

Vorwort

Das Heft 8 der „Mitteilungen“ des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung enthält im wesentlichen die überarbeiteten und zum Teil erweiterten Referate und Beiträge, die auf einem – zusammen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens veranstalteten – Tagesseminar am 9. Januar 1997 über das Thema „*Gemeinden und Landkreise im Bundesstaat. Die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung im föderativen Aufbau der Bundesrepublik*“ vorgetragen worden sind (vgl. DIF-Mitteilungen, Heft 7, S.76). Vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Binnengliederung Deutschlands und des verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung waren die Funktionen der Gemeinden und Landkreise, die Finanzierung ihrer Aufgaben und insbesondere ihre Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen Gegenstand der sowohl wissenschaftlich wie verwaltungspraktisch ausgerichteten Erörterungen. Diese Verbindung von Theorie und Praxis wurde über die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises erreicht, der aus Wissenschaftlern sowie Vertretern der Landesregierung, des Landtages und der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bestand, und führte für alle Anwesenden zu einem außerordentlich fruchtbaren und anregenden Gedankenaustausch.

Einleitend sprach *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider* (DIF, Universität Hannover) über „Inhalt und Funktion der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Die Rolle und Bedeutung der Gemeinden und Landkreise im föderativen (Verwaltungs-)System der Bundesrepublik Deutschland“. Er sprach sich entschieden für ein „funktionelles“ (nicht nur institutionelles) Verständnis der Gemeindeautonomie aus. Ihren vielfältigen Gefährdungen (durch staatliche Reglementierung, Misch- oder Verbundverwaltung, Überörtlichkeit von Aufgaben, Unterfinanzierung) könne nicht dadurch begegnet werden, daß die kommunale Ebene neben Bund und Ländern als echte „dritte Säule“ im Verwaltungsaufbau betrachtet werde, sondern nur durch eine verstärkte Mitwirkung und Beteiligung der Kommunen an sie betreffenden staatlichen Aufgaben.

Anschließend widmete sich *Prof. Dr. Jörn Ipsen* (Universität Osnabrück) dem Thema „Der eigene und übertragene Aufgabenbereich der Gemeinden und Landkreise. Zum Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Eigenverantwortung und gesetzlicher Fremdbestimmung“. Er hielt zwar die Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis als solche für „verfassungsrechtlich determiniert“, nicht aber die Zuweisung einzelner Aufgaben zum einen oder anderen Bereich, die in erster Linie der staatliche Gesetzgeber vorzunehmen habe. Die Kommunen könnten sich aber gegen ein Übermaß an Aufgabenzuweisung (zumal ohne ausreichende Kostenerstattung) verfassungsgerichtlich zur Wehr setzen.

Daran anknüpfend behandelte *Prof. Dr. Kay Waechter* (Universität Hannover) das „System der Finanzierung kommunaler Aufgaben. Zum Erfordernis der angemessenen Finanzausstattung bei bundes- und landesgesetzlich geregelten Aufgabenbereichen“. Er machte bei der Gemeindefinanzierung einen strukturellen Reformbedarf aus, wandte sich aber zugleich gegen einen Übergang zum Prinzip der Gesetzeskausalität und empfahl statt dessen eine grundlegende Aufgabenkritik, die sowohl die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben betreffe (und daher Sache der Kommunen sei) als auch die gesetzlichen Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis. Vor allem müsse die Regelungsdichte entsprechender Bundes- oder Landesgesetze überprüft werden; häufig seien Rahmenregelungen ausreichend.

Den Abschluß des Seminars bildete ein Referat von *Dr. Klaus Seidel* (Universität Hannover) über „Die Beteiligung der Kommunen an der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie an höherstufigen Verwaltungsentscheidungen. Formen der kommunalen Partizipation und Reformperspektiven“. Dabei zog er nicht nur die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen am Vorschriftenerlaß in

Betracht, sondern beschäftigte sich auch mit weiterreichenden Reformüberlegungen, etwa mit dem Vorschlag einer „Kommunalkammer“ auf Bundes- oder Landesebene, der Beteiligung von Kommunalvertretern mit beratender Stimme im Bundesrat oder in dessen Ausschüssen sowie mit einer verstärkten Einbeziehung der Gemeinden in Planungsverfahren und Organisationsentscheidungen von Bund und Ländern, etwa in Form von Anhörungs-, Äußerungs- oder Gutachterrechten.

Neben den üblichen Institutsmitteilungen (S. 53 ff.) enthält das vorliegende Mitteilungsheft außerdem einen Bericht von *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider* über „Die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands im Jahre 1997“ (vorveröffentlicht im „Jahrbuch der Autonomen Gemeinschaften“, das vom Institut für Öffentliches Recht der Universität Barcelona herausgegeben wird) und *Dr. Rainer Schuckarts* Rezension über das Buch von Udo Wengst: *Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie*, Oldenbourg Verlag, München 1997. Für die Betreuung und redaktionelle Bearbeitung dieses Heftes sei Herrn *Dr. Klaus Seidel* und Frau *Bärbel Hirsch* herzlich gedankt.

Hannover, im August 1998

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

I. Beiträge zum Schwerpunkt Gemeinden und Landkreise im Bundesstaat

1. Inhalt und Funktion der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung

Die Rolle und Bedeutung der Gemeinden und Landkreise im föderativen (Verwaltungs-) System der Bundesrepublik Deutschland

Prof. Dr. Dr .h.c. Hans-Peter Schneider

1. Die verfassungsrechtlichen *Grundlagen* der kommunalen Selbstverwaltung sind klar: Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes sieht eine „Allzuständigkeit“ der Gemeinden für örtliche Angelegenheiten, genauer: für „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ vor, einschließlich der Gewährleistung finanzieller Eigenverantwortung. Im Rahmen der Verfassungsreform von 1994 ist ja ein weiterer Satz in Artikel 28 Absatz 2 eingefügt worden. Dieser Satz hat meines Erachtens noch nicht die Bedeutung erlangt, die er haben müßte und nach Auffassung derjenigen, die damals in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat saßen, auch haben sollte. Er ist sehr zurückhaltend formuliert und lautet: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“ Was sind aber die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“? Ist damit nur ein Anspruch auf „Grundfinanzierung“ bzw. „Grundausrüstung“ gemeint, oder liegt der Akzent auf der „finanziellen Eigenverantwortung“ für die kommunalen Aufgaben? Ich denke, letzteres war gemeint. Es lag diesem Zusatz schon damals die Vorstellung zugrunde, daß hier auch für die Gemeinden eine Art „Konnexitätsprinzip“ verankert werden sollte, wie wir es ja in Artikel 104 a Absatz 1 GG für Bund und Länder finden. Der Aufgabenverantwortung der Gemeinden soll auch nunmehr eine finanzielle Eigenverantwortung entsprechen.

2. Wenn man nun zu *Inhalt und Funktion* der kommunalen Selbstverwaltung etwas sagen soll, dann kann man – wie allgemein bekannt – zwischen einem substantiellen, einem funktionellen, institutionellen Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung unterscheiden. So wird das jedenfalls in der Literatur dargestellt. Der substantielle Ansatz, die sog. Kernbereichstheorie, nach der lediglich ein „nucleus“ kommunaler Aufgabenerfüllung verfassungsrechtlich geschützt sein soll, gilt heute als weitgehend überholt, weil eigentlich niemand hinreichend klar bestimmen kann, was den „Kernbereich“ der kommunalen Selbstverwaltung ausmacht und was lediglich zum „Randbereich“ gehört. Dabei ersetzt meistens die Behauptung eine Begründung. Daher sind heute nur noch der funktionelle und der institutionelle Ansatz ernsthaft im Gespräch. Wenn man die letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kritisch würdigt – ich denke insbesondere an den Beschluß zu den kommunalen Frauenbeauftragten – scheint sich hier der institutionelle Ansatz durchgesetzt zu haben, der im Grunde die kommunale Selbstverwaltung weitgehend aushöhlt oder auflöst. Denn es bleibt dabei außer einem allgemeinen Bekenntnis zur Gemeindeautonomie „in ihrer geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen“ von der kommunalen Allzuständigkeit praktisch nichts mehr übrig. Wenn als Maßstab für staatliche Eingriffe, also für die Reichweite des Gesetzesvorbehalts, nur noch offenkundige, evidente Verstöße gelten sollen, bleibt abgesehen von Sonntagsreden über die Institution der kommunalen Selbstverwaltung von der kommunalen Selbstverwaltung nichts mehr übrig. Deshalb ist der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Parallelentscheidung zu den kommunalen Frauenbeauftragten dieser Auffassung ausdrücklich nicht gefolgt. Der Staatsgerichtshof war der Meinung, daß das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Prüfungsmaßstab für staatliche Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung weiterhin zentrale Bedeutung hat. Demzufolge ist hier nach Eingriffsintensität oder Eingriffsdichte zu differenzieren und neben der Geeignetheit des Eingriffs sowie seiner Erforderlichkeit selbstverständlich auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu prüfen.

Ich selbst würde eigentlich eher dem funktionellen Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung folgen wollen, mit der Konsequenz, daß man dann eine Art von Verbundtheorie – die natürlich auch ihre Schwierigkeiten hat – entwickeln muß, die bei der bürgerschaftlichen Mitwirkung und Mitverwaltung ansetzt, wobei dann aber nicht klar erkennbar wird, was nun örtlich und was überörtlich ist. In einem sozialen Leistungsstaat lassen sich lokale und zentrale Aufgaben außerordentlich schwer trennen. Fast alle örtlichen Angelegenheiten haben überörtliche Dimensionen oder umgekehrt. Deshalb, denke ich, muß die kommunale Selbstverwaltung eher unter demokratischen Aspekten verstanden werden als Element oder Instrument bürgerschaftlicher Mitverwaltung, wobei die gemeinsame Aufgabenerledigung von Staat und Kommunen, die Kooperation, nach dem Subsidiaritätsprinzip im Vordergrund stehen muß. Allerdings birgt ein solch funktioneller Ansatz natürlich auch die Gefahr, daß letztlich alles delegierbar und verschiebbar wird, von Staat zu Kommunen und zurück, und mehr oder weniger nach finanziellen Gesichtspunkten auch verschoben wird. Der Staat übernimmt gern Aufgaben (oder zieht sie wieder an sich), die nichts kosten, und überträgt den Gemeinden Aufgaben, für die er die Finanzierung ablehnt.

3. Damit komme ich zu den *Gefährdungen* der kommunalen Selbstverwaltung, die Ihnen ja allen bestens bekannt sind. Hier haben wir es aus meiner Sicht im wesentlichen mit vier Hauptproblemen zu tun, die wir auch diskutieren sollten.

a) Das erste Hauptproblem scheint mir zu sein: die Einengung des kommunalen Handlungs- und Entscheidungsspielraumes durch staatliche Reglementierung. Hier geht es um die zunehmende „Verrechtlichung“ auch der kommunalen Selbstverwaltung, um die Zunahme zentraler oder regionaler Planung und um das Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Die Unitarisierungs- und Zentralisierungstendenzen auf der einen sowie die Bedeutungsverluste der Länder auf der anderen Seite wirken sich letztlich auch auf die Kommunen aus, wobei die Dominanz des Bundes trotz oder vielleicht gerade wegen seines europäischen Engagements ständig steigt. Das spüren die Kommunen überall, weil auch bei ihnen der Zuwachs an Belastungen bei der Ausführung von Bundesgesetzen unverkennbar ist. Hier fühlen sich die Länder meist gar nicht zuständig und weisen in der Regel auch das Ansinnen der Kommunen zurück, insoweit irgendwelche Finanzierungsverantwortung zu übernehmen, obwohl die entsprechenden Bundesgesetze meist nur mit Zustimmung der Länder im Bundesrat zustande gekommen sind. Schließlich ist auch eine erhebliche Zunahme der staatlichen Mitwirkungs-, Genehmigungs- oder Sanktionsvorbehalte zu verzeichnen. Wir haben es ja heute mit einer Situation zu tun, in der eine klare Trennung zwischen kommunaler Eigenverantwortung und staatlicher Aufsicht kaum noch existiert, sondern die Gemeinden vielmehr in ein enges Geflecht von Genehmigungs-, Mitwirkungs- und Sanktionsvorbehalten staatlicherseits eingeschnürt sind, die den kommunalen Handlungsspielraum verengen und zu einer erheblichen Bürokratisierung und Entfremdung der bürgerschaftlichen Mitverwaltung geführt haben, über deren Sinn und Zweck man noch einmal nachdenken könnte.

b) Das zweite „Sorgenkind“ der Kommunen ist die Misch- und Verbundverwaltung, die sich inzwischen auch im Verhältnis von Land und Gemeinden durchgesetzt hat und die natürlich, gerade wenn man ein funktionelles Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung favorisiert, zu einem besonderen Problem wird: die Verwaltung sog. gemeinsamer Angelegenheiten, die – ähnlich den Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz (vgl. Art. 91 a und b GG) – auch zu einem solchen Verwaltungsverbund zwischen Ländern und Gemeinden führt. Es gibt inzwischen einen weitgehenden „Planungsverbund“, was etwa die Raumordnung und Landesplanung angeht, es gibt auch einen „Finanzverbund“ und einen „Personalverbund“. Damit ist das Thema der Politikverflechtung auch für die kommunale Selbstverwaltung von ausschlaggebender Bedeutung. Es ist bisher weitgehend nur im Verhältnis von Bund und Ländern bearbeitet worden, aber nicht im Verhältnis Land/Kommunen. Auch hier finden wir aber ein hohes Maß an Politikverflechtung vor. Auch hier wäre also die Frage zu stellen, ob nicht das Trennprinzip wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden sollte.

c) Als dritter Problembereich fällt aus meiner Sicht ein Bedeutungswandel von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ins Gewicht. Wir können sozusagen das territorial-funktionale Gliederungsprinzip nach dem Kriterium der „Örtlichkeit“ nicht mehr durchhalten. Das ist weitgehend unmöglich geworden. Und die Frage ist, welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Schon die Errichtung eines Theaters wäre nicht zu verantworten, wenn man nicht davon ausgehen könnte, daß das Theater einen weiteren Einzugsbereich hat und die Einwohnerschaft umliegender Gemeinden bei seiner Kalkulationen berücksichtigt. Diese Problematik wird meist mit irgendwelchen Kooperationsvereinbarungen oder mit Kooperationen in Form von Gemeinde- oder Zweckverbänden gelöst, allerdings nicht immer zureichend. Ein weiteres Thema in diesem Zusammenhang: die Dezentralisierung von Aufgaben. Dezentralisierung als politisches Ziel ist sicher generell erwünscht; sie geht dann aber meist zugleich mit einer Zentralisierung anderer Aufgaben einher, wobei sich ein eigentümlicher Widerspruch ergibt, auf den bereits hingewiesen wurde. Wir haben es ja nicht nur mit einer Aufgabenverlagerung des Staates auf die Gemeinden, des Landes auf die Gemeinden zu tun, sondern auch umgekehrt mit einem Entzug von Aufgaben, die von den Gemeinden unter Umständen besser bewältigt werden können als vom Land. Im übrigen ist festzustellen, daß die Mobilität der Gesellschaft zu einer weitgehenden Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinden und kommunaler Bürgerschaft geführt hat; auch die Identifizierung der Bürger mit ihrer Gemeinde läßt zunehmend nach, was die Gemeindegremien immer wieder zu spüren bekommen.

d) Schließlich Punkt vier: die schleichende Desintegration auf kommunaler Ebene wegen permanenter Überforderung der Gremien, wegen des bekannten Informationsvorsprungs der Verwaltung und nicht zuletzt wegen des Fehlens einer großräumigen Kompensation von Disparitäten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (wobei wir es zunehmend mit einem Gefälle von Stadt und Land zuungunsten der Städte zu tun haben). Wenn man beispielsweise die Verhältnisse im Landkreis Hannover auf dem Gebiet der Schulen mit denen in der Stadt vergleicht, dann stellt man überrascht fest, daß sie im Landkreis, was Ausstattung, Bauunterhaltung und Schülertransport angeht, sehr viel günstiger sind als in der Landeshauptstadt. Auch darüber müssen wir nachdenken. Schließlich gibt es nach wie vor erhebliche Schwachstellen bei der Gebietsreform, auch bei der Gemeindegebietsreform, die noch nicht hinreichend behoben worden sind.

4. Nun der Versuch einer Therapie: Was kann man unternehmen, um diesen offenkundigen Mängeln oder Defiziten abzuhelpfen? Das ist natürlich außerordentlich schwierig. Ich denke, man muß bei der Eigenart der kommunalen Selbstverwaltung ansetzen, die weder mittelbare Staatsverwaltung ist noch – wie das gelegentlich von den Gemeindeverbänden immer wieder gesagt wird – die „dritte Säule“ im föderativen System. Wenn man davon ausgehen würde, daß die kommunale Selbstverwaltung in erster Linie mittelbare Staatsverwaltung ist, wird meines Erachtens die föderale Gliederung in Bund und Länder überspielt. „Staat“ sind Bund und Länder, nicht die Gemeinden. Die Gemeinden sind nicht Teil der Staatsgewalt, sondern sie sind eine originäre, unabhängige Ebene funktionaler Selbstverwaltung; sie nehmen natürlich auch staatliche Aufgaben wahr, aber in besonderen Formen, besonderen Verfahren, mit besonderen Gremien, deren Struktur, Art und Weise der Aufgabenerfüllung und demokratische Legitimation sich von staatlichen Formen und Verfahren der Aufgabenwahrnehmung nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ deutlich unterscheiden. Das muß man sich klarmachen. Die Formen der Aufgabenwahrnehmung in bestimmten Gremien, nach bestimmten Verfahren, mit besonderen demokratischen Verantwortlichkeiten verändern auch den Charakter der Aufgaben selbst; zumindest das, meine ich, müßte man zugestehen.

Auf der anderen Seite wird gesagt: „dritte Säule“, so als hätten wir ein dreistufiges Verwaltungssystem Bund/Länder/Gemeinden. Auch das halte ich für falsch. Diese Auffassung ist zumindest problematisch, weil sie im Grunde den Gemeinden einen Bärenienst erweist, nämlich die „Staatlichkeit“ der Gemeinden suggeriert und damit ihre Verwaltungstätigkeit verabsolutiert. Wir haben ein solches dreistufiges

System in anderen Ländern, jetzt zum Beispiel in Südafrika, wo das local government als „third tier“, als dritte Ebene verstanden wird, was dann dazu führt, daß man ohne Probleme auch Gemeindevertreter etwa im Council of Provinces, der dortigen Ländervertretung, als Berater mitwirken läßt. Umgekehrt wäre aus meiner Sicht wohl undenkbar und auch verfassungsrechtlich problematisch, wenn man solche Gemeindevertreter im Bundesrat wirken lassen würde oder sonst Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene an der Gesetzgebung des Bundes beteiligen wollte.

Kommunale Selbstverwaltung ist ein „aliud“; sie hat eine völlig eigene Struktur und ist, wenn man sie aus verfassungsrechtlicher Sicht betrachtet, ureigenste Angelegenheit der Länder. Man kommt nicht umhin zu sagen: die kommunale Selbstverwaltung gehört eben nicht zur „ländereigenen“ Verwaltung im Sinne von Art. 83 ff. GG, sondern fällt in die *ausschließliche* Zuständigkeit der Länder. Das bedeutet natürlich auch, daß hier dem Bund nur begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten auf die kommunale Selbstverwaltung zur Verfügung stehen. Es gibt kein „Durchgriffsrecht“ des Bundes. Darüber hinaus würde ich auch aus Art. 83 GG ein Gebot der Zurückhaltung des Bundes bei der Regelung von Gegenständen herleiten, die kommunale Angelegenheiten berühren. Der Bund hat zunächst einmal, was die Aufgaben der Gemeinden angeht, nicht nur diesen gegenüber, sondern aus dem Prinzip des „bundesfreundlichen Verhaltens“ heraus auch zugunsten der Länder grundsätzlich Zurückhaltung zu üben.

