

FRIEDRICH HALSTENBERG

Die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949
und ihre Auswirkungen auf den Bundesrat

I. Die Verankerung des Bundesstaatsprinzips im Grundgesetz von 1949

1. Die Entscheidung für den Bundesstaat gehört ebenso wie die für die parlamentarische Demokratie und den sozialen Rechtsstaat zu den tragenden Strukturprinzipien der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 GG). Die Ausgestaltung des Bundesstaatsprinzips nimmt im Grundgesetz breiten Raum ein. So ist es bemerkenswert, daß sich in allen Abschnitten des Grundgesetzes Bestimmungen über das Bund-Länder-Verhältnis finden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Teile II (Bund und Länder), IV (Bundesrat), VII (Gesetzgebung des Bundes), VIII (Ausführung der Bundesgesetze und Bundesverwaltung) und X (Finanzwesen). Bevor auf die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949 einzugehen ist, soll die ursprüngliche Verankerung des Bundesstaatsprinzips im Grundgesetz in groben Zügen beleuchtet werden.

Im Interesse der Sicherung des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik geht das Grundgesetz in Art. 30 von dem Grundsatz aus, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Dieser allgemeine Grundsatz wird konkretisiert in Art. 70, 72 für die Gesetzgebung und in Art. 83 für die Ausführung von Bundesgesetzen.

Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, das Grundgesetz habe anfangs den Ländern ein Übergewicht gegenüber dem Bund zubilligen wollen. Die Abgrenzung der Kompetenzen und die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern sowie die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Gesamtstaates durch den Bundesrat, die systematischen Überlegungen entsprachen und klar in ihrer Ausgestaltung waren, führten vielmehr zu einem ausgeglichenen Machtverhältnis.

Der Bund war danach wesentlich „Gesetzgebungsstaat“. Er hatte auf allen damals wichtigen Gebieten die Gesetzgebungskompetenz mit Ausnahme der Bereiche Kultur und Organisation (einschließlich des Kommunal- sowie des Polizei- und Ordnungsrechts). Die Voraussetzungen des Art. 72 GG, an die die konkurrierende und die Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes gebunden wurden, erwiesen sich kaum als Einschränkung, zumal nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Entscheidung über das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung dem Ermessen des Bundesgesetzgebers überlassen und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht

grundsätzlich entzogen ist¹⁾. Die konkurrierende Gesetzgebungsbe-
fugnis des Bundes war im übrigen mit dem Inkrafttreten des Grundge-
setzes bereits weitgehend durch fortgeltendes Reichsrecht gemäß Art.
125 GG ausgefüllt.

Die Länder waren demgegenüber vornehmlich „Verwaltungsstaat“.
In dem der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Bereich stand allein
den Ländern die Verwaltungsbefugnis zu; denn nach der Systematik
des Grundgesetzes bezeichnet die Gesetzgebungskompetenz des Bun-
des die äußerste Grenze seiner Verwaltungszuständigkeit²⁾. Darüber
hinaus war die Durchführung der Bundesgesetze grundsätzlich — als
eigene oder als Auftragsangelegenheit (Art. 84, 85 GG) — den Ländern
übertragen. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß auch der Bund
im Verwaltungsbereich von Anfang an eine ganze Reihe von Kompe-
tenzen hatte. So waren bestimmte Spezialbereiche der bundeseigenen
Verwaltung — mit eigenem Verwaltungsunterbau — vorbehalten
(Art. 87 Abs. 1 GG). Dabei handelte es sich um Gebiete, die nach der
Natur der Sache gesamtstaatlich und bundeseinheitlich zu führen wa-
ren, aber in ihrer Art — abgesehen vom Auswärtigen Dienst — als
überwiegend „unpolitisch“ anzusehen sind: Bundesfinanzverwaltung,
Bundesbahn und Bundespost sowie — mit Einschränkungen — die Ver-
waltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt. Des weiteren
wurde der Bund in die Lage versetzt, Bundesgrenzschutzbehörden
sowie Zentralstellen für die Kriminalpolizei und für den Verfassungs-
schutz einzurichten. Außerdem konnte der Bund selbständige Bundes-
oberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und An-
stalten errichten (Art. 87 Abs. 3 GG). Damit wurde dem Bund die Mög-
lichkeit eröffnet, in Bereichen tätig zu werden, die nach der Systematik
des Grundgesetzes eigentlich der Landesverwaltung zugewiesen
waren. Der Bund hat hiervon im Laufe der Jahre in recht großem
Umfang Gebrauch gemacht³⁾. Schließlich erhielt der Bund weitgehende
Aufsichts- und Weisungsrechte gegenüber den Landesverwaltungen
(Art. 84, 85 GG). Diese Befugnisse hat der Bund in der Praxis allerdings
— sieht man von dem Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften
einmal ab — kaum genutzt, weil sich dafür kein Bedürfnis zeigte.

Die Finanzverfassung war anfangs beherrscht von einem flexiblen
Trennsystem mit stark betonter Verantwortung des Bundes für die

¹⁾ Vgl. BVerfGE 2, 213 (224); 26, 338 (382).

²⁾ Vgl. BVerfGE 12, 205 (229); 15, 1 (16).

³⁾ Vgl. die — keineswegs vollständige — Zusammenstellung bei MAUNZ/DÜRIG/HERZOG,
Grundgesetz. Kommentar, Art. 87 Rn. 55. Auch die Errichtung der Deutschen Bun-
desbank gemäß Art. 88 GG gehört in diesen Zusammenhang.

Funktionsfähigkeit der Länderhaushalte (Art. 106 GG i. d. F. von 1949).
Die Steuern flossen entweder ganz dem Bund oder ganz den Ländern
zu. Der Bund konnte durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundes-
rates einen Teil der an sich den Ländern zustehenden Einkommen- und
Körperschaftsteuer „zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht
gedeckten Ausgaben, insbesondere zur Deckung von Zuschüssen,
welche Ländern zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des
Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens zu
gewähren sind, in Anspruch nehmen“. Außerdem konnte der Bund, um
die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern
und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszu-
gleichen, Zuschüsse gewähren und die Mittel hierfür bestimmten, den
Ländern zustehenden Steuern entziehen.

2. Auf Bundesebene fand die föderalistische Struktur der Bundesre-
publik ihren besonderen Ausdruck in der Einrichtung des Bundesrates.
Der Parlamentarische Rat entschied sich damit für ein aus Mitgliedern
der Regierungen der Länder bestehendes föderatives Organ (Art. 51
GG) und gegen den sog. Senatstyp, bei dem die Zweite Kammer aus ge-
wählten, weisungsunabhängigen Vertretern der Gliedstaaten besteht.

