



WISSENSCHAFTLICHE  
DIENSTE  
DES  
DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Föderalismus in der Diskussion – Aktuelle Reformvorschläge aus dem politischen Raum vor dem Hintergrund der Verflechtungsdebatte**

Fachbereich III

Verfassung und Verwaltung

Bearbeiter: Frank Raue  
Abschluss der Arbeit: 13. Oktober 2003  
Reg.-Nr.: WF III - 177/03

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
1. Zusammenfassung	4
2. Kritik und Leitbilder aus dem politischen Raum	4
3. Der wissenschaftliche Hintergrund: Die Verflechtungsdebatte	6
4. Die Reformvorschläge im Einzelnen	12
4.1. Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG)	12
4.1.1. Strukturelle Änderungen / neue Instrumentarien	13
4.1.2. Materien, bei denen über eine Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder nachgedacht wird	15
4.1.3. Materien, bei denen über eine Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nachgedacht wird	17
4.1.4. Kontrovers diskutierte Materien	18
4.2. Bundesrat	20
4.3. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) / Finanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG)	23
4.3.1. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG)	24
4.3.2. Finanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG)	25
4.4. Verwaltung	26
4.4.1. Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder (Art. 84, 85 GG)	26
4.4.2. Bundeseigene Verwaltung (Art 86, 87 GG)	27
4.4.3. Finanzverwaltung (Art. 108 GG)	27
4.5. Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG)	27
4.5.1. Verteilung der Ausgaben (Art. 104a Abs. 1 bis 3 GG)	27
4.5.2. Gesetzgebungskompetenzen (Art. 105 GG)	28
4.5.3. Verteilung des Steueraufkommens (Ertragshoheit / Finanzausgleich)	29
4.5.4. Finanzverwaltung (Art. 108 GG)	30
4.5.5. „Europatauglichkeit“	31
4.6. Sonstiges	31
5. Ausgesparte Bereiche	32

6. Literaturverzeichnis

33

## 1. Zusammenfassung

Wollte man die politische Diskussion über die Reform des Föderalismus schlagwortartig umreißen, so könnte man das, wie folgt, tun: Als zentrales Problem wird eine hochgradige dem ursprünglichen Geist des Grundgesetzes widersprechende „**Verflechtung**“ von Bund und Ländern ausgemacht. Die Leitbilder „**kooperativer und kompetitiver Föderalismus**“ markieren die Pole eines Spannungsbogens, auf dem sich die angebotenen Lösungsmöglichkeiten bewegen. Es werden in der Wissenschaft entwickelte Kritikpunkte aufgegriffen. Jedoch wird die Verflechtung in der Politik stärker als „Entfremdung“ vom ursprünglichen Geist des Grundgesetzes wahrgenommen, während sie in der Wissenschaft auch als im Grundgesetz und seinen Vorläufern geradezu angelegtes „Strukturproblem“ angesehen wird.

Der Bereich Bildung und Forschung wird insoweit von der Diskussion erfasst, als er Gegenstand der Art. 75 (Rahmengesetzgebung), Art. 91a, b (Gemeinschaftsaufgaben) und Art. 104a Abs. 4 GG (Finanzhilfen) ist, die als typische Verflechtungsformen mit im Zentrum der Diskussion stehen. Die sonstigen Aktivitäten des Bundes im Kulturbereich (z.B. Kunstförderung), die sich – von Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG abgesehen – weitestgehend außerhalb dieser Institute abspielen, werden hingegen nicht thematisiert. Nur beiläufig erwähnt wird auch die horizontale Verflechtung der Länder im Kulturbereich (z.B. Kultusministerkonferenz).

## 2. Kritik und Leitbilder aus dem politischen Raum

Mit detaillierteren Vorstellungen zu einer Reform des Föderalismus zu Wort gemeldet haben sich in diesem Jahr:

- die Bundesregierung<sup>1</sup> und die Bundesjustizministerin<sup>2</sup>
- die Ministerpräsidenten der Länder<sup>3</sup>
- ein aus den Präsidenten und Fraktionsvorsitzenden der Länderparlamente bestehender Konvent der deutschen *Landesparlamente*<sup>4</sup>

---

1 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes, 9. April 2003.

2 Vgl. **Zypries**, Interview in der FAZ vom 16. April 2003; **dies.**, Reform der bundesstaatlichen Ordnung, ZRP 2003, S. 265 ff.; **dies.**, Interview in der „Die Welt“ vom 7. Oktober 2003.

3 Vgl. **Ministerpräsidenten** der Länder, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27. März 2003 TOP 3; **dies.**, Besprechung der Regierungschefs der Länder am 26. Juni 2003, Ergebnisprotokoll, TOP 1.6 a.); Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Positionsbeschreibung der Länder - ; Bundeskanzler / Ministerpräsidenten der Länder, Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 26. Juni 2003 in Berlin, Ergebnisprotokoll, TOP 6, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

- der Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer-Juristen (*BACDJ*)<sup>5</sup>
- der stellvertretende Bundesvorsitzende der FDP Walter *Döring*<sup>6,7</sup>

Kritisiert wird am gegenwärtigen Zustand des föderalen Systems vor allem

- eine zu starke Verflechtung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten von Bund und Ländern (*Bundesregierung, Ministerpräsidenten, Länderparlamente, BACDJ, Döring*)<sup>8</sup> verursacht dadurch, dass
- der Bundesrat inzwischen zu viele Mitspracherechte auf Bundesebene habe (*Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring*)<sup>9</sup>
- die Kooperation zwischen Bund und Ländern in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) und sonstiger Mischfinanzierungen (Art. 104a Abs. 4 GG) zu stark ausgeprägt sei (*Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring*)<sup>10</sup>
- Kostenverursachung und Kostentragung (vgl. Art. 104a Abs. 1 bis 3 GG) nicht genügend aufeinander abgestimmt seien (*Ministerpräsidenten, Länderparlamente, BACDJ, Döring*)<sup>11</sup>
- die Regelungen über die Erhebung der Steuern und die Verteilung des Steueraufkommens (Art. 105-107 GG) zum Teil unzulänglich seien (*Bundesregierung, BACDJ, Döring*)<sup>12</sup>
- der zu geringe eigenständige Handlungsspielraum der Länder, insbesondere der Länderparlamente, verursacht dadurch, dass der Bund zu viele Gesetzgebungskom-

- 
- 4 Vgl. **Länderparlamente**, Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken, Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, angenommen auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck.
  - 5 Vgl. **Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen**, Berliner Programm zur Reform des Föderalismus, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft, 13. Juni 2003.
  - 6 Vgl. **Döring**, Walter, Thesenpapier, vorgelegt am 06.08.2003. Aus den Reihen der FDP hat ferner der Vorsitzende der Bundestagsfraktion ein Reformpapier vorgelegt (vgl. **Gerhardt**, Wolfgang / **Burgbacher**, Ernst, Für eine echte Föderalismus-Reform – FDP fordert Einsetzung eines Verfassungskonvents, Stand: 22.07.2003). Da es allgemeiner gehalten ist als das Thesenpapier Dörings, wird hier letzteres zugrunde gelegt, sofern sich inhaltliche Abweichungen zum „Gerhardt-Papier“ ergeben, diese aber kenntlich gemacht.
  - 7 Einen Überblick über die Vorschläge aus dem politischen Raum geben auch **Henneke**, DVBl. 2003, S. 845 ff.; **Thaysen**, APuZ B 29-30/2003, S. 14 ff.; zu älteren Reformversuchen vgl. **Margedant**, APuZ B 29-30/2003, S. 6 (8 ff.).
  - 8 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 1; **Bundeskanzler / Ministerpräsidenten**, Ergebnisprotokoll, S. 2; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 1; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 1; **Döring**, Thesenpapier, S. 4.
  - 9 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4; **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (266); **Ministerpräsidenten**, Ergebnisprotokoll 26.6.2003, S. 2; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 2; **Döring**, Thesenpapier, S. 2.
  - 10 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 5 f.; **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 5 f.; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 13 f., 21 f., 23 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 4, 7.
  - 11 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 7; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 1, 8, 13, 22 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 2, 6.
  - 12 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 7; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 1, 3; **Döring**, Thesenpapier, S. 2, 3 f.

petenzen habe (vgl. Art. 72 ff. GG) bzw. zu stark davon Gebrauch mache (*Länderparlamente, BACDJ, Döring*).<sup>13</sup>

All dies bewirke, dass

- die Transparenz politischer Entscheidungen leide und damit auch die Möglichkeit effektiver demokratischer Kontrolle (*Länderparlamente, BACDJ*)<sup>14</sup>
- das System vor allem zulasten der Länderparlamente zu exekutivlastig werde (*Länderparlamente*)<sup>15</sup>
- die Handlungs- und Reformfähigkeit von Bund und Ländern abnehme (*Bundesregierung, BACDJ, Döring*)<sup>16</sup>
- zu wenig Anreize und Möglichkeiten für einen möglicherweise innovationsfördernden Wettbewerb zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern bestünden (*BACDJ, Döring*)<sup>17</sup>.

Wahrgenommen werden diese Verhältnisse in erster Linie als Ergebnis einer Entwicklung, in deren Zuge man sich nach und nach immer weiter von den ursprünglich im Grundgesetz angelegten ausgewogeneren Verhältnissen entfernt habe und der deshalb – zumindest zum Teil – durch eine Rückkehr zu diesen Verhältnissen zu begegnen sei.<sup>18</sup>

Die Leitbilder einer Reform reichen von einer Neubelebung des Gedankens des **kooperativen Föderalismus** unter Berücksichtigung des Spannungsfeldes zwischen Wettbewerb und Solidarität (*Bundesregierung*, in der Sache wohl auch die *Ministerpräsidenten*)<sup>19</sup> bis zu einer Verabschiedung des „nivellierenden“ und „lähmenden“ kooperativen Föderalismus zugunsten eines „echten **Wettbewerbsföderalismus**“ (*Döring, Gerhardt / Burgbacher*, in der Grundtendenz wohl auch, wenn auch nicht so stark betonend, *BACDJ*)<sup>20</sup>.

### 3. Der wissenschaftliche Hintergrund: Die Verflechtungsdebatte

„Verflechtung“ ist *der* zentrale Begriff in allen Reformvorschlägen aus dem politischen Raum. Geprägt wurde er ursprünglich von *Fritz Scharpf*, der die „Politikverflechtung“ als wesentliches Kennzeichen des deutschen föderalen Systems ansieht und dieses sogar

---

13 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 1 f.; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 2, 3; **Döring**, Thesenpapier, S. 2, 7.

14 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 1, **BACDJ**, Berliner Programm, S. 1.

15 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 1.

16 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 1; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 1; **Döring**, Thesenpapier, S. 2.

17 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 3; **Döring**, Thesenpapier, S. 2.

18 Vgl. **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (266); **dies.**, FAZ-Interview, S. 1; **dies.**, Welt-Interview, S. 1; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 1; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 1; **Döring**, Thesenpapier, S. 7; **Gerhardt / Burgbacher**, Föderalismus-Reform, S. 3.

19 Bundesregierung, Modernisierung, S. 1, 5; Zypries, ZRP 2003, S. 265 (265).

20 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 2; **Gerhardt / Burgbacher**, Föderalismus-Reform, S. 1.

als „Politikverflechtungs-Fälle“ bezeichnet.<sup>21</sup> Zu verstehen sei darunter „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ... ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern ...“<sup>22</sup> oder, in etwas einfacheren Worten, ein „für alle Beteiligten unbefriedigender Zustand, der zwar durch zweckrationale Verfolgung herbeigeführt wurde, dem sich aber niemand durch einseitige Aktion entziehen könnte, ohne seine Lage zunächst noch weiter zu verschlechtern.“<sup>23</sup> Diese Umschreibungen enthalten Gesichtspunkte, die in den oben dargestellten Reformprogrammen wieder auftauchen, ist doch die Erzeugung „ineffizienter und problem-unangemessener Entscheidungen“ und der „für alle Beteiligten unbefriedigende Zustand“ nichts anderes als der in den politischen Reformprogrammen beklagte Verlust der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern.<sup>24</sup>

Diese begrifflichen und inhaltlichen Gemeinsamkeiten dürfen allerdings nicht über einen Unterschied hinweg täuschen: der Betonung der „institutionellen Logik“ der Politikverflechtungs-Fälle bzw. ihrer Herbeiführung durch „zweckrationale Verfolgung“ bei *Scharpf*.<sup>25</sup> Damit soll nämlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die Verflechtung eher eine logische Folge von im Grundgesetz von Anfang an verankerten Strukturelementen des föderalen Systems ist, während sie in den politischen Reformprogrammen eher als Produkt einer gewissermaßen von „äußeren Faktoren“, etwa der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Umfang der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen,<sup>26</sup> angetriebenen Entwicklung weg von an sich ausgewogenen ursprünglichen Verhältnissen wahrgenommen wird.