5. Ausgehend vom Gedanken bürgerschaftlicher Mitverwaltung, der die kommunale Selbstverwaltung im Demokratieprinzip verankert und dort auch die eigentliche Legitimationsgrundlage erblickt, ergibt sich die Möglichkeit darüber nachzudenken, ob nicht die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden im staatlichen Bereich, d.h. vor allem auf Länderebene, ausgedehnt werden könnten, verbreitert werden müßten. Was heißt nun Mitwirkungsmöglichkeiten? Man könnte sich diese Mitwirkung zunächst einmal so vorstellen, daß man neben dem Landesparlament eine Gemeindekammer oder auf Bundesebene eine zentrale Gemeindekammer installiert; das ist auch immer wieder gefordert worden. Ich habe diese Diskussion vor allem bei den Verfassungsberatungen in den neuen Ländern miterlebt; da hatte man ja die Möglichkeit, gewissermaßen auf einer „tabula rasa“ solche Gemeindekammern einzurichten. Dabei spielte die Forderung nach unmittelbarer Beteiligung an der Landesgesetzgebung die entscheidende Rolle, sei es in Form einer bloßen Beratungs- bzw. Gutachtenkompetenz oder sogar eines (suspensiven) Veto-Rechts. Dies ist stets mit Recht abgelehnt worden, weil die Gemeinden nicht einfach den Ländern und ihren Mitwirkungsbefugnissen im Bundesrat gleichgesetzt werden können. Eine weitere Überlegung war die, daß man mit solch weitgehenden Einflußmöglichkeiten den Gemeinden wahrscheinlich auch gar keinen guten Dienst erweist, weil die Landesgesetzgebung ja insgesamt sehr stark an Bedeutung verloren hat. Man würde den Gemeinden damit vielfach eher Steine als Brot geben und Rechte einräumen, die dann doch nicht dazu führen, daß sie ihre Interessen angemessen wahrnehmen und durchsetzen können. Deshalb sollte man stärker über Partizipationsmöglichkeiten der Gemeinden im Bereich der Verwaltung nachdenken. Hier gibt es ja schon eine ganze Reihe von Verfahren, in denen die Gemeinden Anhörungs- oder Äußerungsrechte besitzen. Man müßte prüfen, ob sie erweitert und verstärkt werden sollen. Soweit ich weiß, sind die kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen beispielsweise an der staatlichen Entscheidung über die Vergabe der Bedarfszuweisung im Gemeindefinanzausgleich noch nicht offiziell beteiligt. In anderen Ländern ist das der Fall. Das wäre sozusagen eine Forderung, die man sich einmal überlegen könnte. Hier sollten die Gemeinden stärker einbezogen werden, als das bisher der Fall war.

Ähnlich sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden im Bereich der Raumordnung und Landesplanung verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig. Hier gibt es bereits in anderen Ländern Vorbilder, die übernommen und ausgebaut werden könnten. Ich denke etwa an die Bezirksbeiräte, wie wir sie in Nordrhein-Westfalen haben. Oder aber die Stärkung der Gemeinden im Personalbereich. Die Gemeinden wirken ja im Landespersonalausschuß mit, sie wirken auch mit bei der Einstellung der Kommunalbeamten, aber ich meine, noch zu wenig, noch zu gering. Hier könnte man unter Umständen

den Gemeinden eine sehr viel stärkere Position einräumen. Auf die Defizite kommunaler Partizipation bei Entscheidungen über den Finanzausgleich ist schon hingewiesen worden. Allerdings muß man dabei auch bedenken – Sie haben es ja angedeutet –, daß die Finanzdecke insgesamt viel zu kurz ist. Das Land hat also mit Sicherheit nichts zuzusetzen, das wissen alle, und der Bund möglicherweise auch nicht, so daß – wenn alle an dieser Decke zerren – sie zu reißen beginnt (sie ist ohnehin morsch genug). Dies bedeutet aber keineswegs, daß nicht zumindest der Mangel gerechter, d.h. unter weitestgehender Mitwirkung der betroffenen Kommunen, verteilt werden könnte.

Ich denke schließlich an den Ausbau der Partizipation in Einrichtungen des Landes, in denen die Gemeinden bisher nicht mitwirken oder nicht hinreichend mitwirken konnten, etwa bei den Hochschulen. Für mich ist es schon ein Problem, daß etwa die Universität Hannover, deren Bedeutung für die Landeshauptstadt außer Frage steht, im Senat keine Gemeindevertreter hat, die wenigstens beratend beteiligt sind, zumal dort durchaus Probleme zur Sprache kommen, die mit den Beziehungen der Stadt zur Universität direkt verbunden sind. Man muß hier einfach etwas mehr Phantasie entwickeln. Auch dazu sind wir heute hier zusammengekommen. Das Referat von Herrn Seidel wird vermutlich ähnliche Fragen aufwerfen. Zu meinem Teil danke ich für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe, daß wir damit eine gewisse Grundlage für unser Gespräch haben.

2. Der eigene und übertragene Aufgabenbereich der Gemeinden und Landkreise

Zum Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Eigenverantwortung und gesetzlicher Fremdbestimmung

Prof. Dr. Jörn Ipsen

„Der Bürger hatte weder Kenntnis vom Gemeinwesen noch Veranlassung, dafür zu wirken, selbst nicht einmal einen Vereinigungspunkt. Eifer und Liebe für die öffentlichen Angelegenheiten, aller Gemeingeist, jedes Gefühl, dem Ganzen ein Opfer zu bringen, mußten verloren gehen. Selbst Bürger zu sein, wurde längst nicht einmal mehr für Ehre gehalten. Man erwartete dagegen alles vom Staate ohne Vertrauen zu seinen Maßregeln und ohne wahren Enthusiasmus für die Verfassung.“

Was sich so überraschend modern liest und geradezu als Zustandsbeschreibung des an seine Grenzen getretenen Sozialstaats erscheint, findet sich in den Immediat-Berichten, mit denen der Freiherr vom Stein am 9. November 1908 dem preußischen König den Entwurf der Städteordnung überreichte. Die Steinsche Städteordnung steht am Beginn einer neuen Entwicklungsphase kommunaler Selbstverwaltung, die durch das absolutistische Regime vollständiger staatlicher Bevormundung und Reglementierung hatte weichen müssen. Die Städteordnung enthält bereits den Dualismus zwischen kommunalen und staatlichen Angelegenheiten, wobei letztere im wesentlichen die Gerichtsbarkeit und die Polizeigewalt umfaßten. Die Polizeigewalt wurde den Magistraten als Auftragsangelegenheit übertragen, dieser als Ortspolizeibehörde aber dem Weisungsrecht der staatlichen Behörden unterworfen.

Die Auftragsangelegenheiten als originär-staatliche Aufgaben sind in ihrem Ursprung nur aus dem prinzipiellen Unterschied der Gesellschaft verstehbar. Während die Gemeinden – und Städte – im konstitutionellen Staat der Gesellschaft zugeordnet wurden, war der Staat noch auf der Stufe des Kreises präsent: Bekannt ist die Sentenz, daß mit dem Landrat der preußische Staat aufgehört habe. Wurde Selbstverwaltungskörperschaften aber eine „staatliche“ Aufgabe übertragen, so transzendierte diese die unsichtbare Scheidelinie zur Gesellschaft. Damit diese Grenzüberschreitung nicht zur Erosion des

staatlichen Apparates führte, bestand nach der Städteordnung eine strikte Weisungsbefugnis der staatlichen Organe gegenüber den Magistraten.

Der Dualismus von eigenem und übertragenem Wirkungskreis hat den preußischen Staat überdauert und kennzeichnet bis heute die verfassungsrechtliche Situation ebenso wie die Kommunalgesetze der Bundesländer. Soweit – dem „Weinheimer Entwurf“ folgend – ein monistisches Aufgabenmodell verwirklicht ist, ändert dies nichts an den intensiveren Ingerenzmöglichkeiten des Staates. Allerdings hat sich die *staatsrechtliche* Situation seit den Tagen Steins grundlegend gewandelt: Die für den monarchischen Konstitutionalismus kennzeichnende strikte Trennung zwischen Staat und Gesellschaft besteht in der Gegenwart nicht mehr. Der moderne Sozialstaat läßt sich aus diesem Dualismus heraus nicht mehr begreifen. Wir werden gegenwärtig Zeugen eines Prozesses, in dem die Privatisierung öffentlicher Aufgaben als Zauberwort erscheint und die modische Welle gleichsam nur vor Gefängnistoren haltmacht. Sind aber die meisten, herkömmlich vom Staat erfüllten Aufgaben keineswegs „originärstaatliche“ Aufgaben in dem Sinne, daß sie *nur* vom Staat erfüllt werden könnten, müssen folgerichtig die Grenzen zwischen Staat, Selbstverwaltung und „drittem Sektor“ verschwimmen. Hieraus folgt aber, daß die kommunale Selbstverwaltung – gewissermaßen umgekehrt – sich nicht mehr allein aus dem Gedanken rechtfertigen kann, daß sie eine Organisationsform der Gesellschaft sei.

Kommunale Gebietskörperschaften üben ebenso wie Bund und Länder öffentliche Gewalt aus, sind an Grundrechte gebunden und unterliegen hinsichtlich ihrer Maßnahmen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle. Die hervorgehobene Rolle der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie in Bund und Ländern durch besondere verfassungsrechtliche Garantien unterstrichen wird, ergibt sich – wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend ausgeführt hat – aus dem *Demokratieprinzip*. Es handelt sich – anders als bei der berufsständischen oder sozialen Selbstverwaltung – eben nicht um die „Disziplinierung von Sozialbereichen“, in denen der Staat bestimmte Aufgabenfelder organisatorisch verselbständigt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist vielmehr ein Bekenntnis zu bürgerschaftlicher Mitwirkung und Selbstgestaltung verbunden mit einer Absage an obrigkeitstaatliches Oktroi.

Neben das demokratiethoretische Fundament der kommunalen Selbstverwaltung tritt eine verwaltungsökonomische Fundierung. Es ist kein Zufall, daß zwar über die Notwendigkeit einer staatlichen Mittelinstanz debattiert und neuerdings sogar hier und da ihre Abschaffung gefordert wird, während man bei der kommunalen Selbstverwaltung von Verschlankung spricht, sie im Grundsatz aber unangefochten bleibt. Die kommunale Selbstverwaltung ist und bleibt die bürgernahe Verwaltung *par excellence*; man könnte ergänzen: die bürgeradäquate Verwaltungsform.

Angesichts einer Situation der kommunalen Selbstverwaltung, die als „kritisch“ zu bezeichnen keine Übertreibung sein dürfte, verlangt auch die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie nach erneuerter Reflexion. Daß hiermit kein „neues“ Selbstverwaltungsverständnis angestrebt wird, noch angestrebt werden könnte, sei bereits an dieser Stelle vermerkt.

Zum Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG gehört die kommunale Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus. Sie wird in Satz 1 als „Recht“ bezeichnet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft „in eigener Verantwortung zu regeln“, während in Satz 2 umfassender vom „Recht der Selbstverwaltung“ die Rede ist. Die kommunale Selbstverwaltung wird also als autonom bestimmter Verwaltungstypus gewährleistet, der neben der für die Selbstverwaltung bezeichnenden Rechtsetzungsautonomie eine eigene Finanz- und Personalwirtschaft sowie die Organisation und Planung der eigenen Angelegenheiten umfaßt.

Bei den sogenannten „fünf Hoheiten“ handelt es sich nur um sektorale Gliederungen der Selbstverwaltung, die nicht allein den Gemeinden, sondern auch den Gemeindeverbänden zukommen. Sie sind einerseits Selbstverwaltung, andererseits aber Voraussetzung *für* Selbstverwaltung. Es leuchtet ein, daß es

einer gewissen Organisation, finanzieller Ressourcen und Personals bedarf, um Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Die eigentliche Schaffung dieser Voraussetzungen *ist* Selbstverwaltung, aber nicht *Selbstverwaltungsaufgabe*. Schon im spröden Text des Art. 28 Abs. 2 GG ist die Differenzierung zwischen der Garantie des Verwaltungsmodus – „eigene Verantwortung“ – und der Verwaltungsaufgabe – „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ – angelegt. Sie erweist sich für die Dogmatik der Selbstverwaltungsgarantie als entscheidend, weil die Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus nicht um ihrer selbst willen garantiert ist, sondern um den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit zu geben, bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Der Schutz des Art. 28 Abs. 2 GG erstreckt sich also gleichermaßen auf die Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus und die Selbstverwaltungsaufgaben.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rastede-Beschluß die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ als diejenigen Bedürfnisse und Interessen definiert, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“. Gleichzeitig stellt das Gericht fest, daß die Landkreise am Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht teilhätten, weil dieser nicht zwischen „lokal-örtlichen“ und „regional-örtlichen“ Aufgaben unterscheidet. Die Kreise hätten keinen bestimmten Aufgabenbereich, was unter anderem aus der Entstehungsgeschichte des Art. 28 hergeleitet wird.

Die aus der Entstehungsgeschichte des Art. 28 ablesbare Schwierigkeit, die Selbstverwaltungsaufgaben der *Kreise* zu umschreiben, läßt nicht zwingend den Schluß zu, diese seien in das Belieben des Gesetzgebers gestellt. Die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG angelegte Differenzierung zwischen der Selbstverwaltung – als Verwaltungsmodus – und den *Selbstverwaltungsaufgaben* darf nicht den Blick dafür verstellen, daß zwischen beiden Elementen eine Interdependenz besteht. Für die einen liegt dies auf der Hand: Sie können freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nur insoweit erfüllen, als ihnen hierfür finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Zuweisung von Pflichtaufgaben kann demgegenüber einen Grad an Intensität erreichen, der die gemeindlichen Ressourcen völlig aufzehrt. Dann aber könnte von einer „Universalität“ des Wirkungskreises keine Rede mehr sein; denn die Gemeinden wären außerstande, neue Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen.

Im Grundsatz gilt die gleiche Interdependenz für die Landkreise. Der Grundsatz der Spezialität, der die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise beherrscht, schließt nicht aus, daß auch diese *freiwillige* Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Der Gesetzgeber kann also nicht vollständig über die Kreisaufgaben disponieren, weil in diesem Fall nur der Verwaltungsmodus, nicht aber die Verwaltungsaufgaben durch die Verfassung geschützt würden. Auch wenn die kreistypischen Aufgaben – nicht zuletzt in Abgrenzung zu den gemeindlichen Aufgaben – gesetzlicher Ausformung bedürfen, stehen sie doch nicht vollständig zur Disposition des Gesetzgebers.

Seit Inkrafttreten der neuen niedersächsischen Verfassung ist zunehmend die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie in den Vordergrund gerückt. Nach Art. 57 Abs. 1 verwalten Gemeinden und Landkreise „ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“. Für Gemeinden und Landkreise findet sich also der Dualismus der bundesgesetzlichen Garantie in Gestalt des *Selbstverwaltungsmodus* und der *Selbstverwaltungsaufgaben* wieder, ohne daß der niedersächsische Verfassungsgeber die Differenzierung hinsichtlich der Reichweite des Gesetzesvorbehalts zwischen Gemeinden und Kreisen nachvollzogen hätte.

Als Zwischenbilanz darf also festgehalten werden, daß bundes- und landesverfassungsrechtlich die kommunale Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus und als Aufgabenkreis garantiert ist, wobei sich

die Gewährleistung in der niedersächsischen Verfassung in gleicher Intensität auf Gemeinden und Kreise erstreckt.

Die kommunale Selbstverwaltung wird zur Selbstverwaltung dadurch, daß die Aufgaben eigenverantwortlich ausgesucht und erfüllt werden. Die Gesetze bilden nach dem übereinstimmenden Wortlaut von Grundgesetz und niedersächsischer Verfassung den „Rahmen“ der Selbstverwaltung. Dem entspricht die Kommunalaufsicht als Instrument staatlicher Ingerenz, das idealtypisch die Verletzung geltenden Rechts verhindern soll. Die Finanzierung der Selbstverwaltungsaufgaben erfolgt durch eigene Mittel, wobei das Land verfassungsrechtlich verpflichtet ist, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen (Art. 58 NV).

Das Grundgesetz schweigt zu den Auftragsangelegenheiten. In der niedersächsischen Verfassung findet sich zunächst die Bestimmung, daß die Gemeinden in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben sind, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Ich möchte das spezifisch niedersächsische Problem, ob hier allein die örtlichen – also die Selbstverwaltungsaufgaben – oder auch die staatlichen Aufgaben gemeint sind, nicht weiter entfalten, sondern mich auf den Hinweis beschränken, daß jedenfalls hinsichtlich des Aufgabenstandes die Gemeindeebene hier eine Verstärkung gefunden hat.

Als entscheidend erweist sich in Niedersachsen – wie in anderen Landesverfassungen – die Bestimmung, daß den Gemeinden und Landkreisen durch Gesetz staatliche Aufgaben „zur Erfüllung nach Weisung“ übertragen werden können, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat dieser Bestimmung zutreffenderweise mehr als eine „Erinnerungs- und Warnfunktion“ zugemessen, wie sie in der Literatur verharmlosend vertreten worden ist. Es gibt vielmehr von Verfassungs wegen *originär-staatliche* Aufgaben, die der Staat nur durch besonderen Gesetzgebungsakt und unter Regelung der Kostentragung den kommunalen Gebietskörperschaften *übertragen* kann. Das Ingerenzinstrument der Fachaufsicht weist auf den staatlichen Ursprung der Aufgabe hin. In der niedersächsischen Landkreisordnung findet sich die Bestimmung, daß die Landkreise diese Aufgaben als „untere Verwaltungsbehörden“ erfüllen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 NLO). Für Teilnehmer aus anderen Bundesländern sei hierzu festgestellt, daß für den Bereich des übertragenen Wirkungskreises keine Organ- oder Institutionsleihe stattfindet, die Vorschrift vielmehr genau gelesen werden will: Die Landkreise erfüllen die Aufgabe als *untere* Verwaltungsbehörde, nicht aber als untere *staatliche* Verwaltungsbehörde.

Die Differenz zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis, zwischen Selbstverwaltung und Fremdverwaltung ist damit verfassungsrechtlich vorgegeben, in der Verfassung damit aber auch ein „Spannungsverhältnis“ angelegt. Ehe ich zu der Frage komme, wie sich ein solches Spannungsverhältnis gegebenenfalls auflösen läßt, möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf die Frage lenken, wodurch sich Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten unterscheiden. Alle Landesverfassungen stimmen darin überein, daß es beide Kategorien gibt; allein die Verfassung des Freistaates Bayern enthält im Art. 83 Abs. 1 einen Katalog von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises:

„In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung; Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht; örtliche Polizei, Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege;

Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.“

Diese Aufzählung macht deutlich, daß die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden als übereinstimmendes Kennzeichen die Örtlichkeit besitzen; entsprechend die der Kreise die Überörtlichkeit, während die Frage offenbleibt, wodurch die originär-staatlichen Aufgaben, die gegebenenfalls übertragen werden, gekennzeichnet sind. Der Bereich der Gefahrenabwehr, der nach der preußischen Tradition stets Auftragsangelegenheit war, gehört nach Art. 83 der bayerischen Verfassung jedenfalls teilweise

– örtliche Polizei und örtliches Gesundheitswesen – zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten. Die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretene Formel, daß „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Bedürfnisse und Interessen (seien), die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“ (BVerfGE 79, 127 [151]), greift ersichtlich weiter, als man gemeinhin annimmt. Auch die Gefahrenabwehr weist – genaugenommen – eine örtliche Verwurzelung auf, weil es sich um die Sicherheit und Ordnung für die Bewohner der Gemeinde bzw. des Landkreises handelt. Wenn es insoweit – von Ausnahmen abgesehen – originär-staatliche Aufgaben nur in Ausnahmefällen gibt, so sind die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dahingehend zu kennzeichnen, daß der Staat sich Ingerenzrechte vorbehält, die er bei einer Qualifizierung als Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr haben würde. Man mag das mit dem Bundesverfassungsgericht als „historisches Prinzip“ bezeichnen; in der Sache geht es gleichwohl um den möglichen Durchgriff des Staates auf kommunale Behörden. Geht man einmal die – keineswegs einfach zu erstellende – Liste der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch, so weist bei den Landkreisen und kreisfreien Städten jedenfalls das Deichwesen, das Gesundheitswesen, das Veterinärwesen, der Naturschutz, die Abfallentsorgung, das Jagdwesen, der Denkmalschutz und – vor allem – der Straßenverkehr eine unverkennbare örtliche Verwurzelung auf. Spezifisch staatlichen Ursprungs sind die Aufgaben im Bereich der Rechtsaufsicht, Staatsangehörigkeitsfragen und Personenstandsangelegenheiten. Wenn aber die Auftragsangelegenheiten in ihrer Mehrzahl dadurch gekennzeichnet sind, daß der Staat sich Ingerenzrechte bei der Erfüllung *öffentlicher* Aufgaben vorbehält, so gewinnt die Finanzierung der Aufgabenerfüllung erhöhte Bedeutung.

