforderungen. Im Hintergrund schwingt die Äußerung Friedrich von Hayeks vom Wettbewerb als einem Entdeckungsverfahren mit. Die Länder können bestehende Spielräume – insbesondere im Bereich der Gesetzgebung – dafür nutzen, neue Regelungsmodelle zu entwickeln. Es gilt nicht zuletzt in der Diskussion über die Funktion des Föderalismus als einer der größten Vorteile von Bundes- im Vergleich zu Einheitsstaaten: Unterschiedliche Gesetzgeber können ihre Kreativität entfalten, möglicherweise auch innovative Regelungsexperimente durchführen[48]. „Ein wirksamer Föderalismus lebt" in dieser Perspektive „auch von Anregung, Profilierung und Konkurrenz auf horizontaler Ebene, so daß daraus eine immer bessere, nützlichere Aufgabenerfüllung für die Bürger hervorgeht"[49]. Dabei erweist sich auch als Vorteil, dass eventuelle Misserfolge nicht im ganzen Bundesstaat, sondern in einem begrenzten Gebiet, also „mit begrenzter Folgewirkung"[50] eintreten.

Die daraus folgende Forderung deckt sich mit jener, die im Rahmen der Föderalismuskommission I im Jahr 2006 wirksam wurde, nämlich der nach größeren Gesetzgebungskompetenzen für die Landtage. Diese sind ganz unbestritten die Verlierer der Entwicklung hin zu einem Exekutivföderalismus. Weniger unumstritten waren und sind die Abhilfemöglichkeiten. Ob etwa das von einer sehr detaillierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geprägte Versammlungsrecht gerade das richtige Experimentierfeld ist, mag man bezweifeln. Auch in dem Zuständigkeitsfeld der Länder par excellence, der Bildungspolitik, werden Unterschiede außerhalb der eher theoretischen Föderalismusdiskussion oftmals als etwas Hinderliches empfunden. Wohl verbucht jede Landesregierung die Aussagen der PISA-Studie und vergleichbarer Untersuchungen gerne als Erfolge ihrer ganz speziellen Bildungspolitik. Die Möglichkeit von Vergleichsstudien in diesem Bereich hat man immerhin ausdrücklich in Art. 91b Abs. 2 GG festgeschrieben – und zwar schon bevor im Rahmen der Föderalismusreform II ein generelles Bekenntnis zu Vergleichsstudien im Bundesstaat in Art. 91d GG aufgenommen wurde. Der Wettbewerb der Konzepte ist also durchaus rechtlich wie auch faktisch etabliert. Dennoch hat die Klage, dass unterschiedliche Systeme die Mobilität behindern und damit ökonomisch höchst problematisch sind, zweifellos ihre Berechtigung. Gerade Familien mit schulpflichtigen Kindern erfahren Unterschiedlichkeit als ein Argument gegen einen Umzug in ein anderes Bundesland. Nicht übersehen werden sollte zudem, dass „auch der kooperative Föderalismus (…) von wechselseitigem Lernen im gemeinsamen Erfahrungsaustausch, von einem Wettbewerb der Ideen, von der beständigen Suche nach den besten Problemlösungen, von konstruktiver Kritik, von flexibler Alternativengenerierung und von etwa in gemeinsamem brain-storming freigesetzter Kreativität" lebt[51].

Zweifellos wird der Wettbewerb der Systeme am ehesten von den Gewinnern desselben als Leitbild akzeptiert. Auch ist ein Wechsel vom schwierigen in das leichtere System natürlich wesentlich weniger problematisch als der umgekehrte. Insgesamt dürfte hier die

Akzeptanz in der Bevölkerung aber auch in den Ländern, die in solchen Vergleichsstudien erfolgreicher abschneiden, nicht allzu hoch sein. Dass dies so ist, wird deutlich an der doch recht häufigen Verwendung des Wortes „Kleinstaaterei“[52]. Wer immer sich kritisch gegen den Wettbewerb der angewendeten innovativen Konzepte wenden möchte, kann auf dieses Wort zurückgreifen, um die systemgerecht entstehenden Unterschiede negativ zu beschreiben. Der „Wettbewerb der Ideen“ und die „Kleinstaaterei“ sind somit zwei unterschiedliche Begriffe für dasselbe Phänomen. Während das eine durchaus als Leitbild taugt, wird mit der Verwendung des anderen auf eine stark delegitimierende Wirkung abgezielt.

