

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
074

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Sekretariat

Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Telefon +49 (0)69-798 22711
Telefax +49 (0)69-798 22562
E-Mail Joachim.Wieland@jur.uni-frankfurt.de

www.jura.uni-frankfurt.de

Frankfurt am Main, den 24. Oktober 2007

**Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung
am 8. November 2007**

Zu den in meine wissenschaftliche Kompetenz fallenden Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

I. Aufgabenkritik

7. Wegen der vorrangigen Zuständigkeit von Ländern und Kommunen für die öffentliche Verwaltung werden sie stärker als der Bund durch die abzusehende Alterung der Bevölkerung mit Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge belastet werden. Die entsprechenden Verwaltungsstrukturen werden vor allem in Ländern und Kommunen der zu erwartenden ganz unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung und dem höheren Alter der Menschen angepasst werden müssen.

8. Solange ein wesentliches Kriterium für die bundesstaatliche Finanzverteilung die Einwohnerzahl ist, werden die bereits zu beobachtenden Wanderungsbewegungen vor allem von Ost nach West zu Korrekturbedarf beim Finanzausgleich führen, weil eine Abnahme der Bevölkerungsdichte zwar zu einer proportionalen Einnahmeverminderung, nicht aber zu einer proportionalen Aufgaben- und Ausgabenentlastung führen wird.

9. Für den kommunalen Finanzausgleich wird ebenso wie für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern die Notwendigkeit bestehen, die Bedeutung der Einwohnerzahl als Verteilungskriterium zu relativieren.

12. Deutschland wird seinen relativen Wohlstand im globalen Wettbewerb nur sichern können, wenn zukünftig höhere Investitionen in das Bildungswesen getätigt werden.

17. Von Verfassungs wegen ist der Staat weithin frei in der Entscheidung, welche Aufgaben der Daseinsvorsorge er privaten oder gemeinnützigen Anbietern überträgt.

18. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist nicht an den genannten Prinzipien zu messen, weil privatisierte Aufgaben gerade außerhalb der verfassungsrechtlich konstituierten Sphäre der Staatlichkeit erledigt werden. Ob das dem Willen des Parlaments entspricht, ist politisch zu entscheiden.

19. Neue Aufgaben kann der Staat entweder selbst zur Erledigung übernehmen oder Privaten überlassen. Dort wo die Ressourcen des Staates zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen, bietet sich eine Privatisierung an. Privatisierungen scheiden dort aus, wo Kernaufgaben des Staates wie die Gewährleistung der äußeren Sicherheit in Rede stehen. Dieser Bereich ist aber äußerst begrenzt. Ob eine Privatisierung sinnvoll ist, hängt aus der Sicht des Verfassungsrechts davon ab, welche Bedeutung dem öffentlichen Interesse an der Aufgabenerledigung in einer bestimmten Art und Weise – etwa unter dem Gesichtspunkt des sozialen Ausgleichs – zugemessen wird.

20./21. Gebote zu einer und Grenzen für eine Privatisierung ergeben sich aus Art. 87d, 87e und 87f GG. Faktische Zwänge zu einer Privatisierung können sich aus der Knappheit der staatlichen Ressourcen ergeben.

II. Aufgabenoptimierung

32./33. Strukturell führt das Auseinanderfallen von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen zu Reibungsverlusten und Abstimmungsnotwendigkeiten. Das Gegenmodell einer einheitlichen Zuweisung der drei Kompetenzen für einzelne Sachbereiche entweder zu Bund oder Ländern würde aber vergleichbare Probleme bei der Abgrenzung der Kompetenzen für die einzelnen Sachbereiche mit sich bringen, eine Ausweitung der Bundesverwaltung fördern und eine Überbelastung der Steuerpflichtigen befürchten lassen. „Kosten“ und „Effektivität“ dürfen nicht eng im