Durch den Bundesrat „wirken die Länder bei der Gesetzgebung und
Verwaltung des Bundes mit“ (Art. 50 GG). Jede Grundgesetzänderung
bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundes-
rates (Art. 79 Abs. 2 GG). Der Bundesrat hat das Recht der Gesetzesini-
tiative (Art. 76 GG). Bei der Gesetzgebung des Bundes ist er stets betei-
ligt. Je nach dem Grade der Betroffenheit der Länder bedürfen Bundes-
gesetze nach näherer Bestimmung durch das Grundgesetz der Zustim-
mung des Bundesrates, oder der Bundesrat hat nur ein Einspruchsrecht;
einen Einspruch des Bundesrates kann der Bundestag mit bestimmten
Mehrheiten ausräumen (Art. 77 GG). Eine entsprechende Beteiligung
des Bundesrates ergibt sich bei völkerrechtlichen Verträgen, welche die
politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände
der Bundesgesetzgebung beziehen (Art. 59 Abs. 2 GG). Beim Gesetz-
gebungsnotstand (Art. 81 GG) kommt dem Bundesrat eine besondere
Bedeutung zu. Für Rechtsverordnungen des Bundes ist grundsätzlich
die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, wenn diese aufgrund
von Bundesgesetzen erlassen werden, die der Zustimmung des Bundes-
rates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder
als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, sowie auf einigen Son-
dergebieten der bundeseigenen Verwaltung (Art. 80 Abs. 2 GG). Im
Verwaltungsbereich ist der Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften

gemäß Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 und Art. 108 Abs. 6 GG (ursprüngliche Fassung) an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Der Bundesrat hat weiterhin Mitwirkungsrechte bei der Bundesaufsicht, soweit die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 84 Abs. 4 GG), beim Bundeszwang (Art. 37 GG) sowie bei der Bundesintervention (Art. 91 Abs. 2 GG). Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten (Art. 53 GG). Der Bundesminister der Finanzen hat neben dem Bundestag auch dem Bundesrat jährlich Rechnung zu legen (Art. 114 Abs. 1 GG). Der Bundesrat hat weiterhin bestimmte Antragsrechte beim Bundesverfassungsgericht (Art. 61 GG, §§ 43, 63, 86 BVerfGG) und wählt die Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 1 GG). Zu erwähnen ist schließlich, daß dem Bundesratspräsidenten die Vertretung des Bundespräsidenten obliegt (Art. 57 GG).

Für die Schaffung und Ausgestaltung des Bundesrates lassen sich insbesondere drei Gründe anführen. Zum einen konnte erst durch die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates eine wirklich ausgewogene bundesstaatliche Struktur geschaffen werden. Weiterhin war es notwendig, Bundes- und Länderwillen zu integrieren, um die Funktionsfähigkeit der föderativen Staatsordnung zu sichern, und zwar um so mehr, je unmittelbarer die Länder durch Bundesentscheidungen betroffen wurden. Ein nur auf Kooperation aufbauendes Nebeneinander von Bund und Ländern ohne ein derartiges Integrationsorgan hätte den Bundesstaat kaum lebensfähig erhalten und wohl entweder zu einem Staatenbund oder eher noch zu einem Einheitsstaat führen müssen. Zum dritten: Durch die Zusammensetzung des Bundesrates aus Mitgliedern der Länderregierungen konnten dem Bund der Sachverstand und die politisch-administrative Sacherfahrung der Länder nutzbar gemacht werden. Das Erfordernis der Einheitlichkeit der Stimmabgabe — ermöglicht durch die Bindung der Mitglieder an die Weisungen der einzelnen Länderregierungen — führte dazu, daß fachgebundene Standpunkte jeweils länderweise auszugleichen waren, und sicherte außerdem, daß die Interessen eines jeden Landes eindeutigen Ausdruck fanden und damit voll zur Geltung kamen.

3. Der föderative Staatsaufbau trug zwar dem deutlich formulierten Willen der Besatzungsmächte Rechnung, beruhte jedoch nicht auf deren Diktat, sondern entsprach ebenso den Vorstellungen der maßgeblichen politischen Kräfte im Parlamentarischen Rat. Seine Ausgestaltung war im Ergebnis weit mehr vom Parlamentarischen Rat als von den Alliierten bestimmt. Die bundesstaatliche Ordnung wurde insbe-

sondere aufgrund der Erfahrungen mit dem von 1933 bis 1945 bestehenden Einheitsstaat und unter Auswertung der Erkenntnisse aus der Zeit der Weimarer Republik geschaffen. Zu ihrer Legitimation läßt sich ein breites Spektrum von Gründen anführen, die auch in der Föderalismus-Diskussion seit 1949 trotz mancher Akzentverschiebungen im Grundsatz kaum bestritten werden⁴⁾. Hier seien nur die wichtigsten Gesichtspunkte kurz zusammengefaßt:

- Die Aufteilung staatlicher Machtbefugnisse auf Bund und Länder bedeutet eine vertikale Gewaltenteilung, die neben die horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative tritt⁵⁾. Sie dient der Sicherung der rechtsstaatlichen und freiheitlichen Ordnung.
- Die Mehrzahl politischer Handlungsebenen ist wesentlich für die Ausgestaltung des demokratischen Prinzips. Die föderative Struktur stellt eine breitere Basis für die Teilhabe des Bürgers am Staat, für seine politische Betätigung und Bewährung dar. Den Parteien bietet sie Gelegenheit, sich in Ländern als regierungsfähig zu erweisen, auch wenn sie im Bund in der Opposition stehen, und umgekehrt.
- Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ermöglicht durch politischen Leistungswettbewerb der Länder untereinander und in Teilbereichen auch zwischen Bund und Ländern vielfältige Initiativen und beispielhafte Modelle⁶⁾.
- Der Bundesstaat dient schließlich der Sicherung der regionalen Pluralität. Dieser Gesichtspunkt behält auch im Zeitalter der europäischen Integration und der weltweiten Verflechtung seine Berechtigung, sofern man ihn nicht auf die Wahrung landsmannschaftlicher Eigenart verengt oder als Argument für den derzeitigen Länderzuschnitt mißversteht.

Für den Verfassungsgeber von 1949 war der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik von so entscheidender Bedeutung, daß er ihn

⁴⁾ Vgl. statt vieler: Ernst DEUERLEIN, *Föderalismus — Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München 1972, m. w. N.

⁵⁾ Dieser Aspekt wurde schon in den Beratungen des Parlamentarischen Rates betont, nicht erst in der späteren Auseinandersetzung um die Rechtfertigung des Föderalismus. Vgl. die Ausführungen von SÜSTERHENN in der 2. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948 (Sten. Ber., S. 21).

⁶⁾ Vgl. etwa Initiativen mancher Länder auf den Gebieten der Planung (z. B. Nordrhein-Westfalen-Programm 1975; Hessen '80; Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985), der Kultur (z. B. Einführung des 9. Schuljahrs, Oberstufenreform, Hochschulreform, Reform der Lehrerausbildung) oder des Umweltschutzes (z. B. Luft- und Wasserreinigung).

im Kern jeder Verfassungsänderung entzog. Artikel 79 Abs. 3 GG bestimmt, daß eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze — darunter das Bundesstaatsprinzip — berührt werden, unzulässig ist. Damit war der Rahmen für jede Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur unantastbar vorgegeben.

II. Die Entwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949

1. Das föderative System ist in der Bundesrepublik nie statisch gesehen, sondern stets als dynamisches Strukturprinzip verstanden worden. Eine Anpassung an sich ändernde politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse, Bedürfnisse und Wertungen erwies sich als notwendig und — innerhalb der durch Art. 79 Abs. 3 GG abgesteckten Grenzen — in vielfacher Weise möglich. Das hat die Entwicklung unserer Verfassungsordnung in den 25 Jahren seit Bestehen der Bundesrepublik gezeigt. Die Wandlungen der bundesstaatlichen Struktur seit 1949, ablesbar an bislang 31 Grundgesetzänderungen, sind dabei gekennzeichnet durch einen deutlichen Machtverlust der Länder und einen entsprechenden Machtzuwachs beim Bund. Allein 28 dieser 31 Grundgesetzänderungen wirkten sich in irgendeiner Weise im Bund-Länder-Verhältnis aus, ganz überwiegend „zu Lasten“ der Länder.

