

Band 18

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

# Jahrbuch des Föderalismus 2017

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



**Nomos**

**Jahrbuch des Föderalismus 2017**  
**Band 18**

Herausgegeben vom Vorstand des Europäischen  
Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF):

Prof. Dr. Gabriele Abels

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster

Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher des Vorstands)

Prof. Dr. Sebastian Kinder

Prof. Dr. Martin Nettesheim

Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Oliver Schlumberger

Prof. Dr. Josef Schmid

Prof. Dr. Gunter Schubert

Prof. Dr. Christian Seiler

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:  
Carmen Thamm

Europäisches Zentrum  
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

# Jahrbuch des Föderalismus 2017

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4574-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8825-3 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
<b>1. BEITRAG AUS DER POLITIK</b>	
Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus <i>Malu Dreyer</i>	23
<b>2. SCHWERPUNKTTHEMA „Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat und ihre Wirkung auf den deutschen Föderalismus“</b>	
Ohne Geld ist alles nichts: 10 Jahre Reform der Bund-Länder-Finzen <i>Horst Risse/Tilman Hoppe</i>	37
Flucht in die Intransparenz: Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern <i>Christian Seiler</i>	52
Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie? <i>Arthur Benz</i>	63
Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform <i>Michael Eilfort/Jörg König</i>	76
Veränderungsanfälligkeit der Finanzverfassung in Zeiten Großer Koalitionen <i>Hans-Günter Henneke</i>	89
Ein „historischer Beschluss“ zur Neuordnung des deutschen Finanz- ausgleichs?: Eine Bewertung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive <i>Friedrich Heinemann</i>	104
Tausch und Reform: Die Änderung des Grundgesetzes 2017 <i>Anna Gamper</i>	114
Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichsregelung ab 2020 <i>Wolfgang Renzsch</i>	125
<b>3. THEMEN DER FORSCHUNG</b>	
Fiscal Consolidation in Greek and German Municipalities: Strategies, Discourses and Social Cohesion <i>Maria-Artemis Kolliniati/Philipp Stolzenberg/Georgios Terizakis/ Nikolaos-Komninos Hlepas</i>	135

Governance in russischen Regionen: Netzwerke unter den Bedingungen autoritärer Staatlichkeit	146
<i>Sabine Kropp/Johannes Schuhmann</i>	
Neues Stadt-Land- <i>Cleavage</i> in der österreichischen Politik? Eine Untersuchung anhand der Bundespräsidentenwahlen 2016	158
<i>Franz Fallend</i>	
Föderalismus durch Behördendenzentralisierung?	172
<i>Peter Bußjäger/Christoph Schramek</i>	
Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA	184
<i>Alexander Arens/Tobias Arnold/Sean Mueller/Adrian Vatter</i>	
<b>4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS</b>	
Digitale Staatskunst: Der Föderalismus als Laboratorium der digitalen Transformation	199
<i>Ines Härtel</i>	
Innere Sicherheit in Wahlkampfzeiten: Ein Garant für Zentralisierungsforderungen der Bundesparteien	221
<i>Jasmin Riedl</i>	
Der deutsche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen	238
<i>Henrik Scheller</i>	
Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik	252
<i>Ursula Münch</i>	
Grüne Parteipolitik im Bundesrat: Eine Analyse der Koalitionsvereinbarungen auf Landesebene seit der Bundestagswahl 2013	265
<i>Hendrik Träger/Sven Leunig</i>	
Zwischen Konkurrenz und Konkordanz: Der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten	279
<i>Hans-Jörg Schmedes</i>	
Die Verlockung des Zentralismus: Paradoxe Einstellungen der Bevölkerung zum föderalen Staatswesen, seinen Institutionen und zur einheitlichen Bildungspolitik	295
<i>Thomas Petersen/Norbert Grube</i>	
Verfassungspolitik in Niedersachsen	310
<i>Werner Reutter</i>	

## 5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Der Schweizerische Föderalismus unter Beobachtung: Ein Monitoring aus verschiedenen Perspektiven 325  
*Bernhard Waldmann*
- Catch22: Das föderalistische Paradoxon in Österreich 336  
*Peter Bußjäger/Christoph Schramek*
- Ungarn: Paradigmenwechsel im Schnellschussverfahren 347  
*Jürgen Dieringer*
- Populistische Wende in den Regionen: Regionalwahlen in Tschechien 2016 356  
*Stephanie Weiss*
- Italiens Regionen zwischen Reform und Stillstand 369  
*Carolin Zwillling*
- Ein *vereinigtes* Königreich nach dem Brexit? 384  
*Simon Meisch*
- „Entweder Referendum oder Referendum“ – oder doch Neuwahlen? Der katalanische Unabhängigkeitsprozess und sein spanischer Kontext 399  
*Klaus-Jürgen Nagel*
- Bosnien-Herzegovinas Powersharing-Modell in der Krise: Wege in einen funktionierenden Bundesstaat 419  
*Sabine Riedel*
- Das strukturelle Homogenitätsgebot nach der russischen Verfassungsgesetzgebung: Zwischen deutschem und österreichischem Vorbild 436  
*Alexander Gorskiy*

## 6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Federalism in India: between Territorial Accommodation and Majoritarianism 459  
*Wilfried Swenden*
- Collaborative Federalism Reloaded? Der Kanadische Föderalismus von Stephen Harper zu Justin Trudeau 472  
*Jörg Broschek*

7.	REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA	
	Parlamentsfunktionen in der interparlamentarischen Zusammenarbeit: Mitwirkungskanäle der subnationalen Parlamente	491
	<i>Christian Böttcher/Annegret Eppler/ Vanessa Götzer/Andreas Maurer</i>	
	Das Paradox des deutsch-schweizerischen Grenzraumes: historisch- kultureller Begegnungsraum und fortbestehende Grenzhindernisse	504
	<i>Michael Gerner</i>	
	Die Eurodistrikte: Neue lokale Kooperationsformen in Europa?	520
	<i>Fabrice Gireaud</i>	
8.	EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION	
	Der Ausschuss der Regionen 2016/2017	537
	<i>Otto Schmuck</i>	
	Die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik nach 2020: Konsolidierung des Erreichten und Fortsetzung der Reform	552
	<i>Peter Becker</i>	
9.	REZENSIONEN	
	Die Vielfalt föderaler Kompetenzverteilung in Europa	569
	<i>Rudolf Hrbek</i>	
	Die Rolle der Städte in der Europäischen Energiepolitik: Ein interessanter Band über Theorie und Praxis des EU-Mehrebenensystems	576
	<i>Martin Große Hüttmann</i>	
	Die Autorinnen und Autoren	579

## Vorwort

Das Vorhaben, ein „Jahrbuch des Föderalismus“ herauszugeben, war im Vorwort des ersten Bandes des Jahrbuchs (im Jahr 2000) damit begründet worden, dass Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Vier Punkte waren dazu aufgeführt worden: „In einer Reihe europäischer Staaten finden – erstens – seit Jahren Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse statt. Ihnen liegt meist die Auffassung zugrunde, dass föderale und regionale Territorialstrukturen einer zentralistischen Ordnung hinsichtlich erfolgreicher Aufgabenerledigung und Gewährleistung demokratischer Legitimation überlegen sind. Zweitens zeigt die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland sehr intensiv geführte Diskussion um den deutschen Föderalismus, dass auch in etablierten Föderalstaaten die Territorialstruktur immer wieder grundsätzlich darauf geprüft wird, ob und inwieweit ihre Ausgestaltung und ihr Funktionieren geeignet sind, effiziente Problemlösung und Demokratie zu gewährleisten und zu fördern. Nachdem sich der Prozess der Integration einer ständig größer werdenden Zahl europäischer Staaten in die Europäische Union beschleunigt und intensiviert hat, rückt – drittens – die Frage der rechtlichen und politischen Ausgestaltung und Qualität der Territorialstruktur der EU immer mehr in den Vordergrund, was nicht zuletzt die seit Jahren intensiv geführte Debatte um Bedeutung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zeigt. Die dynamische Entwicklung von Territorialstrukturen wird – viertens – begleitet von einem unübersehbaren Bedeutungszuwachs der ‚Regionen‘ als Akteure im nationalen, transnationalen und supranationalen Kontext.“ Diese Feststellungen, die auf die Themenschwerpunkte des Jahrbuchs verweisen, haben unverändert Gültigkeit.