Interessanter Weise spielt bei diesen Überlegungen der Wettbewerb der Verwaltungssysteme eine allenfalls untergeordnete Rolle. Hier zeigt sich wiederum das Bild, das die Verfassungsdogmatik vom Verwaltungshandeln zeichnet. Danach geht es um die – bloß – vollziehende Gewalt, womit begrifflich angedeutet wird, dass keine eigenen Akzente erwartet werden, sondern allenfalls die Anwendung der von der Legislative in Gesetzesform geschriebenen Regeln und die Umsetzung der darin festgehaltenen Wertungen. Spricht man hier von kreativen Lösungen, so ergibt sich wohl allzu leicht die Assoziation, dass man es mit der Gesetzesbindung nicht mehr so genau nehme. Insgesamt bleibt damit die Diagnose, dass das Leitbild eines Wettbewerbs der Ideen allenfalls in Ansätzen in der deutschen Rechtsordnung verankert ist. Auch dieses Wenige könnte allerdings sogar noch mehr sein, als das in der deutschen Mentalität verwurzelte.

3.3 Die finanzielle Perspektive

Die größten Kontroversen über das Föderalismusbild entstehen im Kontext von Entscheidungen über die Finanzausstattung. Anders als bei der sektoralen oder der funktionalen Perspektive geht es hier um Verteilungsfragen. Grundsätzlich können die einen nur dann mehr bekommen, wenn die anderen im Ergebnis weniger haben – auch wenn diese Konflikte bei der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs in der Praxis oftmals durch Erhöhung des Anteils des Bundes gelöst wurden. Es geht in dieser Konstellation also nicht um eine immaterielle Konkurrenz um die besten Ideen, sondern um einen harten Wettbewerb um knappe finanzielle Ressourcen. Mit dem Wettbewerbsföderalismus wird ein geringeres Finanzausgleichsvolumen assoziiert und, wie oben bereits angesprochen, entsprechende politische Forderungen mit diesem Bild unterfüttert. Dahinter steckt die Überlegung, dass in einem wettbewerblichen System jeder „seines Glückes Schmied“ ist und ein Ausgleich der Folgen des Wettbewerbs letztlich nichts anderes ist als eine Wettbewerbsverzerrung. Eine gewisse moralische Aufladung erfolgt über den Gedanken der „Meritocracy“: Danach soll derjenige, der in einem solchen System mehr hat, dieses auch verdienen, so dass ein Ausgleich der Unterschiede in dieser Perspektive sogar regelrecht „unfair“ erscheint. Als eine – sehr vorsichtig formulierte – Anleihe des Bundesverfassungsgericht an diesen Gedanken mag man den Hinweis werten, dass das „Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, (…) eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs“ verbiete[53].

Wer ein größeres Ausgleichsvolumen möchte, setzt dem Leitbild des Wettbewerbsföderalismus das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gegenüber. Schon nach der Wiedervereinigung bestand der Eindruck, dass sich die Vorstellung einer Ein-

heitlichkeit nicht mehr uneingeschränkt aufrechterhalten lassen würde. Dennoch schreckte man davor zurück, die Formulierung vollständig aus dem Grundgesetz zu streichen. Erhalten geblieben ist sie in Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG. Demgegenüber wurde bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 72 GG die Formulierung ersetzt durch jene der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse", mit welcher der Bund die Annahme einer eigenen Gesetzgebungskompetenz begründen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in Anbetracht dieser verfassungspolitischen Entscheidungen die Voraussetzungen für die Annahme einer Bundeskompetenz deutlich erhöht[54]. Wie auch bei der Kompetenzvorschrift des Art. 72 Abs.2 GG mit der Formel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" muss man für die Finanzverfassung sagen, dass die Norm, in der sich die Regelung findet, mit der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens eine zu enge Frage regelt, als dass man darauf ein Leitbild stützen könnte[55]. Zu den weitergehenden Fragen der Finanzverteilung im deutschen Bundesstaat enthält sie sich einer ausdrücklichen Aussage.