ökonomischen Sinne verstanden werden. Vielmehr müssen auch soziale Kosten und sozialer Nutzen in den Vergleich einbezogen werden. Tendenziell sind dezentral-föderale Strukturen vorzuziehen. Diese Entscheidung ist auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch Art. 79 Abs. 3 GG vorgegeben. Ein dezentral-föderales Handeln erweist sich einem zentralen Verwaltungshandeln insoweit als überlegen, als es einerseits ortsnah erfolgt sowie die Möglichkeit der Vielfalt und des Ideenwettbewerbs eröffnet und andererseits ein abgestimmtes Verwaltungshandeln dort zulässt, wo Einheit vorzugswürdig erscheint. Art. 79 Abs. 3 GG setzt der Zentralisierung und Steuerung dezentraler Verwaltungseinheiten dort unüberwindbare verfassungsrechtliche Grenzen, wo die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands unterminiert wird.

34. Die Bundesauftragsverwaltung führt zu Intransparenz und in konfliktgeneigten Verwaltungsfeldern wie der Atomaufsicht zu effizienzmindernden Zuständigkeitsstreitigkeiten. Regelmäßig ist die Verwaltung der Länder unter Aufsicht des Bundes vorzuziehen. Sprechen ausnahmsweise zwingende Gründe für eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes, weil nicht nur ein bundeseinheitlicher Rechtsrahmen, sondern auch ein bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug geboten ist, ist die Bundeseigenverwaltung vorzuziehen. Aus Art. 30 GG ergibt sich aber im Zweifel eine Vermutung für eine Verwaltungszuständigkeit der Länder.

38. Nur den politischen Kompromiss.

41 ff. Die gegenwärtig bestehenden doppelten Dienstsitze der Bundesministerien widersprechen dem Grundsatz einer effektiven Regierungsorganisation und sind nur wiedervereinigungsbedingt zu erklären. Je mehr Zeit seit der Wiedervereinigung vergeht und je besser Bonn als Bundesstadt sich mit Hilfe des Bundes entwickelt, desto mehr spricht für eine Konzentration der Regierungsfunktionen in Berlin. Die Überführung nicht unmittelbar regierungsrelevanter Vollzugstätigkeiten in Bundesoberbehörden mit Sitz in Bonn wie das Bundesamt für Justiz bietet sich als Lösung an. Verfassungsrechtliche Hindernisse stehen einer Änderung des Berlin/Bonn-Gesetzes nicht entgegen.

46. Die Neuregelungen der Föderalismusreform I in den Bereichen Bildung und Wissenschaft sind suboptimal. Eine ausdrückliche grundgesetzliche Absicherung der eigenständigen Forschungsförderung des Bundes wäre angesichts der Bedeutung dieses Politikfeldes für den Standort Deutschland wünschenswert.

48. Die Verantwortung für die Luft- und Seesicherheit sollte angesichts der räumlichen Verhältnisse in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

62 ff. Die Auftragsverwaltung sollte wegen ihrer Ineffizienz und Konflikthanfälligkeit zu Gunsten einer alleinigen Zuständigkeit der Länder als Regel bzw. des Bund als Ausnahme abgeschafft werden (siehe Nr. 34).

68. Mischfinanzierungen sind dem Bundesstaat eigen. Ein Verzicht auf ihre verfassungsrechtliche Regelung oder ein verfassungsrechtliches Verbot führt in der Staatspraxis nur zu Umgehungen wie in der Zeit vor 1969. Sinnvoll wäre eine allgemeine Ermächtigung für zeitlich begrenzte, möglichst degressiv ausgestaltete Finanzierungsbeiträge des Bundes mit Zustimmung der Länder.

72. Nur auf der Ebene der Landesverfassungen.

77. Erst eine Konkretisierung würde der neu geschaffenen Vorschrift Wirksamkeit verschaffen. Ohne sie läuft diese Vorschrift in weitem Umfang leer, weil der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit hat, durch Gesetzesänderungen Leistungen zu Lasten der Kommunen zu erhöhen.