2. In einigen Bereichen mußte der Staat neue Aufgaben übernehmen, die beim Erlaß des Grundgesetzes noch nicht erkennbar oder regelungsbedürftig waren. Diese Aufgaben haben im wesentlichen gesamtstaatlichen Charakter und wurden deshalb vom Bund übernommen. Das gilt vor allem für die Wehrverfassung⁷⁾ und die Notstandsverfassung⁸⁾. Daneben sind die neuen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes auf den Gebieten der Kernenergie (Art. 74 Nr. 11 a und Art. 87 c GG) und der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87 d GG) zu nennen.

Im Laufe der Jahre ergab sich darüber hinaus, daß bestimmte Sachbereiche einer bundeseinheitlichen Regelung bedurften. Das Verständnis der Bevölkerung für föderale Besonderheiten trat mehr und mehr gegenüber dem Streben nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

⁷⁾ 4. Änderungsgesetz vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45) und 7. Änderungsgesetz vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111).

⁸⁾ 17. Änderungsgesetz vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709).

zurück. Der Bürger verlangte zunehmend nach gleicher Teilhabe an der sozialen Fürsorge, der wirtschaftlichen Entwicklung und den Bildungsmöglichkeiten. Fragt man nach den Gründen hierfür, so wird man u. a. auf die wachsende Mobilität, aber auch etwa auf die Wirkung der Massenmedien — und hier insbesondere des Fernsehens — zu verweisen haben. Hinzu kam, daß manche Probleme — z. B. der Umweltschutz — eine neue Dimension gewannen und sich innerhalb der Grenzen der einzelnen Länder nicht mehr ausreichend bewältigen ließen. Soweit die Länder nicht den Nachweis erbringen konnten, daß sie — je für sich oder gemeinsam — befriedigende Regelungen zu bieten vermochten, ergaben sich dadurch wesentliche Kompetenzverlagerungen auf den Bund. Als Beispiele neuer Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiete der Gesetzgebung seien in diesem Zusammenhang angeführt: Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13 GG), wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Regelung der Pflegesätze (Art. 74 Nr. 19 a GG), Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 GG), Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter (Art. 74 a GG), Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Nr. 1 a GG). Zugleich erweiterte der Bund damit seinen Einfluß im Verwaltungsbereich. Selbst wenn die Ausführung der Bundesgesetze in der Regel den Ländern als eigene Angelegenheit obliegt, erlangte der Bund die Möglichkeit, gegebenenfalls die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren durch Gesetz zu regeln oder der Bundesregierung Einzelweisungsbefugnisse einzuräumen sowie allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (Art. 84 GG).

3. Das Grundgesetz hatte dem Bund von Anfang an die Gesetzgebungskompetenz für das Wirtschaftsrecht (Art. 74 Nr. 11 GG) eingeräumt und ihm durch die Möglichkeiten, Subventionen zu gewähren und steuerliche Belastungen einzuführen, weitere Einwirkungsbefugnisse auf den privaten Wirtschaftsbereich gegeben. Dagegen fehlten dem Bund entsprechende Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Haushaltsführung der Länder einschließlich der Gemeinden; denn Bund und Länder waren ursprünglich in der Haushaltswirtschaft völlig selbständig und voneinander unabhängig. Es zeigte sich jedoch, daß der Bund in der Lage sein mußte, eine einheitliche Wirtschafts- und Finanzpolitik wenigstens in den Grundzügen zu sichern, und daß es hierfür der Einbeziehung aller öffentlichen Haushalte bedurfte. Deshalb erfuhr der Art. 109 GG in den Jahren 1967/1969 bedeutsame Änderungen⁹⁾.

⁹⁾ 15. Änderungsgesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581) und 20. Änderungsgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357).

Danach haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Abs. 2). Der Bundesgesetzgeber kann für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufstellen (Abs. 3). Darüber hinaus werden dem Bundesgesetzgeber weitere Instrumente zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zur Verfügung gestellt (Abs. 4). In Ausübung dieser Kompetenzen schuf der Bund mit dem Konjunkturrat¹⁰⁾ und dem Finanzplanungsrat¹¹⁾ zwei neue Institutionen, die sich als wichtige und effektive Koordinierungsgremien auf dem Gebiet der öffentlichen Haushaltswirtschaft erwiesen haben.

4. Grundlegende Neuerungen für den Staatsaufbau der Bundesrepublik brachte die Finanzreform im Jahre 1969.

Der Bund hatte über Jahre hinweg seinen Einfluß auf die Länder im Verwaltungsbereich merklich erweitert. Die mangelhafte allgemeine Finanzausstattung der Länder gab dem Bund die Möglichkeit, in den Länderbereich „hineinzufinanzieren“ und auf diese Weise eigene Sachanliegen zur Geltung zu bringen¹²⁾. Die Mitfinanzierung von Länderaufgaben wurde durchweg mit weitgehenden Dotationsauflagen in Form von Sach- und Finanzierungsaufgaben verbunden. Damit erfolgte in beachtlichem Umfang eine zweckbestimmte Bindung von Landesmitteln. Der Bund finanzierte beispielsweise Länderaufgaben im Jahre 1963 nach Berechnungen des Bundes mit 3,5 Mrd. DM, im Jahre 1967 nach Erhebungen der Länder mit wenigstens 5 Mrd. DM¹³⁾. Bedenkt man, daß hierdurch jeweils ein Vielfaches an Landesmitteln gebunden wurde, und weiterhin, daß nur ein verhältnismäßig geringer Vomhundertsatz der Landeshaushalte disponibel ist, so wird die Bedeutung der mit diesem Finanzierungssystem erfolgten Einflußnahme auf die Länder deutlich.

Der Bund versuchte zunächst, seine Ingerenzen aus dem Gesichtspunkt der Überregionalität und der gesamtstaatlichen Verantwortung

¹⁰⁾ § 18 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

¹¹⁾ § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273).

¹²⁾ Vgl. Julius SEEGER, Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, DOV 1968, S. 781 ff.

¹³⁾ Beispiele: Weite Teile des Grünen Plans, Wohnungsbau (außerhalb des Art. 120 GG), Städtebauförderung, Spitzenfinanzierung von Turn- und Sportstätten.

oder Interessenlage zu legitimieren. Dieser Versuch konnte nicht befriedigen, weil er zu einer Verwischung jeglicher Kompetenz- und Verantwortungsbereiche außerhalb der grundgesetzlichen Ordnung führen mußte. Mit der nach jahrelangen Vorarbeiten¹⁴⁾ im Jahre 1969 abgeschlossenen Finanzreform sollten die zutage getretenen Spannungen im Bundesstaatssystem gelöst werden. Erklärtes Ziel dieser Reform war es u. a.¹⁵⁾, für die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern eine Lösung zu finden, die die Verantwortung der einzelnen Aufgabenträger klar gegeneinander abgrenzte, Überschneidungen vermied und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleistete. Des weiteren sollte die Regelung über die Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern durch Verfassungsnormen für das Zusammenwirken bei solchen Aufgaben ergänzt werden, die nur durch gemeinsame Planung und Finanzierung von Bund und Ländern wirkungsvoll erfüllt werden konnten.