Das Grundgesetz enthält in Art. 104 a Abs. 2 die Regelung, daß der Bund die Kosten trägt, wenn die Länder im Auftrage des Bundes handeln. Gestern war der Presse zu entnehmen, daß das Land Niedersachsen, vertreten durch meinen geschätzten Kollegen Gunnar Folke Schuppert von der Humboldt-Universität Berlin, den Bund auf Kostenersatz für die Sicherung der Atommülltransporte nach Gorleben verklagen will. Das Atomgesetz wird bekanntlich von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt, so daß für die Kosten der Ausführung des Atomgesetzes selbst der Bund die Kosten trägt bzw. das Land Niedersachsen umgekehrt haftbar ist, wenn es weisungswidrig handelt. Ob allerdings zur Auftragsverwaltung auch der Einsatz von Polizeikräften gehört, die die Transporte sichern, muß als offene Frage bezeichnet werden.

Die Landesverfassungen ordnen ausnahmslos an, daß bei der Übertragung staatlicher Aufgaben „gleichzeitig“ Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Diese in Art. 57 Abs. 4 der niedersächsischen Verfassung enthaltene Formel findet sich in praktisch allen Landesverfassungen. In der baden-württembergischen Verfassung heißt es apodiktisch, daß, wenn die Übertragung von Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führt, ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Die bayerische Verfassung verpflichtet den Staat dazu, den Gemeinden die notwendigen Mittel „zu erschließen“. Auch nach der brandenburgischen Verfassung müssen „gleichzeitig“ Festlegungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Auf die Gleichzeitigkeit stellt auch die mecklenburg-vorpommersche, die nordrhein-westfälische, die sächsische und

die sachsen-anhaltinische Verfassung ab. Alle Landesverfassungen enthalten das Gebot eines finanziellen Ausgleichs.

Unter diesen Voraussetzungen muß es eigenartig anmuten, daß der niedersächsische Gesetzgeber mit dem 10. Änderungsgesetz zum FAG meinte, auf einen besonderen Ansatz für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises verzichten zu können. Der Staatsgerichtshof hat das Gesetz aus diesem Grund bekanntlich für nichtig erklärt. Zur Begründung ist ausgeführt worden, daß bei der Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises die Gemeinden und Kreise in die behördliche Weisungshierarchie einbezogen seien und weder hinsichtlich der Aufgabenstellung noch hinsichtlich der Aufgabengestaltung entscheidungsbefugt seien. Ihrer Bindung an staatliche Vorgaben entspreche es deshalb, die Deckung der in diesem Bereich entstehenden Kosten zu regeln. Die besondere Finanzgarantie sei eine Vorkehrung dafür, daß der Staat nicht beliebig zu Lasten der Kommunen solche Aufgaben verschieben könne. Der Gesetzgeber solle sich bei jeder Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen bewußt machen, daß damit die Kommunen finanziell belastet seien.

Ob der Gesetzgeber dieser Verpflichtung genügt hat, ist – wie Sie wissen – Gegenstand einer Vielzahl von anhängigen Verfassungsbeschwerden, deren Entscheidung in diesem Jahr ansteht. Ich habe mir einmal die Mühe gemacht, den Aufgabenzuwachs im Bereich des übertragenen Wirkungskreises im Zeitraum von 1990 bis 1994 aufzulisten, und bin insgesamt auf rund 40 Aufgaben gekommen, die den Landkreisen durch Gesetzesänderungen zusätzlich übertragen worden sind. Schwerpunkte bilden hierbei der Naturschutz und der Umweltschutz im weiteren Sinne. Diese Liste veranlaßt mich zu einer grundsätzlicheren Bemerkung, die nicht allein für das Land Niedersachsen zutrifft:

Der Gesetzgeber produziert unablässig Normen, die der Umsetzung durch die Verwaltung bedürfen. Die schon sprichwörtliche „Normenflut“ hat trotz der allseits beschworenen Finanzkrise eher zugenommen. Dahinter steckt das komplexe Problem und Phänomen, daß die im Laufe der letzten Jahre – wenn ich so sagen darf: vor der „Wende“ – unablässig an Personal verstärkten Ministerien sich geradezu als Gesetzgebungsbürokratien verstehen, ihren Erfolg also im Output an Gesetzen messen. Obwohl dies nur verwaltungswissenschaftlicher und damit empirischer Verifizierung zugänglich ist, entspricht es allgemeiner Meinung, daß dieser Trend noch keineswegs gebrochen ist, zumal entsprechende Anstöße aus dem politischen Raum kommen und in den politischen Raum hineingetragen werden können. Der Glaube an das Gesetz und seine Allmacht tut ein übriges: Probleme können offenbar nur durch Gesetze und nicht durch den Verzicht auf Gesetze gelöst werden. Mit der Vergrößerung, die einem Vortrag wie diesem eigen ist, läßt sich also eine strukturell begründete Tendenz zur Zunahme von Normen und damit einem entsprechenden Umsetzungsbedarf in der Kommunalverwaltung feststellen. Daß dies nicht nur für den übertragenen Wirkungskreis gilt, sondern auch für die Pflichtaufgaben, sei ausdrücklich vermerkt; dazu werde ich im Anschluß Stellung nehmen.

Gemeinden und Kreise können sich der Belastung, die die Umsetzung jeder Norm im Verwaltungsalltag bedeutet, nicht entziehen. Lassen Sie mich nebenbei bemerken, daß dies ein – wie ich ausdrücklich betonen möchte – noch erfreulicher Zustand ist, daß man nämlich für den Regelfall davon ausgehen kann, daß Gesetze auch vollzogen werden und uns das bekannte „romanische Vollzugsdefizit“ noch nicht erreicht hat. Ich sehe allerdings als Menetekel Vollzugsdefizite, die darauf zurückzuführen sind, daß die kommunalen Gebietskörperschaften mit ihrem – notwendigerweise schrumpfenden – Personalbestand nicht mehr in der Lage sein werden, Gesetze in rechtsstaatlich nachprüfbarer Form umzusetzen.

Wenn wir eine auf die Produktion von Normen programmierte Bürokratie haben, andererseits die Normen umsetzende Bürokratie zunehmend an die Grenze ihrer Kapazität gerät, so gibt es entweder den Ausweg, die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis zu erhöhen oder sich zu einer Art

Moratorium bei der Normenproduktion zu entschließen. Mir ist bewußt, daß der Appell an den guten Willen aller Beteiligten nichts zu bewirken vermag, wenn nicht auch Handlungsalternativen bestehen. Hierbei ist der Blick wiederum auf den Staatsgerichtshof gerichtet, der zu entscheiden haben wird, ob bei einem Zuwachs der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und damit steigenden Kosten der entsprechende Ansatz im Finanzausgleichsgesetz real sinken kann. Dies aber ist nur die eine Seite möglichen Rechtsschutzes; ich möchte nicht versäumen, auch die andere – bislang wenig beachtete – zu nennen.

Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beanspruchen Haushaltsmittel, vermehrte Aufgaben folgerichtig steigende Haushaltsmittel. Die – um den Wolffschen Begriff zu nennen – „Fremdverwaltungsarbeiten“ wirken also notwendig auf die *Selbstverwaltungsaufgaben* zurück. Dieser Mechanismus ist so oft beschrieben worden, daß ich es bei dieser Feststellung belassen kann. Der Staatsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 15. August 1995 ausgeführt, daß der Gesetzgeber nicht für jede einzelne übertragene Aufgabe die jeweils entstehenden und nach Einzelfallprüfung erforderlichen Kosten gesondert berechnen müßte, sondern die Deckung der Kosten in pauschalierender Weise bestimmen könne. Der dem Gesetzgeber hierbei zugestandene „Gestaltungsspielraum“ setzt indes den hier bezeichneten Mechanismus nicht außer Kraft. Insofern besteht zu dem Anspruch auf mit wachsender Aufgabenlast steigende Zuwendung nur die Möglichkeit, die Aufgaben übertragenden Gesetze als solche wegen Verstoßes gegen die Selbstverwaltungsgarantie anzugreifen. Wenn es nämlich nicht gegen Art. 57 Abs. 4 GG verstößt, daß mit einem neuen Gesetz Aufgaben übertragen werden, eine Regelung der Kostendeckung aber unterbleibt, so verstößt es jedenfalls gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 57 Abs. 1 NV, wenn die Aufgabenübertragung auf die Selbstverwaltungsaufgaben in relevanter Weise zurückwirkt.

Mir ist bewußt, daß die Grenze schwer feststellbar ist. Die große Zahl der Gemeinden und Landkreise, die gegenwärtig ihren Haushalt nicht haben ausgleichen können, hat indes mehr als Signalwirkung. Hilfreich ist hierbei, daß der niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 13. März letzten Jahres den kommunalen Gebietskörperschaften die Berufung auf das Übermaßverbot eingeräumt hat. Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht, das die kommunale Selbstverwaltung nur in einem – schwer definierbaren – Kernbereich gewährleistet sieht, eröffnet der Staatsgerichtshof mit dem Übermaßverbot die Möglichkeit, Gesetze auf ihre unverhältnismäßige Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung zu überprüfen.

Die hier ins Auge gefaßte Möglichkeit, Gesetze wegen ihrer Rückwirkung auf die Selbstverwaltungsaufgaben anzugreifen, beschränkt sich nicht auf den übertragenen Wirkungskreis. Die eben beschriebene „Dynamik“ des sozialstaatlichen Gesetzgebers macht nicht vor den Selbstverwaltungsaufgaben halt, sondern hat zu einer großen Zahl pflichtiger Aufgaben geführt. Der vorhin skizzierte Mechanismus wirkt sich in diesem Bereich im Grunde noch nachdrücklicher aus, weil den kommunalen Gebietskörperschaften kein Kostendeckungs-, sondern nur ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung – in Niedersachsen nach Art. 58 NV – zur Seite steht, der jedoch an die Leistungsfähigkeit des Landes geknüpft ist. In frischer Erinnerung ist die Diskussion um das Kindertagesstättengesetz und den durch § 24 SGB VIII eingeräumten Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens. Daß es sich hierbei um sozialstaatlich wünschenswerte Regelungen handelt, ist nur der eine Aspekt. Bemerkenswert ist, daß eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe *schlechthin* vom Bundesgesetzgeber in den Grundzügen

– bis zum Rechtsanspruch – geregelt worden ist und den Ländern nur der Erlaß von Alternativen verblieben ist. Damit bleibt in diesem zentralen Bereich gemeindlicher Selbstverwaltung von Selbstverwaltung im Sinne von *Selbstgestaltung* wenig übrig.

Die Pflichtaufgaben haben an Zahl stets zugenommen und beanspruchen die Verwaltungen zusammen mit den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in beträchtlicher Größenordnung. Nur eine genaue Aufgabenanalyse, die gegenwärtig noch fehlt, wird den genauen Prozentsatz ermitteln können, der nach vorläufigen Schätzungen jedenfalls deutlich über 80 % liegt.

Wenn oben zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ausgeführt worden ist, daß sie vielfach örtlich radiziert werden können, so kann umgekehrt für die Pflichtaufgaben festgestellt werden, daß sie keineswegs notwendig *Selbstverwaltungsaufgaben* sind. Besonders gilt dies für die Landkreise und kreisfreien Städte als örtlicher Träger der Sozialhilfe. Die historische Verbindung der Sozialhilfe mit der Armenpflege vermag den Umstand nicht vergessen zu machen, daß es sich bei der Sozialhilfe um eine *sozialstaatliche* Errungenschaft handelt, die zwar durch örtliche Behörden ausgeführt werden muß, nicht jedoch notwendig zum eigenen Wirkungskreis der Landkreise gehört.

Hiermit ist nicht in Frage gestellt, daß es sich bei den sozialstaatlichen Leistungen um Errungenschaften handelt, die grundgesetzlich legitimiert sind und auch Randgruppen in Staat und Gesellschaft integrieren. In gleicher Weise gilt dies selbstverständlich für die Schulträgerschaft oder für die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern. Die Bedenken angesichts der bundes- und landesverfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsgarantie rühren indes daher, daß mit der Überbürdung von Aufgaben nicht notwendig die Finanzierung gesichert ist.

Ich möchte meine Überlegungen zum Schluß in Thesen zusammenfassen:

1. Die Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis ist verfassungsrechtlich determiniert; mit anderen Worten *gibt* es Selbstverwaltungsangelegenheiten und Fremdverwaltungsangelegenheiten auf der Ebene der Kreise und Gemeinden.
2. Welche Angelegenheiten zum eigenen und zum übertragenen Wirkungskreis gehören, ist nicht eindeutig auszumachen, sondern ergibt sich vor allem durch die gesetzlichen Regelungen. Das vom Bundesverfassungsgericht verwandte Kriterium der örtlichen Radizierung gilt auch für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, während umgekehrt Aufgaben des eigenen Wirkungskreises vielfach ebensogut als solche des übertragenen Wirkungskreises begriffen werden könnten.
3. Gesetze, die Aufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften übertragen, und solche, die Pflichtaufgaben statuieren, wirken notwendig auf die Selbstverwaltungsaufgaben zurück. Sie sind deshalb an Art. 28 Abs. 2 GG und den landesverfassungsrechtlichen Garantien zu messen.
4. Einem Übermaß an Aufgaben – sowohl im übertragenen wie im eigenen Wirkungskreis – können Gemeinden und Kreise mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde entgegentreten. Sie sind also nicht darauf beschränkt, lediglich um angemessene Finanzmittel zu streiten.

Die Krise der gemeindlichen Selbstverwaltung und ihrer Finanzierung ist eine Krise des Sozialstaats. Ich darf zum Schluß das zu Beginn angeführte Zitat aus der Steinschen Denkschrift aufgreifen: „Man erwartete ... alles vom Staate ohne Vertrauen zu seinen Maßregeln und ohne wahren Enthusiasmus für die Verfassung.“ So wie seinerzeit die kommunale Selbstverwaltung dem erstarrten spätabsolutistischen Wohlfahrtsstaat neue Impulse verleihen sollte, erscheint mir auch der an seine Grenzen getretene Sozialstaat dringend der Erneuerung von der Ebene der Kommunen her bedürftig zu sein. Hierzu aber gehört unausweichlich, daß die kommunalen Gebietskörperschaften ein größeres Maß an eigenverantwortlicher Aufgabenbewältigung zurückgewinnen.

3. System der Finanzierung kommunaler Aufgaben

Zum Erfordernis der angemessenen Finanzausstattung bei bundes- und landesgesetzlich geregelten Aufgabenbereichen

Prof. Dr. Kay Waechter

In der Presse ist die Rede von der unzureichenden kommunalen Finanzausstattung gängig. Auch in staatsrechtlichen Standardwerken findet sich die grundsätzliche Aussage der „unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden“¹. Als Beispiele werden Ausgabennotwendigkeiten im Rahmen von Bundesgesetzen genannt: BSHG, SGB VIII, Asylbewerberleistungsg. Aber auch Bund und Länder fühlen sich finanziell unterausgestattet; der vom Bund zu tragende Zuschußbedarf der Sozialversicherungen nach Art. 120 S. 4 GG z. B. steigt. Besonders dramatisch ist die Haushaltslage beim Bund, der bei der rechtlich gebotenen Berücksichtigung der Nebenhaushalte die Verschuldungsobergrenze des Art. 115 GG längst überschritten hat, so daß man eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts annehmen müßte (Art. 115 Abs. 1 S. 2, 2. HS GG).

Eine Betrachtung des Systems der Finanzverfassung und der einfach-rechtlichen Normen und ggf. des Reformbedarfes bzw. der Remedurvorschläge ist stets schwierig: Zu viele Stellglieder, die sich gegenseitig beeinflussen, sind von Bedeutung: Zahl und Struktur der Bundesländer², Kompetenzordnung für die Sachgesetzgebung³ und die ihr erlaubte Regelungsdichte⁴, Kompetenzordnung für die Steuergesetzgebung⁵, Steuerertragshoheiten, Verwaltungsvollzugszuständigkeiten, Finanzierungszuständigkeiten⁶; schließlich muß die Steuerlast auf die Grundrechte und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet Rücksicht nehmen. Wird hier an einem Rädchen gedreht, so bewegen sich viele andere. Das wirft einerseits die Frage auf, an welchem Rädchen man drehen soll, andererseits, welche Folgen dies genau haben wird; denn eine überschaubare Mechanik im engeren Sinne liegt nicht vor. Dies liegt wesentlich am dienenden Charakter der Finanzverfassung; spezielle Grundsätze der Finanzordnung müssen daher zurücktreten hinter solchen, die aus verschiedenen – ggf. in Spannung zueinander stehenden – herrschenden Prinzipien abgeleitet werden; insonderheit aus dem Demokratie- und Bundesstaatsprinzip.

I. Ausstattungsansprüche der Kommunen

Für den Stand der kommunalen Finanzen sind mehrere Rechtsgrundlagen maßstäblich. Dabei kann es sich, da die kommunalen Finanzen gesetzlich geregelt werden, stets nur um verfassungsrechtliche Rechtsgrundlagen handeln. Insoweit ist Bedacht zu nehmen auf:

- Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“ Neben Art. 28 Abs. 2 GG ist selbstverständlich die Finanzverfassung von entscheidender Bedeutung insbesondere für die Steuerausstattung der Kommunen.

¹ Wendt, in: HdBStR, hrsg. v. Isensee/Kirchhof, Bd. IV, 1990, § 104, Rdnr. 22. Demgegenüber gehen die Aussagen Rdnr. 66 nicht so sehr auf fehlenden Umfang wie auf verfehlte Struktur der kommunalen Finanzen ein.

² Im vorliegenden Zusammenhang zur Diskussion gestellt von Bull/Welti, NVwZ 1996, 840.

³ Hier geht es z. B. um die Auslegung dessen, was z. B. Fürsorge in Art. 74 Nr. 7 GG bedeutet.

⁴ Der Regelung des BSHG z.B. wird zu hohe Regelungsdichte vorgeworfen; fraglich ist, ob nicht überhaupt Gesetze, die den Kommunen Pflichten auferlegen, bloße Rahmenregelungen sein müssen. So Waechter, Die Verwaltung 29, 47 ff.

⁵ Dabei geht es um die Frage einer bundesstaatsfreundlichen Verteilung der Kompetenzen.

⁶ Problem: knüpfen diese an Gesetzgebung oder Verwaltungsvollzug an?

- Art. 58 Nds Verf: „Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen“.
- Art. 57 Abs. 4 Nds Verf: Den Kommunen dürfen „durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.“

Zu den einfachgesetzlichen niedersächsischen Vorschriften später.

A. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG: Garantie der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung

Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG ist durch Änderungsgesetz v. 27.10.1994 in das GG eingefügt worden. Inhalt und Wirkungsweise sind in Teilen streitig und unklar⁷. Dabei lassen sich analog zur Problematik bei kommunalen Aufgaben verschiedene Aspekte der Selbstverwaltung unterscheiden: die Eigenverantwortlichkeit, der Umfang und die Struktur (vgl. im Aufgabenbereich: eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung, Aufgabenoktroi und -entzug sowie Verhältnis von Selbstverwaltungsaufgaben und übertragenem Wirkungskreis).