Es sind vor allem zwei von Anfang an im Grundgesetz enthaltene Strukturelemente des deutschen föderalen Systems, denen eine entscheidende Rolle bei der Verflechtung zugeschrieben wird.<sup>27</sup> Das erste dieser beiden Elemente ist, dass die Länder auf der Bundesebene nicht über einen direkt oder von den Landesparlamenten gewählten Senat mitwirken, sondern über einen aus den Mitgliedern der Landesregierungen bestehenden Bundesrat (vgl. Art. 51 Abs. 1 GG). Das zweite ist, dass die Staatsaufgaben zwischen

---

21 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ff.; **ders.**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 ff.

22 **Scharpf**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (349 f.).

23 **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 (122).

24 Vgl. auch **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 (123 ff.); **ders.**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (325).

25 Ähnlich auch **Sturm**, ZParl. 1997, S. 335 (337); **Margedant**, APuZ B 29-30/2003, S. 6 (6).

26 Dazu unten 4.2.

27 Vgl. dazu und zum Folgenden **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 (121, 127 ff.); **ders.**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (325); **Sturm**, ZParl. 1997, S. 335 (337); **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 65, der als drittes Element noch auf die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen hinweist, die allerdings nicht – jedenfalls nicht in der heutigen Form – von Anfang an im GG enthalten waren.

Bund und Ländern grundsätzlich nicht nach Politikfeldern verteilt sind, sondern nach Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung), so dass beide Ebenen in ein und demselben Politikfeld Zuständigkeiten besitzen können: Ist der Bund in einem bestimmten Politikfeld (z.B. im Ausländerrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 72 Abs. 2 GG) für die Gesetzgebung zuständig, so bedeutet das nicht automatisch, dass er auch für den (behördlichen und gerichtlichen) Vollzug der von ihm erlassenen Gesetze zuständig ist. Dies fällt vielmehr weitestgehend in den Zuständigkeitsbereich der – dafür mit weniger Gesetzgebungsbefugnissen ausgestatteten – Länder (vgl. Art. 83 ff. GG und Art. 92, 95 Abs. 1, 96 Abs. 1 und 2 GG). Man bezeichnet diese Erscheinungsform des Föderalismus deshalb auch als Exekutivföderalismus,<sup>28</sup> Vollzugsföderalismus<sup>29</sup> oder Verbundföderalismus<sup>30</sup> und grenzt sie von dem im Grundsatz etwa in den USA praktizierten Senats- und Trennsystem ab<sup>31</sup>.

Diese beiden Elemente – die Mitwirkung der Länderexekutiven im Bundesrat und die funktionale Verteilung der Staatsaufgaben – setzten starke Anreize zu einer weiteren Verflechtung,<sup>32</sup> wobei mit „Verflechtung“ nicht nur das Zusammenwirken von Bund und Ländern (vertikale Verflechtung), sondern, gewissermaßen als Vorstufe, auch die Abstimmung unter den Ländern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (horizontale Verflechtung) gemeint ist<sup>33</sup>. Für die im Bundesrat vertretenen Länderexekutiven gäbe es, solange ihre Position bei der Ausführung der Gesetze (Art. 83 ff. GG) und ihre Mitwirkung auf Bundesebene im Bundesrat gesichert sei, wenig Gründe, den Bund daran zu hindern, seine Gesetzgebungsbefugnisse in sehr weitem Umfange wahrzunehmen, oder sich einer weiteren Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen auf den Bund zu widersetzen.<sup>34</sup> Die Tatsache, dass eine bestimmte Materie vom Bund unter Mitwirkung der Länder (im Bundesrat) geregelt werde (oder umgekehrt der Bund sich finanziell an der Erfüllung von Länderaufgaben beteilige), biete beiden Seiten sogar die Chance, nach dem Grundsatz „geteiltes Leid ist halbes Leid, geteilte Freud ist doppelte Freud“ zu verfahren: An politischen Erfolgen könnten beide profitieren, die Verantwortung für Fehler lasse sich hingegen schwerer zuordnen und finanzielle Lasten würden geteilt. Die horizontale und vertikale „Verflechtung“ sei darüber hinaus ein geeignetes Mittel, durch „Kartellbildung“ möglicherweise unpopuläre Entscheidungen durchzusetzen und unerwünschte Forderungen abzuwehren.<sup>35</sup> Beispiele hierfür seien die Vereinbarung zwischen den Kultusministern über die Berufung von Hochschullehrern („Kartellbildung“

---

28 Vgl. **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 31 mit weiteren Nachweisen.

29 Vgl. **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 31 mit weiteren Nachweisen.

30 Vgl. **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 7, 11 und passim.

31 Vgl. **Scharpf**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (325); **Lerche**, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 83 Rn. 8; **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 21 a.E.

32 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ( 133 ff., 141 ff.).

33 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ff.

34 Vgl. **Gschwandtner**, Gemeinschaftsaufgabe, S. 29 f.

35 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ( 147 ff.).

durch horizontale Verflechtung) und die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf den Bund (vgl. Art. 74a GG) (Bildung eines „Zwangskartells“ durch vertikale Verflechtung).<sup>36</sup> Der Übergang von der horizontalen Verflechtung zur vertikalen Verflechtung sei insbesondere dann attraktiv, wenn dadurch eine Beteiligung des Bundes an den finanziellen Lasten erreicht werde. Denn während die bloße Abstimmung zwischen den Ländern noch ein reines Nullsummenspiel sei, biete die Beteiligung des Bundes die Chance auf einen Zugewinn.<sup>37</sup>

Aus Effektivitätsgesichtspunkten als nachteilig erweise sich diese Interessenlage dann, wenn es um die Lösung komplexer Probleme gehe oder die Zentralebene keine zusätzlichen finanziellen Mittel anbieten könne, so dass es beim Nullsummenspiel bleibe.<sup>38</sup> Nachteilig wirke sich in solchen Situationen zudem aus, dass vor allem im Bundesrat zwei grundsätzlich verschiedene Konfliktlösungsmechanismen aufeinander trafen: Der zwischen den politischen Parteien vorherrschende Interaktionsstil der „Konfrontation“, der auf „Besiegen“ des politischen Gegners ausgerichtet sei, und das eher durch Sachlichkeit und Kompromissfindung zwischen Staaten geprägte „Bargaining“ zwischen den einzelnen Ländern und zwischen Bund und Ländern.<sup>39</sup>

Das besondere Dilemma sei, dass die durch die Politikverflechtung bewirkte Beschränkung der Handlungsfähigkeit der Ebenen auch für Reformen der für diese Verflechtung verantwortlichen Strukturen selbst greife (deshalb ja auch der Befund einer „Politikverflechtungs-Falle“). Die Chancen für eine Befreiung aus dieser „Falle“ ständen prinzipiell schlecht, erhöhten sich jedoch durch den Prozess der europäischen Integration.<sup>40</sup>

Diese grundsätzliche Änderungsresistenz des deutschen föderalen Systems wird *Lehmbruch* zufolge noch durch eine historische Komponente verstärkt, die er „Pfadabhängigkeit“ nennt.<sup>41</sup> *Lehmbruch* vergleicht den Exekutiv- oder Verbundföderalismus mit einer technischen Innovation – etwa der Erfindung des heute üblichen Systems der Schreibmaschinentastatur – die, nachdem sie sich einmal in einer weichenstellenden Situation durchgesetzt und bewährt habe, wegen der damit für die Beteiligten verbundenen Risiken und „Umstellungskosten“ nicht ohne weiteres von anderen – „an sich“ vielleicht besseren – Alternativangeboten vom „Markt“ verdrängt werden könne.<sup>42</sup> Weil das Modell des Exekutiv- und Verbundföderalismus es ermöglicht habe, das Bedürfnis des li-

---

36 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ( 146 f.).

37 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 (143).

38 Vgl. **Scharpf**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (346).

39 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ( 127 ff.).

40 Vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ( 152 ff.); **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 66 ff.

41 Vgl. **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 5 ff.

42 Vgl. **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 14 ff.

beralen Bürgertums nach Rechtseinheit (die Gesetzgebung ist beim Bund konzentriert) mit dem Interesse der Länderbürokratien an der Wahrung ihres Besitzstandes (sie sind für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig und können über den Bundesrat auf Bundesebene mitreden) zu verbinden, habe es sich in der weichenstellenden Situation 1867 / 1871 durchgesetzt und nicht das durchaus zur Kenntnis genommene amerikanische Senats- und Trennsystem. Diese beiden Faktoren – Interesse an Rechtseinheit und Besitzstandswahrung der Länderbürokratien – seien über die Jahre grundsätzlich bis heute wirksam geblieben. Deshalb habe der Exekutiv- und Verbundföderalismus die durch den ersten und zweiten Weltkrieg verursachten Erschütterungen erfolgreich überstanden und sich sowohl in der Weimarer Verfassung als auch im Grundgesetz durchgesetzt.<sup>43</sup>

Die Betonung der Rolle der grundlegenden Strukturelemente des deutschen Exekutiv- bzw. Verbundföderalismus bei der Politikverflechtung darf jedoch nicht so verstanden werden, dass jede Form oder jeder Grad an „Verflechtung“ als „strukturbedingt“ angesehen werden muss mit der Folge, dass jeder Entflechtungsversuch, der nicht eine radikale Abkehr vom Exekutiv- oder Verbundsystem beinhaltet, automatisch ein Fehlschlag sein muss. So wird auch in der die grundsätzlichen Strukturen des deutschen föderalen Systems kritisierenden Literatur durchaus zur Kenntnis genommen, dass „Unitarisierungs“- und „Verflechtungserscheinungen“ bzw. „kooperative Elemente“ auch im Senats- und Trennsystem der Vereinigten Staaten seit den „New-Deal“-Gesetzen der dreißiger Jahre immer mehr zugenommen haben (von dort stammt der Begriff „kooperativer Föderalismus“ ursprünglich)<sup>44</sup> und erst seit den achtziger Jahren wieder abgebaut werden.<sup>45</sup> Dies impliziert, dass man das Wirken anderer Faktoren, etwa den Glauben an die Möglichkeiten einer gesamtstaatlichen, antizyklischen Wirtschaftspolitik im Sinne Keynes und seiner Schüler, *neben* den für das deutsche föderale System typischen Strukturmerkmalen, keineswegs ausschließt.<sup>46</sup>

Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass die dem deutschen föderalen System immanenten Anreize und Tendenzen zur „Verflechtung“ durchaus schon wahrgenommen wurden, bevor *Scharpf* sie auf den Begriff der „Verflechtung“ brachte, so dass das Verdienst der Verflechtungskritiker weniger in der Entdeckung eines neuen Phänomens bestand, sondern vor allem in der Beleuchtung eines alten (in Teilen sogar schon vor Gründung der Bundesrepublik nachweisbaren)<sup>47</sup> Phänomens aus einem anderen Blickwinkel.<sup>48</sup> Bereits

---

43 Vgl. **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 21 ff.

44 Vgl. **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 131.

45 Vgl. **Sturm**, ZParl. 1997, S. 335 ( 336 f., 339 ff.); **Scharpf**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (325).

46 Vgl. **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 8; **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 (149); **Sturm**, ZParl. 1997, S. 335 (337, 344); **Gschwandtner**, Gemeinschaftsaufgabe, S. 17, 53 ff.

