

Benjamin-Immanuel Hoff

# Föderalismusreform in der Haushaltsnotlage

Perspektiven der Modernisierung  
bundesstaatlicher Ordnung



**Nomos**

Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Einleitung	12
Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsgang	12
Quellenlage	17
1. Unitarisierung und Reformbemühungen im deutschen Bundesstaat	19
1.1. Der Parlamentarische Rat vor der Entscheidung über Unitarisierung oder Dezentralisierung	21
1.2. Die Pfadabhängigkeit der Föderalismusreform	28
1.3. Potenziale und Defizite der Politikverflechtung	32
3.1. Politisch-bürokratische Interessen an der Politikverflechtung	35
3.2. Das Interesse der Staatskanzleien und Finanzressorts an der Politikverflechtung	37
3.3. Konfliktregulation durch Aushandlungsprozesse	38
3.4. Der zweifelhafte Nutzen der Politikverflechtung	39
1.4. Politikverflechtung konkret – Der Bundesrat	41
4.1. Der Funktionswandel des Bundesrates	42
4.2. Der mächtige Bundesrat?!	45
4.3. Die „vertikalen Fachbruderschaften“	45
4.4. Der Bundesrat als „Reformblockade“	46
1.5. Wandel und Einfluss des Parteiensystems auf die Föderalismusreform	48
5.1. Entwicklungsdynamiken föderativer Systeme	49
5.2. Konsequenzen regionalisierter Parteiensysteme	51
5.3. Parteien als Reformkraft oder –verhinderer?	65
1.6. Einheitliche bzw. gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet: Verfassungsauftrag oder „nur“ politisches Ziel?	66
6.1. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsgebot	67

6.2. Konkretisierung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Raumordnungspolitik und Wandel des jüngeren Raumordnungsverständnisses	75
6.3. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Finanzverfassungsrecht	82
2. Bestrebungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung seit Mitte der 90er Jahre	85
2.1. Vorschläge zur Reform des Föderalismus aus Parteien und Kommissionen	89
1.1. Vorschläge der Länder Bayern und Baden-Württemberg	89
1.2. Vorschläge der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Stiftung Soziale Marktwirtschaft	90
1.3. Vorschläge der Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“	93
1.4. Vorschläge der grünen Realos Oswald Metzger und Christine Scheel	97
2.2. Bestrebungen der Landesregierungen zur Föderalismus-Reform	99
2.1. Arbeitsgruppe Finanzen	100
2.2. Die Arbeitsgruppe Innerstaatliche Kompetenzordnung	101
2.3. Enquetekommissionen in den Landesparlamenten zur Föderalismusreform	103
3.1. Enquete-Kommission des Hessischen Landtages „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“	104
3.2. Enquete-Kommission des Bayrischen Landtages „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“	107
3.3. Enquete-Kommission des Landtages Niedersachsen zu „Künftige Aufgaben des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts“	110
2.4. Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente	115
2.5. Die Bundesstaatskommission von Bundestag und Bundesrat	116
5.1. Aufgabenstellung, Zusammensetzung und Tätigkeit der Kommission	117
5.2. Ergebnisse der Bundesstaatskommission	123
5.3. Das nicht überraschende und doch unerwartete Scheitern der Bundesstaatskommission	139
2.6. Erste Stufe der Föderalismusreform und Fortgang der Debatte über die bundesstaatliche Ordnung	145
6.1. Diskussion der Föderalismusreform-Gesetze in Bundestag und Bundesrat	148
6.2. Anlauf zur zweiten Stufe der Föderalismusreform	152
3. Länderhaushalte in der Notlage – die Kosten unterlassener Strukturreformen im Bundesstaat	159