– Eigenverantwortlichkeitsgarantie: Eindeutig war es Absicht des Verfassungsänderungsgesetzgebers klarzustellen, daß die Finanzhoheit Teil des Selbstverwaltungsrechtes nach Abs. 2 ist⁸. Finanzhoheit in diesem Sinne ist das Recht auf eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft in einem Haushaltskreislauf. Dies umfaßt insbesondere das Recht auf eigenverantwortliche Abwicklung des Haushaltskreislaufes und auf Entscheidung über die Ausgabe der freien Mittel. Wie das übrige Selbstverwaltungsrecht steht auch die Finanzhoheit unter Gesetzesvorbehalt. Danach müssen sich also Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit im Haushaltsbereich an Art. 28 Abs. 2 GG messen lassen. Damit müßte der Satz drei eigentlich Teil des aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG allgemein abgeleiteten subjektiven öffentlich-rechtlichen Abwehrrechts werden. Die Materialien nötigen insoweit jedoch plausible Bedenken auf: diese Bedenken sind jedoch auf andere Eingriffsfallgruppen (der folgenden Garantieebene) gemünzt; entscheidend ist, ob ein Bezug zu den Normen der Haushaltsverfassung vorliegt. Soweit das nicht der Fall ist und etwa landesgesetzliche Normen über das Rechnungswesen des kommunalen Haushaltes erlassen werden, greift Art. 28 Abs. 2 GG als Abwehrrecht. Jeder Eingriff muß sich vor den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Willkürfreiheit rechtfertigen lassen. Eine solche Rechtfertigung gelingt aber angesichts historischer Mißbräuche haushaltlicher Eigenverantwortlichkeit un schwer.

– Grundlagen- bzw. Strukturgarantie: Schwieriger ist die Lage dann, wenn der Eingriff darin liegt, daß die Finanzausstattung der Kommune verändert wird. Dabei kommen zwei Arten der Veränderung in Betracht; die Veränderung durch Umgestaltung der Haushaltsverfassung des Grundgesetzes und die Veränderung durch Novellierung niederrangigen Rechts.

Zur Veränderung der Haushaltsverfassung: Art. 28 Abs. 2 GG ist gegenüber dem X. Abschnitt der Verfassung nicht höherrangig. Der Gedanke der Einheit der Verfassung zwingt aber dazu, die Finanzregelung des Art. 28 GG auf die Finanzverfassung zu beziehen. Insoweit ergeben sich Grenzen für die Änderung der Haushaltsverfassung, soll nicht die Einheit der Verfassung gesprengt werden: Unzweifelhaft wollte der Verfassungsänderungsgesetzgeber die Eigenverantwortung im Bereich der kommu-

⁷ Vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 176 ff.

⁸ Soweit mit den Materialien argumentiert wird: BT Drucks. 12/6000, S. 46-48.

nenalen Finanzhoheit betonen; darüber hinaus spricht das Gesetz von den „Grundlagen“ der Eigenverantwortung. Daraus ergibt sich: die strukturellen Grundlagen der finanziellen kommunalen Eigenverantwortung dürfen nicht abgeschafft werden: Es müssen den Kommunen in erheblichem Umfang eigene Einnahmen verbleiben; der Anteil der Einnahmen mit eigener Aufkommenshoheit darf sicher nicht zu niedrig werden; eine genaue Grenzziehung läßt sich wegen des dezisionistischen Charakters solcher Grenzziehungen nur durch autoritatives Gerichtsurteil festlegen. Eigene Einnahmen sind de facto und de jure: Spezielle Entgelte, weil diese die Finanzverfassung kaum betreffen; Kredite, denn diese stellen eine wichtige Quelle eigenverantwortlicher Entscheidungen dar. Vor allem aber ist die eigene Steuerhoheit für Anteile des kommunalen Finanzaufkommens angesprochen; die Finanzierung der Kommunen darf vice versa nicht gänzlich oder überwiegend auf Zuweisungen umgestellt werden; Zuweisungen dürfen nicht generell Zweckzuweisungen sein. Sofern Zweckzuweisungen vorgenommen werden, unterliegt die Zweckbindung nicht dem Rechtfertigungsbedürfnis aus der Eigenverantwortlichkeitsgarantie, weil es nicht um Eingriffe, sondern um Leistungen geht.

Ob in diesem Bereich Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG subjektiv-rechtlichen Charakter hat, ist zweifelhaft. Vielmehr ist es wohl richtiger anzunehmen, daß die Norm auf die Auslegung der Rechte aus der Haushaltsverfassung einwirkt und für eine Novellierung der Finanzverfassung die Abstimmung der neuen Normen auf Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG erforderlich macht, um eine Widersprüchlichkeit der Verfassung zu vermeiden⁹. Subjektive Rechte der Kommunen ergeben sich wohl nur aus Vorschriften der Haushaltsverfassung.

– Umfangsgarantie: Klar ist andererseits, daß Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG keinen von der Finanzverfassung gelösten finanziellen Leistungsanspruch der Kommunen beinhalten sollte. Keinesfalls läßt sich also aus der Norm ein Junctim entnehmen, daß der Bundesgesetzgeber bei der Zuweisung neuer Aufgaben gesonderte Kostendeckungsregeln treffen muß.

Strittig und problematisch ist, ob Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG einen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung oder sogar auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung dem Umfang nach enthält¹⁰. Klar ist wiederum, daß ein solcher Anspruch nicht unabhängig von der Finanzverfassung eingeräumt werden sollte. Die Kommunen sollten nicht gegenüber Bund oder Ländern bevorzugt behandelt werden. Einen von der Haushaltslage der Staatsebenen unabhängigen Anspruch der Kommunen auf finanziell angemessene oder bezifferte minimale Ausstattung enthält also das Grundgesetz nicht. Andererseits sollte mit der Einfügung des Satzes drei die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Auch wird man davon ausgehen müssen, daß die Finanzausstattung im Friedensfall über die Garantie der bloßen Lebensfähigkeit der Kommunen hinausgehen muß; Art. 115 c Abs. 3 GG. Außerdem spricht Art. 107 Abs. 2 GG dafür, daß der Finanzbedarf der Kommunen auch seitens der Länder zu berücksichtigen ist; eine ausschließliche Berücksichtigung im horizontalen Finanzausgleich der Länder untereinander wäre wenig schlüssig, wenn das einzelne Land diesen Finanzbedarf ignorieren dürfte. Unter Berücksichtigung des unauflöslchen Zusammenhanges mit der Finanzverfassung ergibt sich daher folgende Interpretation: Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG verlangt, daß sich aus der Finanzverfassung eine unter Beachtung der Haushaltslage in Bund und Ländern angemessene Finanzausstattung auch für die Kommunen ergibt. Wann die Ausstattung angemessen ist, ergibt sich aus Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG, der auf das Verhältnis von Bund oder Ländern zu Gemeinden entsprechend anzuwenden ist, ob-

⁹ Trotz der Gleichrangigkeit der Normen wollte der Änderungsgesetzgeber ausweislich der Materialien auch schon „Maßstäbe“ für die Neufassung des Steuersystems setzen: wenn also die Gewerbesteuer abgeschafft wird, ist den Kommunen Ersatz mit einer anderen Ertragshoheit zu leisten. Vgl. Bull/Welti, NVwZ 1996, 841.

¹⁰ Pro Umfangsgarantie i. S. Angemessenheit und damit incl. Mindestausstattung Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Das GG für die BRD, 3. Aufl. 1995, Art. 28, Rdnr. 7a; Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 3. Aufl. 1995, Art. 28, Rdnr. 88: Dabei ist diese Annahme bei Löwer nicht konsequent, weil er als Inhalt des Anspruches nicht einen Umfang, sondern lediglich die Grundlagengewährleistung beschreibt. Gegen beides Nierhaus, in: Sachs, GG-Kommentar, 1996, Art. 28, Rdnr. 67-70.

wohl die Kommunen im Bereich des Art. 106 GG zu den Ländern zählen. Es ist also ein „billiger Ausgleich“ herzustellen, bei Vermeidung der Überlastung der Steuerpflichtigen und unter Hinwirkung auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Ein „billiger Ausgleich“ besteht nach dem Zusammenhang der Norm dann, wenn vergleichbare¹¹ Deckungsquoten vorliegen. Es ist allerdings schon in der verfassungsrechtlichen Literatur anerkannt, daß sich der Finanzbedarf einer Körperschaft nicht objektiv feststellen läßt¹². Einigkeit herrscht darüber, daß „unsinnige“ Ausgaben von der jeweils anderen Seite nicht mitfinanziert werden müssen. Um die Schwierigkeiten der Judizierbarkeit dessen, was „notwendige Ausgaben“ im Sinne des Art. 106 Abs. 3 GG sind, zu mindern, wird allgemein angenommen, daß die jeweilige Körperschaft für die Beurteilung dessen, was notwendig sein soll, einen Beurteilungsspielraum besitzt. Die Aufgabenwahrnehmung ist also nur auf Vertretbarkeit zu überprüfen. Das „Verbot“, nicht notwendige Ausgaben in die Aufteilung der Umsatzsteuer einzustellen, erhält seine praktische Sanktion im Art. 106 Abs. 3 GG dadurch, daß das Aufteilungsgesetz zustimmungspflichtig ist. Es besteht also ein Einigungszwang, der jede Seite vorsichtig machen wird. Wendet man den Gedanken des billigen Ausgleiches auch auf das Verhältnis der Kommunen zum Land an, so fehlt es an diesem Einigungszwang, denn das Land legt den Finanzausgleich durch Landesgesetz fest, bei dem die Kommunen allenfalls angehört werden, aber – schon mangels Kommunalkammer – kein Vetorecht haben; dies, obwohl auch das Land nach der Rspr. des Nds StGH unnötige Ausgaben der Kommunen (gegen den Sparsamkeitsgrundsatz verstoßende) nicht beim Finanzausgleich berücksichtigen muß¹³. Das müßte natürlich auch vice versa gelten, ist aber verfahrensrechtlich nicht abgesichert. Insofern bietet die Übertragung des Verhältnisses von Bund und Ländern auf das von Ländern und Kommunen Schwierigkeiten, die aus der Einordnung der Kommunen in den Verfassungsraum der Länder resultieren. Diese Einordnung könnte auch Zweifel daran wecken, ob wie im Verhältnis von Bund und Ländern eine grundsätzliche Gleichordnung im Verhältnis von Land und Kommunen geboten ist. Wäre das nicht der Fall, so könnte man nicht von einem Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung sprechen, sondern lediglich von einem Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung; dieser wäre immerhin anzuerkennen, da es die Garantie der Selbstverwaltung gibt.

Diesen Ansprüchen hat wegen des Richtliniencharakters des Art. 28 Abs. 2 GG auch die landesverfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung zu genügen.

B. Art. 58 Nds Verfassung: Anspruch auf für Aufgabenerfüllung erforderliche Finanzmittel

Ersichtlich genügt Art. 58 Nds Verfassung¹⁴ den aufgestellten Kriterien. Die Norm deutet sogar die aufgeschlüsselten verschiedenen Gewährleistungsinhalte an. Sie fordert einerseits im Rahmen der Grundlagengarantie eigene Steuerquellen der Gemeinden und sichert damit die Strukturen als Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Andererseits gibt die Vorschrift eine Umfangsgarantie ab, indem sie einen Anspruch auf Bereitstellung der „erforderlichen Mittel“ gewährt. Diese für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel sind aus allen Einnahmequellen der Kommunen insgesamt zu ziehen. Soweit sie aus dem kommunalen Finanzausgleich des Landes stammen, ist auf die Leistungsfähigkeit des Landes Bezug genommen; das bedeutet, daß auch hier das Prinzip des „billigen Ausgleiches“ (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG) gilt. Nicht ausdrücklich angesprochen ist, daß bei der Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen der Gemeinden die Steuerpflichtigen nicht überlastet werden dürfen. Das ergibt sich aber auch ohne ausdrückliche Anordnung schon aus den Grundrechten und dem Sozialstaatsgebot. Schließlich ist ebenfalls nicht angesprochen die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Zweifelsfrei darf

¹¹ Freilich ist diese Vergleichbarkeit problematisch, z. B. in bezug auf die Kreditaufnahmefähigkeit (Investitionsvolumen) der verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen. Dies muß berücksichtigt werden.

¹² Vgl. Bull/Welti, NVwZ 1996, 841; Waechter, VwArch 85, 208.

¹³ Nds StGH DVBl 1995, 1175 (1178).

¹⁴ Eine Strukturanalyse der hier erheblichen landesverfassungsrechtlichen Finanzregeln leisten Wieland/Schoch, aaO, S. 154 ff.

aber das Land Ausgleichsfunktionen¹⁵ mit dem Finanzausgleich verbinden; die Grenzen dieser Ausgleichsfunktion ergeben sich aus dem Selbstverwaltungsrecht: Nivellierungsverbot; im übrigen gilt der Gesetzesvorbehalt.

C. Art. 57 Abs. 4 Nds Verfassung und einfaches Gesetzesrecht: Spezielle Kostenregelungs- und Deckungsansprüche

Aus dem Zusammenhang der Art. 57, 58 ergeben sich damit drei Finanzierungssäulen: eigene Steuereinnahmen der Kommunen, Einnahmen aus dem Finanzausgleich und Einnahmen aus Zuweisungen zur Deckung von Kosten aus übertragenen Staatsaufgaben. Entscheidend ist das Verhältnis der beiden letzten Säulen zueinander.

Die rechtspolitische Funktion der Forderung nach speziellen und vollen Kostendeckungsansprüchen (Art. 57 Abs. 4 oder § 4 Abs. 1 S. 2 NGO enthalten nur Kostenregelungsnormen) ist eindeutig: sie liegt darin, diese Einnahmequellen von der Finanzverfassung abzukoppeln und die Einnahmen damit von der Haushaltslage in Bund und Ländern unabhängig zu machen. Diese Abkoppelung kann prima vista nicht überzeugen, denn die Aufgaben der Kommunen sind prinzipiell gleichrangig mit denen von Land und Bund.

Die Vorschriften der NGO und der NLO über die Kostendeckung bei staatlicher Aufgabenauftragung sind weitgehend symbolisch: die Aufgaben werden durch Gesetz aufgelegt¹⁶, der Finanzausgleich wird durch Gesetz geregelt. Beide Gesetze gehen nach dem Grundsatz des *lex posterior* der NGO und NLO vor. Also ist allein die Nds Verfassung entscheidend.

Dennoch soll wegen der Formulierungen ein Blick auf die einfachgesetzlichen Vorschriften geworfen werden: Beide Normenwerke nehmen zweifach auf das Problem der Aufgabenzuweisung Bezug und trennen zwischen der Aufgabenauftragung allgemein (also auch im Bereich der Pflichtigmachung von Selbstverwaltungsaufgaben) und im Bereich des übertragenen Wirkungskreises.

NGO:

- § 4 Abs. 1 S. 2: „Neue Pflichten können den Gemeinden nur durch Gesetz aufgelegt werden; dabei ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel sicherzustellen.“
- § 5 Abs. 1: „Den Gemeinden können durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises); dabei sind die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“

NLO:

- § 2 Abs. 2: „Neue Aufgaben können den Landkreisen nur durch Gesetz zugewiesen werden. Hierbei sind zugleich Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.“
- § 4 Abs. 4 S. 3: „Bei der Zuweisung staatlicher Aufgaben sind den Landkreisen die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“

Während also im Bereich der Pflichtigmachung von Selbstverwaltungsaufgaben verlangt wird, daß Kostenregelungen erfolgen, die zu der insgesamt erforderlichen Mittelausstattung führen, wird bei der Übertragung von Staatsaufgaben verlangt, daß die „erforderlichen“ Mittel vom Land bereitgestellt wer-

¹⁵ Zur Ausgleichsbefugnis der Kreise neuerdings: BVerwG, DVBl 1996, 1062.

¹⁶ Anders verhält es sich allerdings bei Aufgabenübertragung durch RVO. Deren Sonderbehandlung läßt sich rechtfertigen, wenn man annimmt, daß die Exekutive stärker gebremst werden muß als die Legislative.

den. Dabei liegt es nahe, das „erforderlich“ verfassungskonform zu interpretieren, so daß die Berücksichtigung der Haushaltslage des Landes möglich bleibt¹⁷. Bemerkenswert ist, daß der gesetzgeberische Sprachgebrauch sehr uneinheitlich ist: In der Verfassung spricht das Gesetz von der Zurverfügungstellung der „erforderlichen Mittel“, wenn auch die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt werden soll. Im einfachen Gesetzesrecht wird diese Formulierung im Sonderausgleich bei der Übertragung von Staatsaufgaben gebraucht. Dagegen spricht der einfache Gesetzgeber in § 2 Abs. 2 NLO von der Deckung der Kosten bei der Pflichtigmachung von Selbstverwaltungsaufgaben, während die Verfassung diese Formulierung beim Sonderausgleich nach Art. 57 Abs. 4 benutzt. Darin liegt ein gewisses Indiz, daß kein tatsächlicher Unterschied gemeint ist, so daß also die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes auch beim Sonderausgleich berücksichtigt werden darf.

Gegenüber dem Wortlaut der einfachrechtlichen Vorschriften über den Kostenausgleich greift die verfassungsrechtliche Norm schon ihrem Text nach deutlich kürzer: in ihr wird auch für die Übertragung staatlicher Aufgaben lediglich verlangt, daß Kostenregelungen getroffen werden. Ein echter verfassungsrechtlicher Kostendeckungsanspruch in voller Höhe besteht nicht. Das hat der Verfassungsgesetzgeber bewußt so geregelt, weil so z. B. auch Entlastungen der Kommunen (Pflegeversicherung¹⁸) ohne Detailrechnung berücksichtigt werden können. Darüber hinaus sollten verfassungsrechtliche Streitigkeiten möglichst vermieden werden¹⁹.

Seinem Wortlaut nach verlangt Art. 57 Abs. 4 Nds Verfassung, daß „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Die Rechtsprechung hat dieses Gleichzeitigkeitserfordernis so ausgelegt, daß ein Ausgleich im zeitnahen Finanzausgleichsgesetz ausreichend ist. Es wird jedoch verlangt, daß im aufgabenübertragenden Gesetz ein Hinweis auf das Finanzausgleichsgesetz enthalten ist²⁰ und innerhalb des Finanzausgleiches eine gesonderte Ausweisung der Mittel erfolgt, die auf die Übertragung von Aufgaben bezogen sind²¹. Dem wird der nds Gesetzgeber dadurch gerecht, daß er in das FinAusglG einen eigenen Ansatz des übertragenen Wirkungskreises (gleichmäßige Verteilung bei nicht zwingend vollem Deckungsgrad) neben dem Hauptsatz (Verteilung nach Bedarfskriterien) aufgenommen hat. Die Berücksichtigung im Finanzausgleich ermöglicht eine pauschale Betrachtung der Kosten. Diese wäre nicht möglich, müßten die Zuweisungsbeträge jeweils sofort mit dem aufgabenübertragenden Gesetz festgelegt werden, da z. B. Synergieeffekte beim Personaleinsatz nicht berücksichtigt werden könnten²². Andererseits wird eine Auslegung, die das aufgabenübertragende Gesetz gar nicht berücksichtigt, nicht dem Gedanken der Warnfunktion gerecht, der in Art. 57 Abs. 4 Nds Verf angelegt ist. Daher ist es besser, hier nach Muster der brandenburgischen Gesetzeslage zu einer differenzierenden Auslegung zu gelangen, die im übertragenden Gesetz zumindest schon eine Kostenprognose, wenn auch keine Regelung, verlangt. Nur dadurch kann der Warnfunktion des Junctims Rechnung getragen werden; warum freilich diese Warnfunktion nach dem Wortlaut der Verfassung nicht bei der Pflichtigmachung von Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich sein soll, ist nicht einsehbar.

Entscheidend ist nun die Weichenstellung, die sich zwischen der Rspr. des NW VerfGH²³ und des Nds StGH ergeben hat. Der NW VerfGH macht aus dem Anspruch auf gesonderte Regelung einen An-

¹⁷ So auch Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986, S. 478. Anders z. B. in Sachsen; vgl. Wahl, SächsVBl 1996, 298.

¹⁸ Verringerung der Sozialhilfekosten durch Pflegeversicherung.