In jedem Fall soll der Gedanke des Wettbewerbsföderalismus eine Art Trumpfkarte gegen die Generalisierung des Postulats der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bilden. Politisch ist es zweifellos klug, den eigenen Wählern deutlich zu machen, dass man es unter Führung dieser Regierung zu einem wirtschaftlichen Erfolg gebracht hat, der anderen – möglicherweise anders regierten – Bundesländern fremd ist. In rechtlicher Hinsicht würde sich so ein Gegengewicht zu dem Aspekt bieten, der das Finanzausgleichsrecht letztlich immer dominiert hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang einer Entscheidung für das eine oder das andere Leitbild enthalten. Der wohl einzige Anknüpfungspunkt für ein solches findet sich in einer Entscheidung zum Länderfinanzausgleich aus dem Jahr 1992. Das Gericht musste über Hilfsleistungen an die Bundesländer mit extremer Haushaltsnotlage, in diesem Fall Bremen und das Saarland, entscheiden. Dabei stellte es nicht auf die speziellen Regeln zum Länderfinanzausgleich ab, sondern argumentierte auf einer grundsätzlichen Ebene. Aus solchen grundsätzlichen Erwägungen leitete es Pflichten zur Unterstützung von besonders unter Finanzierungsproblemen leidenden Bundesländern her: Im Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes sei „das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt"[56]. Bund und Länder seien „im bündischen Einstehen füreinander dem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesglied zum gemeinsamen Beistand verpflichtet"[57]. Im Wesentlichen handelt es sich um das, was erst seit der Euro-Rettung in den Alltagssprachgebrauch eingegangen ist: eine klassische „Bail-out-Klausel". Aus ökonomischer Sicht liegen die Probleme mit einer solchen auf der Hand: Wenn andere haften, fehlt tendenziell der eigene Anreiz zu sorgfältigem Wirtschaften, da man nicht mehr davon ausgehen muss, die negativen Konsequenzen des eigenen Verhaltens tatsächlich auch zu tragen. Es handelt sich also in gewisser Weise um das Gegenteil einer „Meritocracy". Die „Erfolgreichen" werden in Haftung genommen für die Rettung der Verlierer einer Entwicklung.

Das Gericht hatte am Beispiel des Landes Berlin die Möglichkeit, diese Rechtsprechung erneut zu überprüfen. Der zwischen den Jahren 1992 und 2007 geänderte Zeitgeist führte nicht etwa zu einer ausdrücklichen Veränderung der Rechtsprechung: „Weil und soweit Situationen" einträten, „in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten" sei, sei „bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten"[58]. Liest man die Berlin-Entscheidung aber in unmittelbarer Gegenüberstellung mit der Entscheidung zu Bremen und dem Saarland, so meint man dennoch, dass das ak-

tuellere Leitbild des Wettbewerbsföderalismus einige Wirkungen hatte[59]. So werden Sanierungszuweisungen mit einem „strenge(n) Ultima-Ratio-Prinzip“ verbunden, das insbesondere fordere, „dass die eigenen Handlungsmöglichkeiten des Landes ausgeschöpft“ seien[60]. „Insoweit“ unterliege „das Land einer Darlegungs- und Begründungslast“[61]. Wurden bei Bremen und dem Saarland vor allem die Nöte der Länder dargestellt, dominieren jetzt Überlegungen, was ein ausgleichsberechtigtes Land tun müsse und Berlin im Speziellen noch tun könne[62].

4. Erkenntnisse für das Verständnis des deutschen Bundesstaats

Die zum Zwecke der Analyse gemalten Föderalismusbilder zeigen eine Wirklichkeit, die es so nicht gibt. Egal welches Identitäten beschreibende Adjektiv man dem Wort „Föderalismus“ beifügt – es lassen sich immer Konstellationen finden, in denen staatliche Aktivitäten erforderlich sind, die darunter nicht zu subsumieren sind. Nicht umsonst findet auch in den Staaten, die in der internationalen Wahrnehmung als wettbewerbsföderalistisch eingeschätzt werden, Kooperation statt, wie umgekehrt der Wettbewerb zwischen Staaten und Regierungen auch in solchen Systemen besteht, die sehr viel stärker von Zusammenarbeit geprägt sind. Dennoch wird im deutschen Bundesstaat auf absehbare Zeit der Wettbewerb zwischen den Bundesländern Teil eines aktuellen Leitbilds sein; dafür werden die Geberländer des horizontalen Finanzausgleichs sorgen. Zu verlockend ist es, die Forderung nach einer finanziellen Entlastung mit einem Leitbild zu untermauern, das sogar noch die Möglichkeit zur Darstellung eigener Erfolge bietet. Dabei ergeben sich verschiedene Probleme, die ein Leitbild nicht lösen kann.