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten siebzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den achtzehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, darunter – wie seit einer Reihe von Jahren – auch ein Abschnitt mit einem Schwerpunktthema, wird beibehalten. Zwei der insgesamt 40 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher gelegentlich praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Das Schwerpunktthema des vorliegenden Jahrbuchs lautet „Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat und ihre Bedeutung für den deutschen Föderalismus“ und behandelt einen ganz aktuellen Vorgang: die nach jahrelangen, zunächst

immer wieder vergeblichen Bemühungen im Frühsommer 2017 erfolgte Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, einschließlich ihrer Auswirkungen auf die Kommunen, im Rahmen einer umfangreichen Paketlösung. In den vorangegangenen zwei Stufen einer Reform des deutschen Föderalismus war die für jeden Föderalstaat zentrale Frage nach der jeweiligen Finanzverfassung ausgeklammert worden, also unerledigt geblieben. Die jetzt erfolgten Entscheidungen, die in Änderungen des Grundgesetzes sowie in mehreren Begleitgesetzen ihren Niederschlag gefunden haben, stellen demnach den Abschluss der Bemühungen um eine Modernisierung und Reform der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland dar und werden dieser ihr Gepräge geben. Wie die letzte Stufe der Reform in ihrer Bedeutung für den deutschen Föderalismus, insbesondere für das Verhältnis und die Gewichtsverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen im föderalen Gesamtgefüge zu beurteilen ist, dazu gab es bereits während der Beratungen über das umfangreiche Reformpaket durchaus unterschiedliche Aussagen und Bewertungen. Die insgesamt neun Beiträge zum Schwerpunktthema können und sollen als Teil dieser Diskussion, in der es vorrangig um die Frage nach dem Charakter und der Entwicklungsperspektive des deutschen Föderalismus geht, verstanden werden.

Der „Beitrag aus der Politik“, verfasst von *Malu Dreyer*, Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz und in der Amtsperiode 2016/17 auch Präsidentin des Bundesrates, bewertet die Reform als Stärkung des Föderalismus. Es sei nicht nur um neue Regeln für die Finanzverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten, „die alle staatlichen Ebenen in die Lage versetzen, ihre wichtigen Aufgaben auch nach 2020 zu erfüllen und die Schuldenbremse einzuhalten“ gegangen, sondern auch um Maßnahmen, „mit denen die Aufgabenerledigung im Bundesstaat verbessert werden soll“; in beiden Bereichen habe die föderale Ordnung ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Frau Dreyer skizziert Ausgangslage und Vorgeschichte, den Verlauf der Reformbemühungen und die schließlich erfolgte Einigung der Beteiligten, die sie als „guten Kompromiss“ qualifiziert. Wichtig sei gewesen, dass die Länder geschlossen auftraten, dass es keine Verlierer gab und Planungssicherheit für die Zukunft gewährleistet sei. Als besonderen Fortschritt wertet sie, dass der Bund künftig Zuweisungen für die Kommunen und für die Forschung leisten wird, sowie dass das Kooperationsverbot gelockert werde.

In den folgenden acht Beiträgen zum Schwerpunktthema überwiegen Kritik und negative Bewertungen. *Horst Risse* und *Tilman Hoppe* erinnern zunächst an die Ausgangslage der Länder, was ihre Einnahmen (Steuern und Kredite) und Ausgaben (vor allem für Personal und Bildung) angeht, resümieren sodann die Ergebnisse der beiden ersten Stufen der Föderalismusreform für die Einnahmen- und Ausgabenseite der Länder und erinnern daran, dass in der weiteren Diskussion Forderungen nach „mehr Bund“ immer dominanter geworden seien. Die schließlich beschlossene Lösung bedeute eine Stärkung des Bundes und damit eine Schwächung des Föderalismus. Die Länder hätten nicht versucht, mehr Finanzmittel für die eigenständige Wahrnehmung von Länderkompetenzen zu erstreiten; stattdessen hätten sie ein Mehr an Bundesmitteln bereitwillig durch ein Weniger an Autonomie erkaufte. Dieses Ergebnis zeige, dass nicht nur der Bund und die Länder, sondern auch die Bürger „föderalismusmüde“ seien. *Christian*

*Seiler* sieht in dem nun beschlossenen Regelwerk kaum grundsätzliche strukturelle Neuerungen, sondern eine Fortschreibung der bisherigen Regeln, die im Detail allerdings sehr viel komplexer ausgestaltet seien und dem Bund zusätzliche Einflussmöglichkeiten auf die Länder geben; Finanzhilfen des Bundes seien mit Eingriffsrechten des Bundes verbunden; es handle sich um „Tauschgeschäfte“. Insgesamt bringe die Reform eine „Unitarisierung durch intransparente Verflechtung“. Als Folge der unverkennbaren Tendenz zur Kompetenzverschränkung sei der Föderalismus der eigentliche Verlierer. Auch *Arthur Benz* spricht von einem „Tauschgeschäft“, wobei seine Kritik aber viel grundsätzlicher ansetzt und auf die negativen Folgen der beschlossenen Paketlösung für die parlamentarische Demokratie und den Föderalismus hinweist. Hauptverantwortlich für den Tauschhandel sei das gewählte Verfahren: Verzicht auf eine Reform-Kommission, stattdessen – auf der Grundlage des Angebots zusätzlicher Finanzmittel seitens des Bundes – Verhandlungen der Exekutiven (zum einen der Länder untereinander, um eine Alternative zum horizontalen Ausgleich zu finden; zum anderen zwischen Bund und Ländern über Änderungen der Kompetenzverteilung, wobei „Geld gegen Macht“ getauscht wurde) und der Umstand, dass der Bundestag das so ausgehandelte Gesamtpaket nicht aufschnüren könne. Als negative Folge für den Föderalismus wird die durch die Neuordnung von administrativen Kompetenzen bewirkte Zentralisierung identifiziert; hier zeichne sich eine Pfadänderung in der Entwicklung des deutschen Föderalismus ab. „Normative Leitideen der Verteilungsgerechtigkeit oder eine föderalen Ordnung“ hätten in diesem Prozess keine Rolle gespielt.

*Michael Eilfort* und *Jörg König* sprechen von „verpassten Chancen“ und kritisieren im Einzelnen, dass das neue Umverteilungssystem – über die Umsatzsteuer – noch mehr Intransparenz bedeute. Negativ bewerten sie auch die stärkere Vertikalisierung, bewirkt durch Bundesergänzungszuweisungen, die falsche Anreize bewirken und zu einer Nivellierung führen würden; sodann den durch Kompetenzzuweisungen an den Bund bewirkten Zentralisierungsschub, der einer Aushöhlung des föderalen Prinzips gleichkomme. Kritisiert wird schließlich der Verzicht auf die Einführung echter Steuerautonomie für Länder und Kommunen oder wenigstens Schritte zu ihrer Stärkung. *Anna Gamper* möchte aus dem Blickwinkel der international vergleichenden Föderalismusforschung eine vorläufige Bewertung vornehmen. Was das Verfahren der Verfassungsreform angeht, weist auch sie auf den intergouvernementalen Ansatz mit der Dominanz der Exekutiven hin. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung sieht sie die Länder als Verlierer, was durch die Zustimmungsbedürftigkeit von Vorhaben abgemildert werde; grundsätzlich sei der Verlust von Länderkompetenzen indessen problematisch und werfe letztlich die Frage auf, wie weit eine solche Entwicklung gehen könne und dürfe. *Friedrich Heinemann* diskutiert das neue Regelwerk aus finanzwissenschaftlicher Sicht, wobei ihm drei Leitfragen als Maßstab für die Beurteilung des neuen Systems dienen: das Problem finanzieller Fehlanreize; die richtigen Konsequenzen aus der Einführung der Schuldenbremse; die Stärkung bzw. Wahrung der Eigenständigkeit der Länder in finanzieller Hinsicht. Die Vertikalisierung, nämlich der Verzicht auf horizontale Ausgleichsinstrumente und der Ausbau vertikaler Transfers, wird kritisch bewertet: die Finanzausstattung der Länder hänge wesentlich von Transfers seitens des Bundes ab; es

habe keine Diskussion über Ausmaß und Verwendung der Transfers gegeben; der Bund werde belastet, obwohl er künftig hohe Lasten für die soziale Sicherung tragen müsse; die neuen Regeln seien kaum reversibel. Das neue Regelwerk bedeute den endgültigen Abschied vom Finanz-Föderalismus. Schließlich wird kritisiert, dass das Projekt einer Neugliederung der Länder nicht diskutiert werde. *Hans-Günter Henneke* erinnert in seinem Beitrag daran, dass Große Koalitionen Vorhaben von Veränderungen der Finanzverfassung begünstigt haben, weil der politische Prozess damit einen festen Rahmen hatte. Er resümiert die erfolgten Reformen, bei denen es stets um die Neubestimmung der Balance zwischen dem Bund und den Ländern gegangen war, während dreier Großer Koalitionen (1966-1969, 2005-2009, 2013-2017); die jetzt beschlossene Lösung beurteilt er, was diese Balance angeht, kritisch. *Wolfgang Rensch* nimmt zu einem Sonderaspekt der aktuellen Reform Stellung, den Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland. Er bezweifelt, dass diese Hilfen eine nachhaltige Lösung versprechen, weil die Ursachen der Probleme der beiden Länder nicht behoben werden; die Gründe für ihre Finanzschwäche liegen in drei Umständen begründet: dem nicht bewältigten wirtschaftlichen Strukturwandel (weg von der Montanindustrie bzw. vom Schiffbau); der im Vergleich mit den anderen Ländern ungünstigen demographischen Entwicklung; der horizontalen Steuerverteilung unter den Ländern, insbesondere der Steuerzerlegung mit dem Auseinanderklaffen von Wirtschafts- und Steuerkraft.