47 Vgl. die Hinweise auf vorgrundgesetzliche Verflechtungsprozesse bei **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 37 ff., 44 ff.; **Hesse**, Bundesstaat, S. 13; **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 ( 121).

48 So auch die Einschätzung von *Scharpf* selbst (vgl. **Scharpf**, Bundesrat und Kooperation, S. 121 [121]).

*Konrad Hesse* hatte nämlich in seiner grundlegenden Schrift „Der unitarische Bundesstaat“ aus dem Jahre 1962 von einer „eigentümlichen Automatik“ gesprochen, die bewirke, dass die Gesetzgebung zunehmend auf Bundesebene konzentriert werde, die Länderbürokratien entscheidende Mitwirkungsrechte auf Bundesebene bekämen und die Länderparlamente zunehmend an Bedeutung verlören.<sup>49</sup> Er hat diese Vorgänge jedoch noch überwiegend positiv bewertet: Die Konzentration der Gesetzgebungsbefugnisse auf Bundesebene – *Hesse* bezeichnet sie als „Unitarisierung“ – sei zur Erhaltung eines einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsraumes sowie zur Verwirklichung des Staatszieles „Sozialstaat“ erforderlich und entspreche auch einem grundlegenden Wandel im allgemeinen Bewusstsein.<sup>50</sup> Die Mitwirkung der Länderbürokratien im Bundesrat bringe deren spezifischen Sachverstand (über den der Bund aufgrund eines weitestgehend fehlenden eigenen Verwaltungsunterbaus gar nicht in demselben Maße verfügen kann) in den Gesetzgebungsprozess ein.<sup>51</sup> Sie sei zudem ein wichtiges Element der Gewaltenteilung,<sup>52</sup> und zwar in zweierlei Hinsicht: Sie ergänze die klassische Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative, die zunehmend an Bedeutung verloren habe, seitdem sich nicht mehr in erster Linie Parlament und Regierung, sondern Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits und Opposition andererseits, gegenüberstünden. Sie zwinge außerdem Parteien, Verbände und sonstige Interessengruppen aus dem gesellschaftlichen Raum zu einer dezentralen Organisation; denn um sich auf Bundesebene Geltung zu verschaffen, reiche es nicht, sich auf Bundesebene Gehör zu verschaffen, sondern es müsse auch – was weitaus schwieriger sei – auf die Länderbürokratien eingewirkt werden.<sup>53</sup> Das demgegenüber geringe Gewicht der Länderparlamente erscheint aus dieser Sicht als akzeptabel, weil sie die Existenz echter Individualität der Länder oder echter Landesvölker ohnehin bezweifelt.<sup>54</sup>

So gesehen, stellen sich viele Nachteile des deutschen föderalen Systems als Kehrseite seiner Vorteile dar: „Freiheitssichernde vertikale Gewaltenteilung“ kann sich aus einem anderen Blickwinkel als effizienten politischen Entscheidungen im Wege stehende „Politikverflechtungs-Fälle“ darstellen; Einbringung von Sachkompetenz der Länderbürokratien als „kaum kontrollierbare Herrschaft von Fachbruderschaften“<sup>55</sup>; gleichwertige Lebensverhältnisse sicherstellende Zentralisierung der Gesetzgebung als Hemmschuh von innovativem Wettbewerb zwischen den Ebenen und den einzelnen Ländern.<sup>56</sup> Das

---

49 Vgl. *Hesse*, Bundesstaat, S. 12 ff.; die Formulierung „eigentümliche Automatik“ verwendet er auf S. 23 im Kontext des Art. 84 Abs. 1 GG. Die Betonung des Zwangsläufigen zieht sich aber wie ein roter Faden durch die Schrift.

50 Vgl. *Hesse*, Bundesstaat, S. 13 f.

51 Vgl. *Hesse*, Bundesstaat, S. 24, 28 f.

52 Zur gewaltenteilenden Funktion der Bundesstaatlichkeit auch **BVerfGE** 55, 274 (318 f.); *Sachs*, in: *Sachs*, GG<sup>3</sup>, Art. 20 Rn. 56.

53 Vgl. *Hesse*, Bundesstaat, S. 21, 25, 27 ff.

54 Vgl. *Hesse*, Bundesstaat, S. 12, S. 29.

55 **BACDJ**, Berliner Programm, S. 6.

56 In diesem Sinne auch *Sturm*, APuZ B 29-30/2003, S. 24 (25) im Hinblick auf den Bundesrat.

Verdienst der Verflechtungsdiskussion besteht damit vor allem darin, gewissermaßen „die andere Seite der Medaille“ mit in die Betrachtung einbezogen zu haben.

Auch die Verflechtungskritiker leugnen deshalb übrigens keineswegs, dass die Verflechtung auch Vorteile haben kann. So hat *Scharpf* am Beispiel der europäischen Integration, die seiner Ansicht nach ebenfalls eine starke Tendenz zur Politikverflechtung aufweist, auf deren extrem stabilisierende Wirkung hingewiesen: Die Verflechtung sei zwar mit dafür verantwortlich, dass sich die Hoffnungen der „Optimisten“ auf die baldige Entstehung „Vereinigter Staaten von Europa“ nicht erfüllt hätten und dass man auch derzeit weit davon entfernt sei. Ebenso hätte sie aber dafür gesorgt, dass die von den „Realisten“ prognostizierte Desintegration nicht eingetreten sei.<sup>57</sup>

Die unterschiedliche Bewertung der „Verflechtung“ spiegelt sich heute in der wissenschaftlichen Diskussion vor allem in einem breiten – hier nicht darstellbaren – facettenreichen Meinungsspektrum wider, das schlagwortartig – ähnlich wie die politische Diskussion – mit der Formel „kooperativer Föderalismus versus kompetitiver Föderalismus“ umschrieben werden kann.<sup>58</sup>

#### 4. Die Reformvorschläge im Einzelnen

Die Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, um den festgestellten Defiziten zu begegnen, beziehen sich inhaltlich vor allem auf die Bereiche

- Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern (Art. 70 ff. GG)
- Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates
- Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) einschließlich der Mischfinanzierungen nach Art. 104a Abs. 4 GG
- Verwaltung (Art. 83 ff. GG)
- Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG).

Dabei liegt das Hauptgewicht auf den ersten drei Punkten.

##### 4.1. Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG)

Nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dies ist geschehen in Art. 73 (ausschließliche Gesetzgebung), Art. 72 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1, 74a GG (konkurrierende Gesetzgebung) und in Art. 75 GG

---

57 Vgl. *Scharpf*, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (324 ff.).

58 Vgl. *Sommermann*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 55; *Volkman*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 91a Rn. 2 ff.; *Sachs*, in: Sachs, GG<sup>3</sup>, Art. 20 Rn. 58; *Benz*, APuZ B 29-30/2003, S. 32 (32) jeweils mit weiteren Nachweisen.

(Rahmengesetzgebung).<sup>59</sup> Da Art. 72 Abs. 2 GG a.F.,<sup>60</sup> die sog. Bedürfnisklausel, vom *Bundesverfassungsgericht* als grundsätzlich nicht justitiabel angesehen wurde,<sup>61</sup> konnte der Bund die Zuständigkeit für jeden Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, deren Katalog Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre im Wege der Verfassungsänderung zudem erheblich erweitert wurde,<sup>62</sup> an sich ziehen. Von dieser Möglichkeit hat er reichlich Gebrauch gemacht.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber reagierte hierauf, indem er im Jahre 1994 die Bedürfnisklausel durch die jetzt geltende Erforderlichkeitsklausel ersetzte und durch die Einfügung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG deutlich machte, dass diese in seinen Augen auch justitiabel ist.<sup>63</sup> Ferner wurde mit Art. 72 Abs. 3 die Möglichkeit von bundesgesetzlichen Öffnungsklauseln für den Landesgesetzgeber geschaffen. Das *Bundesverfassungsgericht* hat inzwischen reagiert und klar gestellt, dass die Erforderlichkeitsklausel dem Bund in der Tat engere Grenzen ziehe, als die Bedürfnisklausel es getan habe, und dass die Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gerichtlich voll nachprüfbar sei.<sup>64</sup>

Nunmehr werden im Bereich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen folgende Änderungen vorgeschlagen:

#### 4.1.1. Strukturelle Änderungen / neue Instrumentarien

Die *Ministerpräsidenten* und der Konvent der *Länderparlamente* schlagen die Einführung einer neben die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74, 74a GG) tretenden **Vorranggesetzgebung** vor.<sup>65</sup> Der Bund soll in diesem Bereich sein Regelungsrecht behalten, die Länder können aber von der Regelung des Bundes abweichende Gesetze beschließen, die auch dann in Kraft bleiben, wenn der Bund seinerseits novelliert. Sämtliche unten unter 2.1.2. aufgeführten von den *Ministerpräsidenten* für eine Stärkung der Länderkompetenzen in Betracht gezogenen Materien mit Ausnahme des Presserechts

---

59 Dem Bund werden auch außerhalb des VII. Abschnitts Gesetzgebungsbefugnisse verliehen, nämlich im Kontext der Verwaltung (Art. 83 ff. GG) und der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG). Auf diese wird weiter unten (unter 4.4. und 4.5.2.) eingegangen.

60 Diese lautete: „Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung der einzelnen Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

61 Vgl. **BVerfGE** 2, 213 (224); ständige Rechtsprechung, vgl. **Degenhart**, in: Sachs, GG<sup>3</sup>, Art. 72 Rn. 9.

62 Vgl. **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 31.

63 Vgl. 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 (BGBl. I, S. 3146); dazu **Schmalenbach**, Föderalismus, S. 86 ff. Zu früheren Reformversuchen vgl. **Oeter**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 72 Rn. 37 ff.

64 Vgl. **BVerfG**, NJW 2003, S. 41 (50 ff.).

65 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 3.

sollen Gegenstand dieser Vorranggesetzgebung werden.<sup>66</sup> Die *Bundesregierung* lehnt das Instrument der Vorranggesetzgebung mit dem Argument ab, dies verstärke die Rechtszersplitterung und die Verflechtung der Rechtsebenen.<sup>67</sup>

Die *Bundesregierung* schlägt (stattdessen) vor, den Spielraum des Bundesgesetzgebers für **Öffnungs- und Experimentierklauseln** zugunsten der Länder zu vergrößern.<sup>68</sup> Man könne nach Ansicht der *Bundesjustizministerin* beispielsweise erwägen, die Art. 72 Abs. 3 GG und Art. 125a Abs. 2 GG so zu ändern, dass der Bund die Länder nicht nur nachträglich, nach Wegfall des Erfordernisses einer bundesgesetzlichen Regelung, zum Erlass abweichender Regelungen ermächtigen kann, sondern bereits bei Erlass des Bundesgesetzes.<sup>69</sup> Dieser Vorschlag trifft sich mit der Forderung der *Länderparlamente* nach mehr Öffnungs- und Experimentierklauseln in Bundesgesetzen für abweichendes Landesrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.<sup>70</sup> Allerdings möchte die *Bundesregierung*, dass bei Einfügung von Öffnungsklauseln in Bundesgesetze „im Gegenzug“ die etwaige Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes entfällt (sog. „**opting out**“).<sup>71</sup> Unklar bleibt, wie das Spannungsverhältnis zwischen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG und von Anfang an in Bundesgesetzen enthaltenen Öffnungsklauseln im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gelöst werden soll. Denn der Erlass eines Bundesgesetzes mit einer Öffnungsklausel für abweichendes Landesrecht ist zumindest ein starkes Indiz dafür, dass eine bundesgesetzliche Regelung im Umfang der Öffnungsklausel nicht erforderlich ist. Wenn sie aber nicht erforderlich ist, dann dürfte nach Art. 72 Abs. 2 GG ohnehin insoweit keine bundesgesetzliche Regelung erfolgen und „abweichendes Landesrecht“ wäre auch ohne Öffnungsklausel zulässig.