4.1 Wettbewerb und Fehlanreize

Wettbewerb kann und muss man nicht verordnen. Er besteht zwangsläufig immer dann, wenn notwendige Ressourcen knapp sind und es mehr als einen Akteur gibt, der gerne auf diese zugreifen möchte. Auch die bloße Möglichkeit zur Profilierung einer Regierung reicht aus, um eine kompetitive Situation zu schaffen. Demokratien sind Wettbewerbsordnungen, in denen die politischen Akteure jede Möglichkeit der Profilierung nutzen, um sich in der Konkurrenz zu anderen Parteien oder auch gegenüber innerparteilichen Konkurrenten zu behaupten. Das heißt auch, dass es die jeweilige Regierung als eine Art Niederlage betrachtet, wenn „ihr“ Bundesland in Kennzahlenvergleichen egal welcher Art schlecht abschneidet – unabhängig davon, ob diese wirklich aussagekräftig sind. Es ist bekannt, dass stets nur die „Verlierer“ Zweifel an deren Aussagekraft öffentlich aussprechen. Die Gewinner sind von der Richtigkeit der Ergebnisse immer überzeugt, so dass man von ihnen nicht erwarten kann, in den Chor der Kritiker einzustimmen.

Auch wenn man die Aussagekraft derartiger Untersuchungen bezweifeln kann, so ist damit nicht unbedingt ein Fehlanreiz verbunden. Überhaupt ist bei der Diagnose des Vorliegens solcher Fehlanreize Vorsicht geboten. Natürlich führt ein hohes Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich nicht dazu, dass Landesregierungen kein Interesse an der Förderung einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung haben[63]. Selbstverständlich besteht der politische Wettbewerb um gute Wachstums- und Arbeitsmarktzahlen ganz unabhängig von den daraus folgenden Einnahmen. Der partielle Wegfall des einen Ziels der Ein-

nahmeerzielung führt nicht dazu, dass die anderen – Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze – ihre Wirkung verlieren würden. Insofern geht die mit Blick auf das Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich formulierte Sorge, wenn sich „Leistung nicht mehr" lohne, werde „alsbald auch nicht mehr geleistet"[64] ins Leere. Uneingeschränkt plausibel ist die These von der negativen Anreizstruktur im Bereich der Steuererhebung und bestimmter ordnungsrechtlicher Anforderungen. Dass mangels Verbleib von signifikanten staatlichen Einnahmen ein Anreiz besteht, Standortpolitik als Verzicht auf Betriebsprüfungen zu betreiben, ist zweifellos höchst problematisch. Auch hier ist allerdings die bundesstaatlich problematische nicht mit einer rechtswidrigen Struktur gleichzusetzen. Solange keine bestimmte Zahl von Betriebsprüfungen pro Jahr vorgeschrieben ist und die Verwaltung das Recht zuverlässig anwendet, wird man von einer dysfunktionalen, nicht aber damit auch notwendigerweise von einer rechtswidrigen Verhaltensweise sprechen müssen. Das sprichwörtliche „Race to the Bottom" bei den Standards des Rechtsvollzugs ist daher vor allem im Interesse der Integrität des Bundesstaats vermeidenswert. Der deutsche Exekutivföderalismus lebt davon, dass kein Zweifel an der ordnungsgemäßen Vollziehung des Bundesrechts durch die Länder besteht. Dies zeigt mustergültig die Formulierung in Art. 83 GG, wonach die Länder die Bundesgesetze regelmäßig als eigene Angelegenheiten ausführen.