In der Sektion „Themen der Forschung“ sind insgesamt fünf Beiträge versammelt, die sich mit unterschiedlichen Feldern aus der aktuellen Föderalismus-Forschung beschäftigen. Im ersten Beitrag werden die Ergebnisse eines deutsch-griechischen Forschungsprojektes mit dem Titel „Reformability of Political Systems in times of crisis (REPOS I und II)“ vorgestellt. Dieses Projekt wurde von den Forschungs- und Bildungsministerien in Athen und Berlin finanziert. Die Autoren *Maria-Artemis Kollinati*, *Philipp Stolzenberg*, *Georgios Terizakis* und *Nikolaos-Komminos Hlepas* haben acht griechische und sieben deutsche Städte vor dem Hintergrund der Frage untersucht, wie diese mit den Herausforderungen öffentliche Schulden und Haushaltskonsolidierung umgehen; als empirische Grundlage dienten Interviews und eine Dokumentenanalyse. Auch wenn sich die politische, ökonomische und (verfassungs-)rechtliche Ausgangslage von Kommunen in beiden Staaten in vielerlei Hinsicht unterscheiden, so konnten die Autoren durch die komparative Anlage des Forschungsprojektes sehr interessante Einblicke geben. Eines der Ergebnisse der Untersuchung war, dass die Städte, in denen sich eine parteienübergreifende Reformkoalition gebildet hat, die zum Teil schmerzlichen sozialen Anpassungsprozesse und Sparmaßnahmen besser umsetzen konnten als die Kommunen, in denen ein hohes Maß an Polarisierung und heftige politische Konflikte vorherrschen. *Sabine Kropp* und *Johannes Schuhmann* gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, unter welchen Bedingungen sich in russischen Regionen Governance-Netzwerke herausbilden und welche Formen und Funktionen sie annehmen. In westlich-liberalen Demokratien werden solche Netzwerke seit den 1990er Jahren untersucht. Breit angelegte wissenschaftliche Untersuchungen zur Frage, welche Art von Governance-Netzwerken sich in autoritären politischen Systemen etablieren können, in denen sich – wie im russischen Fall – eine „Machtvertikale“ herausgebildet hat, gab es bislang nicht.

In Zusammenarbeit mit einem norwegischen Regionalforschungsinstitut haben Kropp und Schuhmann und ihre Mitstreiter/innen am Beispiel von sieben regionalen Einheiten in Russland und in unterschiedlichen Themenfeldern (zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Fragen der ethnischen Konfliktregelung) die Unterschiede, aber auch eine Reihe von Ähnlichkeiten der Funktionen solcher Governance-Netzwerke aufzeigen können.

Die jüngste österreichische Bundespräsidentenwahl erfuhr eine ungewöhnlich breite internationale Aufmerksamkeit. Das lag vor allem an den beiden Kandidaten, die am Ende in die Stichwahl gekommen sind: Alexander Van der Bellen von den „Grünen“ und Norbert Hofer von der rechtspopulistischen FPÖ haben die Kandidaten der ehemals „großen“ Volksparteien ÖVP und SPÖ auf die Plätze verwiesen. *Franz Fallend* beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Frage, wie dies zu erklären sei. Eine Erklärung sei die Herausbildung eines neuen „Stadt-Land-Cleavage“. Empirisch ist diese „Konfliktlinie“ evident: Der FPÖ-Kandidat Hofer war in der ersten (nachträglich aufgehobenen) Stichwahl vor allem in den ländlichen Gebieten extrem erfolgreich (85,4 Prozent), sein grüner Konkurrent Van der Bellen fand dagegen flächendeckende Unterstützung in den Großstädten und urbanen Zentren; bei der zweiten Stichwahl konnte Van der Bellen auch in den ländlichen Gebieten etwas zulegen (27,3 Prozent), er blieb jedoch immer noch weit hinter dem Ergebnis von Hofer (72,7 Prozent) zurück. Der deutsche, der österreichische und der Schweizer Föderalismus verfolgen eine unterschiedliche Politik bei der Ansiedlung von Bundesbehörden, die für den Bund gesamtstaatliche Aufgaben übernehmen. Welche Dezentralisierungspotenziale der österreichischen Bundesverwaltung sich aus dem Ländervergleich ableiten lassen, haben *Peter Bußjäger* und *Christoph Schramek* im Rahmen eines Forschungsprojektes untersucht, dessen Ergebnisse sie in ihrem Artikel präsentieren. Während in Österreich, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, alle Bundesinstitutionen ihren Sitz in Wien haben, verteilen sich die 67 aufgeführten deutschen Bundesdienststellen auf 24 Städte und die 47 entsprechenden Einrichtungen in der Schweiz sind – neben Bern – auf zehn Städte verteilt. Die 2008 in Kraft getretene Reform des Schweizer Föderalismus gilt als die grundlegendste Reform überhaupt. Die – so der volle Titel – „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) hat in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft breite Resonanz und großes akademisches Interesse erfahren. Trotzdem wurde eine Frage, so die Beobachtung von *Alexander Arens*, *Tobias Arnold*, *Sean Mueller* und *Adrian Vatter*, bislang weitgehend ausgespart: Welche Auswirkungen hat die NFA auf die kantonalen Demokratien? Diese Forschungslücke zu schließen war das Ziel eines breit angelegten Projektes: Es geht hier um die vertikale Machtteilung zwischen Kantonen und Gemeinden; ein Ergebnis des Projektes ist, dass die Gemeinden – hier spielen die Gemeindeexekutivmitglieder, die gleichzeitig einen Sitz in kantonalen Parlamenten haben, eine zentrale Rolle als treibende Kräfte – kostspielige Aufgaben (zum Beispiel Finanzierung von Sonderschulen) „nach oben“ abschieben.

Im Abschnitt „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ sind insgesamt acht Artikel aufgenommen worden. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung sieht *Ines Härtel* neue Zukunftsaufgaben auf den Bundesstaat zukommen. Während in der Öffentlichkeit der

Föderalismus oft als „Hindernis“ oder „Digitalbremse“ bei der raschen Umsetzung von Projekten zur Digitalisierung beschrieben wird, sieht die Autorin im Leitbild eines „digitalen Föderalismus“ vielmehr große Chancen; denn der Föderalismus schaffe – ganz im Sinne der Föderalismus-Theorie – ein „Laboratorium“ für innovative Politik und biete, im Unterschied zum Zentralismus, evolutionäre Möglichkeits- und Kreativräume. Die 16 Länder haben sich, das zeigt Frau Härtel in ihrem Beitrag, daran gemacht, diese Räume zu nutzen und regional angepasste Strategien der Digitalisierung zu entwickeln. Das Thema Innere Sicherheit ist seit jeher auch ein Streitthema zwischen Bund und Ländern – dies gilt auch und gerade, wie *Jasmin Riedl* in ihrem Artikel zeigt, in Zeiten des Bundestagswahlkampfes. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist ein Beitrag des Bundesinnenministers Thomas de Maizière in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung im Januar 2017, in dem er sich – vor dem Hintergrund des Weihnachtstaktentates im Dezember 2016 in Berlin – für die Zentralisierung der Strukturen und Behörden des sogenannten Sicherheitsföderalismus einsetzt. Die Autorin zeigt die Reaktionen von Länderseite und geht der Frage nach, welche (Gegen-)Vorschläge die politischen Parteien und Landesregierungen wie –parlamente im Wahljahr 2017 eingebracht haben.

Der Bildungsföderalismus ist nach Ansicht von *Henrik Scheller* ein „verlässlicher Seismograph“, um die „Spannungslagen und tektonischen Ebenenverschiebungen in der föderalen Gesamtarchitektur“ zu erfassen. Vor dem Hintergrund dieser Prämisse untersucht der Autor anhand von zwei Beispielen, die zeigen, wie der Bildungsföderalismus mehr und mehr zu einer politischen Arena der fiskalischen „Kompensations- und Ausgleichszahlungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen“ wird. Während noch in den 1960er und 1970er Jahren die Bildungspolitik stark ideologisch geprägt war, würden heute, so Scheller, die bildungspolitischen Großthemen wie Digitalisierung, Inklusion und Integration vor allem unter Finanzierungsaspekten diskutiert; am Beispiel der mit der jüngsten Finanzausgleichsreform möglich gewordenen Investitionshilfen des Bundes für Bildungsinfrastrukturprojekte zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen und des vom Bund verabschiedeten „Digitalpaktes“ zur Finanzierung der Digitalisierung der Schulen zeigt und kritisiert Scheller, wie sich die Länder vor dem Hintergrund des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung (Schuldenbremse!) vom Bund hineinregieren lassen und auf dem Gebiet der Bildungs- und Schulpolitik – ihrem ureigenen Feld der politischen Profilierung – wichtige Gestaltungskompetenzen nehmen lassen.