¹⁹ Vgl. für beide Aspekte Korte/Rebe, aaO, S. 475 f.

²⁰ Dies hält auch Korte/Rebe, aaO, S. 476 ff. für ausreichend: der Gesetzgeber habe zwei Möglichkeiten, der Gleichzeitigkeitsforderung gerecht zu werden: Verweis im aufgabenübertragenden Gesetz auf zeitfernen Finanzausgleich oder alleinige Regelung im zeitnahen Finanzausgleich.

²¹ Nds StGH DVBl 1995, 1175 ff.

²² Auch Personal- und Sachkosten sind nach der Entscheidung des Nds StGH aaO zu berücksichtigen.

²³ NW VerfGH NVwZ 1985, 820; vgl. dazu Hoppe, DVBl 1992, 117 (123 f.).

spruch auf Berücksichtigung innerhalb des Finanzausgleiches und relativiert ihn damit; dies wird damit begründet, es liege eine einheitliche Finanzgarantie vor. Das macht nach dem schon Ausgeführten Sinn: Denn eine andere Auslegung würde ggf. zu einer Privilegierung der Kommunen gegenüber dem Land führen, die nicht gewollt war²⁴, indem eine pauschale Betrachtung unmöglich wird.

Der Nds StGH nimmt einen eigenständigen Gehalt von Art. 57 Abs. 4 an, der über die bloße Warnfunktion hinausgehen soll²⁵. Der StGH hält eine pauschale Regelung der Kostenerstattung hinsichtlich der einzelnen Aufgaben zwar für zulässig, aber keine Vermischung mit dem eigentlichen Finanzausgleich. Gleichzeitig trägt das Gericht jedenfalls teilweise dem Wortlaut der Bestimmung Rechnung, der eine Regelung „über“ die Deckung der Kosten, nicht „zur“ Deckung der Kosten verlangt. Die Konsequenz ist, daß keine volle Deckung vorgesehen werden muß; der Landesgesetzgeber verfüge über einen Gestaltungsspielraum, also wohl über ein Optimierungsermessen. Entscheidend ist, was an Faktoren in dieses Ermessen zur Bestimmung der Deckungsquote eingestellt werden darf. Man denke dafür zunächst an die sogenannte Interessenquote von 25 % Eigenmitteln der Kommunen, die einen Sparanreiz für Kommunen darstellen sollte; derartige Überlegungen sind vom Gericht nicht verworfen worden. Das Gericht selbst stellt teleologische Topoi aus dem Bereich der horizontalen finanziellen Wirkungen in das Ermessen ein, indem es darlegt, daß ein hoher Deckungsgrad bei dem Sonderausgleich zur Verminderung der bedarfsabhängigen Zuweisungen führt und damit arme Kommunen benachteiligt²⁶. Entscheidend ist nun, ob auch Überlegungen aus der vertikalen Ebene eingestellt werden dürfen, m. a. W., ob die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes berücksichtigt werden darf. Dagegen spricht an sich der Vergleich mit dem Wortlaut des Art. 58. Dafür spricht andererseits die Formulierung „über“ die Deckung der Kosten in Art. 57 ohne eine Begrenzung der Ermessensfaktoren. Tatsächlich wird man kaum umhin kommen, auch diesen Ermessensfaktor zuzulassen. Erstens soll die gesamte Finanzregelung zu einem billigen Ausgleich führen, zweitens würde es sonst zu einer ungleichen Finanzierung der kommunalen Aufgabenbereiche kommen, die nicht gewollt sein kann. Auch für die Kommunen wäre eine gesonderte Regelung nicht stets erstrebenswert: das Land würde diejenigen Beträge, die es in einer Sonderregelung den Kommunen zuweist, im Finanzausgleich an anderen Stellen wieder einsparen. Das würde dazu führen, daß die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises stets besser ausgestattet wären als die im Bereich der Selbstverwaltung; ein Ergebnis, daß dem Gedanken der Förderung der Selbstverwaltung geradezu widerstreitet. Es ist nicht sinnvoll, einen Teil von Aufgaben voll auszufinanzieren, während andere Aufgabenbereiche notleiden müssen. Sinnvoll wäre dies nur, wenn Bund und Land generell Aufgabenzuweisungen vermeiden könnten; sie sind aber schon grundrechtlich und sozialstaatlich zu einer ganzen Reihe von Zuweisungen gezwungen, so daß insoweit der Abschreckungseffekt nicht wirksam werden kann. Es ist nicht sinnvoll, aus dem auf billigen Ausgleich der Haushalte angelegten System der Finanzregeln einen Teilbereich herauszuberechnen und in diesem volle Durchfinanzierung zu verlangen. Im Ergebnis hat daher Art. 57 Abs. 4 zwar eigenständigen normativen Gehalt, dieser erschöpft sich indes in der Warnfunktion für den Landesgesetzgeber. Die Rechtsprechung des NW VerFGH vernachlässigt diese Warnfunktion, gelangt aber im übrigen zum richtigen Ergebnis.

Im Zusammenhang mit den landesverfassungsrechtlichen Junctimnormen werden unabhängig von dem Begriff der Gleichzeitigkeit die verschiedensten Auslegungen vertreten, mit denen man das angenommene Problem der Unterfinanzierung der Kommunen bei staatlicher Aufgabenzuweisung lösen will.

²⁴ Vgl. Korte/Rebe, aaO, S. 474 ff.

²⁵ Nds StGH DVBl 1995, 1175 ff.

²⁶ Zur Harmonisierungspflicht des Landesgesetzgebers bzgl. der Lebensverhältnisse im Landesgebiet Nds StGH, DVBl 1995, 1178.

Eine Ansicht ist der Meinung, daß sich die Junctimnormen lediglich auf den übertragenen Wirkungskreis beziehen²⁷ (wie in der Nds Verf schon aus dem Wortlaut ersichtlich). Dann taucht das Problem auf, daß die Aufgaben nach dem BSHG herkömmlich dem Selbstverwaltungsbereich zugeordnet werden, so daß eine Anwendbarkeit ausscheidet.

Dieses Ergebnis versucht man zu vermeiden, indem man entweder die Aufgaben nach dem BSHG wegen mangelnder Ermessensspielräume zu solchen des übertragenen Wirkungskreises erklärt²⁸ oder indem man die Junctimnormen auch auf den Selbstverwaltungsbereich bezieht, soweit dies nicht schon ihrem Wortlaut nach ausgeschlossen ist. Beide Auslegungen sind mit der Normentstehungsgeschichte kaum vereinbar und führen teleologisch betrachtet zu den bereits benannten ungunstigen Ergebnissen. Der Nds StGH hat von einem Formenmißbrauch gesprochen, wenn das Land Staatsaufgaben zu Selbstverwaltungsaufgaben umdeklariert²⁹; eben ein solcher Mißbrauch liegt auch bei der umgekehrten Richtung vor! Eine Aufgabe gehört nicht deswegen nicht zur Selbstverwaltung, weil sie detailliert geregelt ist; entscheidend für die Zuordnung sind örtliche Radizierung und Tradition. Das ist schon deswegen so, weil sich die Detailliertheit der Regelung aus grundrechtlichen Forderungen ergeben kann; so z. B. bei der Frage nach dem „Ob“ des Kindergartenplatzes, die das BVerfG in der Abtreibungsentscheidung verfassungsrechtlich über die Schutzpflicht des Staates für das Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) vorentschieden hat. Richtigerweise geht es bei der Detailliertheit der Regelung nicht um ein Hinüberwachen in den anderen Aufgabenbereich, sondern um den Bestand der Aufgabenzuweisungen vor Art. 28 Abs. 2 GG. Diese Norm verlangt möglichst nach Rahmenregelungen. Andernfalls stände es den staatlichen Ebenen ja frei, durch Detaillierung der Gesetze beliebig Aufgaben in den staatlichen Bereich zu ziehen. Wendete man dagegen die Junctimnormen in einem Verständnis, das zu vollem Ausgleich zwingt, auch auf den Selbstverwaltungsbereich an, so würde dies relativ zum Land zu einer Überfinanzierung der Kommunen führen, die verfassungsrechtlich nicht gewollt ist.

Darüber hinaus taucht die weitere Schwierigkeit auf, daß die Aufgaben nach dem BSHG vom Bund zugewiesen werden (§ 96 Abs. 1 BSHG). Auch hier gibt es zwei Lösungsvarianten.

Teilweise wird behauptet, die landesrechtlichen Junctimnormen bezögen sich auch auf die bundesrechtliche Aufgabenzuweisung³⁰; das ist insoweit plausibel, als solche aufgabenzuweisenden Gesetze zustimmungsbedürftig nach Art. 84 Abs. 1 GG sind, so daß eine Mitverantwortung der Länder gegeben ist. Allerdings könnte das betreffende Land ja von anderen Ländern im Bundesrat überstimmt worden sein. Eine solche Auslegung würde also eine Art „Gesamthaftung“ der Bundesländer behaupten. Wenn die Mehrheit einer bundesrechtlichen Aufgabenzuweisung zugestimmt hätte, müßte auch die überstimimte Minderheit der Länder den Kommunen Kostenersatz leisten³¹.

Die andere Ansicht bestreitet dem Bund weitgehend das Recht, solche Aufgabenzuweisungen an Kommunen überhaupt vorzunehmen. Diese mangelnde Gesetzgebungszuständigkeit soll sich aus Art. 74 bzw. 84 Abs. 1 GG ergeben. Sie kann wiederum verschieden begründet werden.

– Die einfache, aber nur in bestimmten Fällen weiterführende Begründung geht dahin, daß der Bund seine sachliche Gesetzgebungsbefugnis überschreite. Das wird z. B. vorgebracht, soweit der Bund einen Anspruch auf den Kindergartenplatz einräumt: fraglich ist in der Tat, ob der Begriff der Fürsorge aus Art. 74 Nr. 7 GG eine derart weite Auslegung ohne konkreten Notfallbezug noch trifft. Auch bzgl.

²⁷ Maurer, in: Die Kreise im Bundesstaat, hrsg. v. Henneke u.a., 1994, S. 139 ff. (150).

²⁸ Ausführlich: Hofmann-Hoepfel, Die (finanz-) verfassungsrechtliche Problematik des BSHG-Vollzugs durch kommunale Gebietskörperschaften, 1992, S. 98 ff.

²⁹ Nds StGH DVBl 1995, 1175 ff.

³⁰ Vgl. Maurer, in: Die Kreise im Bundesstaat, hrsg. v. Henneke u.a., 1994, S. 139 ff. (155); Schoch, ZfG 1994, 246 ff. (260).

³¹ Im Ergebnis ebenfalls gegen Anwendung auf bundesrechtliche Zuweisungen: BW StGH BWVBl 1994, 52.

der Sozialhilfe gibt es Bedenken, weil das BSHG ganz unterschiedliche Aspekte, etwa der Personensorge, der Zuwanderungsprobleme, der Arbeit, Gesundheit und Familienplanung enthält (§§ 18 ff., 36 ff., 68 etc.).

– Grundsätzlich muß bezweifelt werden, ob der Bund generell befugt ist, eine Zuweisung der Ausführung von Verwaltungsaufgaben durch die Kommunen vorzunehmen³². Einschlägig ist Art. 84 I GG. Danach regelt der Bund die Einrichtung der Behörden. Strittig ist, ob die Bestimmung der Ausführungsebene zur Einrichtung der Behörden zählt. Es liegt vom Wortlaut her gesehen näher, dies nicht anzunehmen. Dann brauchte der Bund für die Zuweisung eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz, die sich nur bei zwingender Notwendigkeit für die Regelung annehmen läßt. Eine solche Notwendigkeit ist nicht zu erkennen. Wieso sollte die Effektivität der Ausführung des BSHG gefährdet sein, wenn der Bund die Bestimmung der Ausführungsebene den Ländern überließe? Die Regierungspräsidenten z. B. könnten Außenstellen einrichten oder ähnliches. Wenn man annimmt, daß der Bund insoweit seine Zuständigkeiten überschritten hat, so müßte das Land die Aufgaben zuweisen. Damit wäre eine der beiden Schwierigkeiten für die Anwendung der Junctinnorm ausgeräumt, die andere bliebe: noch immer wäre darzutun, warum die Ausführung der Aufgaben nach BSHG als – nach h. M. – Selbstverwaltungsaufgabe erfaßt ist.

Schließlich werden durch das BSHG in keinem Falle „neue“ Aufgaben zugewiesen. Deswegen scheitert die Anwendung der Junctinnormen jedenfalls für den vorhandenen Aufgabenbestand, über dessen Nicht-Finanzierbarkeit die Kommunen ja klagen. Eine Lösung für den Alt-Bestand von Aufgaben kann sich nur aus einer Norm ergeben, die nicht an die Übertragung neuer Aufgaben anknüpft. Eine solche generelle Norm liegt im Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG vor. Deswegen gehen weitergehende Forderungen dahin, hier verfassungsändernd tätig zu werden.

II. Aufgabenspezifische Beeinflussung der kommunalen Einnahmen

Unterstellt man, daß es insbesondere durch die bundesrechtliche Aufgabenzuweisung zu finanziellen Belastungen kommt, so liegt es nahe, nach denjenigen Nahtstellen zu suchen, die eine spezielle Kompensation solcher Belastungen erlauben. Zwar hat sich schon oben ergeben, daß eine allgemeine Kompensation vorzugswürdig ist, es soll aber noch einmal nachgefragt werden, ob es nicht andere Lösungsmöglichkeiten gibt. Dazu sei von einer Übersicht der gemeindlichen Einnahmen ausgegangen (die sich über die Kreisumlage auch auf die Kreise als Sozialhilfeträger auswirken).

Die kommunalen Einnahmen setzen sich aus einer Vielzahl von Posten zusammen.

Der Art nach sind hauptsächlich zu nennen:

- Steuern
- Spezielle Entgelte
- Kredite

Da es hier um das Verhältnis der kommunalen Finanzen zu Bund und Ländern geht, stehen die Steuern im Mittelpunkt, obwohl es auch zu Konflikten bei der Gebührenerhebung für Verwaltungsleistungen der Kommunen kommen kann³³.

Bei den Steuern ist zu benennen:

³² Schoch/Wieland, aaO, S. 123 f., Isensee, DVBl 1995, 1 (5).

³³ Vergleiche den Streit um die Kosten für Personalausweise; BVerwG DVBl 1995, 808.

- Die eigene Steuerertragshoheit der Kommunen bzgl. des Einkommensteueranteiles des Art. 106 Abs. V GG. Dieser Anteil wird zwar bundesgesetzlich festgelegt, so daß der Bund die Kommunen begünstigen könnte, aber schon verfassungsrechtlich nach der Einkommensteuerleistung der Kommunen verteilt. Daher ist ein anderer Maßstab, insbesondere die Belastung durch Sozialhilfeausgaben, unzulässig.
- Die Ertragshoheit für die Verbrauchs- und Aufwandsteuern, soweit nicht die Ertragshoheit beim Land liegt. Ein spezieller Bezug zu den Sozialhilfekosten ist hier nicht zu konstruieren.
- Die Ertragshoheit bezüglich der Realsteuern (Art. 106 Abs. 6), insb. der Gewerbesteuer incl. des Hebesatzrechtes abzüglich der Gewerbesteuerumlage, die an Bund und Länder geht. Auch hier ist ein spezieller Bezug auf besondere Kosten nicht vorhanden.

Ein spezieller Ausgleich von Kosten aus pflichtig gemachten Aufgaben (gleich welcher Art) ist hier nicht herstellbar. Denkbar ist lediglich, daß der Bund das Steuerrecht insoweit verändert, daß sich ein höheres Aufkommen für die Kommunen ergibt.

Außerhalb der eigenen Ertragshoheit:

- Der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 7). Der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern erfaßt die Anteile aus Einkommensteuer, Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer. Der Länderanteil an Einkommensteuer und Körperschaftssteuer ist verfassungsrechtlich (Art. 106 Abs. 3 GG) festgelegt: 50 %. Es verbleibt daher als Dispositionsmasse der Länderanteil an der Umsatzsteuer. Dieser wird durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz nach den Maßstäben von Art. 106 Abs. 3, 4 GG zugemessen. Dabei haben die Länder Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sind aufeinander abzustimmen. Der Ausgleich ist neu anzusetzen, wenn sich die Ausgaben wesentlich neu entwickeln. Hier wäre also ein Ort, an dem beim Bund eingesparte Summen oder höhere Einnahmen des Bundes den Ländern zugewiesen und von den Ländern weitergeleitet werden könnten. Denn aus diesem Länderanteil wird die Ausgleichsmasse für den kommunalen Finanzausgleich entnommen. Theoretisch liegt also keinerlei Schwierigkeit vor: Wenn sich Lasten vom Bund auf die Gemeinden verschieben, könnte dies bei der Festsetzung des Umsatzsteueranteiles berücksichtigt werden und dadurch in den kommunalen Finanzausgleich einfließen.

Der Lauf des Geldes stellt sich dann folgendermaßen dar.

Umsatzsteuereinnahmen der Finanzämter:

Die Aufteilung des Aufkommens zwischen Bund und Ländern durch Bundesgesetz nach Art. 106 Abs. 3 GG ergibt den Landesanteil an der Umsatzsteuer als Gemeinschaftssteuer.

Dieser Landesanteil macht einen Teil der Ausgleichsmasse für den kommunalen Finanzausgleich aus. Innerhalb des Landesfinanzausgleiches kann je nach FinAusglG die Ausgleichsmasse auf die Kommunen verteilt werden (Hauptansatz). Dabei ist es an sich zulässig, Sozialhilfelasten gesondert zu berücksichtigen (vgl. den früheren sogenannten Arbeitslosenansatz, FinAusglG 1994; dies hat aber nur dann Sinn, wenn echte Korrelationen zwischen dem Kriterium des Ansatzes und den Kosten nachweisbar sind). Jedenfalls müssen Kostendeckungsansprüche im übertragenen Wirkungskreis gesondert berücksichtigt werden (Ansatz des übertragenen Wirkungskreises).

Es stellt sich dann die Frage, warum überhaupt ein Problem entstanden ist und warum Teile der Literatur Wert darauf legen, daß es spezielle Ausgleichspflichten gibt. Theoretisch könnte es so sein, daß die Einsparung von Aufwendungen beim Bund (z. B. Verringerung des Zuschußbedarfes nach Art. 120 S. 4 GG beim Bund zu Lasten der Haushalte der Kommunen) sich in einem größeren Länderanteil an der Umsatzsteuer niederschlägt, weil sich durch höhere Landesausgaben die Deckungsquoten zuungunsten des Landes verschoben haben.

Die einzige Schwierigkeit scheint dann darin zu bestehen, daß ein Neuansatz des Bund-Länder-Ausgleiches nur stattfindet, wenn es zu „wesentlichen“ Ausgabenverschiebungen kommt. Demgegenüber ist bei der Auferlegung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis nach Art. 57 Abs. 4 Nds Verf nicht auf die Wesentlichkeit abgestellt. Die Wesentlichkeitsgrenze wird allerdings in der verfassungsrechtlichen Literatur relativ niedrig angesetzt, so daß hieraus kaum schwerwiegende Nachteile für die Kommunen entstehen können.