Das Finanzreformgesetz¹⁶⁾ schuf in Form der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a GG) ein völlig neues Verfassungsinstitut. Erstmals sah das Grundgesetz hiermit eine Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Länderaufgaben vor, und zwar durch gemeinsame Rahmenplanung und gemeinsame Finanzierung. Die Gemeinschaftsaufgaben umfassen die drei Gebiete „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“, „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Der ebenfalls neu in das Grundgesetz eingefügte Art. 91 b läßt ein Zusammenwirken von Bund und Ländern aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zu. Obwohl diese Vorschrift ebenfalls in dem Abschnitt „VIII a. Gemeinschaftsaufgaben“ steht, unterscheidet sie sich grundsätzlich von der Regelung in Art. 91 a GG. Anders als dort werden dem Bund hier keine neuen Zuständigkeiten eingeräumt, sondern die Verfassungsbestimmung stellt lediglich klar, daß eine Kooperation von Bund und Ländern auf bestimmten Gebieten, auf denen sie anderwei-

¹⁴⁾ Vgl. insbesondere: Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (sog. TROEGER-Gutachten), Stuttgart 1966.

¹⁵⁾ Vgl. die Begründung zum Entwurf des Finanzreformgesetzes (BT-Drucks. V/2861), Tz. 12.

¹⁶⁾ 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359).

tig begründete Kompetenzen besitzen, zulässig ist¹⁷⁾. Art und Umfang des Zusammenwirkens unterliegen dabei der freien Vereinbarung. Aufgrund des Art. 91 b GG ist die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung entstanden¹⁸⁾. Eine gemeinsame Forschungsförderung ist bereits in verschiedenen Einzelabkommen geregelt; um einheitliche Grundsätze für derartige Abkommen festzulegen, ist eine Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern in Vorbereitung.

Ergänzt wurde das Grundgesetz weiterhin durch den Art. 104 a GG. Dieser legt zwar grundsätzlich fest, daß Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Absatz 1), läßt aber zugleich bestimmte Formen der Mischfinanzierung zu. Nach Absatz 3 kann der Bund in Geldleistungsgesetzen bestimmen, daß er selbst die Kosten ganz oder teilweise trägt; gleichzeitig wird durch das Gesetz entschieden — auch das ein Novum —, ob die Durchführung den Ländern als eigene oder als Auftragsangelegenheit obliegt, da dies von der Höhe des Finanzierungsanteils des Bundes abhängt¹⁹⁾. Weitreichender ist die Bestimmung des Absatzes 4, der dem Bund eine Generalfinanzierungskompetenz für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einräumt, wobei das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, durch Bundesgesetz oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden²⁰⁾.

Wesentliche Umgestaltungen erfuhr durch das Finanzreformgesetz schließlich die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern. In einer

17) Art. 91 b GG erfaßt Bereiche, von denen sich gezeigt hatte, daß es hier einer besonders weitgehenden Zusammenarbeit bedurfte. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern auf anderen Gebieten, auf denen Bundes- und Länderkompetenzen in einer Aufgabe zusammentreffen, bleibt auch ohne ausdrückliche Regelung im Grundgesetz zulässig. Beispiele: Abkommen über die Errichtung und Finanzierung des Instituts für Bautechnik von 1968/1969 (u. a. GVBl. NW 1969 S. 539); Abkommen über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie vom 28. April 1972 (u. a. GVBl. NW 1972 S. 392); Vereinbarung über die Deutsche Richterakademie vom 12. Januar 1973.

18) Vgl. Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25. Juni 1970 (u. a. BR-Drucks. 790/73, S. 184 f.). Die Bund-Länder-Kommission hat inzwischen den Bildungsgesamplan einschließlich Bildungsbudget vorgelegt (vgl. BR-Drucks. 790/73).

19) Beispiele: Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 26. August 1971 (BGBl. I S. 1409); Zweites Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970 (BGBl. I S. 1637).

20) Anwendungsfälle: Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1125); Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 13. März 1972 (BGBl. I S. 501); Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009).

ersten Stufe war die Finanzverfassung schon 1955/1956 grundlegend geändert worden²¹⁾. Dabei waren insbesondere die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer Bund und Ländern gemeinsam zugewiesen worden (sog. Steuerverbund); die quotenmäßige Aufteilung wurde dabei zunächst im Grundgesetz festgelegt, konnte oder mußte aber durch einfaches Gesetz unter bestimmten Voraussetzungen geändert werden (Art. 106 Abs. 3 bis 5 GG i. d. F. von 1955). Außerdem wurde damals geregelt, daß durch Bundesgesetz ein horizontaler Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zu erfolgen hatte (Art. 107 GG i. d. F. von 1955). Im Jahre 1969 wurde dann auch die Umsatzsteuer in den Steuerverbund einbezogen (Art. 106 Abs. 3 GG i. d. F. von 1969). Die Steuerverbundmasse umfaßte damit gegenüber bislang rd. 45 Prozent nunmehr 70 Prozent des Gesamtsteueraufkommens (Stand 1967)²²⁾. Zugleich wurden die Gemeinden, deren Steueraufkommen bis dahin überwiegend aus der Gewerbesteuer resultierte, an der Einkommensteuer beteiligt, während zum Ausgleich die Möglichkeit der Beteiligung von Bund und Ländern an der Gewerbesteuer eröffnet wurde (Art. 106 Abs. 5 und 6 GG i. d. F. von 1969). Außerdem wurde durch eine Änderung der Maßstäbe für die Aufteilung der Verbundsteuern der horizontale Finanzausgleich modifiziert (Art. 107 GG i. d. F. von 1969).

5. Die skizzierten Kompetenzverlagerungen im Zuge der Finanzreform haben nicht nur zu bedeutenden Akzentverschiebungen innerhalb des föderativen Systems zugunsten des Bundes geführt, sondern in Teilbereichen die föderative Struktur selbst wesentlich umgestaltet. Sie haben insofern von einem „Föderalismus der getrennten Verantwortung“ zu einem „kooperativen Föderalismus“ geführt.

Für den Bundesstaat stellt sich die Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Gesamtstaat und Gliedstaaten als Existenzfrage dar. Nach der ursprünglichen Ordnung des Grundgesetzes waren die Aufgabenbereiche von Bund und Ländern klar getrennt. Zwar stand die Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern immer unter dem — vom Bundesverfassungsgericht bereits früh und sehr stark betonten²³⁾ — Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens. Kooperation war vielfach nötig und wurde in mannigfacher Weise praktiziert. Dies schloß auch die

21) 6. Änderungsgesetz (Finanzverfassungsgesetz) vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 817) und 8. Änderungsgesetz vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I S. 1077).

22) Vgl. BT-Drucks. V/2861, Tz. 136 und 149.

23) Vgl. etwa BVerfGE 1, 299 (315); 8, 122 (138); 12, 205 (255).

Möglichkeit koordinierter Aufgabenplanung ein. Ausschlaggebend war jedoch, daß die Planungs- und Entscheidungszuständigkeiten jeweils ausschließlich bei einem Hoheitsträger — beim Bund oder bei den Ländern — lagen und die Finanzausstattung im Prinzip dieser Aufgabenverteilung folgte. Die Bedeutung der durch die Finanzreform von 1969 erfolgten Umgestaltung der Verfassungsstruktur der Bundesrepublik liegt nicht in einer vermehrten Koordinierung von Bund und Ländern, sondern darin, daß maßgebliche Entscheidungen weitgehend gemeinsam getroffen werden (Art. 91 a und 91 b sowie Art. 104 a Abs. 4 GG).