Die sogenannte Flüchtlingskrise hatte und hat nicht nur für die Europäische Union weitreichende Folgen, sondern auch für den deutschen Föderalismus. Die Länder spielen aufgrund der Kompetenzverteilung in der Flüchtlings- und Asylpolitik eine zentrale Rolle, sie sind aber bei wichtigen Grundsatzentscheidungen des Bundes – etwa der Beschluss der Bundesregierung im Sommer 2015, am Bahnhof in Budapest gestrandete Flüchtlinge nach Deutschland zu lassen, um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern – nicht beteiligt. Nicht alle Konflikte, die im Zuge der „Flüchtlingskrise“ offenbar wurden, sind jedoch als föderale Konflikte zu beschreiben, wie *Ursula Münch* in ihrem Beitrag zeigt. Die wachsende Beteiligung der grünen Partei an Landesregierungen wirft die Frage auf, ob die unter grüner Beteiligung geführten Koalitionsregierungen eine „grüne“ Politik verfolgen (können). *Sven Leunig und Henrik Träger* zeigen in ihrem

Beitrag, dass auf der Grundlage einer Analyse der Koalitionsvereinbarungen in den typisch grünen Politikfeldern (zum Beispiel Verbraucher-, Umwelt- und Energiepolitik oder Asyl- und Integrationspolitik) entsprechende Ansprüche erhoben werden. Mit der Frage, welche Rolle der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsprozess in Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten in beiden „Kammern“ spielt, beschäftigt sich *Hans-Jörg Schmedes*. Seine Analyse der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2009-2013) zeigt, dass von den insgesamt 544 Gesetzesvorhaben gerade mal eines (!) aufgrund einer echten „Zustimmungsverweigerung der Länderkammer abschließend nicht zustande gekommen“ ist – ein empirisch überzeugender Beweis, dass der Bundesrat – entgegen der häufig erhobenen Klage, er werde als Blockadeinstrument missbraucht – für die konkordanz- und konsensdemokratische Ausrichtung der deutschen Politik steht.

Der Föderalismus hat – das legen zumindest entsprechende Umfragen immer wieder nahe – in der Öffentlichkeit einen schlechten Leumund. *Thomas Petersen* und *Norbert Grube* gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, woran dies liegen könnte. Auf der Basis ihrer Befragungen zeigen sie, dass die schwache Zustimmung zum Föderalismus in der Bevölkerung im Zeitverlauf schwankt und zum Teil auch darauf zurückzuführen ist, dass die Bürgerinnen und Bürger mit den „Prinzipien des Föderalismus wenig vertraut“ sind. Bei Umfragen zeige sich regelmäßig eine „Verlockung des Zentralismus“, also eine große Bereitschaft, die Regelungskompetenz in den meisten Politikfeldern nicht den Ländern, sondern dem Bund zuzuweisen. Das Thema Verfassungspolitik auf Länderebene wurde lange Zeit von der Politikwissenschaft weitgehend ignoriert. *Werner Reutter* hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Lücke zu schließen. Im vorliegenden Jahrbuch beschäftigt er sich mit der Verfassungspolitik in Niedersachsen. Im Vergleich zu anderen Bundesländern zeigt sich in Niedersachsen ein „eher beschränkter Änderungsanspruch“: Seit 1993 wurden nur 22 verfassungsändernde Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht; im Vergleich dazu: In Sachsen sollten in einem ähnlich langen Zeitraum 71 Artikel geändert werden.

In der Rubrik „Europäische Länderberichte“ finden sich insgesamt neun Beiträge. *Bernhard Waldmann* gibt einen Überblick über die auch in den letzten Jahren fortgesetzte Diskussion um die Zukunft des Schweizerischen Föderalismus. Während alle an der Diskussion Beteiligten darin übereinstimmen, dass Reformbedarf besteht, wird der Ausgangspunkt für Reformmaßnahmen unterschiedlich gesehen; ebenso auch, welche Prioritäten bei Reformen zu setzen sind. Der Bericht informiert recht ausführlich über die von den Kantonen vertretene Position. In ihrem Monitoring-Bericht 2014-2016 werden fünf Trends/Herausforderungen (nicht zuletzt Defizite im Föderalismus-Verständnis in Politik, Medien und Öffentlichkeit) sowie fünf Handlungsfelder aufgeführt. Ergänzend wird kurz auf die Positionen des Bundes und der Städte und Gemeinden (die mehr Einbindung und Mitwirkung verlangen) eingegangen. Schließlich informiert der Beitrag über Perspektiven, die von der Wissenschaft eingebracht werden; sie beziehen sich auf den Trend zur Zentralisierung und Aufgabenverflechtung, auf die immer stärkere Dominanz der Exekutiven und die wachsende Heterogenität der Kantone, die zu einer Begünstigung kleiner Kantone führe. *Peter Bußjäger* und *Christoph Schramek* gehen der

Frage nach, warum verschiedene Anläufe zu einer Reform der österreichischen Bundesstaatlichkeit gescheitert sind und machen dafür das „föderalistische Paradoxon“ verantwortlich, welches in der Befürwortung föderaler Gliederung bei gleichzeitiger Ablehnung von Differenz, also dem Plädoyer für Vereinheitlichung, begründet liegt. Sie illustrieren dieses Dilemma an konkreten Beispielen und erinnern, wiederum mit Beispielen, an eine Vielzahl von Unitarisierungstendenzen (sowohl vertikal zwischen Bund und den Ländern, als auch horizontal zwischen den Ländern). Die Bestandsaufnahme wird durch Hinweise auf Gegenteilstendenzen ergänzt, initiiert durch innovative Landesgesetzgebung, die Nutzung des Instruments der direkten Demokratie und das Wirken von Landesrechnungshöfen. *Jürgen Dieringer* lenkt die Aufmerksamkeit auf den seit einigen Jahren unverkennbaren Trend zu mehr Zentralisierung in Ungarn, mit der die in der Anfangsphase des Transformationsprozesses eingeleiteten Schritte einer Regionalisierung und Dezentralisierung beendet und rückgängig gemacht werden sollen. Der Beitrag benennt Faktoren, die diese neue Entwicklung ermöglicht und begünstigt haben; dazu zählen die Situation der (partei-)politischen Landkarte mit der Dominanz der Partei des Ministerpräsidenten; institutionelle Neuerungen, mit denen die Zentralisierung voran getrieben werden sollte; schließlich sozioökonomische Entwicklungen und die Situation auf dem Gebiet regionaler Disparitäten. Hauptfaktor sei, dass die „konservative Wende“ in der Dezentralisierung einen Bremsklotz für die Durchführung ihres politischen Programms sieht.

*Stephanie Weiss* analysiert die Regionalwahlen von 2016 in der Tschechischen Republik unter der Fragestellung, welche Auswirkungen diese Wahlen auf das Parteigefüge des Landes, auf Koalitionsmuster auf gesamtstaatlicher Ebene und damit auf die Möglichkeiten der Politikgestaltung des Landes haben bzw. haben könnten. Sie weist auf den Erfolg einer populistischen Partei (ANO – Aktion unzufriedener Bürger) sowie auf Erfolge regionaler Gruppierungen/Listen, die sich als Alternative zu den im nationalen Parlament vertretenen Parteien verstehen, hin und identifiziert ein größeres Ausmaß an Fragmentierung als Herausforderung für die Politikgestaltung des Landes. *Carolin Zwilling* präsentiert die ganz und gar unübersichtliche Situation in Italien nach dem gescheiterten Verfassungsreferendum im Dezember 2016. Sie erläutert kurz die Gründe für das Scheitern und erörtert ausführlich deren Auswirkungen; vor allem auf den italienischen Regionalismus, also das Verhältnis Staat-Regionen; auf das Zweikammer-System und seine Zukunft; schließlich auf die Rolle des Verfassungsgerichts. Der Beitrag thematisiert abschließend, wie die Regionen auf die neue Situation reagieren: einzelne der Regionen mit Normalstatut verlangen mehr Rechte; einzelne Regionen mit Sonderstatut – vor allem im Norden des Landes – fordern eine Stärkung ihrer Stellung. Der Beitrag vermittelt anschaulich das Bild allgemeiner politischer Unsicherheit nach dem Referendumsentscheid, was die künftige Territorialstruktur des Landes und damit verknüpfte offene Verfassungsfragen (etwa zur Zweiten Kammer) betrifft. Der Beitrag von *Simon Meisch* thematisiert eine Reihe von Fragen, die sich im Vereinigten Königreich im Anschluss an das Brexit-Referendum und mit Blick auf die anstehenden Verhandlungen zwischen der Londoner Regierung und der EU stellen: wie ist es mit der Mitwirkung „devolvierter Regierungen“ und ihrer Regionalparlamente?