Die *Ministerpräsidenten* und der *BACDJ* sind für die **Abschaffung der Rahmengesetzgebung** (Art. 75 GG), auch die *Bundesregierung* hält sie nicht mehr für zeitgemäß.<sup>72</sup> Die *Länderparlamente* und *Döring* (letzterer allerdings im Widerspruch zum Fraktionsvorsitzenden der FDP *Gerhardt*, der ebenfalls die Abschaffung der Rahmengesetzgebung fordert)<sup>73</sup> sind hingegen grundsätzlich für deren Beibehaltung als Mittel der Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder: Einige Materien der konkurrierenden Gesetzgebung sollen in eine deutlich reduzierte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.<sup>74</sup> Die *Länderparlamente* fordern zudem die Ab-

---

66 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1 ff. Die Länderparlamente haben keine konkreten Vorschläge unterbreitet.

67 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 3.

68 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 2.

69 Vgl. **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (267).

70 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 3.

71 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 2.

72 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 2; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 4; **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 2.

73 Vgl. **Gerhardt / Burgbacher**, Föderalismus-Reform, S. 2.

74 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4; **Döring**, Thesenpapier, S. 4, 6.

schaffung der Möglichkeit, in Rahmenvorschriften unmittelbar geltende oder in Einzelheiten gehende Regelungen (vgl. Art. 75 Abs. 2 GG) zu treffen.<sup>75</sup>

Die *Länderparlamente* fordern dazu auf, mehr von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, neues **Bundesrecht mit einer von vornherein beschränkten Geltungsdauer** zu erlassen.<sup>76</sup>

4.1.2. Materien, bei denen über eine Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder nachgedacht wird

Bislang unwidersprochene Vorschläge für eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder gibt es im Hinblick auf folgende Bereiche, in denen der Bund bisher konkurrierend (Art. 74, 74a, 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG<sup>77</sup>) oder als Rahmengesetzgeber (Art. 75 GG) zuständig war:<sup>78</sup>

- **Jagdwesen** (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 Var. 1 GG) (Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring)<sup>79</sup>
- **Presserecht** (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG) (Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ)<sup>80</sup>
- **Notariat** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 7 GG) (Bundesregierung, Ministerpräsidenten)<sup>81</sup>
- **lokale Freizeitlärmbekämpfung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 3 GG) (Bundesregierung, Ministerpräsidenten)<sup>82</sup>

---

75 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4.

76 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 3.

77 Ob die Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG selbst eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder begründen oder ob sich diese bereits als Annexkompetenz aus den Sachmaterien der Art. 73, 74 GG ergibt mit der Folge, dass Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG nur die Zustimmungsbefähigung solcher Bundesgesetze anordnen, ist umstritten (vgl. **Lerche**, in: Maunz / Dürig, GG, Art. 83 Rn. 37 f., Art. 84 Rn. 14). Der Streit spielt an dieser Stelle aber keine Rolle. Denn bezweckt wird mit dem Vorschlag einer Streichung der Art. 84 Abs. 1 HS. 2, 85 Abs. 1 GG HS. 2 GG eindeutig nicht nur die Beseitigung der Zustimmungsbefähigung, sondern die Beseitigung der Regelungskompetenz des Bundes für die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren.

78 Die in Klammern stehenden haben sich jeweils ausdrücklich für eine Kompetenzverlagerung ausgesprochen. Wer nicht erwähnt ist, hat hingegen nicht automatisch eine ablehnende Haltung zu diesem Punkt, sondern hat sich dazu nicht geäußert. Kontrovers diskutierte Vorschläge werden weiter unten thematisiert. Die Änderungsvorschläge sind in folgender Reihenfolge aufgelistet: An erster Stelle stehen solche, die von allen unterstützt werden, dann solche, die die Zustimmung von Bundesregierung, Ministerpräsidenten und BACDJ finden, dann solche, die die Zustimmung von Bundesregierung und Ministerpräsidenten finden, dann solche, die die Zustimmung von Ministerpräsidenten, BACDJ und Döring finden, dann solche, die die Zustimmung von Ministerpräsidenten und BACDJ finden, dann solche, die die Zustimmung von BACDJ und Döring finden, dann Vorschläge der Bundesregierung, der Ministerpräsidenten, des BACDJ und schließlich von Döring.

79 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 3; **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 3, **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 12, 20, **Döring**, Thesenpapier, S. 6.

80 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 3; **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 3, **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 12, 20.

81 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 3, **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1. Die Bundesregierung zieht eine Kompetenzverlagerung allerdings nur im Hinblick auf Berufsausübungsregelungen in Betracht, während Zulassung, Gebühren, Status etc. weiterhin in der konkurrierenden Zuständigkeit verbleiben sollen.

- **öffentliche Fürsorge** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) (*Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring*)<sup>83</sup>
- **Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 1 GG) (*Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring*)<sup>84</sup>
- **Recht des öffentlichen Dienstes** der Länder, einschließlich Besoldung und Versorgung (Art. 74a Abs. 1 und 4, Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) (*Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring im Hinblick auf Besoldung und Versorgung*)<sup>85</sup>
- **Bodenverteilung und Raumordnung** (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 Var. 1 und 2 GG) (*Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring*)<sup>86</sup>
- **außerschulische berufliche Bildung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) (*Ministerpräsidenten, BACDJ*)<sup>87</sup>
- **Förderung der wissenschaftlichen Forschung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Var. 2 GG) (*Ministerpräsidenten, mit Ausnahme der Großforschung auch BACDJ*)<sup>88</sup>
- **Arbeitsvermittlung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12) (*BACDJ, Döring*)<sup>89</sup>
- **Sicherung der Ernährung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG) (*BACDJ, Döring*)<sup>90</sup>
- **Wohnungswesen, Siedlungs- und Heimstättenwesen** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 4 und 5 GG) (*BACDJ, Döring*)<sup>91</sup>
- **wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, Krankenhauspflegesätze** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a) (*BACDJ, Döring*)<sup>92</sup>
- **Heilberufe** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 2 GG) (*Ministerpräsidenten*)<sup>93</sup>
- **Versammlungsrecht** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 Var. 2 GG) (*Ministerpräsidenten*)<sup>94</sup>
- **Gebühren für Landesstraßen** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 5 GG) (*BACDJ*)<sup>95</sup>
- **Staatshaftung der Länder** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG) (*BACDJ*)<sup>96</sup>
- **Bergbau, Handwerk, Gewerbe** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) (*Döring*)<sup>97</sup>
- **Arbeitsrecht und Sozialversicherung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) (*Döring*)<sup>98</sup>

---

82 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 3; **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1.

83 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1 f.; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11, 18; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

84 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 2; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7 f., 11, 19; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

85 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 2 f.; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 4 f., 12, 19 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

86 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 3; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 12; **Döring**, Thesenpapier, S. 6.

87 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 2; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11, 18.

88 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 5, 7, 10, 11, 16 f., 18; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

89 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11, 18 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

90 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7 f., 11, 19; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

91 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11, 18 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

92 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11, 18; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

93 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 2.

94 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 1.

95 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11.

96 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 11, 18.

97 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

- **Ausbildungsbeihilfen** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Var. 1 GG) (*Döring*)<sup>99</sup>
- **Vergesellschaftung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG) (*Döring*)<sup>100</sup>
- **Ein- und Aufuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenschifferei, Küstenschutz** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 3 bis 5 GG) (*Döring*)<sup>101</sup>.
- **Grundstücksverkehr, Bodenrecht, landwirtschaftliches Pachtwesen** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 1 bis 3 GG) (*Döring*)<sup>102</sup>
- **Schienenbahnen, die nicht Eigentum des Bundes sind** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG) (*Döring*)<sup>103</sup>.

4.1.3. Materien, bei denen über eine Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nachgedacht wird

Bei folgenden Materien wird – ebenfalls bislang unwidersprochen – über eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes nachgedacht:

- **Melde- und Ausweiswesen** (Art 75 Abs. 1 Nr. 5 GG) (*Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ*)<sup>104</sup>
- **Schutz deutschen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland** (Art. 75 Abs 1 Nr. 6 GG) (*Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ*)<sup>105</sup>
- **Arzneimittelbereich** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 19 GG) (*Bundesregierung*)<sup>106</sup>
- **Förderung der Großforschung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Var. 2 GG) (*BACDJ*)<sup>107</sup>
- **Gebühren für Bundesstraßen** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 5 GG) (*BACDJ*)<sup>108</sup>
- **Staatshaftung des Bundes** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG) (*BACDJ*)<sup>109</sup>
- Einrichtung einer Bundespolizei zum Schutze der Einrichtungen des Bundes (*BACDJ*)<sup>110</sup>.

---

98 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5: Arbeitsschutz und Sozialversicherung in Rahmenkompetenz des Bundes, Betriebsverfassung und Arbeitsvermittlung in ausschließliche Länderzuständigkeit.

99 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

100 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5, der mit der Herausnahme der Nr. 15 aus dem Katalog des Art. 74 GG freilich weniger eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder bezweckt als ein Unmöglich-Machen jeglicher Vergesellschaftung.

101 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

102 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5: Grundstücksverkehr und Bodenrecht in Rahmengesetzgebung des Bundes, landwirtschaftliches Pachtwesen in Länderkompetenz.

103 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

104 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4; **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 3; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 5, 10, 16.

105 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4; **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 3; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 6, 11, 19.

106 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4. Die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG umfaßt nur „den Verkehr“ mit Arzneimitteln, nicht z.B. die Herstellung zur Eigenverwendung (vgl. **Kunig**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 74 Rn. 95).

107 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 10, 16 f.

108 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 5, 10, 17: ausschließliche statt nur konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit.

109 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 5, 10, 16.

110 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 5, 10, 16.

#### 4.1.4. Kontrovers diskutierte Materien

Reibungsflächen gibt es in folgenden Bereichen:

- **Hochschulrecht** (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG): Die *Bundesregierung* strebt als Ersatz für die jetzige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) eine „modifizierte, leistungsabhängige Hochschulförderung“ des Bundes an, „die ihm auch inhaltliche Gestaltungsrechte ermöglicht.“<sup>111</sup> Hinter dem Streben nach „inhaltlichen Gestaltungsrechten“ könnte sich die Forderung nach einer über die derzeitige Rahmenkompetenz für die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) hinausgehenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbergen. Hierfür spräche auch, dass die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ nicht zu den Punkten gehören, bei denen die Bundesregierung ausdrücklich eine Kompetenzübertragung auf die Länder in Betracht zieht.<sup>112</sup> Eben dies – eine Kompetenzübertragung auf die Länder – wird aber sowohl von den *Ministerpräsidenten* (Vorranggesetzgebung der Länder) als auch vom *BACDJ* und *Döring* (ausschließliche Kompetenz der Länder) gefordert.<sup>113</sup>
- **Verbraucherschutz** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Nr. 20 Var. 1 und 2): Die *Bundesregierung* möchte die Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich stärken.<sup>114</sup> Einen eigenen Kompetenztitel „Verbraucherschutz“ gibt es bislang nicht; der Bund ist hier nur konkurrierend und in Teilen, nämlich über „das Recht der Wirtschaft“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG<sup>115</sup> und „den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln, Bedarfsgegenständen, ...“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG, zuständig. Die *Ministerpräsidenten* lehnen die Schaffung eines neuen, generellen Kompetenztitels des Bundes für Verbraucherschutz ab.<sup>116</sup>
- **Umweltschutz**: Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes in diesem Bereich ergeben sich derzeit aus der Rahmenkompetenz für den **Naturschutz** und die **Landschaftspflege** (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 Var. 2 und 3 GG), aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 (**Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung**) und – punktuell – aus einer Vielzahl von Kompetenztiteln aus dem Bereich der konkurrierenden und ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes.<sup>117</sup> Die *Bundesregierung* möchte – insoweit im Einklang mit den *Ministerpräsidenten* – den Ländern die Regelung der **lokalen Freizeitlärmbekämpfung** überlassen.<sup>118</sup> Im übrigen will sie aber die Kompetenzen des Bundes im Bereich Umweltschutz stärken,<sup>119</sup> während die Vorschläge der *Ministerpräsidenten*, des *BACDJ* und *Dörings* in der Grundtendenz hier auf eine Schwächung des Bundes und eine Stärkung der Länder zielen: Die *Ministerpräsidenten* und *Döring* möchten den Naturschutz und die Landschaftspflege weitest-

---

111 Vgl. *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 5.

112 Vgl. *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 3.

113 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Leitlinien, S. 3; *BACDJ*, Berliner Programm, S. 20, *Döring*, Thesenpapier, S. 6.