Daraus resultiert zugleich die Problematik des so verstandenen kooperativen Föderalismus. Die Verschränkung der Zuständigkeiten macht die Aufgabenerfüllung komplizierter, aber nicht effektiver. Die damit verbundene Verwischung der Verantwortungsbereiche ist unbefriedigend und läuft dem föderalen Gedanken zuwider. Sie mindert das gewaltenteilende Moment des Föderalismus und ermöglicht den einzelnen Entscheidungsträgern, Fehler in der Planung und Mängel in der Finanzierung jeweils der anderen Seite anzulasten und nur das positiv Erreichte an die eigene Fahne zu heften. Dies gewinnt um so mehr an Gewicht, als formelle Entscheidungszuständigkeit und faktische Entscheidungsgewalt nicht mehr voll deckungsgleich sind.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben bedeutet das Gebot des Zusammenwirkens nicht nur ein Mitspracherecht des Bundes gegenüber den Ländern, sondern auch jedes Landes gegenüber allen anderen Ländern. Der Bund hat dabei ein entscheidendes Übergewicht. Nach den Ausführungsgesetzen zu Art. 91 a GG²⁴⁾ haben die elf Länder zusammen nur ebenso viele Stimmen wie der Bund. Während aber der Bund als „Block“ auftritt, vertreten die Länder ihrerseits oft sehr divergierende Interessen. Da die Planungsausschüsse mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen entscheiden, genügt es, wenn nur sechs Länder mit dem Bund stimmen. Auf der einen Seite können demnach jeweils fünf Länder stets überstimmt werden, andererseits vermögen selbst alle Länder gemeinsam niemals gegen den Bund zu beschließen. Hier zeigt sich ein deutlich zentralistischer Zug der Gemeinschaftsaufgaben. Gebunden werden durch die Festlegungen seitens der Planungsausschüsse formal zwar nur die Regierungen von Bund und Ländern,

²⁴⁾ Hochschulbauförderungsgesetz vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556), Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861) und Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573).

während die Entscheidungsfreiheit der Parlamente über die Mittelbewilligung und damit über die Realisierungsmöglichkeit der Planungen unberührt bleibt (Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG). Faktisch jedoch sind die Rahmenpläne kaum noch irgendwelchen Änderungen zugänglich. Wird die Mittelbereitstellung von einem Landtag abgelehnt, so berührt dies die jeweilige Gesamtkonzeption, trifft also auch die anderen Länder, und vor allem entfällt dann die anteilige Bundesfinanzierung von 50 Prozent oder mehr (Art. 91 a Abs. 4 GG). Das aber in Kauf zu nehmen, wird kein Parlament bereit sein. Eine vorgängige Beteiligung der Parlamente, wie sie etwa die Länder in ihren Haushaltsordnungen vorgesehen haben²⁵⁾, kann hier nur teilweise Abhilfe schaffen. Abgesehen davon, daß eine ständige Einschaltung der Landesparlamente bei der Erarbeitung des Gesamtkonzepts in den Planungsausschüssen nicht möglich ist, kann der Landtag der Regierung für die Anmeldung zur Rahmenplanung und die Ausübung des Stimmrechts in den Planungsausschüssen nur Empfehlungen geben, aber keine Weisungen erteilen. Das aus den Anmeldungen der elf Länder zu erstellende Gesamtkonzept wird letztlich nur von den jeweils 13 Mitgliedern der Planungsausschüsse beschlossen; selbst die Landesregierungen sind hierbei nicht immer ausreichend beteiligt, sondern nur die Minister, die die Landesregierungen als Mitglieder in die Planungsausschüsse entsandt haben. Die Mitwirkung des Bundes hat somit dazu geführt, daß die Länderparlamente faktisch in der Freiheit der Mitentscheidung auf Gebieten, die unter Art. 91 a GG fallen, sehr beschränkt worden sind, obwohl es sich nach wie vor um Aufgaben der Länder handelt.

Die Investitionskompetenz gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG gibt dem Bund die Möglichkeit der Steuerung von Länderaufgaben durch Geldleistungen, ohne daß er eine dementsprechende Sachverantwortung trägt. Länder und Gemeinden können es sich nicht leisten, auf Finanzhilfen zu verzichten, auch wenn diese zweckgebunden sind. Dadurch setzt der Bund Prioritäten auf Gebieten, für die ihm eine Sachkompetenz aus wohlüberlegten Gründen nicht zusteht. Indirekt bestimmt er zugleich auf anderen Gebieten im Aufgabenbereich der Länder mit, die nicht unter Art. 104 a Abs. 4 GG fallen, für die aber wegen der Bindung von Landesmitteln durch die Investitionshilfen nicht genügend Geld verbleibt, obwohl ihre Finanzierung unter Umständen noch wichtiger wäre. Für Fehler und Folgen — auch Folgekosten — der Investitionsentscheidungen braucht der Bund hingegen nicht einzustehen.

²⁵⁾ Vgl. z. B. § 10 der Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1971 (GVBl. NW S. 397).

Die Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund hat beträchtliche Rückwirkungen auf die allgemeine Finanzausstattung der Länder. Der Bund gewinnt nämlich die Mittel, mit denen er die Länderaufgaben finanziert, nicht durch Einsparungen bei seinen eigenen Aufgaben, sondern entnimmt sie zusätzlich zu den für die eigene Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen der gemeinsamen Finanzmasse. Würde diese Finanzmasse aber in der Weise aufgeteilt, daß der Bund nur für seine eigenen Aufgaben Deckung erhielte, so stünden entsprechend mehr Mittel für die Länder zur Verfügung. Sie könnten dann ihre Aufgaben aus eigenen Finanzquellen finanzieren und wären nicht auf die Dotierung durch den Bund angewiesen. Allenfalls wären gewisse Korrekturen im horizontalen Finanzausgleich erforderlich, die auch durch Ländervereinbarung — gegebenenfalls bezogen auf bestimmte Sachbereiche²⁶⁾ — vorgenommen werden könnten.

6. Bei aller Kritik an der gegenwärtigen Ausprägung des kooperativen Föderalismus darf eines nicht übersehen werden: Die Anforderungen an den Staat steigen ständig. Um ihnen gerecht zu werden, bedarf es intensiver staatlicher Planung. Diese hat daher in den zurückliegenden Jahren immer größere Bedeutung gewonnen. Ihr obliegt es, unter Ausrichtung auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse Ziele für die staatliche Tätigkeit zu bestimmen, zwischen konkurrierenden Zielvorstellungen Prioritäten zu setzen, Maßnahmen festzulegen, die zur Durchführung der Ziele dienen sollen, sowie schließlich Reihenfolge und Zeiträume für die Verwirklichung anzugeben. Sie muß berücksichtigen, welche Mittel — Kapital, Personal, Raum, Rohstoffe und Energie — hierfür benötigt werden und voraussichtlich verfügbar sind. Je grundlegender diese Planungen sind und ein je größeres Investitionsvolumen sie umfassen, desto weniger ist es möglich, daß Bundes- und Länderplanungen isoliert nebeneinander erfolgen. Hier ist vielmehr eine weitgehende Zusammenarbeit nötig — wie sie auch schon vielfach besteht²⁷⁾ —, um für eine richtige Gewichtung der vom Staat in seiner Gesamtheit zu erfüllenden Aufgaben zu sorgen, die gegenseitigen Abhängigkeiten der Planungen zu berücksichtigen und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel zu gewährleisten.

²⁶⁾ Vgl. z. B. Abkommen zwischen den Ländern über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen vom 4. Juni 1964 (u. a. GVBl. NW 1966 S. 307).