Könnte es in Schottland ein neues Unabhängigkeitsreferendum geben und wie wirkt sich dazu das Ergebnis der Kommunalwahlen vom Mai 2017 aus, das die Konservativen gestärkt hat? Ist der Friedensprozess in Nordirland in Gefahr, zumal sich die Bildung einer neuen Koalitionsregierung nach den Wahlen im März 2017 als schwierig erweist und die Regierung May nach dem Verlust der absoluten Mehrheit auf die Unterstützung der nordirischen DUP angewiesen ist? Der Beitrag verdeutlicht, dass die Einheit des Vereinigten Königreichs eine offene Frage bleibt.

*Klaus-Jürgen Nagel* diskutiert die neueste Entwicklung in der Frage einer möglichen Unabhängigkeit Kataloniens mit Blick auf das für Oktober 2017 von den Befürwortern einer solchen Unabhängigkeit angesetzte Referendum. Er erörtert zum einen die Hürden, die der Abhaltung des Referendums entgegenstehen, insbesondere den verfassungsrechtlich begründeten Widerspruch der Regierung in Madrid und die Rolle des spanischen Verfassungsgerichts. Zum zweiten informiert er über die Maßnahmen zur Vorbereitung der Abhaltung des Referendums in Katalonien, spricht aber auch über die Zweifel, ob das Referendum wie geplant überhaupt stattfinden wird und unterstreicht abschließend, dass die Frage der Territorialstruktur des Landes in jedem Fall auch nach dem Referendumstermin auf der politischen Tagesordnung bleibt. *Sabine Riedel* analysiert „die prekäre Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas“, deren Ursache sie „in einem bestimmten bundesstaatlichen Konzept, das einer ethnischen Teilung Vorschub leistet“, sieht. Als den zentralen konzeptionellen Mangel in der föderalen Struktur von Bosnien-Herzegowina identifiziert sie ein ethnisches Proporzsystem mit drei anerkannten Nationen, was starke Zentrifugalkräfte freisetzt. Hinzu kommen fehlende innere Souveränität sowie – als gleichsam automatische Begleiterscheinung – Einflussnahmen von außen; dazu zählt auch die EU mit ihren sicherheitspolitischen Interessen an Südosteuropa. Der Beitrag erörtert abschließend, welche Folgerungen zur Gewährleistung eines funktionierenden Bundesstaates gezogen werden sollten und unterstreicht, dass Ethnizität keine Rolle mehr spielen dürfe.

*Alexander Gorskiy* geht in seinem Beitrag der Frage nach, ob und inwiefern das Gebot der Homogenität, also einem Mindestmaß an institutioneller Übereinstimmung zwischen Bund und Gliedstaaten, im Falle der Russischen Föderation zum Tragen kommt. Als Vergleichsmaßstab nutzt der Autor die deutschsprachige Fachliteratur zum Thema. Am Ende seiner Analyse kommt er zum Ergebnis, dass das russische Bundesstaatsmodell eine „Hybridform“ darstelle und eher als „zentralistisches Gemeinwesen mit unitarischer Ordnung“ beschrieben werden müsse, weil den Föderationssubjekten eine echte „Staatsqualität“ verweigert werde.

In der Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ werden diesmal zwei Beispiele behandelt. *Wilfried Swenden* beschäftigt sich mit dem Föderalismus in Indien. Das Land, das häufig als die bevölkerungsreichste Demokratie beschrieben wird, ist gleichzeitig auch der Bundesstaat mit der höchsten Einwohnerzahl. Indien ist, wie Swenden in seinem Bericht zeigt, ein Land und ein politisches System mit zahlreichen politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen, religiösen und sprachlichen Konfliktlinien. Der Wahlsieg der Hindu-Nationalisten im Jahr 2014 gefährde, so die These des Autors, die Nachhaltigkeit Indiens als „compound, plural federal polity“. *Jörg Broschek* befasst sich in

seinem Beitrag mit den jüngsten Entwicklungen im kanadischen Föderalismus, der – wie der Autor resümiert – durch die Abfolge von Unilateralismus oder Kooperation geprägt sei. Der Beitrag resümiert zunächst das in der Ära des Ministerpräsidenten Harper (2006-2015) dominierende Föderalismus-Konzept („Open Federalism“) und erörtert dann, welche Veränderungen die Ausprägung des kanadischen Föderalismus nach dem Regierungswechsel von 2015, unter dem jetzigen Ministerpräsidenten Trudeau, erfahren hat. Er identifiziert eine Revitalisierung des „kooperativen Föderalismus“: Die neue Regierung beendet einen Kurs der Unilateralisierung seitens des Bundes und ersetzt diesen durch Zugeständnisse des Bundes gegenüber den Provinzen.

In die Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation“ sind drei Beiträge aufgenommen worden. Der erste beschäftigt sich mit der interparlamentarischen Zusammenarbeit von subnationalen Parlamenten – ein Thema, das in der Parlamentarismusforschung, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bislang kaum bearbeitet worden ist. Anhand von vier Fallbeispielen untersuchen die Autoren/innen *Annegret Eppler*, *Andreas Maurer*, *Vanessa Götzer* und *Christian Böttcher* diese neuen Formen der Kooperation und zeigen erstmals empirisch, was sich hier in der politischen Praxis beobachten lässt. Die Schweiz nimmt im politisch integrierten Europa seit der Ablehnung eines Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1992 eine besondere Rolle ein. Welche Folgen dieser rechtliche Status (Stichwort „bilaterale Verträge“) für die politische und vor allem auch wirtschaftliche Zusammenarbeit im deutsch-schweizerischen Grenzraum hat, zeigt *Michael Gerner* in seinem Beitrag anhand von vielen konkreten Beispielen aus der Praxis. Die sogenannten Eurodistrikte gehen zurück auf eine deutsch-französische Initiative aus dem Jahr 2003 – sie stehen für eine neue Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „von unten“ und dienen als „Experimentierfeld“, wie *Fabrice Gireaud* in seinem Artikel, der die Ergebnisse seiner Doktorarbeit zusammenfasst, aufzeigt.

In der Rubrik „Europäische Union/Europäische Integration“ finden sich zwei Beiträge. *Otto Schmuck* nimmt eine Bestandsaufnahme des Wirkens des Ausschusses der Regionen (AdR) im Zeitraum von Januar 2016 bis Mai 2017 vor. Der Beitrag informiert zunächst überblicksartig über die insgesamt acht Plenarsitzungen (mit Nennung der inhaltlichen Schwerpunkte, von wichtigen Gesprächspartnern und der Zahl von Stellungnahmen und Resolutionen) sowie über die Zusammensetzung nach Fraktionen. Er informiert dann über drei Schwerpunkte in der Tätigkeit des AdR: Aufarbeitung der Krisen, Brexit und Debatte um die Zukunft der EU; letzteres auf der Grundlage des Weißbuchs der Kommission. Aktivitäten des AdR auf drei Politikfeldern sollen einen Eindruck von der Breite seines Tätigkeitsspektrums geben: Jugendpolitik und Jugendarbeitslosigkeit; Halbzeitüberprüfung des Finanzrahmens 2014-2020; Zukunft der Kohäsionspolitik. Der Beitrag schreibt dem AdR nicht nur eine Rolle im EU-Entscheidungssystem zu, sondern auch beim Informationstransfer zu Regionen und Kommunen. Im zweiten Beitrag behandelt *Peter Becker* den Beginn der Debatte um die Kohäsionspolitik nach 2020. Er nennt die diesmal besonders schwierigen Rahmenbedingungen für die Diskussion (Brexit-Prozess; Finanzbedarf für neue Aufgaben; Kritik an der Effizienz der Mittelverwendung); er informiert über die Vorbereitung der Debatte durch die Auflistung von

zehn Schlüsselfragen seitens der Kommission und über die Positionierung des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und Regionen. Schließlich nennt er „absehbare“ Themenschwerpunkte der Reform-Debatte: Mittelverteilung und Prioritätensetzung; strategische Ausrichtung der Politik; Flexibilisierung; und er spricht einen möglichen Nord-Süd-Gegensatz an.