Wenn also Wettbewerb immer besteht und man auch weiß, dass ein bestimmtes Maß an Kooperation notwendig ist, stellt sich nur noch die Frage, was sinnvolle Regeln sind, um die Konkurrenz nicht zu einer ruinösen, sondern zu einer produktiven zu machen. Umgekehrt darf Kooperation nicht dazu führen, dass die Verantwortlichkeit für die jeweiligen Entscheidungen überdeckt wird. Besonders problematisch erscheint die in Deutschland verbreitete Fixierung der Diskussion auf den Bereich des Finanzausgleichs. Leitbilder haben hier also ihren Sinn, verdecken aber die eigentlich zentrale Frage.

4.2 Wettbewerb und seine Verlierer

Die Diskussion in Deutschland leidet ganz offensichtlich darunter, dass nicht die produktive, vielleicht auch spielerische Seite des Wettbewerbs betont wird, sondern der Fokus auf dem Gewinnen und Verlieren liegt. Besonders offensichtlich ist das im Bereich des Finanzausgleichs. Genauso wie die finanzstarken Länder die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Konzept ablehnen, müssen die finanzschwachen den Wettbewerbsföderalismus fürchten, weil damit eine Absenkung des Ausgleichsniveaus verbunden wird. Auch die Vergleichsstudien werden in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals unter dem Gesichtspunkt von Sieg oder Niederlage gewertet, wofür die anderen „erfolgreicheren" Länder, aber natürlich auch die Opposition „zu Hause" sorgt. Dabei erweist es sich auch als Problem, dass die Ausgangslagen in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich sind. Dies ist schon strukturell im Grundgesetz angelegt, sind doch die Stadtstaaten von vornherein in wesentlicher Hinsicht anders als die Flächenländer. In vielen Studien müsste man sie eher mit den Großstädten in den anderen Ländern als mit diesen selbst vergleichen. Das alles spricht nicht gegen einen Wettbewerb. Es erweist sich aber als großes Problem, dass das Leitbild im Kontext einer politischen Absicht entstanden ist, bei der es um die materielle Basis der jeweiligen Länder ging.

4.3 Wettbewerb und Drittbetroffenheit

Leitbilder dienen auch zur Charakterisierung einer Alternative zu einem bundesstaatlichen System, dessen Ausgestaltung als defizitär empfunden wird. Allerdings darf die Suggestivkraft solcher Vorschläge nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass der Teufel auch hier im Detail steckt und viele der bei konsequenter Umsetzung des Modells entstehenden Probleme nicht gelöst und vielleicht auch nicht lösbar sind. Die Diskussion um die europäische Schulden- und Finanzkrise hat gezeigt, dass Insolvenzen von Staaten[65] nicht leicht durchzuführen sind. Das gilt wohl auch für die deutschen Bundesländer. Bislang ist als Ausweg aus einer dauerhaften Leistungsschwäche daher in der Regel die Länderneugliederung angesprochen worden[66]. Wer allerdings mit diesen Ländern fusionieren sollte, wird faktisch gerne mit dem Hinweis auf räumliche Nähe beantwortet. Rechtlich wie auch rechtspolitisch ergeben sich aber erhebliche Probleme, wenn man das Land Niedersachsen zu einem Zusammenschluss mit Bremen, Rheinland-Pfalz zu einem mit dem Saarland bewegen möchte. Unter dem gegenwärtigen Art. 29 GG gibt es dafür keine Handhabe. Eine andere verfassungsrechtliche Regelung müsste jedenfalls die damit einhergehenden finanziellen Fragen in einer Weise lösen, die den „aufnehmenden" Ländern zumutbar ist. Der aus dem Bundesstaatsprinzip folgende Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens[67] bindet auch den verfassungsändernden Gesetzgeber.