²⁷⁾ Hinzuweisen ist z. B. auf die Ministerkonferenz für Raumordnung (vgl. Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes von 1967 — GMBl. S. 221) oder die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (vgl. Fn. 18).

Deshalb denkt — soweit ersichtlich — niemand daran, die Gemeinschaftsaufgaben ersatzlos wieder abzuschaffen²⁸⁾. Vielmehr müßte an ihre Stelle ein neues Planungssystem treten, das vor allem drei Forderungen gerecht zu werden hätte:

- Die Entscheidungsbefugnis der einzelnen Aufgabenträger — Bund und Länder — muß grundsätzlich erhalten bleiben.
- Die Parlamente sind an den Grundsatzplanungen angemessen zu beteiligen.
- Es sind integrierte Gesamtplanungen zu erstellen und nicht lediglich — wie auch bei den Gemeinschaftsaufgaben — isolierte Fachplanungen.

Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen der Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform, die sich der verfassungsrechtlichen Einordnung der Planung bevorzugt gewidmet hat²⁹⁾. Nach ihren Vorstellungen sollen Bund und Länder in einer ersten Phase gemeinsame Grundannahmen erarbeiten, z. B. für Bevölkerungsprognosen, Zuwachsraten des Brutto-sozialprodukts oder Steueraufkommen. In der zweiten Phase haben Bund und Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit je für sich eine integrierte Aufgabenplanung zu erstellen. In der dritten Phase soll schließlich in Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind, die integrierte Aufgabenplanung von Bund und Ländern zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengeführt werden. Eine gemeinsame Rahmenplanung dieser Art läßt sich allerdings nicht von heute auf morgen verwirklichen. Welche Schwierigkeiten bereits im Vorfeld zu überwinden sind, hat der Versuch einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Analyse längerfristiger Aufgaben für die Jahre 1976 bis 1985 durch den Arbeitskreis des Bundeskanzleramtes und der Staats- und Senatskanzleien der Länder in einer sechsmonatigen Erprobungsphase im Jahre 1972 gezeigt³⁰⁾. Es wird jedenfalls noch beachtlicher Anstrengungen bedürfen, um zu praktikablen und verfassungsrechtlich befriedigenden Planungsinstru-

²⁸⁾ Zu der hier angesprochenen Problematik vgl. Fritz RIETDORF, Die Gemeinschaftsaufgaben — ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, DOV 1972, S. 513 ff.; Otto BARBARINO, Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, DOV 1973, S. 19 ff.

²⁹⁾ Vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (BT-Drucks. VI/3829), 1. Teil, Unterabschnitt V „Staatliche Aufgabenplanung im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie von Bund und Ländern“.

³⁰⁾ Darauf hat der Verfasser schon früher hingewiesen (in: Die Neue Gesellschaft 1973, S. 14 ff.).

mentarien zu kommen. Ansatzpunkt für die weiteren Bestrebungen in dieser Richtung sollte sein, daß zunächst die bestehenden gemeinsamen Planungen in ein Gesamtsystem eingebracht werden.

7. Bei einem Rückblick auf die nunmehr 25jährige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland läßt sich feststellen, daß sich ihre Staatsordnung und folglich ihre föderale Struktur als deren wesentlicher Bestandteil bewährt hat³¹⁾. Die Sicherung der individuellen Freiheit ist in einem Maße gewährleistet wie noch zu keiner Zeit in Deutschland. Die wirtschaftliche Entwicklung und Hand in Hand damit die Verbesserung der sozialen Verhältnisse bestätigen die Effektivität der Verfassungsordnung.

Aber es wird eine ständige Aufgabe aller politischen Kräfte sein müssen, diese Ordnung — unter Wahrung ihrer Grundprinzipien — lebensfähig zu erhalten und zu verbessern. Hierzu gehört auch die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, die Staatlichkeit der Länder zu erhalten und zu sichern. Die Gewichtsverschiebungen von den Ländern auf den Bund im Zuge der Verfassungsentwicklung seit 1949 haben zu einem Punkt geführt, an dem weitere Kompetenzverlagerungen in dieser Richtung ohne adäquaten Ausgleich kaum noch ohne Verletzung des Kerns des Bundesstaatsprinzips im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG denkbar sind.

Zu einer wesentlichen Stärkung der Länder und somit des Bundesstaats würde es führen, wenn endlich eine dem Verfassungsauftrag des Art. 29 GG entsprechende Neugliederung des Bundesgebiets verwirklicht würde. Ein funktionsfähiges föderatives System erfordert eine nach Gebietszuschnitt, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft ausgewogene Länderstruktur. Das Grundgesetz geht selbst davon aus, daß nicht alle bestehenden Länder die ausreichende Größe und Leistungsfähigkeit besitzen, um die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen zu können, sondern daß derartige Länder zum Teil erst geschaffen werden müssen. Manche Probleme im Bund-Länder-Verhältnis wären vermeidbar gewesen, wenn dem Gebot des Art. 29 GG früher entsprochen worden wäre. Gerade die mangelnde Leistungsfähigkeit einiger Länder hat ja z. B. zu der Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund und insbesondere zur Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in dieser Form (Art. 91 a GG) und der Investitionskompetenz des Bundes (Art. 104 a Abs. 4 GG) geführt.

³¹⁾ In diesem Sinne auch die Bundesregierung in der Beantwortung der Großen Anfrage zur Weiterentwicklung des föderativen Systems (BT-Drucks. V/4002).

Die Aushöhlung der Staatlichkeit der Länder, die heute schon an die Grenzen des Art. 79 GG stößt, könnte am ehesten durch die Neugliederung des Bundesgebiets eine gewichtige Korrektur erfahren. Die Verringerung der Zahl der Länder würde auch die Kooperation der Bundesstaats-Partner erleichtern. Nicht zuletzt könnte der Föderalismus dadurch an Ansehen in der Bevölkerung gewinnen. Es ist deshalb dringend notwendig, daß die derzeitigen Neugliederungsbemühungen³²⁾ bald in ein konkreteres Stadium treten.

Unabhängig von der Neugliederung ist es erforderlich, daß die Länder ihre Zusammenarbeit untereinander verstärken, wenn sie einen weiteren Abbau ihrer Kompetenzen verhindern oder gar Gewichtsverschiebungen zugunsten des Bundes in gewissem Umfang revidieren wollen. Viele Länderaufgaben haben überregionalen Bezug oder bedürfen gar bundeseinheitlicher Regelung³³⁾. Sachgerechte, den Interessen der Bevölkerung entsprechende Lösungen können die Länder vielfach nicht je für sich erarbeiten, sondern es bedarf hier der Absprache mit Nachbarländern oder der Abstimmung zwischen allen Ländern³⁴⁾. Diese Selbstkoordinierung der Länder wird auf vielen Gebieten und in mannigfacher Weise praktiziert³⁵⁾. Sie bedarf keiner grundsätzlichen Änderungen, muß aber intensiviert werden. So wäre es vorstellbar, die Zusammenarbeit in den Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister, die sich besonders bewährt haben, noch stärker aufeinander zu beziehen, wozu sich eine mehr auf die Ministerpräsidentenkonferenz ausgerichtete Organisationsweise empfehlen könnte.

III. Auswirkungen auf den Bundesrat

1. Die Wandlungen der Bundesstaatsstruktur seit 1949 haben deutliche Auswirkungen auf die Stellung des Bundesrates mit sich gebracht. Seine Einordnung in das Verfassungssystem der Bundesrepublik ist

³²⁾ Vgl. die 1972 vorgelegten Vorschläge der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, Bonn 1973, m. w. N.