In der Rubrik „Rezensionen“ werden zwei Sammelbände vorgestellt und besprochen. *Rudolf Hrbek* informiert über den Ertrag eines an der Universität Innsbruck (interdisziplinäres Forschungszentrum Föderalismus) angesiedelten Forschungsprojekts, an dem ein Team von Autorinnen und Autoren aus ganz Europa mitgewirkt hat. Das Projekt befasst sich mit einem spezifischen Aspekt föderaler Systeme, der Kompetenzverteilung, und zielt auf die Erschließung und den systematischen Vergleich aller föderalen Kompetenzverteilungssysteme in Europa, je getrennt nach verfassungsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Analyse. Es ist ein weiteres Ziel des Projekts, Lehren für die Reform der Kompetenzverteilung im österreichischen Bundesstaat zu ziehen. *Martin Große Hüttmann* rezensiert einen Sammelband, in dem zehn Beiträge zusammengefasst sind, die sich mit den unterschiedlichen Aspekten und Dimensionen der Rolle von Städten in der Energiepolitik im EU-Mehrebenensystem auseinandersetzen.

Wir haben uns, wie in den vergangenen Jahren auch, darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autorinnen und Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denen, die uns zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; und wir begrüßen ganz herzlich auch die neuen Autorinnen und Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Weitere Worte des Dankes gehen an den Nomos-Verlag für die bewährte gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit und an Carmen Thamm (für die Frühphase auch an Miriam Keppner), der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF und Redakteurin des Jahrbuchs, für ihre engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in seinen unterschiedlichen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage. Besonders danken wir schließlich dem Bundesministerium des Inneren für den von ihm gewährten Druckkostenzuschuss zur Finanzierung dieses Jahrbuchs.

Für den Vorstand des EZFF

Martin Große Hüttmann  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im August 2017



# **1. Beitrag aus der Politik**



# Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus

*Malu Dreyer*

## 1. Einleitung

Am 2. Juni 2017 hat der Bundesrat den beiden Gesetzespaketen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – den Grundgesetzänderungen und den einfachgesetzlichen Regelungen – einstimmig zugestimmt<sup>1</sup> und damit das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss gebracht. Am Vortag hatte bereits der Deutsche Bundestag die Reform mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit in zweiter und dritter Lesung beschlossen.<sup>2</sup>

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war eines der größten Reformprojekte, das Bundesrat und Bundestag in dieser Legislaturperiode gemeinsam zu stemmen hatten. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um Regeln für die Finanzverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten, die alle staatlichen Ebenen in die Lage versetzen, ihre wichtigen Aufgaben auch nach 2020 zu erfüllen und die Schuldenbremse einzuhalten. Es wurde aber nicht nur der bundesstaatliche Finanzausgleich neu geregelt, sondern auch eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, mit denen die Aufgabenerledigung im Bundesstaat verbessert werden soll. Der Weg, der dahin geführt hat, war lang, er war hart und mehr als einmal bestand die realistische Möglichkeit, dass der Prozess scheitert. Mit dem Zustandekommen dieses Ergebnisses hat sich am Ende jedoch einmal mehr die Handlungsfähigkeit der föderalen Ordnung bewiesen. Das Ergebnis steht für die Stabilität des politischen Systems, das es vermag, trotz aller Interessengegensätze am Ende zu einer breiten Einigung zu kommen.

## 2. Ausgangssituation

Zunächst sollen einige grundsätzliche Anmerkungen zum Charakter des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gemacht werden. Dies ist insofern notwendig, als manche Aspekte dieses Charakters in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre deutlich zu kurz gekommen sind. Gleichzeitig sind sie jedoch notwendig als Referenzpunkt für eine Bewertung des Ergebnisses der Neuordnung.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich mit seinen derzeit vier Stufen – vertikale und horizontale Steuerverteilung (einschließlich Zerlegung und Umsatzsteuerverteilung), Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen – ist das System zur Verteilung der gemeinsamen Steuereinnahmen im Bundesstaat.

---

1 BR-Drs. 430 /17 und 431/17; BR-Plenarprotokoll 958, TOP 51a, S. 261 D – 280 C; S. 280B - Zustimmung (430/17), gemäß Art. 79 Abs. 2 GG, Abstimmung durch Aufruf der Länder.

2 BT-Plenarprotokoll 18/237, S. 24028B – 24028 C: Annahme in Ausschussfassung (18/11131, 18/12588), Namentliche Abstimmung, Zweidrittelmehrheit erforderlich, 455:87:61.

Der Finanzausgleich orientiert sich dabei vor allem an den im Grundgesetz definierten übergeordneten Zielen, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu garantieren und gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten. Dazu müssen die Länder finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihre verfassungsmäßigen Aufgaben, von denen viele – insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge – aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben nicht disponibel, sondern Pflichtaufgaben sind, wahrnehmen können.

Mit dem Finanzausgleich wird – entsprechend Art. 107 GG – keine vollständige Nivellierung, sondern eine Annäherung der Finanzkraft erreicht. Der Finanzausgleich ist daher keine „Entwicklungshilfe“ und der LFA keine Mildtätigkeit der finanzstarken Länder, sondern unmittelbare Folgeordnung der Gesetzgebungs- und Aufgabenzuständigkeit im Bundesstaat. Dabei werden die Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft andererseits berücksichtigt.

Denklogisch notwendige Folge eines Ausgleichs ist stets die Teilung in Empfänger und Geber. Die Verfassung verfolgt indessen keine Entwicklungsziele, wie etwa den Übergang vom Empfänger- zum Geberland. Für derartige Zwecke werden im Finanzausgleich deshalb auch keine Mittel bereitgestellt. Dies bedeutet nicht, dass die einzelnen Länder keine Anstrengungen unternehmen würden, ihre Wirtschafts- und Finanzsituation zu verbessern. Die Frage, wie gut der Finanzausgleich seinen Zweck erfüllt, kann hieran jedoch nicht gemessen werden.

Das Jahr 2019 stellt für den bundesstaatlichen Finanzausgleich eine Zäsur dar, weil viele Regelungen hierauf befristet sind: Neben dem Auslaufen des Maßstäbengesetzes, des Finanzausgleichsgesetzes und der Solidarpakt II-Regelungen sind das Ende der Kompensationsmittel nach dem Entflechtungsgesetz aus der Föderalismusreform I und das Ende der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit besonders erwähnenswert. Nicht zuletzt greift für die Länder ab 2020 endgültig die neue Schuldenregel, die ihnen eine strukturelle Neuverschuldung untersagt.

Auch wenn die obige Beschreibung der Ziele des Finanzausgleichs bei Bund und Ländern grundsätzlich Konsens ist, gibt es unterschiedliche Akzentuierungen bei der Frage, wie der geltende Finanzausgleich diesen Anforderungen gerecht wird und wie ein künftiger Finanzausgleich nach Möglichkeit ausgestaltet werden sollte. Denn im föderalen Staat gibt es unterschiedliche Interessen, die sich natürlich auch in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen niederschlagen.

Naheliegender war, dass diese Interessen bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen frühzeitig artikuliert wurden: Die finanzstarken Länder wollten einen geringeren Teil ihrer Einnahmen an andere abgeben. Demgegenüber zielten die finanzschwachen Länder darauf ab, weiterhin in der Lage sein, ihre Aufgaben überhaupt zu erfüllen. Die Stadtstaaten wollten ihre erhöhte Einwohnerwertung erhalten, während die ostdeutschen Länder ihre Einnahmeschwäche und die weit unterdurchschnittliche Finanzkraft ihrer Gemeinden berücksichtigt wissen wollten. Im Interesse der Haushaltsnotlageländer lag eine zusätzliche Unterstützung für die Sanierung ihrer Haushalte und die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer befürchteten, aufgrund fehlender gemeinsamer Sonderinteressen zu den Leidtragenden der Reform zu zählen. Das Ziel

der Ländergesamtheit bestand zudem darin, eine auskömmliche Finanzausstattung angesichts gestiegener Aufgaben in wichtigen Bereichen wie Bildung, Infrastruktur und innerer Sicherheit für die Zeit nach 2020 sicherzustellen. Der Bund wiederum hatte zwar Interesse an einem funktionierenden Finanzausgleich, wollte dafür aber möglichst wenig Mittel geben.

Damit war die Ausgangssituation denkbar komplex. Doch es war und ist wichtig, dass die Akteure im föderalen System in der Lage sind, die unterschiedlichen Interessen zusammenzubringen und abzubilden, diese als Ländergemeinschaft auch dem Bund gegenüber gemeinsam zu vertreten und so mit dem Bund gemeinsam zu Lösungen zu kommen. Dabei hatten die Akteure immer das Ziel vor Augen, sicherzustellen, dass alle Länder über eine ausreichende Finanzausstattung verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können – auch dann noch, wenn die Schuldenbremse ab 2020 für die Länder ihre volle Wirkung entfaltet.

### 3. Vorgeschichte und Verlauf

Auch wenn die 18. Legislaturperiode sicherlich prägend für die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war, begann die Diskussion um eine Reform bereits vor der Verankerung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im Jahr 2013.