91 ff. Der Vollzug der Steuergesetze durch die Länder stößt auf die Schwierigkeit, dass sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Steuerobjekte regelmäßig nicht mehr allein einem Land zuzuordnen sind. Vielmehr sind vor allem Unternehmen, aber auch Einzelpersonen länderübergreifend und in vielen Fällen sogar europa- oder weltweit tätig. Das legt einen bundeseinheitlichen Vollzug der Bundessteuergesetze zumindest nahe, um Informations- und Effizienzdefizite der Steuerverwaltung zu verringern und vergleichbare Handlungsbedingungen für die Verwaltung und die Steuerpflichtigen zu schaffen. Um eine Schwächung der Länderkompetenzen zu vermeiden, sollte zum Ausgleich die Verwaltungszuständigkeit der Länder in anderen Feldern gestärkt werden. Eine bundeseinheitliche Steuerverwaltung wäre mit dem Bundesstaatsprinzip ohne weiteres vereinbar. Eine eigene Steuerverwaltung ist für die Staatlichkeit der Länder und das Bundesstaatsprinzip ebenso wenig erforderlich wie ein eigenes Militär. Durch eine nur schwer zu erreichende Vereinfachung des materiellen Steuerrechts ließen sich keine vergleichbaren Effizienzpotentiale erzielen.

131. Ein Verzicht auf die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundessteuergesetzen würde den Kompromissbedarf verringern und damit die inhaltliche Stringenz der Steuergesetze erhöhen. Erforderlich wäre dann allerdings ein anderes Instrument, um eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der

Länder zu gewährleisten. Ein verfassungsunmittelbarer, an Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft orientierter Anteil der Länder am Gesamtsteueraufkommen könnte ein solches Instrument sein. Erforderlich wäre allerdings auch eine in der Verfassung verankerte Pflicht zur Anpassung des Anteils an veränderte Gegebenheiten.

138 ff. Die Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen des Fernverkehrs ist angesichts eines weitgehend ausgebauten und im Wesentlichen nur noch zu erhaltenden Fernstraßennetzes in Deutschland nicht länger erforderlich. Vielmehr kann die Verwaltungszuständigkeit abgesehen von der Verantwortung für einzelne große Neubauprojekte gegen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich auf die Länder übergehen. Der Ausgleich könnte bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens erfolgen. Die Verteilung auf die Länder sollte nach den allgemeinen Regeln der Umsatzsteuerverteilung vorgenommen werden. Eine einheitliche Verwaltung eines Landes für alle Straßen auf seinem Gebiet ermöglichte Synergieeffekte und steigerte die Transparenz und die Verantwortungszuordnung. Alternativ könnte die Verwaltungszuständigkeit für die Bundesautobahnen beim Bund verbleiben.

Die Bauverwaltung eines Landes könnte auf dem Gebiet eines anderen Landes dann tätig werden, wenn sie in Form eines öffentlichen Unternehmens privatwirtschaftlich tätig würde und einen entsprechenden Auftrag erhielte. Als Teil der Hoheitsverwaltung könnte sie nur mit Zustimmung des anderen Landes auf dessen Gebiet handeln.

Verfassungsrechtliche Grenzen für die Herabstufung von Bundesstraßen zu Landstraßen ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht gegenwärtig daraus, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und seine Verwaltungsbefugnisse aus Art. 90 Abs. 2 GG nicht auf die Einstufung einer Straße nach Landesrecht erstrecken (BVerfGE 102, 167, 174), ohne die eine Abstufung nicht möglich ist. Der Bund kann nach dieser Rechtsprechung eine Bundesstraße nur entwidmen und muss abwarten, was das Land mit der Straße unternimmt.