³³⁾ Die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung begründet noch keine Bundeszuständigkeit. Vgl. BVerfGE 12, 205 (251 f.); 26, 246 (257).

³⁴⁾ Besonders anschaulich wird dies etwa auf dem Gebiete des Rundfunkwesens, denn Funkwellen halten sich nicht an Ländergrenzen.

³⁵⁾ Vgl. Gunter KISKER, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971; Johannes DEPENBROCK, Überregionale Länderaufgaben — ein Prüfstein des Föderalismus, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang HEFERMEHL, Stuttgart u. a. 1972, S. 37 ff.

allerdings im Prinzip davon nicht betroffen worden. Geändert haben sich vielmehr im wesentlichen der Umfang seiner Aufgaben und Befugnisse und damit seine Bedeutung im bundesstaatlichen Verfassungsgefüge.

Die erhebliche Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und deren Inanspruchnahme durch den Bundesgesetzgeber hatten zur Folge, daß die Mitwirkung des Bundesrates an der Normsetzung in gleichem Maße wuchs. Dennoch entsprach der Bedeutungsgewinn des Bundesrates auf dem Gebiet der Gesetzgebung nicht dem Bedeutungsverlust der Länder in diesem Bereich. Die bloße Mitbestimmung bedeutet ein Weniger gegenüber der Selbstbestimmung; die Mitgestaltungsbefugnis erstreckt sich zwar über das einzelne Land hinaus auf die ganze Bundesrepublik, aber das Land ist stets der Mehrheitsentscheidung unterworfen. Zudem hat der Bundesrat ausschlaggebendes Gewicht nur in Fällen, in denen seine Zustimmung erforderlich ist.

Wenn heute etwa 50 Prozent aller Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates ergehen, darunter fast alle „großen“ Gesetzgebungsvorhaben, so war dies von Anfang an im Grundgesetz angelegt, hat sich aber erst im Laufe der Jahre so ergeben. Die Zielsetzung des modernen Staates ist in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Bewußtsein zunehmend auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ausgerichtet. Hierbei hat sich gezeigt, daß einheitliche und gleichmäßige Regelungen nicht nur der materiellen, sondern im Zusammenhang damit auch der Verfahrensbestimmungen erforderlich waren. Damit wurden diese Gesetzgebungsvorhaben im Regelfall insgesamt zustimmungsbedürftig. Unabhängig von Kompetenzverschiebungen hat sich schon dadurch die entscheidende Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung seit Bestehen der Bundesrepublik verstärkt.

Neue Zustimmungsrechte im Zusammenhang mit neuen Bundeskompetenzen sind dem Bundesrat bei der Gesetzgebung nur in begrenztem Umfang eingeräumt worden. So bedürfen Regelungen über die Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter nach Maßgabe des Art. 74 a GG der Zustimmung des Bundesrates, weil und soweit sie die Organisationsgewalt der Länder berühren. Einen Sonderfall stellt Art. 104 a Abs. 3 GG dar. Soll in einem Geldleistungsgesetz bestimmt werden, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Hier wird ausnahmsweise die Kostenbelastung der Länder zum Maßstab für die Art der Bundesratsbeteiligung gemacht. Bundesgesetze, die Regelungen über die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern so

wie zwischen den Ländern treffen, unterliegen stets der Zustimmung durch den Bundesrat (Art. 106, 107 GG). Im Prinzip war dies im Grundgesetz von Anfang an vorgesehen, doch haben die Umgestaltungen der Finanzverfassung durch das Finanzverfassungsgesetz von 1955 und das Finanzreformgesetz von 1969 hier zu bedeutsamen Änderungen geführt. Auf dem Gebiet der Haushaltswirtschaft sind die dem Bund 1967/1969 übertragenen Gesetzgebungsbefugnisse ausnahmslos an die Zustimmung des Bundesrates gebunden worden (Art. 109 GG).

Bei der Ausführung von Bundesgesetzen ist der Aufgabenkreis des Bundesrates gemäß Art. 84, 85 GG etwa entsprechend dem Zuwachs an Gesetzgebungskompetenzen gewachsen. Soweit der Bund die Befugnis hat, Aufgaben der bundeseigenen Verwaltung den Ländern zu übertragen, kann er hiervon nur mit Zustimmung des Bundesrates Gebrauch machen (Art. 87 c, 87 d Abs. 2 GG). Gleiches wurde schon sehr früh für Sonderregelungen zur Durchführung des Lastenausgleichs bestimmt (Art. 120 a GG).

An dem Kernstück des kooperativen Föderalismus — den Gemeinschaftsaufgaben — ist der Bundesrat insoweit beteiligt, als die erforderlichen Mittel im Zuge der Haushaltsgesetzgebung des Bundes bereitzustellen sind. Ist jedoch wegen der faktischen Unabänderlichkeit der durch die Planungsausschüsse in diesem Bereich getroffenen Vorentscheidungen selbst die Stellung des Bundestages nicht sehr stark, so gilt dies um so mehr für den Bundesrat, da das Haushaltsgesetz nicht zustimmungsbedürftig ist. Deswegen hat auch die Berichtspflicht über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a Abs. 5 GG) für den Bundesrat nur begrenzte Bedeutung.

Etwas anders liegen die Dinge bei der Investitionskompetenz des Bundes aufgrund des Art. 104 a Abs. 4 GG. Hier bietet das Grundgesetz eine ungewöhnliche und unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Länder unbefriedigende Alternative an: Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes — das nicht der Zustimmung durch den Bundesrat unterliegt — durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittelbereitstellung selbst erfolgt über den Bundeshaushalt und unterliegt damit auch hier letztlich der alleinigen Entscheidung des Bundestages.

Grundlegende Bestimmungen über die Rechtsstellung des Bundesrates im Verteidigungsfall sind im Zuge der umfassenden Notstandsregelung im Jahre 1968³⁶⁾ eingeführt worden; zu verweisen ist insbe-

³⁶⁾ Vgl. Fn. 8.

sondere auf Art. 53 a, 115 a, 115 c und 115 e GG. Es handelt sich dabei um die verfassungsrechtliche Ordnung für einen Ausnahmezustand, die der Vollständigkeit halber hier zu erwähnen, auf die im Rahmen dieses Themas aber nicht näher einzugehen ist.

2. Betrachtet man zusammenfassend die Änderungen im bundesstaatlichen Verfassungsaufbau unter besonderer Berücksichtigung des skizzierten Bedeutungsgewinns des Bundesrates, so ergibt sich, daß die vielfältigen Einbußen an Selbstbestimmung der Länder durch Kompetenzverlagerungen auf den Bund nur teilweise einen Ausgleich durch Zuwachs an Mitgestaltung auf Bundesebene gefunden haben. Im Interesse der Erhaltung und Sicherung der föderativen Struktur der Bundesrepublik wäre deshalb zu erwägen, die Stellung des Bundesrates zu verstärken.