In der Bundesratsdebatte am 2. Juni 2017 hat Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer daran erinnert<sup>3</sup>, dass der Prozess im Grunde begann, als im Jahr 2001 Bundestag und Bundesrat im Solidarpakfortführungsgesetz die Regelungen zum Solidarpakt II und zum künftigen Finanzausgleichsgesetz beschlossen. Diese Regelungen, die im Jahr 2005 in Kraft traten, waren von Beginn an bis 2019 befristet. Die Solidarpaktregelungen, die zur Überwindung der Teilung und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland beitragen sollten, waren für die Jahre ab 2005 degressiv ausgestaltet und sollten 2019 enden – in der Erwartung, dass sie danach nicht mehr erforderlich sind. Da vom Auslaufen des Solidarpakts II automatisch auch der bundesstaatliche Finanzausgleich betroffen sein würde, wurde auch die Geltungsdauer des Finanzausgleichsgesetzes auf diesen Zeitraum begrenzt. Somit war absehbar, dass es in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (auch wenn diese zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Solidarpakts II in den Jahren 2014 bis 2018 liegen sollte) zu Neuverhandlungen über den Finanzausgleich kommen würde.

Aber so lange sollte es dann nicht dauern: Bereits wenige Jahre nachdem der neue Finanzausgleich in Kraft getreten war, zeigten sich die finanzstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg unzufrieden mit dem, was sie selbst mit ausgehandelt hatten. Sie forderten Änderungen bereits deutlich vor 2019 mit dem Ziel, Entlastungen bei den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich zu erfahren. Andernfalls drohten sie, gegen den Finanzausgleich vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen - wie dies be-

---

3 BR-Plenarprotokoll 958, TOP 51a, S. 271 A.

reits in den 1990er Jahren geschehen war und seitens Bayern und Hessen später erneut, im Jahr 2013, erfolgte.<sup>4</sup>

Diese Entwicklung war der eigentliche Startpunkt für den Neuordnungsprozess spätestens ab dem Jahr 2009. Wenn auch die übrigen Länder das Ansinnen der drei finanzstarken mit dem Hinweis ablehnten, man habe eine Vereinbarung bis 2019 getroffen, wiederholten diese drei in regelmäßigen Abständen ihre Forderung und Drohung, so dass sich vor allem die Finanzministerien der finanzschwachen Länder veranlasst sahen, sich ab diesem Zeitpunkt auf die bevorstehenden Verhandlungen vorzubereiten.

Es war dann der damals neue baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann, der im Jahr 2011 den Wunsch äußerte, das Thema „Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ auf die Tagesordnung für die Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschef der Länder zu setzen.<sup>5</sup> In den beiden Jahren zuvor hatte die politische Diskussion außerhalb dieses Gremiums, vor allem über die Medien stattgefunden.

Im Oktober 2012 fassten die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bei ihrer Jahreskonferenz (MPK) den grundsätzlichen Beschluss für einen Neuordnungsprozess.<sup>6</sup> Demnach sollte zwischen Bund und Ländern eine einvernehmliche Lösung für die künftige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages entwickelt werden. Um diese Lösung vorzubereiten, sollte es frühzeitig Gespräche unter den Ländern und mit der Bundesregierung geben. Außerdem wurde ein Katalog mit zu bearbeitenden finanzpolitischen Fragestellungen beschlossen und die Finanzministerkonferenz gebeten, dazu eine umfassende Bestandsaufnahme und ein Meinungsbild zu erarbeiten. Dementsprechend fand sich das Thema dann 2013 im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wieder.<sup>7</sup>

Offen blieb bei dem Beschluss der MPK das Verfahren, das zur angestrebten Lösung führen sollte. Bei komplexen Themen wie der Neuordnung der Finanzbeziehungen startet das eigentliche Gesetzgebungsverfahren üblicherweise erst dann, wenn es zwischen Bund und Ländern bereits eine Einigung zu den zentralen Punkten gibt.

In der 16. Legislaturperiode hatten Bund und Länder die Föderalismusreformen I und II abgeschlossen.<sup>8</sup> Dazu war jeweils eine Kommission gebildet worden, in der Vertreter und Vertreterinnen von Bund (eigentlich: Bundestag) und Landesregierungen saßen, und die die damaligen Themen sehr grundlegend bearbeitet hatte. Deshalb war zunächst der Gedanke naheliegend, für die Neuordnung der Finanzbeziehungen eine Föderalismuskommission III einzusetzen, zumal dies inhaltlich die logische Fortsetzung der

4 Aktenzeichen Bundesverfassungsgericht: 2 BvF 1/13.

5 Vgl. Schreiben vom 20. Oktober 2011 an alle Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder; Kaminesgespräch im Rahmen der Jahres-Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs (MPK) vom 26. bis 28. Oktober 2011.

6 Vgl. Jahres-MPK vom 24. bis 26. Oktober 2012; Ergebnisprotokoll K1 Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

7 Vgl. *Bundesregierung* 2013: Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 95.

8 BGBl. 2006 I, S. 2034 und S. 2098; BGBl. 2009 I, S. 2248 und S. 2702.

Föderalismusreform II gewesen wäre, als deren zentrales Ergebnis die Schuldenbremse implementiert wurde.

Die Erfahrungen vieler Beteiligter mit den vorherigen Föderalismuskommissionen, die für ein unzureichendes Verhältnis von Aufwand und Ertrag eines solchen Gremiums sprachen, haben dann letztlich zu dem Wunsch geführt, einen anderen Weg zu beschreiben.

Zahlreiche Runden in unterschiedlicher Zusammensetzung – Länder Ost und West, Bund, Fachpolitiker und Fachpolitikerinnen, Regierungschefs und Regierungschefinnen – fanden sich in der Folge zu unzähligen Sitzungen zusammen, um intensiv über die verschiedenen Regelungsbereiche und mögliche Lösungen zu beraten. Eine systematische, grundlegende Debatte, aus der grundsätzliche Kriterien für die künftige Aufgaben- und Finanzverteilung im Bundesstaat abgeleitet werden konnten, fand jedoch nicht statt.

Diese Vorgehensweise führte dazu, dass die Mitglieder des Deutschen Bundestages – anders als zuvor bei den Föderalismusreformen – in die Verhandlungen nicht direkt und von Beginn an einbezogen waren. Es ist verwunderlich, dass dies von den Abgeordneten nicht wahrnehmbar kritisiert wurde. Erstaunlich war vor diesem Hintergrund der artikulierte Gestaltungsanspruch der Fraktionen, als es schließlich ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Gesamtpaket gab und es für grundsätzliche Diskussionen zu spät war.

In der neuen Legislaturperiode ab 2013 folgte eine Reihe von Gremiensitzungen von Bund und Ländern, in denen die Beratungen fortgesetzt wurden. Dies führte letztlich zu dem Vorschlag und Wunsch der Bundesregierung, dass sich die Länder zunächst untereinander auf ein neues Finanzausgleichssystem einigen sollten, um auf dieser Grundlage dann in die Verhandlungen mit dem Bund einzutreten.

Im Dezember 2015 erfolgte die Einigung unter den Ländern auf einen neuen Finanzausgleich, der – in der Betrachtung des Bundes – „zusätzliche“ Bundesmittel (auf diesen Aspekt wird noch eingegangen) von rund 9,5 Milliarden Euro pro Jahr für die Länder vorsah. Insbesondere das Bundesministerium der Finanzen zeigte sich informell wenig begeistert von den Inhalten, reagierte darauf aber – wie auch die übrige Bundesregierung – lange nicht offiziell. Erst im Herbst 2016 gab es dann einen Vorschlag der Bundesregierung mit „Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“.

Alle Versuche des Bundes, das austarierte Finanzpaket der Länder noch einmal aufzuschnüren, wurden von diesen als nicht realisierbar zurückgewiesen. Dies führte letztlich dazu, dass der Bund die Lösung zum Finanzausgleich so akzeptierte und im Oktober 2016 eine Einigung unter den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern zu Stande kam, für die sich die Länder auf eine Reihe der Vorschläge des Bundes zu Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung einließen.

Es folgte eine Reihe von Bund-Länder-Runden der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramts zur Umsetzung dieser Einigung durch konkrete Änderungen des Grundgesetzes und einfachgesetzlicher Anpassungen. Schließlich kam es im Dezember 2016 zwischen den Regierungschefinnen und Regierungschefs zu einer Verständigung auf die konkreten Grundgesetzänderungen und

die Eckpunkte für die einfachgesetzliche Umsetzung.<sup>9</sup> Diese bildeten die Grundlage für die noch im selben Monat vorgelegten beiden Gesetzentwürfe der Bundesregierung.<sup>10</sup>

#### 4. Die Einigung

Hier soll nur kurz auf die wichtigsten Elemente im Verhältnis zwischen den Ländern (horizontal) und im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern (vertikal) eingegangen werden:

Der bisher zweistufige horizontale Ausgleich zwischen den Ländern wird ab 2020 auf einer Stufe konzentriert und vereinfacht. Dazu wird der so genannte Umsatzsteuer-vorwegausgleich, bei dem bislang bis zu einem Viertel des Umsatzsteueranteils der Länder zu einem ersten Ausgleich der Finanzkraft verwendet wird, in seiner bisherigen Form abgeschafft. Der Länderfinanzausgleich, der bisher aus im Haushalt vereinnahmten Finanzmitteln der Länder nach Verteilung der Umsatzsteuer geleistet wird, wird künftig abhängig von der relativen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer abgewickelt. Der Ausgleich erfolgt dabei anders als bisher mit einem linearen Tarif von 63 Prozent.