Private Vorfinanzierungen von Straßenprojekten sind nur dann sinnvoll, wenn die finanziellen Belastungen über die absehbare Nutzungszeit tatsächlich hinter den Kosten einer öffentlichen Finanzierung zurückbleiben. Eine private Vorfinanzierung ist gegenüber einer Haushaltsfinanzierung nicht generell wirtschaftlicher.

Eine materielle Privatisierung des Bundesfernstraßennetzes lässt sich ohne die Möglichkeit einer Refinanzierung des Privaten durch die Nutzer kaum vorstellen. Anderes wäre nur denkbar, wenn

der Bund als Abnehmer die Leistungen des Privaten aus Steuermitteln finanzierte, eine praktisch selten sinnvolle Alternative.

164 f. Eine Bundeswasserstraßenverwaltung sollte in jedem Fall nur Wasserstraßen erfassen, die dem überregionalen Güterverkehr dienen. Alle anderen Wasserstraßen könnten durch eine Ergänzung von Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG in die Verwaltung der Länder überführt werden: „Der Bund verwaltet die dem überregionalem Güterfernverkehr dienenden Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden.“

166 ff. Eine Trennung zwischen Bundesschienenwegen und regionalen Schienennetzen wäre praktisch schwer durchführbar. Zahlreiche Abgrenzungsprobleme würden die Regelungen sehr streitfällig machen. Die Teilprivatisierung der Bahn nach dem Eigentumssicherungsmodell schließt die Übertragung regionaler Schienennetze auf die Länder praktisch aus. Kommunale und regionale Interessen an Schienennetzen können wesentlich besser durch eine ausdrückliche Verankerung der Gewährleistungspflicht des Bundes dafür, dass dem Wohl der Allgemeinheit auch in Bezug auf die regionale Schieneninfrastruktur angemessen Rechnung getragen wird, in Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG gewahrt werden. Durch das in Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG geforderte Bundesgesetz könnte diese Pflicht konkretisiert werden. Als Handlungsmittel bieten sich Zielvereinbarungen mit der Deutschen Bahn unter Beteiligung der Kommunen an.

172 ff. Eine Organleihe widerspricht den Prinzipien der Politikentflechtung, Transparenz und Verantwortungsklarheit und sollte deshalb im Zuge der Modernisierung des Bundesstaates beendet werden. Als Alternativmodell ist an eine Privatisierung der Bundesbauverwaltung zu denken. Möglich wäre auch eine Ermächtigung an die Bundesbauverwaltung, auf Grundlage eines öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Vertrages öffentliche Stellen der Länder oder private Unternehmen mit den Bauaufgaben zu betrauen.

175. Die Genehmigungspflicht beruht auf landesrechtlichem Bauordnungsrecht und könnte in den Ländern noch weiter als bisher zu einer Anzeigepflicht herabgestuft werden.

179 ff. Eine ebenenübergreifende Kooperation steht in einem Spannungsverhältnis zu dem Prinzip der klaren Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat. Die Kooperation ist aber ebenso wenig völlig verzichtbar wie Mischfinanzierungen. Das spricht für eine Rahmenregelung im Grundgesetz. Ohne eine solche Regelung sucht die Staatspraxis sich Wege neben der Verfassung. Empfehlenswert wäre

eine allgemeine Ermächtigung zu ebeneübergreifender Kooperation auf freiwilliger vertraglicher Basis zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben von herausragender Bedeutung. Eine Befristung könnte vorgeschrieben werden, eine Konkretisierung auf Themenfelder sollte nicht in der Verfassung erfolgen. Wird sie für sinnvoll erachtet, wäre ein Ausführungsgesetz der richtige Ort.

190. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sprechen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und die Vermutung für eine Verwaltungszuständigkeit der Länder in Art. 30 GG dafür, den Ländern und Kommunen die Betreuung langzeitarbeitsloser Menschen zu übertragen.