Der zweite und wesentliche Unterschied zwischen allgemeinem Finanzausgleich und speziellem Ausgleich liegt darin, daß der spezielle und volle Sonderausgleich gegenüber der allgemeinen Haushaltslage von Bund und Land abgekoppelt ist³⁴. Demgegenüber kommt es für den allgemeinen Finanzausgleich wesentlich auf die Deckungsquoten von Bund und Ländern an (Art. 106 Abs. 3 Nr. 1, 2 GG) sowie auf die Leistungsfähigkeit des Landes (eindeutig bei Art. 58 NdsVerf). Auch hier komme ich zum gleichen Ergebnis: der Sinn der Forderung nach speziellem Ausgleich liegt darin, sich von der allgemeinen Haushaltssituation von Bund und Ländern abzukoppeln. Würde man sich eine verfassungsrechtliche Norm vorstellen, die für jede Pflichtigmachung von Aufgaben vollen Kostenausgleich außerhalb des Finanzausgleiches fordert, so würde es zu dem schon oben beschriebenen Ergebnis kommen, daß die Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen stets schlechter stünden als der übertragene Wirkungskreis. Verböte man den Ländern, den Kostenausgleich im Finanzausgleich wieder in Abzug zu bringen, so stünden die Kommunen hinsichtlich ihrer Haushalte besser da als das Land, dem niemand eine Kostendeckung garantiert, wenn es die Aufgaben selbst wahrnimmt. Es käme also wieder zu der verfassungswidrigen Bevorzugung der Kommunen. Nebeneffekt wäre, daß die Kommunen im landesfinanzierten Wirkungskreis bei Sachausgaben keinerlei Sparanreiz hätten. Dies würde zu hoher Ausgabenfreudigkeit führen, was wiederum das Land veranlassen würde, keinerlei Aufgabenzuweisungen vorzunehmen. Ein echter Kostendeckungsanspruch würde also dazu führen, daß das Land den Kommunen keine Aufgaben mehr zuweist und bereits zugewiesene möglichst wieder entzieht.

Weiter muß beachtet werden, was ein solcher echter Kostendeckungsanspruch für die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet. Art. 104 a Abs. 2 und Abs. 3 S. 2 GG bestätigen normativ den Grundsatz: „Wes Brot ich eß', des Lied ich sing'.“ Wer für die Aufgabewahrnehmung zahlt, der darf auch Anweisungen geben. Bekräftigung findet dieser Grundsatz aus dem Zusammenhang von Landesfinanzierung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Weisungsrechten im übertragenen Wirkungskreis. Wollte man nun der Forderung nachgeben, Kostendeckungsansprüche für die Pflichtigmachung von Selbstverwaltungsaufgaben einzuführen, so wäre es konsequent, auch insoweit Weisungsrechte des Landes bzw. des Bundes vorzusehen. Damit wäre man wahrscheinlich dicht an einer Gefährdung des Kernbereiches der Selbstverwaltung, wie immer dieser Bereich zu bestimmen sein mag. Es liegt nahe einzuwenden, daß den Kommunen im Sozialhilfereich etwa ohnehin kaum Entscheidungsspielräume verblieben. Es gibt aber doch noch erhebliche Spielräume etwa in der Schärfe der Überprüfung von gestellten Ansprüchen etc.³⁵. Weiter handelt es sich dabei um eine Frage der zulässigen Regelungsdichte bei der Aufgabenerfüllung und nicht um eine solche der finanziellen Ansprüche.

³⁴ So wohl die Lösung in Sachsen, vgl. Wahl, SächsVBl 1996, 298.

³⁵ So auch Heun, DVBl 1996, 1020 (1024).

Scheitert also in der Praxis der Gleichlauf von Aufgaben und Mittelzuweisungen, da er doch verfassungsrechtlich einigermaßen gesichert erscheint? Schaut man sich die Kurven an, die sich aus den Angaben im Statistischen Jahrbuch der BRD für Ausgaben und Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen ergeben, so ergibt sich daraus ein weitestgehend gleichförmiger Verlauf. Kommunen oder Länder stehen nicht schlechter als der Bund, vielmehr ist die Deckungsquote des Bundeshaushaltes deutlich ungünstiger. In den Verteilungskämpfen der jüngeren Vergangenheit haben die Länder keinen schlechten Stand gehabt³⁶.

III. Struktureller Reformbedarf und Reformvorschläge für die Finanzverfassung

Der kommunale Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG dürfte schwierig durchsetzbar sein, solange man annimmt, daß er noch keine hinreichende Konkretisierung in der Finanzverfassung gefunden hat. Der Anspruch geht aber auch auf Strukturgarantie, d.h. auf angemessene Sicherung der Finanzhoheit im System der Finanzverfassung. Die verbreitete Meinung, es herrsche Reformbedarf hinsichtlich der Struktur der kommunalen Finanzen, behauptet also, daß der Anspruch aus Art. 28 Abs. 2 GG in der Finanzverfassung nicht eingelöst werde. Wenn das richtig ist und es nicht nur um Verteilungskämpfe in Zeiten knapper Kassen geht, ist zu erwägen, wie eine solche Reform aussehen könnte.

Der gegenwärtige Streit um die Reform der Finanzverfassung knüpft vor allem an die aktuelle Bedeutung des Konnexitätsgrundsatzes an. Denn nur darin läge eine Lösung etwa für die Kosten der Sozialhilfe; denn alle Anwendungen der landesrechtlichen Junctionklauseln scheitern daran, daß es sich beim BSHG nicht um die Zuweisung „neuer“ Aufgaben handelt. Eine Lösung kann daher nicht in den Junctionnormen liegen, sondern nur in der Regelung der allgemeinen Finanzierungszuständigkeiten. Nach Art. 104 a GG in seiner gegenwärtigen Fassung folgt die Finanzierungszuständigkeit der Vollzugszuständigkeit und nicht der Gesetzgebungszuständigkeit. Dahinter steht die Erwägung, daß, wer vollzieht, diesen Vollzug auch bezahlen soll (nach Verwaltungs- und Zweckkosten), damit er Sparanreize hat. Sparanreize greifen aber nur, wo Einsparmöglichkeiten, also Entscheidungsspielräume bestehen. Das Argument für die Reform des Art. 104 a Abs. 1 GG geht dahin, daß solche Entscheidungsspielräume im Vollzug hinsichtlich der Zweckausgaben kaum noch bestehen³⁷. Die Vorgaben insbesondere durch Bundesgesetze seien so eng, daß alle Ausgaben direkt durch das Gesetz veranlaßt würden, während die Vollzugsentscheidung nur die gesetzlichen Maßgaben anwendet. Über die Berechtigung der Annahme, daß dem Vollzug in der Praxis kaum noch Entscheidungsspielräume offenstünden, wird in der Literatur gestritten³⁸. Das ist verständlich, ergeben sich die Einzelheiten der Ausgaben nach dem BSHG doch immerhin oft erst aus den Verwaltungsvorschriften, die nur mit Zustimmung des Bundesrates ergehen können: Art. 84 Abs. 1, 2 GG.

Dem Konnexitätsprinzip liegt ersichtlich das Verursacherprinzip zugrunde, das für eine gerechte Lastenverteilung sorgen soll und im Bereich des Gleichheitssatzes auch als Lastenverteilungsregel (insbesondere im Umweltschutzrecht und im Polizeirecht: Störernormen) richtigerweise anerkannt ist. Es ist aber in der Literatur ganz richtig angemerkt worden, daß das Verursacherprinzip nicht die oberste Richtschnur für die Fragen der Finanzverfassung sein kann. Vielmehr sind die mit den jeweiligen Vorschlägen erzielten Ergebnisse daran zu messen, ob sie der fraglichen Körperschaft den Anspruch erfüllen, der im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG beschrieben wurde: ob sie also ausreichende und eigene Einnahmen gewähren. Das wird der demokratisch fundierten Autonomie von Bund, Ländern und

³⁶ So jedenfalls Heun, DVBl 1020 f.

³⁷ F. Kirchhof, Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag 1996, vgl. S. 61 f.; Bull/Welti, NVwZ 1996, 838 ff.; einen Wegfall der Grundlagen des Art. 104 a GG sehen auch Schoch/Wieland, aaO, S. 144.

³⁸ Für verbliebene Spielräume und – vorwiegend aus anderen Gründen – gegen Gesetzeskausalität Selmer, NJW 1996, 2062 ff.

Kommunen geschuldet³⁹. Es geht nicht um gegenüber dem Ergebnis indifferente modale Gleichbehandlung wie bei der Anwendung des Gleichheitssatzes auf gesellschaftliche Rechtssubjekte, sondern um das Erreichen eines von der Verfassung geforderten Ergebnisses: ausreichende Ausstattung und Autonomie der staatlichen Körperschaften bei möglichst klarer Trennung.

Tatsächlich würde aber eine Anwendung des Verursacherprinzips in der Variante der Gesetzeskausalität dazu führen, daß etwa auf Ebene der Gemeinden die Finanzierungszuständigkeit für bis zu 80 % der Aufgaben bei Bund und Ländern läge, weil ein entsprechender Anteil der Aufgabenerfüllung durch Bundes- und Landesgesetze geprägt ist (Pflichtaufgaben). Das Erfordernis autonomiefördernder Finanzstruktur wäre also nicht erfüllt. Die Kommunen gerieten endgültig in finanzielle Abhängigkeit von Bund und Ländern. Eine Kompensation dadurch, daß die entsprechenden Finanztransfers nicht zweckgebunden sein dürfen, gleicht nicht das generelle Manko unzureichender eigener Einnahmen aus. Das Prinzip der Gesetzeskausalität geriete auch sonst gelegentlich in Schwierigkeiten. Was soll geschehen, wenn der Bund auf die Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz verzichtet, etwa für das BSHG. Kirchhof meint, dann greife Gesetzeskausalität in bezug auf Bundesgrundrechte und Sozialstaatsziel ein. Warum wird eine solche Kausalität aber nicht für die gleichen Bestimmungen eines Landes anzunehmen sein? Kann die Gesetzeskausalität davon abhängen, ob das Land eine Verfassung mit eigenen Grundrechten hat? Ob der Bund oder das Land einem grundrechtlichen Schutzauftrag gefolgt ist? Das Ergebnis der Einführung von Gesetzeskausalität könnte sein, daß Bund und Länder in der Gesetzgebung soweit rechtlich zulässig eine ganz neue Zurückhaltung – zu Lasten des Bürgers – üben. Das ist teils erwünscht: als Spareffekt des Verursacherprinzips; die zufälligen Auswirkungen, die durch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz möglich sind, sind aber kaum tolerabel. Zugrunde liegt dem Fehlschlagen der Gesetzeskausalität aber ein anderes Problem: Die Entwicklung des Gesetzesvorbehaltes insbesondere in Gestalt der Wesentlichkeitstheorie führt ganz unabhängig von Art. 28 Abs. 2 GG dazu, daß weite Teile der Leistungsverwaltung gesetzlich geregelt werden. Und für gesetzliche Regelungen ist in der BRD nun einmal der Bund überwiegend zuständig. Die finanziellen Auswirkungen der Ausweitung des Gesetzesvorbehaltes waren dabei aber nie in den Blick genommen; man denke etwa an Aufgabenzuweisungen durch das Baugesetzbuch (z. B. Planungs-, Erschließungskosten). Die Gesetzgebungskompetenz verstellt insoweit den Blick für den wirklichen Aufgabenträger: das sind im Kernbereich der Sozialhilfe bei historischer Betrachtung und nach Art. 28 Abs. 2 GG – unabhängig von BSHG und Grundrechten – die Kommunen. Eine andere Frage ist es, ob die kommunale Zuständigkeit wieder darauf zurückgeschnitten werden soll. Das ist das Problem der jeweils sachgebietsfremden Zusatzaufgaben (vgl. die versicherungsfremden Zusatzleistungen, die örtlichkeitsfremden Aufgaben nach dem BSHG z. B. Behindertenhilfe, Wiedereingliederung in das Arbeitsleben).

Die Gesetzeskausalität soll stets nur für die Zweckausgaben gelten, nicht aber für die Verwaltungskosten. Denn dort habe die Kommune ja stets Entscheidungsspielraum, so daß das Verursacherprinzip im Sinne der Vollzugskausalität richtig am Orte ist. So sollen auch trotz der Gesetzeskausalität des Bundes für die Einrichtung der Gerichte der Länder (höchstrangig: Art. 19 Abs. 4 GG) deren Kosten nicht dem Bund, sondern den Ländern zur Last fallen; anderes kann für die Zweckkosten nach dem ZuSEntG gelten. Das Beispiel der gesetzlichen Pflicht zur Bestellung einer Frauenbeauftragten beweist aber, daß die Annahme nicht stets richtig ist und daß es auch im Bereich der Verwaltungskosten Fälle gibt, in denen das Prinzip der Gesetzeskausalität einen sinnvollen Anwendungsbereich hätte.

³⁹ Maßgeblich sind also das Demokratieprinzip (Verantwortlichkeit, Kontrolle) und die Bundesstaatlichkeit (Klarheit der Kompetenzabgrenzung, Verbot der Mischfinanzierung); die Finanzverfassung hat dienende Funktion, mit ihr die Aspekte der Praktikabilität, der Effektivität und der Verursachung. Vgl. Heun, DVBl 1996, 1022.

Bei einem Abstellen auf die Gesetzeskausalität müßten im übrigen auch Entlastungen der Kommunen berücksichtigt werden: z. B. die durch die Pflegeversicherung eingetretene Entlastung bei traditionellen kommunalen Aufgaben.

Daher scheint eine Reform, die Art. 104 a Abs. 1 GG auf das Prinzip der Gesetzeskausalität umstellt, nicht überzeugend⁴⁰.

Entscheidend ist es daher, eine Aufgabenkritik vorzunehmen. Diese muß sowohl die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben umfassen und von den Kommunen vorgenommen werden wie die gesetzlichen Pflichtaufgaben beider Wirkungskreise: also ist auch und vor allem der Gesetzgeber aufgerufen, den Aufgabenbestand zu reduzieren und die Detailschärfe der Gesetze zurückzuführen.

Im übrigen gilt:

- Die Warnfunktion des Art. 57 Abs. 4 Nds Verf für den Gesetzgeber bei der Übertragung neuer Aufgaben ist auch im Bereich der Pflichtigmachung von Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich.
- Die Zuweisung von Aufgaben zu den einzelnen Systemen der sozialen Sicherheit (solidarische Alters-, Kranken-, Erwerbslosensicherung, Sozialhilfe) sollte schon aus Gründen der Kostenklarheit vom Bundesgesetzgeber genau genommen werden.
- Der Bund darf in der Regel die Aufgaben nicht direkt den Kommunen zuweisen, sondern lediglich den Ländern. Diesen gegenüber bestehen kommunale Ausgleichsansprüche bei Neuzuweisung von Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich.

Die Regelungsdichte von Bundes- und Landesgesetzen, die den Kommunen Pflichtaufgaben auferlegen, sollte streng an Art. 28 Abs. 2 GG geprüft werden. Häufig werden Rahmenregelungen hinreichen.

⁴⁰ So im Ergebnis auch Heun, DVBl 1996, 1020 (1027).

4. Die Beteiligung der Kommunen an der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie an höherstufigen Verwaltungsentscheidungen

Formen der kommunalen Partizipation und Reformperspektiven

Dr. Klaus Seidel¹

I. Vorbemerkung

Gegenstand der kurzen Untersuchung ist die Beteiligung der Kommunen an der Verabschiedung abstrakt-genereller Bundes- und Landesregelungen. Die Partizipation der kommunalen Gebietskörperschaften kann prinzipiell auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Entweder werden die Gemeinden und Gemeindeverbände unmittelbar selbst in den Prozeß des Regelungserlasses einbezogen oder aber mittelbar durch die zu ihrer Interessenvertretung gegründeten kommunalen Spitzenverbände. Die Beteiligung der Kommunen soll zum einen im Hinblick auf die Parlamentsgesetzgebung, zum anderen aber auch mit Blick auf die Teilhabe an sogenannten „höherstufigen Verwaltungsentscheidungen“ untersucht werden. Mit „höherstufigen Verwaltungsentscheidungen“ sind in diesem Zusammenhang der Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften gemeint.

Die Erörterung von Reformperspektiven auf dem Gebiet der Beteiligung der Kommunen bei der formellen Gesetzgebung sowie dem Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften setzt natürlich zunächst eine Bestandsaufnahme über die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der kommunalen Partizipation voraus. Die Bestandsaufnahme soll sich auf die Bundesebene und die Situation im Lande Niedersachsen erstrecken (II.). Der Analyse über die rechtliche Ausgestaltung der kommunalen Beteiligung schließen sich dann einige Reformüberlegungen an, in die insbesondere auch Erwägungen über die Einrichtung von „Kommunalkammern“ einbezogen werden sollen (III.).

II. Die Mitwirkung der Kommunen am Vorschriftenerlaß

1. Ausgestaltung der Beteiligung auf der Bundesebene

a) Einführung

Obwohl die Bundesverfassung die besondere Bedeutung und Stellung der Kommunen durch die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Selbstverwaltungsgarantie sowie die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG geregelte Möglichkeit zur Erhebung der kommunalen Verfassungsbeschwerde und durch die Berücksichtigung der kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Steuerverteilung nach Art. 106 GG anerkannt hat, enthält das Grundgesetz keine verfassungsrechtlichen Regelungen über die Mitwirkung der Gemeinden und Gemeindeverbände am Verfahren der formellen Bundesgesetzgebung. Gleiches gilt für den Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat sind die maßgeblichen Faktoren der Bundesgesetzgebung. Den Kommunen oder ihren Spitzenverbänden steht ein Gesetzesvorschlagsrecht nicht zu, obwohl – nach Schätzungen – von den Gemeinden und Gemeindeverbänden etwa 70 bis 80 Prozent der gesamten Bundesgesetze ausgeführt werden.² Gesetzesvorlagen können nach Art. 76 Abs. 1 GG lediglich von der Bundesregierung, „der Mitte des Bundestages“ oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Die Bundesgesetze, die die kommunalen Gebietskörperschaften in vielfältiger Weise berühren,

¹ Diese Abhandlung beruht auf einem Vortrag, der am 9. Januar 1997 im Deutschen Institut für Föderalismusforschung gehalten wurde. Sowohl der Titel als auch der Inhalt wurden verändert.

² Vgl. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln 1996, S. 21.

werden vom Bundestage sowie unter Mitwirkung des Bundesrates beschlossen. Darüber hinaus gibt es einen weiteren wichtigen „Gesetzgebungsakteur“, den Vermittlungsausschuß. Dieser Ausschuß, ein vom Bundestag und Bundesrat paritätisch besetztes Gremium, erlangt insbesondere in den Fällen zustimmungspflichtiger Bundesgesetze eine zentrale Rolle in der Verfassungspraxis.

Aus dem Kreis der genannten Gesetzgebungsinstitutionen des Bundes haben nur die Bundesregierung und der Bundestag die kommunale Teilhabe am Verfahren des Regelungserlasses durch spezielle Geschäftsordnungsvorschriften normiert. Zu nennen sind die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) sowie die Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT). Allerdings erfolgt die Einbeziehung der Kommunen nicht in unmittelbarer Weise, sondern die kommunale Partizipation vollzieht sich über die auf der Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände und der Umfang der Beteiligung beschränkt sich auf die Anhörung.

b) Bundesregierung

Die Bundesregierung steuert aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Befugnisse in erheblichem Umfang den Erlaß von abstrakt-generellen Regelungen. Auf der Ebene der formellen Gesetze verfügt die Bundesregierung – wie bereits oben erwähnt – über das Gesetzesinitiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG. Darüber hinaus können die gesamte Bundesregierung oder aber ein einzelner Bundesminister nach Art. 80 Abs. 1 GG durch Bundesgesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, die allerdings unter den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Zu erwähnen sind auch die an die Zustimmung des Bundesrates gekoppelten Befugnisse der Regierung zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 Abs. 2 GG (Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder „als eigene Angelegenheit“) und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (Bundesauftragsverwaltung).

Vor dem Hintergrund der Regierungskompetenzen auf dem Gebiet der abstrakt-generellen Regelung ist die Frage von besonderem Interesse, in welcher Weise Teilhaberechte der Kommunen verankert worden sind. In der Geschäftsordnung der Bundesregierung sind keine Beteiligungsrechte für die kommunale Ebene normiert worden. Jedoch enthält die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) in § 25 Bestimmungen über die „Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände“. Danach sollen vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zugeleitet werden (§ 25 Abs. 1 Satz 1 GGO II). Für Gesetzentwürfe von besonderer politischer Bedeutung besteht eine „Sonderregelung“. § 25 Abs. 1 Satz 2 GGO II verweist auf die entsprechende Anwendung des § 24 Abs. 2 GGO II (§ 24 GGO II: Unterrichtung der beteiligten Fachkreise und Verbände). Die Verweisungsbestimmung hat zur Folge, daß bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung vor einer Kontaktaufnahme mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen ist. Im übrigen ergibt sich durch die entsprechende Anwendung des § 24 Abs. 2 GGO II auch, daß die „Fühlungnahme“ mit den kommunalen Spitzenverbänden nicht dazu führen soll, die Entscheidung des Kabinetts zu erschweren. Nach § 25 Abs. 1 Satz 3 GGO II besteht aber auch die Möglichkeit, einen Gesetzentwurf „vertraulich“ zu behandeln. Darüber hinaus existiert hinsichtlich der Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände ein Widerspruchsrecht anderer beteiligter oberster Bundesbehörden. So soll nach § 25 Abs. 2 GGO II ein Ministerium vor einer Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände über einen Gesetzentwurf feststellen, ob eine der beteiligten obersten Bundesbehörden, mit deren abweichender Meinung in wesentlichen Punkten zu rechnen ist, Widerspruch gegen die Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände erhebt.