Denkbar wäre dies insbesondere dadurch, daß die gesamte Bundesgesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrates gebunden würde. Eine solche Lösung wäre jedoch sehr problematisch. Der Bundesrat hat nach der bisherigen Systematik des Grundgesetzes grundsätzlich dann ein Zustimmungsrecht, wenn Bundesregelungen den Landesbereich unmittelbar berühren (etwa bei Verfassungsänderungen oder bei Vorschriften, die das Verfahren der Landesbehörden beim Vollzug von Bundesgesetzen regeln). Würde das Zustimmungserfordernis darüber hinaus auf alle Gesetze ausgedehnt, bestünden zwei weitgehend gleichberechtigte Kammern. Damit wäre die große Gefahr gegeben, daß bei stärkerer parteipolitischer Polarisierung und unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat ein politisches Patt eintreten könnte, die Bundesrepublik also in dem wichtigen Bereich der Gesetzgebung (einschließlich Staatsverträge) handlungsunfähig würde. Deshalb wird man daran festhalten müssen, daß der Bundestag das politisch bestimmende Gesetzgebungsorgan bleibt und die Rechte des Bundesrates nicht erweitert werden.

Als Schwäche des bundesstaatlichen Systems wird es zuweilen angesehen, daß die Stimmenzahl der Länder im Bundesrat nicht ihrer Bevölkerungszahl entspricht. Bedenken in dieser Richtung erscheinen aber unbegründet. Da das Schwergewicht des Bundesrates nicht in der Kontrolle des Bundestages, sondern in der Mitwirkung der Länder an der Lenkung des Gesamtstaats liegt, kommt der Bevölkerungszahl nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Eine Staffelung der Stimmen der Länder nach einem sehr groben Raster ist deshalb durchaus gerechtfertigt, solange nur ein zu starkes Mißverhältnis zwischen Länderstimmen im Bundesrat und Einwohnerzahl vermieden wird. Bei einer Neu-

gliederung des Bundesgebiets würde sich im übrigen dieses Problem nicht mehr stellen.

Die Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund hat zu einer unbestreitbaren Schwächung der Länderparlamente geführt. Es wird deshalb immer wieder zur Diskussion gestellt, ob dem Bundesrat auch Vertreter der Länderparlamente angehören sollen³⁷⁾. Dies wird schon aus folgenden Gründen zu verneinen sein: Parlamentarier könnten wohl nicht an Weisungen gebunden werden. Dann aber wäre die Formulierung eines einheitlichen Landeswillens — in Form der einheitlichen Stimmabgabe — nicht möglich; die Stimmen der Vertreter eines Landes könnten sich sogar gegenseitig aufheben. Zudem träte mehr eine parteipolitische als eine landespolitische Motivation in den Vordergrund. Dies hätte zur Folge, daß der Bundesrat strukturell dem Bundestag stark angenähert wäre, mithin der Bundestag auf Bundesebene nicht mehr allein das Wahlvolk repräsentieren würde. In der jetzigen Form dagegen stellt sich der Bundesrat als sachgerechte Ergänzung des Bundestages dar.

3. Nicht um eine Verbesserung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates auf Bundesebene, sondern um eine völlige Umstrukturierung des bundesstaatlichen Aufbaues geht es bei dem Gedanken, dem Bundesrat zusätzlich die Funktion als „Länderrat“ zu übertragen. In dieser Eigenschaft soll der Bundesrat als Organ der Ländergemeinschaft — nicht als Bundesorgan — über Aufgaben entscheiden, die einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen, aber in die Kompetenz der Länder fallen und dort auch verbleiben sollen³⁸⁾. Ohne daß hierauf näher eingegangen werden soll, kann doch soviel gesagt werden: Diese Überlegungen würden nicht nur zu einer völligen Änderung der Struktur des Bundesrates führen müssen. Vielmehr würde eine Zwangskoordination durch Einführung einer derartigen „Dritten Ebene“ die Selbständigkeit der Länder gänzlich in Frage stellen und könnte das Ende des Bundesstaates einläuten.

4. Betrachtet man abschließend die Rolle des Bundesrates im föderativen System der Bundesrepublik nach 25 Jahren seines Bestehens,

³⁷⁾ Diese Lösung ist bereits im Parlamentarischen Rat erwogen, aber verworfen worden. Vgl. von DOEMMING, JÖR NF Bd. 1 (1951), S. 383 ff.; E. DEUERLEIN, a. a. O. (Fn. 4), S. 257 ff.

³⁸⁾ Vgl. HANS DICHGANS, Vom Grundgesetz zur Verfassung — Überlegungen zu einer Gesamtrevision, Düsseldorf/Wien 1970, S. 129 ff.; Heinz LAUFER, Der Bundesrat, Bonn 1972, S. 40 ff.

so wird man folgendes feststellen können: Der Bundesrat hat sich — wie dies seiner Aufgabe ebenso wie seinem Selbstverständnis entspricht³⁹⁾ — als funktionsfähiges Integrationsorgan erwiesen. Er hat zwar die Anliegen der Länder stets voll zur Geltung zu bringen versucht; dabei wurde naturgemäß auch erkennbar, daß die Landesregierungen und die von ihnen entsandten Bundesratsmitglieder unterschiedliche parteipolitische Auffassungen vertraten. Aber ausgerichtet waren die Entscheidungen des Bundesrates immer am Gesamtwohl. Es ist bemerkenswert, daß die Zahl der im Bundesrat gescheiterten Gesetze sehr gering ist und daß sich darunter kein Gesetzgebungsvorhaben von grundsätzlicher Bedeutung befand⁴⁰⁾. Diese Feststellung gilt auch für die letzten Jahre, in denen die Mehrheit des Bundesrates in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung nicht mit der Mehrheit des Bundestages übereinstimmte, wenngleich nicht zu verkennen ist, daß parteipolitische Akzente deutlicher gesetzt wurden.

Besondere Beachtung aber verdient es, daß der Bundesrat sich der Notwendigkeit von Veränderungen auch dort nicht verschlossen hat, wo die Länder ganz besonders betroffen wurden, nämlich bei den vielen Grundgesetzänderungen, die in ihrer Summe zu so erheblichen Machteinbußen der Länder führten⁴¹⁾. Es wäre in diesem Zusammenhang ein gefährlicher Irrtum, wenn man annehmen würde, die Zustimmung zu Grundgesetzänderungen sei dem Bundesrat dadurch erleichtert gewesen, daß er selbst jeweils an Bedeutung dazugewann. Es ist nämlich nicht zu verkennen, daß das Gewicht des Bundesrates letztlich nur so groß sein kann, wie die Länder politisch stark sind. Deshalb kann die Selbständigkeit der Länder ohne Schaden für den Bundesstaat selbst dann nicht beliebig beschnitten werden, wenn der Bundesrat in gleichem Maße an Mitgestaltungsmöglichkeiten gewönne; diese könnten sich eines Tages als nur noch formal, politisch aber nicht mehr nutzbar erweisen.

Die Beziehungen des Bundesrates zu den Ländern

³⁹⁾ Vgl. die jährlichen Ansprachen der neuen und der scheidenden Bundesratspräsidenten, nachzulesen in den Protokollen über die jeweiligen Bundesratssitzungen.

⁴⁰⁾ Hierbei kam dem gemäß Art. 77 Abs. 2 GG eingerichteten Vermittlungsausschuß vielfach das Verdienst zu, auch dort Lösungen und Kompromisse aufzuzeigen, wo die Gegensätze zwischen Bundesrat und Bundestag zunächst unüberbrückbar erschienen.

⁴¹⁾ Dabei liegt es in der Natur der Sache, daß es hier oft ein besonders hartes Ringen gab und nicht jeder Änderungsversuch erfolgreich war. Z. Z. sperrt sich der Bundesrat in seiner Mehrheit dagegen, daß der Bund an Stelle der Rahmengesetzgebungskompetenz die Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung für den Wasserhaushalt sowie den Naturschutz und die Landschaftspflege erhält.