192. Da auch die Sozialgerichtsbarkeit mit verwaltungsrechtlichen Fragen befasst ist, würde eine Zusammenführung mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine flexiblere Nutzung der vorhandenen knappen Rechtsprechungsressourcen ermöglichen. Die notwendige fachliche Spezialisierung kann innerhalb einer einheitlichen Gerichtsbarkeit erfolgen.

198. Familienpolitische Leistungen sollten möglichst ortsnah erbracht werden. Das spricht für eine Zuständigkeit der Kommunen.

200 ff. Mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sollte das Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht in der Zuständigkeit der Kommunen verbleiben. Auch insoweit ist die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen für die Verwaltungszuständigkeit vorteilhaft.

203 f. Das Vorhaben eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs kann dann einen Beitrag zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung leisten, wenn ein hinreichender politischer Konsens für eine bundeseinheitliche Regelung der wesentlichen Rechtsfragen zeitnah erreicht werden kann. Andernfalls spricht einiges dafür, auch im sich relativ schnell entwickelnden Umweltbereich auf einen bundesstaatlichen Ideenwettbewerb und eine Zuständigkeit der Länder zu setzen.

207. Art. 106a GG bildet einen Fremdkörper in der Finanzverfassung des Bundes, der Ergebnis eines politischen Kompromisses ist. Wünschenswert wäre eine Integration der Finanzierung des ÖPNV in die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Verteilungssysteme. Ist das politisch nicht durchsetzbar, sollte die Entscheidung über die Mittelverwendung den Ländern in eigener Verantwortung überlassen bleiben.

208 ff. Die Verantwortung für Regionalflughäfen sollte wegen des Raumbezugs in der Zuständigkeit der Länder verbleiben (Art. 30 GG). Subventionen für Regionalflughäfen sollten transparent erfolgen und müssen politisch verantwortet werden. Der Bund sollte eine stärkere Verantwortung für überregionale Verkehrsflughäfen erhalten, weil ihr Betrieb von nationaler Bedeutung ist.

Für Seehäfen sollte die Zuständigkeit der Länder erhalten bleiben, wenn sie überwiegend regionale Bedeutung haben. Für Seehäfen von bundesweiter Bedeutung sollte die Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung gestärkt werden.

III. Standardsetzung

214 ff. Standardsetzungen sind grundsätzlich ein sinnvolles Instrument. Sie werden aber wie gesetzliche Regelungen tendenziell zu detailliert und ohne zeitliche Begrenzung erlassen. Deshalb sind Verfahren zur Überprüfung der Notwendigkeit des Fortbestehens einmal erlassener Standards sinnvoll. Je bedeutender Standards sind, desto mehr besteht im Blick auf das Demokratieprinzip die Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Legitimation, die etwa durch Regelungen über Organisation und Verfahren erfolgen können. Benchmarking bildet in vielen Bereichen eine gute Alternative zu Standardsetzungen und sollte verstärkt eingesetzt werden. Das gilt für alle Verwaltungsebenen. Die Regeln eines Benchmarking sollen von den Beteiligten freiwillig vereinbart und nicht zentral vorgegeben werden, um die Akzeptanz zu erhöhen.

227. Die Datengrundlagen der Haushaltswirtschaft müssen vergleichbar sein. Das setzt einheitliche Regeln voraus, die vorzugsweise im Konsens gefunden und nicht von einer Ebene vorgegeben werden sollten.

230. Das überkommene System der Kameralistik sollte für die öffentlichen Haushalte durch die Doppik abgelöst werden. Zumindest sollte die Kameralistik in Richtung auf eine Erfassung des Ressourcenverbrauchs, des Vermögensvergleichs und der erzielten Ergebnisse erweitert werden.