Bei diesem Ausgleich wird die kommunale Finanzkraft künftig zu 75 Prozent, statt wie bisher zu 64 Prozent berücksichtigt. Die erhöhte Einwohnerwertung der Stadtstaaten und der dünn besiedelten ostdeutschen Länder bleibt erhalten. Die bergrechtliche Förderabgabe wird nur noch zu 33 Prozent bei der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt.

Auch im vertikalen Verhältnis der Länder zum Bund ändert sich vieles:

Die Länder erhalten einen um 4,02 Milliarden Euro höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Die bisherigen Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz werden dabei als Festbetrag in Umsatzsteueranteile umgewandelt. Der Restbetrag von 1,42 Milliarden Euro wird dynamisiert.

Die Ausgleichsintensität und die Reichweite der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden erhöht. Neu sind die Forschungs-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Finanzschwachen Ländern, die bislang als öffentliche Forschungsstandorte im Bundesvergleich erheblich benachteiligt und so von Finanzströmen abgekoppelt waren, wird auf diese Weise erstmals zumindest ein finanzieller Ausgleich gewährt. Neu sind außerdem die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum ergänzenden Ausgleich von Finanzkraftunterschieden auf Gemeindeebene, wovon fast ausschließlich die ostdeutschen Länder profitieren. Zudem finanziert der Bund Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro pro Jahr. Vereinbart wurde außerdem, dass der Stabilitätsrat künftig auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwacht.

<sup>9</sup> Vgl. Ministerpräsidentenkonferenz vom 8. Dezember 2016.

<sup>10</sup> BT-Drs. 18/11131 und 18/11135.

Fortgeführt werden das GVFG-Bundesprogramm, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit und zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung sowie die Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafentlasten.

Für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat werden die Weisungsrechte des Bundes in der Steuerverwaltung (insbesondere beim IT-Einsatz) gestärkt. Es erfolgt eine Neuorganisation der Bundesfernstraßenverwaltung, indem die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen auf die unmittelbare Bundesverwaltung übergeht, wozu dort eine privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft gegründet wird. Außerdem wird durch den Bund ein zentrales Bürgerportal eingerichtet, über das auch die Länder ihre Online-Dienstleistungen bereitstellen.

Im Bereich Bildung kommt es zu einer teilweisen Aufhebung des so genannten Kooperationsverbots. Der Bund soll künftig wichtige Investitionen von finanzschwachen Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur mitfinanzieren dürfen. Und schließlich werden die Regelungen zum Unterhaltsvorschuss durch die Erhöhung der Altersgrenze und einer unbegrenzten Bezugsdauer im Sinne der Betroffenen weiterentwickelt.

## 5. Bewertung

Bund und Länder hatten in den vergangenen Jahren eine große Aufgabe zu lösen: mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die notwendige Finanzausstattung fair und solidarisch zu gewährleisten – unter den Ländern, aber auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Nach langem Ringen ist dies gelungen. Entscheidend war für diesen Erfolg auch, dass die Länder an entscheidenden Stellen geschlossen eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund vertreten haben, und dass es unter den Ländern keine Verlierer gibt.

Ausweislich der Gesetze stellt der Bund für den Finanzausgleich rund 9,5 Milliarden Euro pro Jahr zur Verfügung; mit leicht steigender Tendenz in den Folgejahren. Die Länder sind dem Bund im Rahmen der Kompromissfindung dankbar, dass er sich hier engagiert. Zumal die Summe über der liegt, die der Bund ursprünglich zur Verfügung stellen wollte. Zur richtigen Einordnung dieser Summe sind jedoch zwei Aspekte wichtig: Zum einen handelt es sich bei den 9,5 Milliarden Euro um eine Bruttobetrachtung. Sie enthält Zahlungen des Bundes, die eigentlich 2020 entfallen sollten, jetzt aber der Höhe nach fortgesetzt werden; zum Beispiel die Entflechtungsmittel oder das GVFG-Bundesprogramm. Betrachtet man, welche *zusätzlichen* Leistungen der Bund tatsächlich zugunsten der Länder erbringt, dann sind das nur rund 4,1 Milliarden Euro.

Zum anderen bezieht sich selbst dieser Betrag auf einen Vergleich im Jahr 2019. Zur Wahrheit gehört aber auch: Vergleicht man die Finanzausgleichssysteme 2005 und 2020, dann kommt es keineswegs zu einer höheren Belastung des Bundes, ganz im Gegenteil: Durch die degressive Ausgestaltung der Mittel für die ostdeutschen Länder im Solidarpakt II wurden der Ländergesamtheit in der vertikalen Finanzverteilung seit 2005 sukzessive Mittel entzogen. Im Jahr 2019 werden es 13 Milliarden Euro (nur für dieses Jahr) sein, die der Bund im Vergleich zu 2005 weniger an die Länder gibt. Gleichzeitig

übersteigt das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag bereits seit 2012 die Zahlungen des Bundes an die ostdeutschen Länder.

Der Bund befindet sich also seit Jahren in einer Situation steigender Soli-Einnahmen und sinkender Zahlungen im Solidarpakt II. Selbst wenn man die aufsummierten Beträge dieser Entwicklung unberücksichtigt lässt und nur das Jahr 2019 betrachtet, leistet der Bund nicht (netto) 4,1 Milliarden Euro mehr, sondern wird – wenn man die derzeit offene künftige Verwendung des Soli außer Acht lässt – um neun Milliarden Euro auf Kosten der Ländergesamtheit entlastet. In der Gesamtbetrachtung aber gewährleistet das Reformpaket, dass die Länder dennoch ihre Aufgaben auch nach 2019 sinnvoll wahrnehmen können und unser föderales System für die Zukunft gewappnet ist. Die Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann auf dieser Grundlage sichergestellt werden. Die Eigenständigkeit der Länder ist durch die Sicherung und Stärkung ihrer Finanzkraft gefestigt worden.

Gleichzeitig sieht das Reformpaket eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Aufgabenerledigung im Bundesstaat zu verbessern. Es ging auch darum, Aufgaben und Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern zu überdenken sowie entsprechend den aktuellen Herausforderungen, das heißt dort, wo es gut begründbar und notwendig ist, ein Stück weit neu zu definieren und zuzuweisen. Auch das ist es, was föderale Strukturen auszeichnet: die regelmäßige Anpassung des bundesstaatlichen Regelwerks an die aktuellen Entwicklungen und die Herausforderungen der Zeit.

Die Reform, insbesondere die des Finanzausgleichs, wurde vielfach unter anderem als „Selbstentmachtung der Länder“, „Entsolidarisierung unter den Ländern“ und „Schritt in Richtung Zentralstaat“ kritisiert. Diese Kritik ist nicht zutreffend. Denn die Länder bekennen sich ausdrücklich zum solidarischen Ausgleich untereinander. Diese Solidarität zwischen den Ländern wird auf eine neue Grundlage gestellt: Der Ausgleich zwischen den Ländern erfolgt nun auf einer einzigen Stufe; und zwar über die Umsatzsteuer. Dabei handelt es sich eben nicht – wie vielfach behauptet wird – um eine Zuteilung des Bundes, also eine grundlegende Vertikalisierung des Ausgleichs. Es bleibt bei einem Ausgleich zwischen den Ländern über Umsatzsteueranteile, die nach der Steuerverteilung den Ländern gehören.

Der angemessene Ausgleich der Finanzausstattung – das zentrale Element zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse – wird wie in der Vergangenheit im Zusammenspiel von vertikalem und horizontalem Ausgleich erreicht. Im Jahr 2020 wird der horizontale Ausgleich voraussichtlich ein Volumen von rund 16 Milliarden Euro haben. Damit erfolgen zwei Drittel des Ausgleichs weiterhin unter den Ländern. Bisher sind dies rund 80 Prozent.

Dabei ist auch zu bedenken, dass mit dem Reformpaket in der Struktur der Finanzbeziehungen die deutsche Einheit vollendet wurde. Die Ausgleichssysteme seit 1995 bzw. seit 2005 waren mit dem Solidarpakt I und dem Solidarpakt II jeweils von zusätzlichen Zahlungsströmen des Bundes flankiert, um den ostdeutschen Ländern die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Dies wird künftig – obwohl gerade bei der Steuerkraft erhebliche Unterschiede zu den Westländern fortbestehen – nicht mehr der Fall sein.