114 Vgl. *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 4.

115 Vgl. *BVerfGE* 26, 246 (254).

116 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Leitlinien, S. 4.

117 Vgl. *Kunig*, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 74 Rn. 115, der neben Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Art. 73 Nr. 6, 74 Abs. 1 Nr. 11, 11a, 21 GG nennt.

118 Vgl. *Bundesregierung*, Modernisierung, S.3, *Ministerpräsidenten*, Leitlinien, S.1.

119 Vgl. *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 4.

gehend der Gesetzgebung der Länder überlassen.<sup>120</sup> Der *BACDJ* will zwar den Naturschutz in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung überführen,<sup>121</sup> dafür aber den Ländern die ausschließliche Gesetzgebung für die Landschaftspflege und die Abfallbeseitigung geben.<sup>122</sup>

- **Wasserhaushalt** (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 Var. 3 GG): Die *Bundesregierung* möchte die Kompetenz des Bundes stärken.<sup>123</sup> In dieselbe Richtung geht der Vorschlag des *BACDJ*, der für die Umwandlung dieser Rahmenkompetenz in einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist.<sup>124</sup> Die Vorschläge der *Ministerpräsidenten* (konkurrierende Gesetzgebung mit Zugriffsrecht der Länder) und *Dörings* (ausschließliche Regelungskompetenz der Länder, soweit sich keine „stärkeren externen Effekte ergeben“) zielen hingegen eindeutig auf eine Stärkung der Länder.<sup>125</sup>
- **Bundeskompetenz für Umsetzung von EU-Recht**: Die *Bundesjustizministerin* hat in einem Zeitungsinterview gesagt: „Die Richtlinien der Europäischen Union soll der Bund umsetzen...“<sup>126</sup> Im Positionspapier der *Bundesregierung* taucht die Forderung nach einer Bundeskompetenz für die Umsetzung von EU-Recht allerdings nicht auf; dort ist nur allgemein von einer Verbesserung der Umsetzung europäischer Verpflichtungen die Rede und davon, dass die „Europatauglichkeit“ ein Auswahlkriterium bei der Frage, welche Kompetenzen auf die Länder rückübertragen werden können, zu sein hat.<sup>127</sup> Auch die *Bundesjustizministerin* spricht in einem späteren Aufsatz nur noch davon, dass „wegen der Zusammenfassung von Kompetenzbereichen auf der europäischen Ebene wie beispielsweise im Umweltrecht“ eine „Zusammenfassung und Abrundung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes“ angezeigt sein kann.<sup>128</sup> Die *Ministerpräsidenten* sehen bei der Umsetzung von EU-Recht neben dem Wegfall der Rahmengesetzgebung keinen zusätzlichen Handlungsbedarf.<sup>129</sup> Auch mit den sehr weitgehenden Vorstellungen des *BACDJ* und *Dörings* bezüglich der Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder dürfte sich eine Bundeskompetenz zur Umsetzung von EU-Recht nur schwer vertragen.

---

120 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 3: konkurrierende Gesetzgebung mit Zugriffsrecht der Länder; **Döring**, Thesenpapier, S.6 (mit der Einschränkung: „soweit sich keine stärkeren externen Effekte ergeben“).

121 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 6, 11, 19. Dass auf S. 7 der Naturschutz zu den Materien gezählt wird, „die nach derzeitigen Erfahrungsstand keiner Bundesgesetzgebungskompetenz bedürfen“, ist offensichtlich ein Versehen.

122 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 7, 11, 19 für die Abfallbeseitigung, S. 12 und 20 für die Landschaftspflege.

123 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4.

124 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 6, 11, 12, 19.

125 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S.3; **Döring**, Thesenpapier, S. 6.

126 **Zypries**, FAZ-Interview, S. 1.

127 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 1, 3.

128 Vgl. **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (267).

129 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 4.

#### 4.2. Bundesrat

Als wesentliches Element der „Verflechtung“ werden die Zustimmungrechte des Bundesrates empfunden (*Bundesregierung, Ministerpräsidenten, BACDJ, Döring*).<sup>130</sup> Dabei wird besonders die Rolle des Art. 84 Abs. 1 GG betont.<sup>131</sup>

Diese Vorschrift hat in der Tat in der überwiegenden Zahl der Fälle die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen ausgelöst. So waren nach *Dästner* im Zeitraum von 1981 bis 1999 58,1 % der zustimmungsbedürftigen Gesetze aufgrund des Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig; auf Platz 2 lag mit 28,5 % Art. 105 Abs. 3 GG, dann kam mit 6,8 % Art. 80 Abs. 2 GG.<sup>132</sup> Der Gesamtanteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze an der Gesamtzahl der ausgefertigten Gesetzesbeschlüsse betrug laut *Handbuch des Bundesrates* bereits in der ersten Wahlperiode (1949 - 1953) 41,8 %, erreichte in der dritten Wahlperiode (1957-1961) 55,7 % und schwankt seitdem zwischen 50 und 60 %.<sup>133</sup> Im Hinblick auf Art. 84 Abs. 1 GG ist allerdings zu berücksichtigen, dass er nur deshalb eine so große Rolle spielt, weil der Bundesgesetzgeber häufig nicht nur die Sachmaterie regelt, sondern auch die Behördeneinrichtung und vor allem das Verwaltungsverfahren, und zwar in ein und demselben Gesetz. Schon wenn er Sachmaterie einerseits und Verwaltungsverfahren und Behördeneinrichtung andererseits nämlich in getrennten Gesetzen regeln würde, wäre das Gesetz mit den Vorschriften über die Sachmaterie nicht mehr zustimmungsbedürftig.<sup>134</sup>

Folgende Maßnahmen werden zur Reduzierung des Einflusses des Bundesrates vorgeschlagen:

- Aufhebung folgender bisher zustimmungsbedürftiger Befugnisse des Bundes:
  - **Art. 84 Abs. 1**, Art. 85 Abs. 1 (*BACDJ, Döring*, möglicherweise auch die *Ministerpräsidenten* [vgl. dazu sogleich im Text]).<sup>135</sup> Diese Lösung hat den Vorteil, dass bereits die Möglichkeit beseitigt wird, eine Verflechtung der Verantwortungen dadurch herbeizuführen, dass man Vorschriften über das Verwaltungsverfahren oder die Behördeneinrichtung in ein an sich nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz aufnimmt. Schwierigkeiten bereiten könnte ein sol-

---

130 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4; **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (266); Ministerpräsidenten, Ergebnisprotokoll 26.6.2003, S. 2; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 2; **Döring**, Thesenpapier, S. 2.

131 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4; **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (266); **BACDJ**, Berliner Programm, S. 6.

132 Vgl. **Dästner**, ZParl 2001, S. 290 (296); ferner **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (265): Art. 84 Abs. 1 GG für ca. 60 % verantwortlich; **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 (265).

133 Vgl. **Bundesrat**, Handbuch 2002/2003, S. 296.

134 Vgl. **BVerfGE** 37, 363 (382); 39, 1 (35); **Bryde**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 77 Rn. 23. *Bundespräsident Rau* hat in seiner Rede vor dem Föderalismuskonvent der Länderparlamente am 31.3.2003 „mehr gesetzgeberische Zurückhaltung des Bundes bei der Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren zur Ausführung durch die Länder“ als Verbesserung ‘unterhalb’ der Verfassungsänderung“ angemahnt (**Bundespräsident**, Rede, S. 17 f.).

135 Vgl. dazu unten unter 4.4.1.

- cher Totalausschluß jedoch in Konstellationen, in denen – zu denken ist hier etwa an Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen<sup>136</sup> – Sachmaterie und Verwaltungsverfahren in sehr enger Wechselwirkung miteinander stehen.<sup>137</sup>
- Art. 74 a Abs. 2, Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2, Art. 91a Abs. 2, 104a Abs. 4, Art. 106 Abs. 4 Satz 2, Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG (*BACDJ, Döring*)<sup>138</sup>
  - Art. 74 Abs. 2, Art. 106a GG (*BACDJ*)<sup>139</sup>
  - Art. 104a Abs. 5, **Art. 105 Abs. 3**, Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5, Art. 108 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4, 5 und 7 GG (*Döring*)<sup>140</sup>
- Aufhebung der Zustimmungspflichtigkeit in folgenden Fällen:
- Zum Teil bei **Art. 80 Abs. 2 GG**: Die *Bundesregierung* schlägt vor, ihn so zu ändern, dass Rechtsverordnungen nur noch in dem Maße zustimmungsbedürftig sind, wie es entsprechende Bundesgesetze wären<sup>141</sup>. Der *BACDJ* will die letzten beiden Varianten des Art. 80 Abs. 2 GG („oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden“) streichen.<sup>142</sup>
  - **Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG** bei Angelegenheiten, für die dem Bunde die ausschließliche Gesetzgebung zusteht (*Döring*).<sup>143</sup>
  - Einführung einer „**Opting-Out-Regelung**“: Die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes entfällt, soweit das Gesetz eine Öffnungsklausel für abweichendes Landesrecht enthält (*Bundesregierung*)<sup>144</sup>
  - Einführung der **Trennungslehre** (jedenfalls bei Gesetzen nach **Art. 84 Abs. 1 Halbsatz 2 GG**)<sup>145</sup>: Das Fehlen der Zustimmung verhindert nicht mehr, wie bisher, das Zustandekommen des ganzen Gesetzes (Lehre von der gesetzgebungstechnischen Einheit)<sup>146</sup>, sondern nur das Zustandekommen der Teile des Gesetzes, die tatsächlich zustimmungsbedürftige Inhalte haben (*Bundesregierung*)<sup>147</sup>. Derzeit

---

136 Vgl. z.B. das sehr komplexe Genehmigungsverfahren nach §§ 4 ff. BImSchG.

137 Vgl. zu diesem Problem auch **Dästner**, ZParl 2001, S. 290 ( 307 f.).

138 Vgl. im Hinblick auf Art. 74a Abs. 2 **BACDJ**, Berliner Programm, S. 4 f., 12, 19 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 5.

139 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 11, 18 im Hinblick auf Art. 74 Abs. 2 GG, S. 14, 24 im Hinblick auf Art. 106a GG.

140 Vgl. unten unter 4.5.

141 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4.

142 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 6, 12, 21.

143 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 8.

144 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 2; **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 ( 265).

145 Es ist etwas unklar, ob die Bundesregierung die Trennungslehre nur bei Art. 84 Abs. 1 HS. 2 GG installieren will oder bei allen das Zustimmungserfordernis auslösenden Tatbeständen. Für die erste Variante spricht, dass sie von einer Präzisierung des Art. 84 Abs. 1 GG spricht. Diese kann sich gar nicht auf andere zustimmungspflichtige Tatbestände auswirken. Für die zweite Variante spricht, dass Folge dieser Präzisierung sein soll, „dass die verfassungsrechtliche Trennungslehre zur Grundlage der Zustimmungsrechte des Bundesrates wird.“ Möglicherweise wurde auf Art. 84 Abs. 1 GG nur deshalb Bezug genommen, weil das *BVerfG* gerade anhand dieser Vorschrift die Theorie der gesetzgeberischen Einheit entwickelte (vgl. **BVerfGE** 8, 274 [294 f.] und sogleich Fn. 74).

146 Vgl. **BVerfGE** 8, 274 (294 f.); 55, 274 (318); **Bryde**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 77 Rn. 21 mit weiteren Nachweisen.

147 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4.

müsste man, um die Erstreckung der Zustimmungsbedürftigkeit auf an sich nicht zustimmungsbedürftige Regelungen zu verhindern, die nicht zustimmungsbedürftigen Regelungen zum Gegenstand einer eigenen Gesetzesvorlage machen. Dieser „Umweg“ wäre bei der Trennungslösung überflüssig. Dafür müsste man bei der Trennungslösung das Zustandekommen eines Gesetzes-Torsos einkalkulieren und dafür Sorge tragen, dass das Gesetz sich auch ohne die zustimmungsbedürftigen Regelungen sinnvoll in die bestehende Rechtsordnung einfügt. Ferner könnte es bei der Trennungslösung bei einer Verweigerung der Zustimmung zu Unsicherheiten kommen, welche Teile des Gesetzes nun genau in welchem Umfang zustimmungsbedürftig waren und damit nicht zustande gekommen sind.