5. Schluss

Muss der deutsche Föderalismus also ohne aussagekräftiges Leitbild auskommen? Vielleicht sollte man damit beginnen festzuhalten, dass er dies durchaus kann. Die bisherigen Diskussionen darüber haben den Zweck, den Leitbildprozesse in Organisationen haben sollen, mindestens verfehlt, in vielen Fällen sogar eher das Gegenteil bewirkt. Es hat wohl niemand den Eindruck, dass die Identifizierung mit dem Gesamtsystem, die Selbstvergewisserung der Elemente des Bundesstaats damit gefördert worden sei. Eher hat sich im Gegenteil dadurch eine Zuspitzung von Konfliktlinien ergeben. Ein sinnvoller Leitbildprozess sollte die Vielfalt des Landes betonen und die finanziellen Aspekte weniger stark gewichten. Solidarität mit Ostdeutschland – und darum geht es beim Länderfinanzausgleich ganz überwiegend – dürfte jedenfalls bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 von einer Mehrheit der Bevölkerung als Regelungsziel akzeptiert werden. Im Übrigen wird der solidarische Bundesstaat mit dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander als Schlagwort keine geringere Akzeptanz erfahren als die sprichwörtliche Kleinstaaterei, die immer, wenn sie auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung Auswirkungen hat, kritisch beäugt wird. Umgekehrt kann man vermutlich die Menschen für eine produktive Konkurrenz eher gewinnen als für einen von Politikverflechtung gekennzeichneten Staat, in dem sich Leistung nicht lohnt.

Zeichnen demnach alle Leitbilder ein jedenfalls in gewisser Hinsicht zutreffendes Bild, so kann man den deutschen Bundesstaat als einen asymmetrischen, kooperativen Exekutivföderalismus bezeichnen, der auf der Grundlage des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander für Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sorgt und dabei im Rahmen eines wettbewerbsföderalen Systems nicht zuletzt aus Furcht vor Kleinstaaterei einen unitarischen Bundesstaat zur Folge hat. Wer immer daraus rechtliche Argumente herzuleiten beabsichtigt, sollte nicht mit uneingeschränkter Zustimmung rechnen.

Anmerkungen

1 Der Aufsatz geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser bei einer Feierstunde aus Anlass der Festschriftübergabe an Bundesminister a.D. Prof. Dr. *Edzard Schmidt-Jortzig* am 21.10.2011 in Kiel gehalten hat.
2 Zu den verschiedenen Entwicklungsstufen vgl. auch *Mehde* 2005, S. 105 ff.; *Bauer* 2002, S. 839 ff; zu den verschiedenen Leitbildern ebenda, S. 842 f.; zu Staatsleitbildern: *Beer* 2011.
3 *Hesse* 1962.
4 *Hesse* 1962, S. 14 ff.
5 *Benz* 2003, S. 34; *Mehde* 2005, S. 165 ff; *Renzsch* 2000, S. 42.
6 *Bauer* 2002, S. 839.
7 BVerfGE 4 ,115 (136).
8 BVerfGE 4, 115 (140).
9 BVerfGE 4, 115 (140).
10 Gesetz vom 18.3.1971, BGBl. I, 206.
11 BVerfGE 34, 9 (20 f.).
12 Vgl. *Bauer* 2002, S. 840.
13 Grundlegend wohl *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976.
14 *Scheller 2008*, S. 478.
15 Durch Gesetz vom 27.10.1994, BGBl. I, 3146.
16 *Schneider* 1998, S. 3759.
17 Ständige Rspr. seit BVerfGE 2, 213 [224]: „Die Frage, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, ist eine Frage pflichtmäßigen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die ihrer Natur nach nicht justitiabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen ist“; vgl. auch schon BVerfGE 1, 264 (272 ff.).
18 BVerfGE 106, 62, (142) siehe auch unter 3.3.
19 BVerfGE 111, 226 (255); 125, 141 (154).
20 Die wissenschaftlichen Diskussionen dazu reichen allerdings in die 1980er Jahre zurück, vgl. *Erpenbach* 2010, S. 11; *Hohler* 2009, S. 275.
21 Vgl. dazu etwa die Abrechnung der Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern für das Jahr 2010: BR-Drs. 551/11, S. 2.
22 So etwa der bayerische Staatsminister der Finanzen, *Huber* 1998, S. 71.
23 *Arndt* 1998, S. 78.
24 BVerfGE 101, 158.
25 BVerfGE 101, 158 (213); zu diesem Meinungswandel: *Peffekoven* 1998, S. 82.
26 Zur Leitbilddiskussion mit Blick auf den Wettbewerbsföderalismus vgl. *Bauer* 2002, S. 843, 845.
27 *Hohler* 2009, S. 274 ff.; vgl. auch *Buscher* 2010, S. 78 ff.
28 Vgl. dazu die Zusammenfassung der Argumente der Antragsteller: BVerfGE 101, 158 (198 f.); siehe auch Erpenbach 2010, S. 12 ff.
29 Vgl. BVerfGE 101, 158 (214 ff.).
30 BVerfGE 125, 141 (158).
31 *Bauer* 2002, S. 837.
32 *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 746.
33 Zu Reformzielen und -notwendigkeiten vgl. Meyer 2008.
34 Seckelmann 2009, S. 751.
35 Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 7.3.2006, BT-Drs. 16/813, S. 1; *Häde* 2009, S. 2 bezeichnet die Entflechtung von Zuständigkeiten als „ein Leitmotiv der Föderalismusreform“; kritisch zur Dominanz des Entflechtungsparadigmas: Scheller 2008, S. 471.
36 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 7.3.2006, BT-Drs. 16/813, S. 1.
37 Vgl. etwa die Formulierung bei *Kesper* 2006, S. 146: „Auflösung von Entscheidungsblockaden im Bundesrat“; vgl. auch *Häde* 2007, S. 16.
38 Durch Gesetz vom 28.8.2006, BGBl. I, 2034.
39 Vgl. dazu die Aussage bei *Selmer* (2009, S. 1257): „Zweck dieser erneuten Verfassungsänderung war es, Art. 104b GG den Finanzhilfen des Bundes anzupassen, wie sie zuvor in dem als Kernstück des so genannten Konjunkturpaketes II erlassenen Zukunftsinvestitionsgesetzes und der zu seiner Durchführung geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund – Sondervermögen ‚Investitions- und Tilgungsfonds‘ – und den Ländern vorgesehen waren“.