Die Beteiligungsregelungen für Gesetzentwürfe in § 25 GGO II gelten entsprechend auch für Verordnungsentwürfe und Entwürfe für allgemeine Verwaltungsvorschriften (§§ 67 Satz 1, 78 Abs. 1 i. V. m. § 25 GGO II).

Die Vorschrift über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in der GGO II ist nicht ausdrücklich als Anhörungsvorschrift, sondern zurückhaltender nur als Unterrichtsregelung ausgestaltet worden. Im Falle der Unterrichtung gibt § 25 GGO II den kommunalen Spitzenverbänden jedoch die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Entwürfen für Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften abzugeben. Die konkrete Gestalt der Unterrichtsregelung verschafft den Ministerien allerdings einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum. So ist die Zuleitung von Gesetzentwürfen als Sollvorschrift normiert worden, und es besteht ein Entscheidungsrecht des Bundeskanzlers in politisch bedeutungsvollen Fällen. Zudem geht § 25 Abs. 2 GGO II von einem Widerspruchsrecht anderer beteiligter Ministerien aus.

c) Bundestag

Im Bereich des Bundestages eröffnet der § 69 der Geschäftsordnung des Bundestages durch die Normierung einer speziellen Teilhaberegelung für die kommunale Ebene eine Mitwirkungsmöglichkeit im Rahmen der Ausschußberatungen. Bei der Beratung von überwiesenen Vorlagen, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, soll nach § 69 Abs. 5 Satz 1 GO BT den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor einer Beschlußfassung im Ausschuß Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

Die Regelung in § 69 Abs. 5 Satz 1 GO BT hat generalklauselartigen Charakter und wird durch § 69 Abs. 5 Satz 2 GO BT konkretisiert. Danach soll die Gelegenheit zur Stellungnahme insbesondere bei bestimmten Gesetzentwürfen eingeräumt werden. Genannt werden Gesetze, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Bei Regierungsvorlagen kann allerdings von der Einräumung einer Gelegenheit zur Stellungnahme abgesehen werden. Voraussetzung ist nach § 69 Abs. 5 Satz 3 GO BT jedoch, daß aus der Begründung der Regierungsvorlagen die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände ersichtlich sind.

Die Sollvorschrift nach § 69 Abs. 5 Satz 1 GO BT bedeutet, daß die kommunalen Spitzenverbände im Regelfall anzuhören sind und nur besondere Gründe es rechtfertigen, den Vertretern der kommunalen Ebene keine Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.³ Daß den kommunalen Spitzenverbänden vor der Beschlußfassung im Ausschuß Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden soll, stellt sicher, daß das Vorbringen der kommunalen Interessen noch Berücksichtigung finden kann.⁴

Die Anhörungsregelung in § 69 Abs. 5 GO BT hat auch besondere Folgen für den Ausschußbericht an den Bundestag. Haben die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der speziellen Anhörungsregelung Stellung genommen, müssen die dargelegten Auffassungen nach § 66 Abs. 2 Satz 2 GO BT in ihren wesentlichen Punkten im Ausschußbericht wiedergegeben werden.

Daneben kann ein Ausschuß des Bundestages die kommunalen Spitzenverbände zudem im Rahmen öffentlicher Anhörungssitzungen beteiligen (§ 70 GO BT). § 69 Abs. 5 Satz 4 GO BT erklärt ausdrücklich, daß die Rechte eines Ausschusses aus § 70 Abs. 1 GO BT unberührt bleiben. Bei § 70 Abs. 1 GO BT handelt es sich allerdings nicht um eine spezielle Regelung für die kommunalen Spitzenverbände. Hinsichtlich des Teilnehmerkreises solcher öffentlichen Anhörungen ist nur sehr allgemein von „Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen“ die Rede.

d) Bundesrat

³ Vgl. Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt, Stand: Juli 1995, Geschäftsordnung – Bundestag (Kommentar), § 69, S. 7.

⁴ Vgl. Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (FN 3), § 69, S. 7.

Eine dem § 69 Abs. 5 GO BT vergleichbare Regelung für die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene besteht in der Geschäftsordnung des Bundesrates nicht. Während nach § 69 Abs. 5 Satz 1 GO BT die Bundestagsausschüsse bei der Berührung wesentlicher kommunaler Belange im Regelfall den kommunalen Spitzenverbänden Stellungnahmemöglichkeiten zu eröffnen haben, ist dies im Rahmen der Beratungen der Bundsratsausschüsse nicht der Fall. Nach § 40 Abs. 3 GO BR können die Bundsratsausschüsse Sachverständige oder andere Personen, deren Teilnahme sie für erforderlich halten, anhören. Im Rahmen dieser allgemeinen, nicht auf die besondere Situation der Kommunen bezogenen Vorschrift ist zwar auch eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände möglich. Die Durchführung einer Anhörung und die Bestimmung des Teilnehmerkreises liegen jedoch im Ermessen der jeweiligen Bundsratsausschüsse.

e) Vermittlungsausschuß

Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses enthält keine spezielle Regelung für die Mitwirkung der kommunalen Ebene. Nach § 6 GO VermAussch kann durch einen Beschluß des Ausschusses allerdings anderen Personen die Teilnahme an den Sitzungen gestattet werden. Prinzipiell ist es auf der Grundlage dieser Geschäftsordnungsregelung auch möglich, daß etwa Vertreter der kommunalen Spitzenverbände an den Beratungen des Vermittlungsausschusses teilnehmen können. Ob mit der Regelung in § 6 GO VermAussch jedoch auch eine Anhörungsgelegenheit verbunden ist, ergibt sich aus dem Wortlaut der Geschäftsordnungsbestimmung nicht unmittelbar.

Auch für die Mitglieder der Bundesregierung ist nur ein Teilnahmerecht und auf Beschluß des Ausschusses eine Teilnahmepflicht geregelt worden (§ 5 GO VermAussch). Es ist jedoch davon auszugehen, daß die Teilnahmeregelungen in § 5 GO VermAussch für die Mitglieder der Bundesregierung auch deren Anhörung und Stellungnahme ermöglichen sollen. Eine rein physische Teilnahme von Mitgliedern der Bundesregierung würde der Aufgabe des Vermittlungsausschusses natürlich keinesfalls gerecht werden. Dem Ausschuß dürfte es daher auf der Grundlage des § 6 GO VermAussch auch möglich sein, zum Beispiel die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände anzuhören. Ein Anspruch auf Anhörung ergibt sich aus § 6 GO VermAussch aber unter keinerlei Gesichtspunkten.

2. Mitwirkungsvorschriften im Lande Niedersachsen

Während im Bundesbereich für die kommunale Ebene lediglich in Geschäftsordnungen spezielle Beteiligungsregelungen enthalten sind (GGO II, GO BT), hat in Niedersachsen das Anhörungsrecht hinsichtlich kommunaler Interessen nunmehr Verfassungsrang erhalten. Durch das „Zweite Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung“ vom 21. 11. 1997 (NdsGVBl., S. 480) wurde dem Art. 57 NdsVerf. ein weiterer Absatz angefügt (Art. 57 Abs. 6 NdsVerf). Nach dieser neuen Verfassungsregelung sind die kommunalen Spitzenverbände – also nicht unmittelbar die kommunalen Gebietskörperschaften – zu hören, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren. Damit wurde eine Anhörungspflicht verankert, deren Verletzung zur formellen Verfassungswidrigkeit von Gesetzen oder Verordnungen führt. Denn eine verfassungsrechtliche Heilungsvorschrift für eine unterlassene Anhörung existiert nicht. Die Anhörung ist zu einem verfassungsrechtlichen Pflichtbestandteil des Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahrens geworden. Einer Klärung durch die Praxis oder aber durch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit wird es allerdings noch bedürfen, was „allgemeine Fragen“ sind und unter welchen Voraussetzungen man davon ausgehen kann, daß die Gemeinden und Landkreise „unmittelbar“ berührt werden.

In der Niedersächsischen Gemeinde- und Landkreisordnung sowie in den Geschäftsordnungen der Landesregierung und des Landtages sind keine speziellen Beteiligungsvorschriften für die Gemeinden und Landkreise oder ihre kommunalen Spitzenverbände zu finden. Jedoch enthielt bereits vor der Änderung der Niedersächsischen Landesverfassung die Geschäftsordnung der Ministerien und der

Staatskanzlei (GOMin) – Nds.MBl. 1995, S. 269 ff. – in § 27 unter der Überschrift „Beteiligung von Verbänden und sonstigen Stellen“ Teilhabebestimmungen, die sich auch ausdrücklich auf die kommunalen Spitzenverbände beziehen. So sind die kommunalen Spitzenverbände nach § 27 Abs. 1 GOMin beim Erlaß von allgemeinen Regelungen, insbesondere von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, zu beteiligen, soweit ihre Belange berührt sind. Im Rahmen dieser Verbandsbeteiligung ist für die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme eine angemessene Frist einzuräumen (§ 27 Abs. 3 Satz 1 GOMin) und im Anschluß mit den kommunalen Spitzenverbänden auf deren Verlangen eine mündliche Erörterung des Entwurfs vorzusehen (§ 27 Abs. 4 GOMin). Für den Fall, daß ein Entwurf in wesentlicher Form verändert werden soll und dieser Aspekt nicht bereits Gegenstand der Verbandsbeteiligung war, besteht nach § 27 Abs. 5 GOMin die Pflicht, den zu beteiligenden Stellen „insoweit“ nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

In Niedersachsen bestehen danach – wie im Bund auch – Anhörungsmöglichkeiten, die sich auf Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erstrecken. Unter dem Aspekt der „rechtlichen Qualität“ der Einflußnahme auf die staatlichen Entscheidungsprozesse sind die Anhörungs- und Stellungnahmemöglichkeiten für die kommunalen Spitzenverbände als nicht besonders „wirkungskräftig“ einzustufen. Die Anhörung oder Stellungnahme führt lediglich zu dem Anspruch der kommunalen Spitzenverbände, daß ihre Vorstellungen zur Kenntnis genommen werden und im Entscheidungsprozeß auch „erwogen“ werden müssen. Es besteht aber kein Anspruch auf zwingende Berücksichtigung der vorgebrachten Auffassungen. Gegenüber den Normgebern verbleiben die Interessenvertreter der kommunalen Ebene im Ergebnis – jedenfalls in rechtlicher Hinsicht – in einer eher „ohnmächtigen“ Lage. Diese Schlußfolgerung zieht die Frage nach sich, ob es nicht Möglichkeiten gibt, die Teilhabemöglichkeiten der kommunalen Ebene in qualitativer Hinsicht zu verstärken.

III. Reformüberlegungen

1. Sonderrolle der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Gemeinden und Gemeindeverbände besitzen nach Art. 28 Abs. 2 GG – in unterschiedlichem Umfang – das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Selbstverwaltung, dessen Beachtung sie mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde überprüfen lassen können. Die kommunale Ebene ist vor allem aber auch Bestandteil des vom Grundgesetz ausgeformten demokratischen Prinzips. Denn nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt die Bundesverfassung ausdrücklich, daß nicht nur in den Ländern, sondern darüber hinaus auch in den Gemeinden und Kreisen das Volk über eine Vertretung verfügen muß. Die kommunalen Gebietskörperschaften dienen daher insbesondere dem Aufbau der Demokratie „von unten nach oben“. Die kommunale Selbstverwaltung hat daher im Verfassungssystem der Bundesrepublik einen hohen demokratischen „Stellenwert“.

Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich die Frage, ob die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Sicherung ihres besonderen verfassungsrechtlichen Status nicht in wirkungsvollere Weise als bisher durch andere institutionelle Teilhabeformen in die Willensbildung sowohl des Gesamtstaates als auch in die Entscheidungsprozesse auf landesstaatlicher Ebene, etwa in Form einer Kommunalkammer, einbezogen werden können. Dies ist in erster Linie zunächst eine verfassungsrechtliche Grundfrage.

2. Stärkung der kommunalen Beteiligungsrechte auf Bundesebene

a) „Kommunalkammer“ auf Bundesebene

Zur Stärkung des Einflusses der kommunalen Ebene könnte daran gedacht werden, auf Bundesebene – neben Bundestag und Bundesrat – eine „Dritte Kammer“ (Kommunalkammer) einzuführen. Die Funktion eines solchen weiteren Bundesorgans könnte – in Anlehnung an die Aufgaben des Bundesrates – die Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sein, soweit es um kommunalrelevante Angelegenheiten geht. Da die durch das Grundgesetz eingerichteten obersten Bundesorgane nicht durch einfach-gesetzliche Regelungen erweitert werden können, ist zunächst einmal für die Einrichtung einer „Kommunalkammer“ eine Verfassungsänderung zwingend erforderlich. Die Zulässigkeit der Einführung eines weiteren obersten Bundesorgans richtet sich deshalb nach Art. 79 Abs. 3 GG.

Nach Art. 79 Abs. 3 GG dürfen die in Art. 20 GG niedergelegten Staatsstrukturgrundsätze nicht berührt werden. Das Bundesstaatsprinzip gehört zu diesen „ewigen“, nicht berührbaren Prinzipien und ist durch einige Kernelemente gekennzeichnet. Wesentliche Merkmale des im Grundgesetz verankerten Bundesstaatsprinzips sind die Existenz eines Gesamtstaats sowie das Vorhandensein von Ländern, die Staatscharakter tragen und ihre Kompetenzen nicht vom Bund, sondern aus der Verfassung ableiten (Eigenstaatlichkeit der Länder). Hinsichtlich der Fülle der Staatsaufgaben hat das verfassungsfeste Prinzip der föderalen Ordnung zur Folge, daß diese zwischen dem Gesamtstaat und den Ländern aufzuteilen sind (Kompetenzaufteilung).

Vor dem Hintergrund der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland ist das durch Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherte föderative Prinzip zudem durch die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung auf der Bundesebene charakterisiert. Die Mitwirkung der Länder auf Bundesebene gehört aber nicht nur zum Wesen des deutschen Bundesstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG, sondern ist gesondert auch durch die Erwähnung der grundsätzlichen Mitwirkung „der Länder“ bei der Gesetzgebung des Bundes in Art. 79 Abs. 3 GG hervorgehoben worden.

Die Verfassung geht in Art. 79 Abs. 3 GG also von einem zweigliedrigen Staatsaufbau aus. Die Kommunen sind danach nicht eine dritte Ebene im Staatsaufbau, sondern sie gehören unter bundesstaatlichen Aspekten zum Bereich der Länder. Daß die kommunalen Gebietskörperschaften eine – neben Bund und Ländern existierende – eigenständige „dritte“ Verwaltungsebene darstellen, hat für den Gesichtspunkt der Einführung einer „Kommunalkammer“ als weiteres Bundesorgan unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keine Auswirkung. Die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes durch ein eigenes Verfassungsorgan steht nach dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit lediglich den Ländern, nicht aber den Kommunen zu. Eine „Kommunalkammer“ kann daher aufgrund des Prinzips der Bundesstaatlichkeit nach Art. 79 Abs. 3 GG keinesfalls eingeführt werden.

b) Kommunalvertreter als „Mitglieder“ des Bundesrates

Nach der derzeitigen Ausgestaltung der Zusammensetzung des Bundesrates setzt sich dieses Bundesorgan aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammen (Art. 51 Abs. 1 GG). Eine Veränderung der Mitgliedschaftsstruktur des Bundesrates setzt ebenfalls eine Verfassungsänderung voraus. Wie die Zulässigkeit einer „Kommunalkammer“, ist auch die Zulässigkeit der Veränderung der Mitgliedschaftsstruktur des Bundesrates an Art. 79 Abs. 3 GG zu messen. Nach Art. 79 Abs. 3 GG sollen die „Länder“ als Gebietskörperschaften auf Bundesebene mitwirken. Diese werden durch ihre vertretungsberechtigten Organe, die Landesregierungen, „repräsentiert“. Soll der Wille eines Bundeslandes, der sich auf der Grundlage demokratischer Landtagswahlen und der darauf folgenden Regierungsbildung und parlamentskontrollierten Regierungstätigkeit formt, auf der Bundesebene umgesetzt werden, kommen

als Mitglieder im Bundesrat nur Regierungsvertreter in Betracht (Bundesratsprinzip). Die Landesregierungen gehen aus demokratischen Wahlen hervor und haben den Auftrag, den Mehrheitswillen des Landesvolkes auf der gesamtstaatlichen Ebene umzusetzen. Daß im Rahmen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee sowie im Parlamentarischen Rat sehr intensiv über die Einführung eines Senatssystems diskutiert wurde, kann nicht als Gegenargument angeführt werden. Denn der Maßstab der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist die heutige Fassung des Art. 79 Abs. 3 GG. Daher können Mitglieder des Bundesrates nur Vertreter der Gebietskörperschaft „Land“ und nicht Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften sein.

c) Mitarbeit von Kommunalvertretern in den Bundesratsausschüssen

Art. 52 Abs. 4 GG geht davon aus, daß auch der Bundesrat berechtigt ist, Ausschüsse zu bilden. Auf der Grundlage der in Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG verankerten Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates bestimmt § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR), daß der Bundesrat ständige Ausschüsse bildet und für besondere Angelegenheiten weitere Ausschüsse einsetzen kann. Die Aufgabe der Bundesratsausschüsse besteht nach § 39 Abs. 1 GO BR darin, die Beschlußfassung des Bundesrates vorzubereiten. Die Mitarbeit von Kommunalvertretern in den Bundesratsausschüssen würde nicht nur die Möglichkeit eröffnen, auf den Gesetzgebungsprozeß einwirken zu können. Auch auf den Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes könnte Einfluß genommen werden. Denn nach Art. 80 Abs. 2 GG bedürfen zahlreiche Rechtsverordnungen sowie die auf der Grundlage der Art. 84 Abs. 2 GG und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG erlassenen Verwaltungsvorschriften der Zustimmung des Bundesrates.

Das Grundgesetz steht einer Beteiligung von Kommunalvertretern in Form einer Mitgliedschaft in den Bundesratsausschüssen nicht entgegen. Während das Plenum des Bundesrates nach Art. 51 Abs. 1 GG nur aus Mitgliedern der Regierungen der Länder bestehen kann, können den Ausschüssen des Bundesrates nach Art. 54 Abs. 4 GG auch „Beauftragte der Regierungen der Länder angehören“. Die Geschäftsordnung des Bundesrates sieht vor, daß die Länder in einem Ausschuß durch „einen Beauftragten ihrer Regierung“ vertreten werden können. Der Bundesrat – im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie – sowie die Landesregierungen haben es also „in der Hand“, den Einfluß der kommunalen Ebene auf die Beratungen im Bundesrat auszudehnen.

3. Einrichtung einer Kommunalkammer auf Landesebene

Zentraler Maßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einrichtung einer Kommunalkammer auf Landesebene ist Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Diese Verfassungsvorschrift enthält die Forderung nach einer strukturellen Homogenität zwischen den Verfassungsordnungen des Bundes und der Länder. Gefordert wird durch das Homogenitätsprinzip keine Übereinstimmung der Verfassungsordnungen in den Einzelheiten, sondern lediglich in den Grundstrukturen. Da die Staatsstrukturprinzipien der Republik sowie des Rechts- und Sozialstaats durch eine landesverfassungsrechtliche Institutionalisierung einer Kommunalkammer nicht berührt werden würden, kommt es entscheidend darauf an, ob das in Art. 20 GG verankerte und auch für die Länder geltende Demokratieprinzip verletzt werden würde.