- Einführung der **relativen Mehrheit** für Bundesratsbeschlüsse: Für das Zustandekommen eines Bundesratsbeschlusses (und damit auch eines zustimmenden) wäre nur noch die **relative Mehrheit** nötig und nicht, wie bisher (vgl. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG), die absolute Mehrheit (*Bundesregierung*).<sup>148</sup> Umgekehrt bedeutete das natürlich auch, dass der Bundesrat auch für einen Einspruch (vgl. Art. 77 Abs. 3 und 2 GG) künftig nur noch eine relative Mehrheit benötigen würde.

Die *Ministerpräsidenten* haben sich zur Frage der Zustimmungsgesetze bisher nicht detailliert geäußert. Die Formulierung, eine Reduzierung der Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze „wäre dadurch möglich, dass den Ländern auch der Zugriff auf bundesgesetzliche Organisations- und Verfahrensregelungen eingeräumt wird“<sup>149</sup>, lässt sich einerseits als Zugehen auf die „Opting-Out-Lösung“ der Bundesregierung verstehen. Hiernach soll schließlich die Zustimmungsbedürftigkeit entfallen, wenn das an sich zustimmungsbedürftige Bundesgesetz eine Öffnungsklausel für abweichendes Landesrecht enthält. Sie läßt sich andererseits aber auch als Einschwenken auf die Position des *BACDJ* und *Dörings* deuten, wonach die Regelungsbefugnisse nach Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG zu streichen sind. Denn auch das wäre ein (kraft Verfassung) eingeräumter Zugriff auf (die bereits bestehenden) bundesgesetzlichen Organisations- und Verfahrensregelungen. Auf jeden Fall erhalten bleiben soll nach Ansicht der Ministerpräsidenten jedoch die Zustimmungspflichtigkeit bei Gesetzen, „die in den Ländern besondere Belastungen hervorrufen (z.B. Kosten/Infrastruktur).“<sup>150</sup>

Die *Landesparlamente* haben sich in der „Lübecker Erklärung“ zum Problem der Zustimmungsbedürftigkeit nicht geäußert. Sie möchten zukünftig aber einen Anspruch gegen ihre Landesregierungen auf Unterrichtung über alle Bundesratsangelegenheiten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, ferner einen Anspruch auf Abgabe einer Stellungnahme und auf Berücksichtigung – im Falle der wesentlichen Berührung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine maßgebliche Berücksichtigung – derselben.<sup>151</sup>

---

148 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 4.

149 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Ergebnisprotokoll 26.6.2003, S. 2.

150 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Ergebnisprotokoll 26.6.2003, S. 2.

151 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4.

#### 4.3. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) / Finanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG)

Die gewissermaßen als „Paradebeispiel“ der Politikverflechtung bzw. des kooperativen Föderalismus geltenden<sup>152</sup> Art. 91a, b GG und Art. 104a Abs. 4 GG wurden im Zuge der Finanzreform von 1969 in das Grundgesetz eingefügt.<sup>153</sup> Das heißt aber nicht, dass es vorher keinerlei Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern gab. Vielmehr verfolgte die Einfügung der Art. 91a, b GG und Art. 104a Abs. 4 GG gerade den Zweck, das bereits seit den fünfziger Jahren praktizierte<sup>154</sup> und verfassungsrechtlich zweifelhafte<sup>155</sup> Fonds- und Dotationswesen auf eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen und fortzuentwickeln.<sup>156</sup>

Leitbild der *Bundesregierung*<sup>157</sup> ist eine Neubelebung des den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen zugrunde liegenden Gedankens des kooperativen Föderalismus. Erreicht werden soll dies durch „flexiblere Gestaltungs- und Akzentuierungsmöglichkeiten des Bundes anstelle schematisch verstetigter Finanzflüsse“ und „mehr Flexibilität bezüglich der Verwendung, Dauer und Höhe von Finanzmitteln“ (wobei offen bleibt, wer – Bund, Länder oder beide – flexibler agieren können soll).

*BACDJ* und *Döring* plädieren hingegen für eine ersatzlose Streichung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen.<sup>158</sup>

Die *Ministerpräsidenten* und die *Länderparlamente* (die allerdings keine konkreten Vorschläge vorgelegt haben) bewegen sich zwischen diesen beiden Polen. Sie sind nicht für eine komplette Abschaffung, aber für eine Reduzierung.<sup>159</sup>

Die *Ministerpräsidenten*, die *Länderparlamente* und der *BACDJ* betonen, dass eine Reform der Mischfinanzierungen im Ergebnis verteilungsneutral sein müsse.<sup>160</sup> Die *Bun-*

---

152 Ihre Analyse bildete den Ausgangspunkt der Politikverflechtungsdebatte, vgl. **Scharpf**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (326) mit Nachweisen; vgl. ferner **Krüger / Siekmann**, in: Sachs, GG<sup>3</sup>, Art. 91a Rn. 1, 6 f., Art. 91b Rn. 15 f.; **Mager**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 91a Rn. 1 f., 67 ff.; **Troeger-Gutachten** Rn. 73 ff.

153 Vgl. 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 21.5.1969 (BGBl. I, S. 359). Entscheidende Vorarbeiten wurden durch das sog. Troeger-Gutachten geleistet.

154 Vgl. dazu **Hesse**, Bundesstaat, S. 17 f., der dieses in Anschluss an *Köttgen* als „indirekte Verwaltungsführung des Bundes“ charakterisiert; **Troeger-Gutachten** Rn. 44 ff.; **Gschwandtner**, Gemeinschaftsaufgabe, S. 45 ff.; **Volkman**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 91a Rn. 2, 13; **Krüger / Siekmann**, in: Sachs, GG<sup>3</sup>, Art. 91a Rn. 2 f.

155 Vgl. **Krüger / Siekmann**, in: Sachs, GG<sup>3</sup>, Art. 91a Rn. 4; **Scharpf**, Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 (327).

156 Vgl. **Troeger-Gutachten** Rn. 31 ff., 137 ff.; **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 47; **Krüger / Siekmann**, in: Sachs, GG<sup>3</sup>, Art. 91a Rn. 4; **Mager**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 91a Rn. 1.

157 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 5.

158 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 13 f., 21 f., 23 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 4, 7.

159 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 5 f.; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4.

160 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 5; **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4; **BACDJ**, Berliner Programm, S. 10.

*desregierung* hat sich zu diesem Aspekt nur im Rahmen der Forschungsförderung nach Art. 91b Var. 2 GG geäußert (siehe dazu sogleich unten im Text), *Döring* gar nicht.

#### 4.3.1. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG)

Bei den **bildungs- und forschungsrelevanten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1, Art. 91b GG)** werden folgende Maßnahmen diskutiert:

- Die *Bundesregierung*<sup>161</sup> möchte die Aufgabe **Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)** „auf Länderebene konzentrier[en]“ und stattdessen „eine modifizierte, leistungsabhängige Hochschulförderung“ einführen, die dem Bund auch „inhaltliche Gestaltungsrechte“ ermögliche und ihn in die Lage versetze „gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Hochschulen“ zu initiieren. Die *Ministerpräsidenten*, der *BACDJ* und *Döring* sind hingegen für die ersatzlose Abschaffung dieser Gemeinschaftsaufgabe.<sup>162</sup> Insbesondere ihr Anliegen, dem Bund seine bisherigen Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Hochschulwesens zu nehmen, dürfte sich wahrscheinlich auch nicht mit dem Wunsch der Bundesregierung nach „inhaltlichen Gestaltungsrechten“ bei der Hochschulförderung vertragen (vgl. dazu schon oben unter 4.1.4.).
- Die **gemeinsame Bildungsplanung (Art. 91b Var. 1 GG)** soll nach Ansicht der *Bundesregierung*<sup>163</sup> „in einen verpflichtenden Verfassungsauftrag“ bzw. eine „Zielvereinbarung“ (so die *Bundesjustizministerin*)<sup>164</sup> umgestaltet werden, mit dessen Hilfe – insbesondere den durch die PISA-Studie offengelegten Mängeln Rechnung tragend - bundesweite verbindliche Standards erzielt werden sollen. Der *BACDJ* und *Döring* hingegen sind für die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung.<sup>165</sup> Der *BACDJ* hält die Kultusministerkonferenz für ausreichend;<sup>166</sup> *Döring* betont die Bedeutung von Pluralismus und Ideenvielfalt bei der Bildung.<sup>167</sup> Für die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung sind auch die *Ministerpräsidenten*, „wobei eine Koordinierung unter den Ländern sicherzustellen“ sei.<sup>168</sup>
- Bei der **Forschungsförderung (Art. 91b Var. 1 GG)** wollen *Bundesregierung* und *BACDJ* die Einrichtungen der Großforschung (Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Deutsche Forschungsgemeinschaft) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes überführen, die sog. „Blaue-Liste-Einrichtungen“ in die der Länder.<sup>169</sup> Finanziell soll sich das nach Ansicht der *Bundesregierung* ungefähr ausgleichen.<sup>170</sup> Der *BACDJ* will die Verteilungsneutralität dieser Neuordnung wie auch die der gesamten Föderalismusreform gegebenenfalls durch eine Saldierung und Ausgleichen sicherstellen.<sup>171</sup> Die *Ministerpräsidenten* wollen die Forschungsförderung auch in Zukunft als Mischfinanzierung fortführen.

---

161 *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 5.

162 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Leitlinien, S. 5; *BACDJ*, Berliner Programm, S. 13, 21; *Döring*, Thesenpapier, S. 4, 7.

163 *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 5 f.

164 *Zypries*, FAZ-Interview, S. 2.

165 Vgl. *BACDJ*, Berliner Programm, S. 5, 13; *Döring*, Thesenpapier, S. 4, 8.

166 Vgl. *BACDJ*, Berliner Programm, S. 5.

167 Vgl. *Döring*, Thesenpapier, S. 6.

168 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Leitlinien, S. 6.

169 Vgl. *Bundesregierung*, Modernisierung, S. 6; *BACDJ*, Berliner Programm, S. 13, 16 f.

170 Vgl. *Zypries*, FAZ-Interview, S. 2.

171 Vgl. *BACDJ*, Berliner Programm, S. 10.

Dabei seien jedoch die „Mittelzuweisungen aus der Forschungsförderung bei einer Gesamtbetrachtung der in Kompensation für wegfallende Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung zu stellenden Bundesmittel zu berücksichtigen.“<sup>172</sup>

An den übrigen Gemeinschaftsaufgaben, der **Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG)** und der **Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG)**, möchte die *Bundesregierung*<sup>173</sup> festhalten; sie sollen aber auf „systemimmanente, effizienzsteigernde Reformmöglichkeiten“ überprüft werden. Die *Ministerpräsidenten* wollen den Küstenschutz als Mischfinanzierung fortführen und erwägen eine Einbeziehung des Hochwasserschutzes. Im Hinblick auf die Verbesserung der Agrarstruktur und der regionalen Wirtschaftsstruktur halten sie zumindest eine gewisse Koordinierung für unerlässlich.<sup>174</sup> *BACDJ* und *Döring* sind hingegen für die komplette Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG.<sup>175</sup>

#### 4.3.2. Finanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG)

Die *Bundesregierung*<sup>176</sup> möchte bei den Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG die Gewährungsvoraussetzungen präzisieren, insbesondere durch Einführung von Evaluierungs- und Befristungsregelungen. Die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus und der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden soll künftig aus der Mischfinanzierung nach Art. 104a Abs. 4 GG ausscheiden und vollständig von den Ländern übernommen werden.

Die *Ministerpräsidenten*<sup>177</sup> wollen hingegen alle bisherigen Förderzwecke beibehalten und die Zweckbindung – von „Investitionen“ auf „investitionsfördernde Maßnahmen“, worunter auch Planungskosten und Kosten von Investitionen Privater zu verstehen sein sollen, – ausdehnen. Sowohl eine enumerative Aufzählung künftiger Anwendungsfälle als auch eine Befristungsregelung lehnen sie ab. Allerdings soll das Zustimmungsquorum in Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG – zumindest nach Ansicht der Mehrheit der *Ministerpräsidenten* – zukünftig zwei Drittel der Stimmen betragen und auch für die Verwaltungsvereinbarungen im Sinne Art. 104a Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 gelten.