40 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 10.
41 Ebenda.
42 *Seckelmann* 2009, S. 756.
43 Nämlich durch die Entscheidung BVerfGE 119, 331, mit der die Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt wurde.
44 *Selmer* (2009, S. 1260) zeigt sich „verwundert, mit welcher Bedenkenlosigkeit die Föderalismusreform II mit Art. 91c und Art. 91d GG sowie der Neufassung des Art. 104b GG – zuvor von manchen als eine ‚Crux des Bundesstaates' angesehen – geradezu eine Rolle rückwärts zu kooperativem Föderalismus und Mischfinanzierung zu signalisieren scheint". Wie sogleich zu zeigen sein wird, kann man gerade Art. 91d GG durchaus anders verstehen.
45 Vgl. *Seckelmann* 2009, S. 754.
46 Vgl. dazu *Mehde* 2011, S. 194 f.
47 Für *Sichel* (2009, S. 1019) stellt der Artikel „eine rein deklaratorische Norm mit politischen Absichtscharakter dar".
48 Vgl. etwa *Arndt* 1998, S. 77.
49 *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 749.
50 *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 750.
51 *Bauer* 2002, S. 843 f. (bei Bauer steht „lebt" in Anführungszeichen).
52 Vgl. etwa den Symposiumsbericht von Küchenhoff 2007.
53 BVerfGE 101, 158 (222); unter Hinweis auf BVerfGE 72, 330 (418 f.), 86, 148 (250).
54 Grundlegend: BVerfGE 106, 62 (135 ff.); zur Historie *Erpenbach* 2010, S. 101 ff.; vgl. auch unter 2.2.
55 *Hohler* 2009, S. 300 ff.
56 BVerfGE 86, 148 (263).
57 BVerfGE 86, 148 (265).
58 BVerfGE 116, 327 (386).
59 Vgl. dazu die Bewertung von *Selmer* (2009, S. 1256) hinsichtlich der Aussagen zu Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG: „Nachdrücklich und in deutlicher Korrektur seiner Entscheidung von 1992 wandte sich das Gericht insbesondere gegen eine bundesstaatliche Überdehnung der Befugnisse und Pflichten des Bundes"; vgl. auch *ders.,* 2007, S. 873.
60 BVerfGE 116, 327 (390).
61 BVerfGE 116, 327 (390).
62 Vgl. *Selmer* 2009, S. 1256.
63 So aber offenbar *Huber* (1998, S. 71): „Warum sollte sich (...) ein Land, gleich ob ‚reich' oder ‚arm', mit einer besonders guten Wirtschaftspolitik hervortun, um damit die Basis für stärker steigende Einnahmen zu schaffen, wenn der Lohn der Mühe anderen zugute kommt. Besteht nicht vielmehr sogar die große Versuchung, anstatt selbst Leistung zu erbringen, die anderen für sich arbeiten zu lassen?".
64 Arndt 1998, S. 78.
65 Vgl. dazu etwa von *Lewinski* 2011.
66 Vgl. etwa Arndt 1998, S. 79 f.; in die Richtung auch Schmidt-Jortzig 1998, S. 750.
67 Vgl. etwa BVerfGE 34, 9 (20).