240 ff. Abweichungsmöglichkeiten von Bundesrecht sind mit dem Gleichheitssatz vereinbar, wenn sie auf einem sachlichen Grund wie der Erprobung neuer Regelungen beruhen. Die Eröffnung von Abweichungsbefugnissen ist ein geeignetes Instrument zur Nutzung der Vorteile bundesstaatlicher Vielfalt. Abweichungsmöglichkeiten sollten aber aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sachlich und zeitlich begrenzt werden. Begrenzte Abweichungsbefugnisse lassen sich auch

im Sozialbereich mit dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vereinbaren: Rechtliche Regelungen sollen so flexibel gefasst sein, dass sie den tatsächlichen Unterschieden entsprechen, die etwa im Bereich der Lebenshaltungskosten in Deutschland bestehen. Formale Gleichheit führt bei tatsächlicher Ungleichheit auch zu materieller Ungleichheit.

IV. IT-Standards

V. Verstärkte Zusammenarbeit

287 ff. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ländern ist sinnvoll, weil in der Staatspraxis für eine Länderneugliederung kaum Chancen bestehen. Die Autonomie der Länder wird durch die Mitgestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer Kooperation wesentlich stärker geschützt als durch die Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesrat bei einer bundesgesetzlichen Regelung. Die Staatlichkeit der Länder reicht als verfassungsrechtliche Grundlage für eine Zusammenarbeit aus, ohne dass es einer bundesverfassungsrechtlichen Regelung bedürfte. Die Trägerschaft und Aufsicht können nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts einem Land übertragen werden. Ob Kommunen in staatsvertragliche Regelungen der Länder einbezogen werden können, richtet sich ebenfalls nach Landesverfassungsrecht. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG ist die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Länder in dem Maße zu berücksichtigen, wie in der Praxis realistische Chancen auf eine Zusammenarbeit bestehen.

294. Ein Wettbewerb unter den Ländern um die besten Lösungen landesspezifischer Aufgaben entspricht dem Gedanken bundesstaatlicher Vielfalt. Nach außen sollte Deutschland aber vertreten durch den Bund einheitlich handeln.

295. Keine.

301. Während die Verwaltung rein interne Verwaltungshilfsleistungen in eigener Verantwortung regeln kann, ist für nach außen wirkende Maßnahmen eine landesgesetzliche Grundlage angezeigt.

302. Ob länderübergreifende Einrichtungen öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert werden sollten, lässt sich nur im konkreten Fall beurteilen.

304. Nein.

305 f. Nein, es handelt sich um eine reine Länderangelegenheit.

309. Bei einer Kooperation von Bund und Ländern ist die unterschiedliche demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns durch das Bundesvolk und das Landesvolk zu beachten.

310. Die grundsätzliche Trennung der Kompetenz- und Verwaltungsräume lässt eine „Mischverwaltung“ nur als Ausnahme auf Grundlage einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu.

320. Der Bundesrat ist als Bundesorgan keine geeignete Institution, um die Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit zu vereinfachen.

321. Ein derartiger Grundlagenvertrag wäre nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht zu beurteilen, das eine entsprechende Integration zumindest stillschweigend zulassen müsste.

324. Eine wünschenswerte verfassungsrechtliche Regelung der Kooperation von Bund und Ländern müsste durch Vetopositionen bzw. das Erfordernis der Einstimmigkeit die Autonomie der Länder schützen.

325 ff. Freiwillige Länderzusammenschlüsse sind vor allem an dem Identitätsgefühl der Landesvölker gescheitert. Sie könnten durch finanzausgleichsrechtliche Regelungen erleichtert werden. Der Bund sollte keine über Art. 29 GG hinausgehende Einflussmöglichkeiten auf Länderzusammenschlüsse haben, weil es sich um eine Länderangelegenheit handelt, die grundlegende Bedeutung für die Staatlichkeit der Länder hat. Auf das Erfordernis eines Volksentscheids sollte wegen der demokratischen Legitimation und der eigenen Staatlichkeit der Länder nicht verzichtet werden, die Regelung könnte aber dem Landesverfassungsrecht überlassen werden. Der Bund könnte Länderzusammenschlüsse durch finanzielle Anreize unterstützen.

Prof. Dr. Joachim Wieland