*BACDJ* und *Döring* wollen die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG hingegen komplett abschaffen.<sup>178</sup> Der *BACDJ* will außerdem auch den in Art. 106a GG geregelten Bundeszuschuß für den öffentlichen Personennahverkehr abschaffen.<sup>179</sup>

---

172 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 6.

173 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 6.

174 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 5 f.

175 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 13, 21 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 4, 7.

176 **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 6.

177 **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 6 f.

178 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 8, 13, 23; **Döring**, Thesenpapier, S. 4, 7.

179 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 14, 24.

#### 4.4. Verwaltung

##### 4.4.1. Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder (Art. 84, 85 GG)

Nach *BACDJ*<sup>180</sup> und *Döring*<sup>181</sup> sollen abgeschafft werden

- bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG)
  - die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der **Behördeneinrichtung** und des **Verwaltungsverfahrens** (Art. 84 Abs. 1 GG) (so möglicherweise auch die *Ministerpräsidenten*<sup>182</sup>)
  - die Befugnis der Bundesregierung zum Erlass allgemeiner **Verwaltungsvorschriften** (Art. 84 Abs. 2 GG)
- bei der Ausführung der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG)
  - die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die **Behördeneinrichtung** (Art. 85 Abs. 1 GG) (so möglicherweise auch die *Ministerpräsidenten*<sup>183</sup>); die für das Verwaltungsverfahren<sup>184</sup> soll offenbar bestehen bleiben<sup>185</sup>
  - die Befugnis der Bundesregierung zum Erlass allgemeiner **Verwaltungsvorschriften** (Art. 85 Abs. 2 GG)
  - die Befugnis der Bundesregierung zur Regelung der einheitlichen Ausbildung der Beamten und Angestellten (Art. 85 Abs. 2 Satz 2 GG) sowie zur Mitbestimmung bei der Bestellung der Leiter der Mittelbehörden (Art. 85 Abs. 2 Satz 3 GG).<sup>186</sup>

Die *Ministerpräsidenten* halten ebenfalls eine Beschränkung der Eingriffsrechte des Bundes nach Art. 84 ff. GG für diskussionswürdig.<sup>187</sup>

Nach der von der *Bundesregierung* vorgeschlagenen Opting-Out-Lösung würden die in Art. 84 Abs. 1 Halbsatz 2 und Art 85 Abs. 1 Halbsatz 2 GG enthaltenen Zustimmungserfordernisse entfallen, soweit entsprechende Bundesgesetze eine Öffnungsklausel für abweichendes Landesrecht enthalten.<sup>188</sup>

---

180 Vgl. *BACDJ*, Berliner Programm, S. 6, 12, 21.

181 Vgl. *Döring*, Thesenpapier, S. 8.

182 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Ergebnisprotokoll 26.6.03, S. 2: „Dies [d.h. die Verringerung der Zahl zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, F.R.] wäre dadurch möglich, dass den Ländern der Zugriff auf bundesgesetzliche Organisations- und Verfahrensregelungen eingeräumt wird.“

183 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Ergebnisprotokoll 26.6.03, S. 2: „Dies [d.h. die Verringerung der Zahl zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, F.R.] wäre dadurch möglich, dass den Ländern der Zugriff auf bundesgesetzliche Organisations- und Verfahrensregelungen eingeräumt wird.“

184 Nach herrschender Meinung kann der Bund – obwohl es in Art. 85 Abs. 1 GG nicht ausdrücklich erwähnt ist – auch für die Bundesauftragsverwaltung das Verwaltungsverfahren regeln (vgl. nur *Broß*, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 85 Rn. 7). Diese Kompetenz soll ihm nach Ansicht des offenbar erhalten bleiben.

185 Vgl. *BACDJ*, Berliner Programm, S. 6; *Döring*, Thesenpapier, S. 8.

186 Vgl. *BACDJ*, Berliner Programm, S. 6, 12, 21.

187 Vgl. *Ministerpräsidenten*, Leitlinien, S. 4.

188 Vgl. dazu bereits oben unter 4.1.1.

#### 4.4.2. Bundeseigene Verwaltung (Art 86, 87 GG)

Bei der bundeseigenen Verwaltung soll der Bund nach Ansicht des *BACDJ* eine Kompetenz zur Errichtung einer eigenen Bundespolizei zum Zwecke des Schutzes von Einrichtungen des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG) und zur Errichtung von Großforschungseinrichtungen erhalten (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG).<sup>189</sup>

*Döring* will das in Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG enthaltene Zustimmungserfordernis bei der Einrichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden abschaffen, soweit es sich um Aufgaben handelt, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat.<sup>190</sup>

#### 4.4.3. Finanzverwaltung (Art. 108 GG)

Vgl. dazu unten unter 4.5.4.

#### 4.5. Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG)

##### 4.5.1. Verteilung der Ausgaben (Art. 104a Abs. 1 bis 3 GG)

Bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder, also dem Regelfall der Ausführung von Bundesgesetzen (vgl. Art. 83 GG), tragen grundsätzlich die Länder die dabei entstehenden Kosten (vgl. Art. 104a Abs. 1, 2 GG).<sup>191</sup> Nur bei Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren, kann hier gemäß Art. 104a Abs. 3 GG durch Bundesgesetz eine teilweise oder vollständige Kostentragung durch den Bund angeordnet werden. Der in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegte Grundsatz der sog. **Vollzugskausalität**<sup>192</sup> beruht auf drei Überlegungen:

- Die Länder sollen zu einer **sparsamen Verwaltungsführung** angehalten werden.<sup>193</sup>
- Die Länder sollen vor einer **schleichenden Usurpation von Aufgabenzuständigkeiten** über den Weg der Finanzierung geschützt werden, wodurch wiederum die in Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG niedergelegte Kompetenzordnung stabilisiert werden soll.<sup>194</sup>
- Die **Effektivität der parlamentarischen Kontrolle** soll gewahrt werden: Die für die Gesetzesausführung zuständige Exekutive soll sich gegenüber dem Parlament nicht darauf berufen können, dass sie von der anderen Ebene nicht hinreichend mit finanziellen Mitteln ausgestattet worden sei. Die für die Finanzierung zuständige Ebene soll umgekehrt die parlamentarischen Kontrolle der Ausgabenhöhe nicht mit

---

189 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 12 f., 21.

190 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 8.

191 Vgl. **Heintzen**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 104a Rn. 13; **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 40 mit weiteren Nachweisen.

192 Vgl. **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 39.

193 Vgl. **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 32.

194 Vgl. **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 31.

dem Hinweis unterlaufen können, die Ausgabenlast werde durch die Art der Aufgabenerfüllung der anderen Ebene bestimmt.<sup>195</sup>

Der *BACDJ* und *Döring* wollen die **Vollzugskausalität** grundsätzlich durch eine sog. **Gesetzeskausalität** ersetzen, so dass derjenige, der durch Gesetz Aufgaben begründet, auch die bei ihrer Ausführung entstehenden Kosten zu tragen hat.<sup>196</sup> Der *BACDJ* begründet seinen Vorschlag damit, dass die Finanzpraxis gezeigt habe, dass die Aufgabenbegründung durch Gesetz und nicht deren Durchführung in der Verwaltung die eigentliche Ursache der Kostenentstehung ist. Ferner hätten sich auf dem Grundsatz der Gesetzeskausalität basierende Regelungen in vielen Landesverfassungen, die dort die Kostentragung im Verhältnis Land / Kommunen regeln, als praktikabel erwiesen.<sup>197</sup>

Auch die *Länderparlamente* streben eine stärkere Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung an,<sup>198</sup> und die *Ministerpräsidenten* wünschen bei Geldleistungsgesetzen des Bundes, dass der Bund auch die Finanzierung überwiegend übernimmt.<sup>199</sup>

Ähnliche Vorschläge zu einem vollständigen oder teilweisen Übergang zur Gesetzeskausalität gibt es auch im wissenschaftlichen Schrifttum.<sup>200</sup> Sie werden damit begründet, dass die die Vollzugskausalität rechtfertigenden Gründe auf der Prämisse basieren, bei der Ausführung von Gesetzen bestünde ein nicht unerheblicher Spielraum. Dies sei aber aufgrund der heutzutage üblichen hohen Normierungsdichte der Gesetze nicht der Fall.<sup>201</sup>

#### 4.5.2. Gesetzgebungskompetenzen (Art. 105 GG)

Aus dem Vorschlag der *Bundesregierung*, die Ertragshoheit für die **Kraftfahrzeugsteuer**, die bisher bei den Ländern liegt (Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG), auf den Bund und die Ertragshoheit für die **Versicherungsteuer**, die bisher beim Bund liegt (Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GG), auf die Länder zu übertragen, ergeben sich auch Rückwirkungen für die Gesetzgebungskompetenzen: Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kraftfahrzeugsteuer, die sich derzeit aus Art. 105 Abs. 2 Var. 3 GG ergibt, würde sich künftig aus Art. 105 Abs. 2 Var. 1 GG ergeben; die für die Versicherungsteuer (derzeit Art. 105 Abs. 2 Var. 1 GG) aus Art. 105 Abs. 2 Var. 3 GG. Im Ergebnis dürfte diesem Austausch der Kompetenzgrundlagen jedoch keine große Bedeutung zukom-

---

195 Vgl. **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 31.

196 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 8, 13, 22 f.; **Döring**, Thesenpapier, S. 6.

197 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 22 f.

198 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 4.

199 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S.7.

200 Vgl. **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 160 ff. mit weiteren Nachweisen.

201 Vgl. **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 161 mit weiteren Nachweisen.

men, da die entscheidende Voraussetzung des Art. 105 Abs. 2 Var. 3 – das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG – in diesem Kontext bislang sehr großzügig zugunsten des Bundes ausgelegt wurde.<sup>202</sup> Wie bisher,<sup>203</sup> könnte der Bund also beide Steuerarten regeln.

*Döring* möchte die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach **Art. 105 Abs. 2 GG abschaffen**. Der Bund soll künftig nur noch regeln dürfen

- die – in einem **abschließenden Katalog** zu benennenden – Steuern, deren Erträge ihm ausschließlich zufließen, und
- **einheitliche Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und Körperschaftsteuer**, deren Erträge weiterhin Bund und Ländern gemeinsam zustehen sollen (vgl. derzeit Art. 106 Abs. 3 GG).

Im übrigen, d.h. für die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern und für die Hebesätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sollen ausschließlich die Länder zuständig sein.<sup>204</sup>

Der *BACDJ* hat sich gegen eine Änderung der Steuergesetzgebungskompetenzen zugunsten der Länder ausgesprochen. Sie entspräche zwar an sich dem Prinzip des „fiscal federalism“, wonach jede Gebietskörperschaft autonom über ihre Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden habe und dafür die finanzielle Verantwortung trage. Im europäischen Binnenmarkt erscheine sie jedoch nicht angebracht.<sup>205</sup>

#### 4.5.3. Verteilung des Steueraufkommens (Ertragshoheit / Finanzausgleich)

Die Verteilung des Steueraufkommens geschieht derzeit in vier Schritten:

- Erstens: Aufteilung zwischen Bund und Ländern (primärer vertikaler Finanzausgleich, Art. 106 GG)
- Zweitens: Aufteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder (primärer horizontaler Finanzausgleich, Art. 107 Abs. 1 GG)
- Drittens: Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern (sekundärer horizontaler Finanzausgleich, Art. 107 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG)
- Viertens: Ergänzungszuweisungen des Bundes an einzelne leistungsschwache Länder (sekundärer vertikaler Finanzausgleich, Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG).<sup>206</sup>

---

202 Vgl. **Heintzen**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 105 Rn. 6, 48.

203 Von seinen Gesetzgebungskompetenzen hat der Bund sowohl bei der Versicherungsteuer als auch bei der KfZ-Steuer Gebrauch gemacht (vgl. Versicherungsteuergesetz, BGBl. I 1996, S. 22, Kraftfahrzeugsteuergesetz, BGBl. I 1994, S. 1102).