Literatur

(Hinweise auf Gerichtsentscheidungen und amtliche Dokumente nur in den Fußnoten)

Arndt, Hans-Wolfgang, 1998: Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus, Wirtschaftsdienst 78/II, S. 76-80.

Bauer, Hartmut, 2002: Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland – Zugleich ein Beitrag zum Wettbewerbsföderalismus, Die Öffentliche Verwaltung 55, S. 837-845.

Beer, Marc, 2011: Staatsleitbilder, in Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 52-60.

Benz, Arthur, 2003: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, Aus Politik und Zeitgeschichte 53, B 29-30, S. 32-38.

Buscher, Daniel, 2010: Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise – Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), Berlin: Duncker & Humblot.

Erpenbach, André Frederik, 2010: Grenzen des Wettbewerbsföderalismus unter Berücksichtigung der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang.

Häde, Ulrich, 2009: Entflechtung und Verflechtung – Eine Zwischenbilanz der ersten Stufe der Föderalismusreform, Zeitschrift für Gesetzgebung 24, S. 1-17.

Hohler, Anne, 2009: Kompetition statt Kooperation – ein Modell zur Erneuerung des deutschen Bundesstaats? Bestandsaufnahme und Bewertung einer auf Wettbewerb gerichteten Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit der Gemeinsamen Kommission des Bundestages und Bundesrates zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und der Verfassungsänderungen im Juli 2006, Hamburg: Verlag Dr. Kovaĉ.

Huber, Erwin, 1998: Reform des Länderfinanzausgleichs?, Wirtschaftsdienst 78/II, S. 71-73.

Kesper, Irene, 2006: Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland – Die geplanten Änderungen im Überblick, Niedersächsische Verwaltungsblätter 13, S. 145-158.

Küchenhoff, Benjamin, 2007: Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei?, Neue Justiz 61, S. 106-108.

von Lewinski, Kai, 2011: Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott – Rechtliche Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand, Tübingen: Mohr Siebeck.

Mehde, Veith, 2005: Wettbewerb zwischen Staaten: Die rechtliche Bewältigung zwischenstaatlicher Konkurrenzsituationen im Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos.

ders., 2011: Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, Die Verwaltung 44, S. 179-211.

Meyer, Hans, 2008: Die Föderalismusreform 2006 – Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin: Duncker & Humblot.

Peffekoven, Rolf: Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, Wirtschaftsdienst 78/II, S. 80-83.

Renzsch, Wolfgang, 2000: in: Büttner, Thies (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 39-59.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts: Scriptor Verlag.

Schmidt-Jortzig, Edzard, 1998: Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland – Plädoyer für einen neuen Wettbewerbsföderalismus, Die Öffentliche Verwaltung 51, S. 746-751.

Scheller, Henrik, 2008: Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates? Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion, dms 1, S. 469-483

Schneider, Hans-Peter, 1998: Nehmen ist seliger als Geben. Oder: Wieviel „Förderalismus" verträgt der Bundesstaat, Neue Juristische Wochenschrift 51, S. 3757-3759.

Seckelmann, Margrit, 2009: „Renaissance" der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II?, Die Öffentliche Verwaltung 62, S. 747-757.

Selmer, Peter, 2007: Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung – Fragestellungen nach Föderalismusreform und Berlin-Urteil des BVerfG", Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 49, S. 872-880.

ders., 2009: Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 51, S. 1255-1262.

Sichel, Christian, 2009: Informationstechnik und Benchmarking – Neue Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt 124, S. 1014-1021.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. iur. Veith Mehde, Institut für Staatswissenschaft, Leibniz Universität Hannover, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover
E-Mail: mehde@jura.uni-hannover.de