3.1. Kreditpolitik im föderalen Staat und Entwicklung der Länderhaushalte	160
1.1. Kommunale Stabilitäts- und Kreditpolitik	161
1.2. Rahmen der Kreditpolitik deutscher Bundesländer	163
1.2.1 Berliner Verfassungsgerichtshofentscheidung vom 31. Oktober 2003	165
1.2.2. Staatsverschuldung in den ostdeutschen Ländern	170
1.3. Haushaltsentwicklung von Ländern und Gemeinden in den neunziger Jahren	174
3.2. Krise des föderalen Finanzsystems - Extreme Haushaltsnotlagen von Bundesländern	177
2.1. Die Feststellung der extremen Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlandes	179
2.1.1. Hintergründe der Haushaltsnotlage im Saarland	182
2.1.2. Hintergründe der Haushaltsnotlage in Bremen	185
2.1.3. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur extremen Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlandes	188
2.2. Die extreme Haushaltnotlage Berlins	190
2.2.1. Ursachen der Haushaltsnotlage Berlins	193
2.2.2. Widerspruch des Bundes und der Länder zur Haushalts- notlageklage Berlins	200
2.2.3. Die Definition der extremen Haushaltsnotlage im Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2003	202
4. Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung von Haushaltsnotlagen – unverzichtbar aber bislang erfolglos	205
4.1. Die Sanierungshilfen für Bremen und Saarland 1994-2004	206
1.1. Bestandsaufnahme der Sanierungszahlungen im Finanzplanungsrat	207
1.2. Die Sanierungsstrategie Bremens	209
1.3. Die Sanierungsstrategie des Saarlandes	213
4.2. Perspektiven der Haushaltsnotlageländer nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 19. Oktober 2006	216
2.1 Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium	217
5. Neugliederung des Bundesgebietes und Reform der Finanzverfassung – notwendiger Doppelpass zur Modernisierung des Bundesstaates	223
5.1. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland	223
1.1. Die Kosten des Vollzugs von Bundesgesetzen in der Bundesstaatskommission	225

1.2. Mischfinanzierungen und Möglichkeiten ihrer Reform	235
1.3. Subventionen und Möglichkeiten ihres Abbaus	253
5.2. Die Steuerverteilung im Bundesstaat	263
2.1. Modelle der Steuerverteilung	264
5.2.2. Die Steuerverteilung in Deutschland und Möglichkeiten ihrer Reform	265
2.3. Die steuerpolitische Debatte in der Bundesstaatskommission	281
5.3. Finanzausgleichsreform – Durchsetzung des Machbaren oder reformbedürftiges Stückwerk?	291
3.1. Funktionsweise des bundesstaatlichen Finanzausgleiches	292
3.2. Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches seit 1990	294
3.3. Die Novellierung des Länderfinanzausgleichs 1999-2001 und die geplante Festschreibung des Solidarpakts II im Grundgesetz	298
5.4. Handlungsbedarf in der Finanzverfassung	302
5.5. Die verhinderte Neugliederung des Bundesgebietes als strukturelles Föderalismusproblem	306
5.1. Richtbegriffe und Maßstäbe der Länderneugliederung	306
5.1.1. Das Kriterium der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“	308
5.1.2. Das Kriterium der „finanziellen Leistungsfähigkeit“	312
5.1.3. Das Kriterium der „politischen Leistungsfähigkeit“	313
5.1.4. Das Kriterium der „administrativen Leistungsfähigkeit“	315
5.1.5. Das Kriterium der „gesamstaatlichen Machtverteilung“	317
5.1.6. Das Kriterium der „wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit“	319
5.1.7. Das Kriterium der „landsmannschaftlich-kulturellen Verbundenheit“	320
5.2. Neugliederungen - Eine lange Kette von Misserfolgen	321
5.2.1. Die Neugliederungsdebatte vor Entstehung der Bundesrepublik Deutschland	321
5.2.2. Die Neugliederungsdebatte bis zur Entstehung des Grundgesetzes	323
5.2.3. Die Amputation des Neugliederungsauftrages in der Verfassung	328
5.2.4. Das Zwischenhoch: Die Bildung des Landes Baden-Württemberg	329
5.2.5. Verdienstvolle Tätigkeit und missachtete Ergebnisse – Die Ernst-Kommission	332
5.2.6. Die Verfassungsänderung von 1976	343
5.2.7. Die Länderneubildung in Ostdeutschland	345
5.2.8. Die Verfassungsänderung von 1994	348
5.3. Nordwestdeutschland – Keine Modellregion	350
5.4. Kooperation als mögliche Alternative zur Länderneugliederung	352
5.4.1. Vorteile einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein	353
5.4.2. Probleme einer Fusion der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein	354

5.4.3. Kooperation als zweitbeste Lösung	355
5.4.4. Grenzen der Länderkooperation in Nordwestdeutschland	358
5.5. Vorschläge für eine Neugliederung des Bundesgebietes und Schwierigkeiten ihrer Durchsetzung	359
5.5.1. Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes	359
5.5.2. Sechs Gründe für das Scheitern von Länderfusionen	366
6. Zusammenfassung: Modernisierung des kooperativen Föderalismus - mit der Bundesstaatsreform nicht abgeschlossen	371
6.1. Reform der Finanzverfassung und Neuorientierung der Stabilitätspolitik	372
6.2. Neugliederung des Bundesgebietes und modifizierter Umgang mit den Haushaltsnotlageländern	374
Literaturverzeichnis	374
Gutachten, Drucksachen, Stellungnahmen	376
Monographien, Aufsätze	383
Graue Literatur	397
Zeitungsartikel	398