204 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 3, 7, 9.

205 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 9.

206 Zur Systematik der Verteilung der Steuererträge und zur teilweise nicht einheitlich gehandhabten Terminologie vgl. **Heintzen**, in: von Münch / Kunig, GG<sup>5</sup>, Art. 106 Rn. 6, Art. 107 Rn. 1 ff.

Hinzu kommen die Mischfinanzierungen nach Art. 91a, b und Art. 104a Abs. 4 GG, zu denen oben<sup>207</sup> bereits Stellung genommen wurde.

Die *Bundesregierung* möchte den primären vertikalen Finanzausgleich, also die erste Stufe, insoweit ändern, dass das Aufkommen der **Kraftfahrzeugsteuer**, das derzeit den Ländern zusteht (vgl. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG), zukünftig dem Bund zusteht und das Aufkommen der **Versicherungsteuer**, das derzeit dem Bund zusteht (vgl. Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GG), zukünftig den Ländern zusteht.<sup>208</sup>

Der *BACDJ* möchte durch Streichung von Art. 106 Abs. 3 Satz 4 bis 6, Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 bis Satz 3 GG den Bundesgesetzgeber bei der Aufteilung des Aufkommens der **Umsatzsteuer** auf Bund und Länder (erste Stufe, primärer vertikaler Finanzausgleich) mehr Freiraum gewähren – künftig soll die Umsatzsteuer nur noch nach Maßgabe von Art. 106 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 GG verteilt werden. Die Anteile der einzelnen Länder an der Umsatzsteuer (zweite Stufe, primärer horizontaler Finanzausgleich) sollen künftig ausschließlich gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 GG nach der Einwohnerzahl verteilt werden, d.h. die derzeit nach Art. 107 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG bestehende Möglichkeit von Ergänzungsanteilen würde abgeschafft.<sup>209</sup> *Döring* möchte dem Bund sogar die alleinige Ertragshoheit für das Umsatzsteueraufkommen geben.<sup>210</sup>

Bei der **Gewerbesteuer**, die grundsätzlich den Gemeinden zusteht (vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG), möchte *Döring* die durch Art 106 Abs. 4 Satz 4 GG eingeräumte Möglichkeit einer Umlage zugunsten von Bund und Ländern beseitigen.<sup>211</sup>

An der dritten und vierten Stufe, also dem sekundären horizontalen und vertikalen Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG und Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG), möchte der *BACDJ* vorerst nichts ändern; beim horizontalen sei kein Grundkonsens in Sicht, der vertikale sei bis 2019 als Übergangshilfe für die neuen Bundesländer erforderlich.<sup>212</sup> Nach *Döring* soll der sekundäre Finanzausgleich auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Länder begrenzt werden.<sup>213</sup>

#### 4.5.4. Finanzverwaltung (Art. 108 GG)

Im Bereich der Finanzverwaltung soll nach Ansicht der *Bundesregierung* der Bund längerfristig die alleinige Kompetenz für die Verwaltung der Steuern, deren Aufkommen

---

207 Unter 4.3.

208 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 7.

209 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 14, 24 f.

210 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 9.

211 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 9.

212 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 8.

213 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 7.

allein dem Bund oder Bund und Ländern gemeinsam zusteht, erhalten. Damit soll Doppelverwaltung abgebaut werden. Der Bund soll hierfür von den Ländern einen Kostenausgleich bekommen.<sup>214</sup>

*Döring* möchte hingegen dem Bund die ihm nach Art 108 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4, Abs. 5 Satz 2 GG eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen für den Aufbau der Landesfinanzbehörden, die Ausbildung der Beamten und das Verwaltungsverfahren der Landesfinanzbehörden entziehen, ferner die durch Art. 108 Abs. 7 GG eingeräumte Kompetenz zum Erlass allgemeiner an die Landesfinanzbehörden oder Gemeinden adressierter Verwaltungsvorschriften.<sup>215</sup>

#### 4.5.5. „Europatauglichkeit“

Im Hinblick auf den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt möchte die *Bundesregierung*, dass der Finanzplanungsrat die Möglichkeit erhält, sanktionsbewehrte Empfehlungen an einzelne Länder auszusprechen. Ferner sollen die Länder verpflichtet werden, sich an etwaigen Sanktionszahlungen aufgrund des Maastricht-Vertrages zu beteiligen.<sup>216</sup>

Der *BACDJ* möchte eine den Maastricht-Kriterien entsprechende Begrenzung der Schuldenaufnahme im Grundgesetz festschreiben.<sup>217</sup>

#### 4.6. Sonstiges

Nach Ansicht der *Bundesregierung* darf das Thema Länderneugliederung nach Maßgabe des Art. 29 GG nicht dauerhaft ausgeklammert bleiben.<sup>218</sup>

Die *Ministerpräsidenten* schlagen eine Ergänzung des Art. 24 GG vor. Den Ländern soll durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz die Möglichkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarliche Einrichtungen oder auswärtige Nachbarstaaten zum Zwecke der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit eingeräumt werden können.<sup>219</sup>

Die *Länderparlamente* fordern Mitwirkungsrechte der Länderparlamente bei Angelegenheiten der Europäischen Union.<sup>220</sup>

---

214 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 7.

215 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 9

216 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 6 f. Nach derzeit geltender Rechtslage ist die Existenz eines solchen Regreßanspruch des Bundes zweifelhaft, vgl. **Isensee**, FS BVerfG II, S. 719 (760 ff.).

217 Vgl. **BACDJ**, Berliner Programm, S. 14, 25.

218 Vgl. **Bundesregierung**, Modernisierung, S. 8.

219 Vgl. **Ministerpräsidenten**, Leitlinien, S. 4.

220 Vgl. **Länderparlamente**, Lübecker Erklärung, S. 2, 4 f.

*Döring* regt an, Art. 23 GG zu überdenken. Möglicherweise würden hier der unteren Ebene zu viel Einmischungsrechte zulasten der höheren Ebene eingeräumt.<sup>221</sup>

## 5. Ausgesparte Bereiche

Als Problem teilweise wahrgenommen (*Bundesjustizministerin, Döring*)<sup>222</sup>, aber nicht mit konkreten Reformvorschlägen bedacht, wird die **freiwillige Selbstkoordination** der Länder (KMK, Mustergesentwürfe), deren Wurzeln ebenfalls weit in vorgrundgesetzliche Zeit zurückreichen,<sup>223</sup> und die – wie gesehen<sup>224</sup> – in der Literatur ebenfalls als Erscheinungsform der „Verflechtung“ bzw. „Unitarisierung“ qualifiziert wird, weil sie ebenso wie die bundeseinheitliche Regelung durch den Bund den „Wettbewerb der Modelle“ verhindere und faktisch eine weitere Stärkung der Länderexekutiven bewirke.<sup>225</sup>

Nicht angesprochen werden die verfassungsrechtlich keineswegs unproblematischen<sup>226</sup> (mit-)finanzierenden Tätigkeiten des Bundes in den Bereichen Kunst, Kultur, Film, Denkmalschutz und Sport (z.B. Kulturstiftung des Bundes, Deutscher Kulturrat, Deutscher Musikrat, Deutscher Museumsbund, Deutsche Akademie für Sprache und Dichtung)<sup>227</sup> aufgrund ungeschriebener Verwaltungs- oder Finanzierungszuständigkeiten.<sup>228</sup>

(Frank Raue)

---

221 Vgl. **Döring**, Thesenpapier, S. 6.

222 Vgl. **Zypries**, ZRP 2003, S. 265 ( 265); **Döring**, Thesenpapier, S. 3.

223 Vgl. **Lehmbruch**, Pfadabhängigkeit, S. 38 ff. für das Kaiserreich.

224 Vgl. oben unter 3.; darüber hinaus **Hesse**, Bundesstaat, S. 19 f.; **Sommermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art. 20 Rn. 31. m.w.N..

225 Vgl. schon **Hesse**, Bundesstaat, S. 20 f.

226 Vgl. **Mahrenholz**, DVBl. 2002, S. 857 ff.; **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 148.

227 Vgl. **Mahrenholz**, DVBl. 2002, S. 857 (857 ff., 864 Fn. 33, 865 f.).

228 Vgl. zu diesen Finanzierungen **Mahrenholz**, DVBl. 2002, S. 857 ff.; **Hellermann**, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG<sup>4</sup>, Art 104a Rn. 144 ff. mit weiteren Nachweisen.

## 6. Literaturverzeichnis

- **Benz**, Arthur, Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der politischen Parteien im Bundesstaat, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte B 29-30/2003, S. 32 ff.
- **Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ)**, Berliner Programm zur Reform des Föderalismus, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft, 13. Juni 2003.
- **Bundeskanzler / Ministerpräsidenten der Länder**, Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 26. Juni 2003 in Berlin, Ergebnisprotokoll, TOP 6, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.
- **Bundespräsident** Johannes Rau, Rede beim Föderalismuskonvent der deutschen Länderparlamente am 31. März 2003.
- **Bundesrat** (Hrsg.), Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2002 / 2003, Baden-Baden 2003.
- **Bundesregierung**, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes, Berlin, 09. April 2003, in: Homepage des Bundesjustizministeriums.
- **Dästner**, Christian, Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen seit 1949, in: ZParl 2001, S. 290 ff.
- **Döring**, Walter, Thesenpapier, vorgelegt am 06.08.2003.
- **Gerhardt**, Wolfgang / **Burgbacher**, Ernst, Für eine echte Föderalismus-Reform – FDP fordert Einsetzung eines Verfassungskonvents, Stand: 22.07.2003.
- **Gschwandtner**, Theresia, Gemeinschaftsaufgabe im Wandel, Diskussion über die Reform eines Instruments politischen Handelns, Aachen 2002.
- **Henneke**, Hans-Günter, Föderalismusreform kommt in Fahrt, in: DVBl. 2003, S. 845 ff.
- **Hesse**, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- **Isensee**, Josef, Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Badura, Peter / Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 719 ff.
- **Länderparlamente**, Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken, Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, angenommen auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck.
- **Lehmbruch**, Gerhard, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, Köln 2002.
- **Mahrenholz**, Ernst Gottfried, Die Kultur und der Bund – Kompetenzrechtliche Erwägungen anlässlich der Gründung der Bundeskulturstiftung im März 2002, in: DVBl. 2002, S. 857 ff.
- **Mangoldt**, Hermann von / **Klein**, Friedrich / **Starck**, Christian (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 2, Art. 20 bis 78, 4. Auflage, München 2000, Band 3, Art. 79 bis 146, 4. Auflage, München 2001.

- **Maunz**, Theodor / **Dürig**, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand 2003.
- **Ministerpräsidenten der Länder**, Besprechung der Regierungschefs der Länder am 26. Juni 2003, Ergebnisprotokoll, TOP 1.6 a.): Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Positionsbeschreibung der Länder -.
- **Dies.**, Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27. März 2003 TOP 3.
- **Margedant**, Udo, Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte, B 29-30/2003, S. 6 ff.
- **Münch**, Ingo von / **Kunig**, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, Band 3 (Art. 70-146 und Gesamtregister), München 2003.
- **Sachs**, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003.
- **Scharpf**, Fritz W., Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. Bis 14. April 1989, Baden-Baden 1989, S. 121 ff.
- **Ders.**, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 ff.
- **Schmalenbach**, Kirsten, Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland, Die Reform des Grundgesetzes von 1994, Düsseldorf 1998.
- **Sturm**, Roland, Föderalismus in Deutschland und in den USA – Tendenzen der Angleichung?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1997, S. 335 ff.
- **Ders.**, Zur Reform des Bundesrates, Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte B 29-30/2003, S. 24 ff.
- **Thaysen**, Uwe, Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen, Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte B 29-30/2003, S. 14 ff.
- **Troeger-Gutachten**, Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a.1966.
- **Zypries**, Brigitte, Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. April 2003.
- **Dies.**, Interview in der Zeitung „Die Welt“ vom 7. Oktober 2003.
- **Dies.**, Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung, in: ZRP 2003, S. 265 ff.