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den demokratischen Grundsätzen im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Durch diesen Verweis gilt die Regelung in Art. 20 Abs. 2 GG auch für die Länder. Es gilt der Grundsatz der Volkssouveränität, und die Landesstaatsgewalt wird vom Landesvolk in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Die bereits aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG folgende Notwendigkeit einer parlamentarischen Volksvertretung in den Ländern wird durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nochmals besonders bekräftigt. Danach muß das Volk in den Ländern eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelba-

ren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die Parlamente in den Ländern sind danach als die zentralen demokratischen Organe anzusehen, deren Aufgabe insbesondere darin besteht, die wesentlichen abstrakt-generellen Regelungen zu verabschieden (Parlamentsgesetze).

Art. 28 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG steht aber der Einführung eines weiteren Verfassungsorgans, das unter anderem an der Parlamentsgesetzgebung mitwirkt, nicht entgegen. Voraussetzung ist allerdings, daß diese Institution über eine hinreichend demokratische Legitimation verfügt. Für die demokratische Bestellung der Vertreter der Gemeinden und Landkreise in einer Landeskommunalkammer könnten die Kommunalparlamente den Ausgangspunkt bilden. So wäre es unter demokratischen Aspekten nicht zu beanstanden, wenn etwa die Gemeindeparlamente Vertreter für eine landesweite „Gemeindeversammlung“ wählen würden, deren einzige Funktion dann darin besteht, Mitglieder für die Kommunalkammer zu bestellen. Entsprechend müßte für den Bereich der Landkreise verfahren werden. Eine landesweite Landkreisversammlung, hervorgegangen aus Wahlentscheidungen der Kreistage, wählt die Mitglieder der Kommunalkammer, die für die Interessenvertretung der „zweiten kommunalen Ebene“ vorgesehen sind. Bei einem derartigen Verfahren wird man Parallelen mit dem Wahlverfahren zur Wahl des Bundespräsidenten feststellen können, das unter demokratischen Gesichtspunkten ebenfalls nicht zu beanstanden ist.

Unter bundesverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist also im Grundsatz die Einrichtung einer „Kommunalkammer“ auf Landesebene nicht unzulässig. Vergleichbar mit den Funktionen des Bundesrates kann sich der Aufgabenbereich einer Kommunalkammer auf die Mitwirkung an der Landesgesetzgebung und Landesverwaltung beziehen. Im Hinblick auf die Teilhabe an der Landesgesetzgebung sind Einspruchs- oder gar Zustimmungsrechte denkbar. Ob eine Landeskommunalkammer auch über Zustimmungsrechte verfügen sollte – etwa bei „kommunalrelevanter Gesetzgebung“ –, ist keine verfassungsrechtliche, sondern eine verfassungspolitische Frage, und die Entscheidung hierüber hängt von den verfassungsändernden Mehrheitsverhältnissen im jeweiligen Landesparlament ab. Eine Kommunalkammer sollte aber jedenfalls mindestens über ein Gesetzesinitiativrecht sowie ein Recht zum Einspruch gegen normative Entscheidungen des Landtags verfügen. Dieser Einspruch sollte nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl durch das Landesparlament überstimmt werden können.

Eine Kommunalkammer, die nicht wenigstens über ein Initiativrecht und das Einspruchsrecht gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Landtags verfügt, erscheint unter dem Aspekt des organisatorischen und finanziellen Aufwands wenig sinnvoll. Vor dem Hintergrund des Gesichtspunkts der Stärkung der „kommunalen Teilhabe“ an staatlichen Angelegenheiten ist ein „Kommunaler Rat“, wie er in Rheinland-Pfalz eingeführt wurde, aufgrund der gesetzlich geregelten Aufgabenstruktur nicht zu befürworten⁵. Verfassungsrechtliche Anhörungsrechte sind dann weitaus sachgerechter und wirksamer, weil etwa Gesetze, die unter Verletzung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Anhörungspflicht zustande gekommen sind, wegen ihrer förmlichen Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung als verfassungswidrig eingestuft werden müssen.

⁵ § 1 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über den Kommunalen Rat beschreibt den Aufgabenbereich dieser Institution wie folgt: „(1) Der Kommunale Rat wirkt bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz mit. Er berät die Landesregierung in allen Angelegenheiten, die für die Gemeinden und Gemeindeverbände von Bedeutung sind. Er kann in diesen Angelegenheiten jederzeit Empfehlungen an den Landtag Rheinland-Pfalz und die Landesregierung richten. (2) Die Landesregierung und die obersten Landesbehörden geben dem Kommunalen Rat Entwürfe von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne des § 129 der Gemeindeordnung und des § 72 der Landkreisordnung gleichzeitig mit der Zuleitung an die kommunalen Spitzenverbände zur Kenntnis.“

II. Aktueller Beitrag

Die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung im Jahre 1997

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

Anders als 1996, das im Hinblick auf den Föderalismus durch Konsolidierung und Kontinuität gekennzeichnet war, ist der deutsche Bundesstaat im Jahre 1997 unversehens in eine *Krise* geraten, oder genauer: latente, schon seit langem schwelende Mängel der föderativen Ordnung sind plötzlich in das öffentliche Bewußtsein getreten und haben eine breite *Reformdebatte* ausgelöst, die von der Abschaffung des Bundesrates bis hin zur Neugliederung der Länder reicht. Die Ursachen dieser verbreiteten Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen System sind vielfältiger Natur: Erstens treten zu einer Zeit, in der die Länder weitgehend als Gewinner des Prozesses der deutschen Einigung dastehen, ihre „politische“ Mehrheit im Bund aber auf eine andere „parlamentarische“ Regierungsmehrheit trifft, die bekannten Strukturdefizite des „unitarisch-kooperativen“ Föderalismus in der Bundesrepublik deutlicher hervor (I.). Zweitens werden bei schwindenden finanziellen Ressourcen die Verteilungskämpfe um Steuereinnahmen nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch der Länder und Kommunen untereinander härter (II.). Drittens besteht angesichts hoher Arbeitslosenzahlen der Eindruck, daß der Wirtschaftsstandort Deutschland nicht mehr hinreichend attraktiv und demgemäß eine grundlegende Neuordnung des Steuer- und Rentensystems erforderlich sei, die wiederum zwischen Bund und Ländern äußerst umstritten ist (III.). Darüber hinaus haben auch die Länder selbst im vergangenen Jahr umfangreiche Reformen ihrer Verfassungen und Verwaltungen ins Werk gesetzt oder fortgeführt (IV.) sowie ihre Kommunen gestärkt und ihnen nicht nur eine breitere demokratische Legitimationsbasis verschafft, sondern auch größeren Handlungsspielraum bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung (V.). Schließlich berühren auch die institutionellen Reformen der Europäischen Union und nicht zuletzt die Einführung des EURO das Bund/Länder-Verhältnis und haben hier für zusätzlichen Streitstoff gesorgt (IV.). Kurzum: der Föderalismus ist in Deutschland unverhofft wieder zu einem „Politikum“ erster Ordnung geworden und wird vermutlich auch 1998 noch im Mittelpunkt von Verfassungsdebatten und Reformvorschlägen stehen.

I.

Seit den Verhandlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, die gemäß Art. 5 des Einigungsvertrages in den Jahren 1991 bis 1993 über vereinigungsbedingte Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes zu befinden hatte, ist die Auseinandersetzung der *Länder* mit dem Bund über einen Rücktransfer bereits abgewanderter und eine extensive Nutzung noch vorhandener *Gesetzgebungskompetenzen* der Landtage nicht mehr zur Ruhe gekommen. Beim Hochschulwesen ist der Bund bereits auf die Regelung der „allgemeinen Grundsätze“ beschränkt (vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG). Auch im Bereich des öffentlichen Dienstrechts (vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) hat der Bund inzwischen den Ländern einen größeren Regelungsspielraum einräumen müssen. Ein Versuch der PDS, die Zuständigkeiten für den Luftverkehr (einschl. der Luftverkehrswegeplanung) auf den Bund zu übertragen, scheiterte schon im Bundestag. Inzwischen hat auch der Bundesrat einen Vorstoß mit dem Ziel unternommen, den Ländern weitere, vor allem auch neue Felder der Gesetzgebung zu erschließen.

Auf der anderen Seite beklagt der *Bund* gegenüber den Ländern ebenfalls einen zunehmenden Verlust von Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten vor allem auf dem Gebiet der auswärtigen Politik. Durch die Aufwertung der Länder im Prozeß der europäischen Einigung, die nach Art. 23 Abs. 4 und 5 GG maßgeblichen Einfluß auf die Willensbildung der Bundesregierung ausüben und aufgrund der sog. Zusammenarbeitsgesetze in ihrem Kompetenzbereich sogar eigene Vertreter anstelle der Bundesregie-

rung in die europäischen Gremien entsenden können, ist die deutsche Außenpolitik in der Tat komplizierter und für unsere Nachbarn schwerer verständlich geworden. Ein früherer Bundespräsident hat in diesem Zusammenhang geradezu die Gefahr eines Rückfalls in den „Staatenbund“ des 19. Jahrhunderts an die Wand gemalt. Auch wenn man nicht so weit geht, haben seit der Wiedervereinigung die Länder zweifellos erheblich an innen- wie außenpolitischem Gewicht gewonnen, was dem deutschen Föderalismus nach langen Jahren der Erosion des Länderpotentials nur guttun kann.

Im Mittelpunkt der Kontroverse über die Zukunftseignung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland und ihre Reformbedürftigkeit standen freilich nicht die Kompetenzstreitigkeiten, sondern ein Organ, das lange Jahre eher ein Schattendasein geführt hatte: der *Bundesrat*. Bedingt durch den Umstand, daß knapp 60 v.H. aller Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, die Regierungsmehrheit im Bundestag aber einer Mehrheit „oppositioneller“ Landesregierungen im Bundesrat gegenüberstand, führte immer wieder zu einem Scheitern von Bundesgesetzen, die für den Erfolg der Regierungspolitik im Bund von entscheidender Bedeutung waren, so zum Beispiel die Gesetze zur Steuer- oder Rentenreform. Nicht selten wurde daher der Bundesrat als „Blockadeinstrument“ der parlamentarischen Opposition beschimpft und – ungeachtet der Tatsache, daß nach wie vor über 90 v.H. aller Gesetzentwürfe einvernehmlich verabschiedet werden konnten – die Beschränkung seiner Mitwirkungsbefugnisse, wo nicht gar seine Abschaffung gefordert. Auf der anderen Seite schlugen allerdings auch Initiativen der Landesregierungen aus dem Bundesrat im Parlament fehl, so daß insoweit der „Blockade“-Vorwurf auch gegen den Bundestag erhoben werden könnte. De facto war also mit den unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat eine politische Konstellation entstanden, die der französischen „cohabitation“ ähnelte und einer verdeckten Großen Koalition gleichkam. Daß 1997 wichtige Vorhaben der Bundesregierung am Bundesrat scheiterten, lag mithin weniger an der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen den gesetzgebenden Körperschaften als am mangelnden Einigungswillen der politischen Akteure, der im selben Maße abnahm, wie man sich dem Wahljahr 1998 näherte. In dieser konfliktreichen Situation hat auch der Vermittlungsausschuß nur selten seine Funktion erfüllen und für alle Seiten akzeptable Vorschläge ausarbeiten können.

Exemplarisch für das derzeit gespannte Verhältnis von Bund und Ländern ist ein Streit, für den man im Ausland wohl nur wenig Verständnis finden dürfte: Es geht um ein Vorhaben, an dem auch die Schweiz und Österreich beteiligt sind, nämlich um eine Fortschreibung (genauer: Vereinfachung) von Regeln für die richtige Schreibweise der deutschen Sprache, die sog. *Rechtschreibreform*. Zunächst hatte die Kultusministerkonferenz, gestützt auf die Kulturhoheit der Länder, in Zusammenarbeit mit einer internationalen Expertenkommission entsprechende Empfehlungen für die Schulen beschlossen, die vom 1. August 1998 an für die Schulanfänger verbindlich sein sollten. Dagegen erhob sich jedoch ein Sturm der Entrüstung. Eltern fühlten sich in ihrem Erziehungsrecht beeinträchtigt und klagten mit wechselndem Erfolg vor den Verwaltungsgerichten. Vor allem schaltete sich aber der Bundestag ein und reklamierte die Kompetenz für die Amtssprache des Bundes, namentlich für die Gesetzesorthographie. Aufgrund mehrerer Beschwerden ist der Streit auch schon beim Bundesverfassungsgericht anhängig und sein Ausgang überhaupt noch nicht abzusehen. Man bemüht sich zur Zeit um einvernehmliche Lösungen, etwa in Gestalt eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern oder eines „konstitutiven“ Parlamentsbeschlusses, mit dem der Bundestag, für den Bund verbindlich, der inzwischen leicht veränderten Entschließung der Kultusministerkonferenz zustimmt. Selbst wenn diese Auseinandersetzung mit den drängenden ökonomischen Problemen in der Bundesrepublik nur wenig zu tun hat, ist sie doch symptomatisch für den labilen Zustand des deutschen Föderalismus und seine Anfälligkeit für allerlei Empfindlichkeiten im Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern.

II.

Die Wiederkehr eines „kompetitiven“ Föderalismus in Deutschland, wie er für die Anfänge der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren charakteristisch war, findet ihren stärksten Ausdruck im einem schon länger gärenden, 1997 jedoch offen ausgebrochenen Kampf um die *Reform der Finanzverfassung*. Mit der schlichten Einbeziehung der neuen Länder in das bisherige Verteilungssystem des Grundgesetzes (bei hohen jährlichen Sonderzuweisungen von annähernd 120 Milliarden DM) hatte man das Problem einer angemessenen Neuordnung des Finanzausgleichs nicht gelöst, sondern nur verschoben. So war es eigentlich nur eine Frage der Zeit, wann die Geduld der „Geber“-Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mit diesem aus ihrer Sicht ungerechten Verteilungssystem zu Ende sein würde. Ein Gutachten, das ihm sogar Verfassungswidrigkeit bescheinigte, löste den offenen Konflikt aus. Mit der Drohung einer weiteren Verfassungsklage wegen Verstoßes gegen das sog. Nivellierungsverbot, d.h. die Angleichung oder gar Umkehrung der Rangfolge von Ländern in bezug auf ihre Finanzkraft, versuchen die „Geber“-Länder zur Zeit, die Reformdiskussion zu intensivieren und auf die übrigen Länder Druck auszuüben.

Dabei sind konstruktive Vorschläge zur Verbesserung des bisherigen Ausgleichssystems, die auch die Chance haben, konsensfähig zu werden, eher eine Rarität. Das liegt nicht nur an den divergierenden Interessen der Länder untereinander; auch der Bund möchte seine Einflußmöglichkeiten auf die Landespolitik, etwa über die Mitfinanzierung bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG), die Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG oder die Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG), nicht gemindert wissen. Einig ist man sich zwar weitgehend darin, daß jede Mischfinanzierung grundsätzlich von Übel ist, weil sie dazu beiträgt, die politische Verantwortung für Fehlinvestitionen zu verwischen. Da aber namentlich die finanzschwachen Länder (und sie sind in der Mehrheit) nicht auf Zuschüsse des Bundes verzichten wollen oder können, wird der allgemein als schädlich bewertete Zustand existentieller Abhängigkeit vieler Länder von Finanzzuweisungen des Bundes weiter fortgeschrieben.

In der Debatte werden darüber hinaus immer wieder eigene Besteuerungskompetenzen der Länder oder zumindest eine Erweiterung ihrer Hebesatzrechte verlangt. Gemäß dem föderativen „Trennprinzip“ neigen radikale Vorschläge dazu, dem Bund das gesamte Aufkommen aus der Umsatzsteuer, den Ländern hingegen den Ertrag aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer zuzuweisen. Damit ist jedoch der Bund schon wegen der starken Konjunkturabhängigkeit der Umsatzsteuer nicht einverstanden. Andere Stimmen fordern eine prozentuale Aufteilung dieser wichtigsten Gemeinschaftssteuern zwischen Bund und Ländern mit gewissen tariflichen Höchstgrenzen und entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Alle diese Modelle scheiterten jedoch bisher daran, daß alle dabei gewinnen, nicht aber verlieren wollen und daß die Unterschiede in der Finanz- und Wirtschaftskraft zwischen alten und neuen Ländern nach wie vor unverändert groß sind (ja gegenwärtig sogar eher zu- als abzunehmen scheinen). Im Jahre 1997 wurden allein über den vertikalen Umsatzsteuer- und den horizontalen Länderfinanzausgleich insgesamt ca. 21 Milliarden DM von West nach Ost „umverteilt“.

Hinzu kommt, daß der Bund zur Zeit mit wachsenden Ausgaben für den Umzug von Bundestag und Bundesregierung nach Berlin sowie für Ausgleichsmaßnahmen im Raum Bonn/Köln konfrontiert ist. Der „Aufbau Ost“ ist nicht nur erheblich teurer geworden als erwartet; auch die Verlagerung von Bundeseinrichtungen in die neuen Länder, wie sie von einer Föderalismus-Kommission empfohlen worden ist (z.B. sollen Bundesgerichte und Bundesoberbehörden nach Leipzig, Erfurt, Dessau, Rostock, Postdam etc. umziehen) verursacht weitere Kosten. Zwar ist die Bevölkerung grundsätzlich bereit, für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland weiterhin erhebliche Opfer zu bringen. Die Herabsetzung des sog. Solidarzuschlags zur Lohn- und Einkommensteuer von bisher 7,5 v.H. der Steuerschuld, der ausschließlich für den „Aufbau Ost“ verwendet wird, um 2 v.H. ab 1. Januar 1998 zeigt, daß die Hilfsbereitschaft auch Grenzen hat. Höchstwahrscheinlich wird es daher zu einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung in Deutschland erst kommen, wenn die Länder im wesentlichen über

vergleichbare Ausgangspositionen verfügen. Und das kann, wenn nicht das Bundesverfassungsgericht interveniert, noch lange dauern.

III.

Im vergangenen Jahr ist freilich nicht nur der Versuch fehlgeschlagen, einen Kompromiß zwischen Bund und Ländern über neue Formen des Finanzausgleichs zu erzielen; auch andere wichtige Reformvorhaben der Bundesregierung scheiterten am Widerstand der Länder im Bundesrat. In diesem Zusammenhang wird in der politischen Auseinandersetzung häufig das „Blockade“-Argument benutzt, um den Ländern für ihr Nein parteipolitische Motive unterzuschieben. In Wahrheit verbergen sich jedoch hinter einer solchen Ablehnung von Regierungsprojekten im Kern föderale Probleme. So wäre zum Beispiel die geplante *Steuerreform* mit massiven Einnahmeverlusten der Länder verbunden gewesen. Sie sah vor: (1) eine Nettoentlastung für Bürger und Wirtschaft, (2) eine Verbesserung der Steuerstruktur durch Abbau der direkten Besteuerung auf Einkommen und Gewinne, (3) eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage durch Streichung von Subventionen und (4) eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Absenkung der Unternehmensbesteuerung. Dieses Konzept hätte zu jährlichen Steuermindereinnahmen der Länder von rund 20 Milliarden DM geführt und war schon von daher im Bundesrat kaum zustimmungsfähig. Es wurde von seiten der Opposition vor allem aber auch als „unsolid“ und „sozial unausgewogen“ bezeichnet. Nach zähen ergebnislosen Verhandlungen scheiterte die Steuerreform jedoch letztlich nicht an der fehlenden Zustimmung der Länder zu Kompromißvorschlägen des Vermittlungsausschusses, sondern am mangelnden Einigungswillen innerhalb der Regierungskoalition selbst, die sich offenbar von der Einbeziehung dieses Vorhabens in den kommenden Bundestagswahlkampf mehr Erfolg verspricht.

Am Widerstand im Bundesrat scheiterte auch ein weiteres Prestigeprojekt der Bundesregierung: die sog. *Rentenreform*. Das System der Sozialversicherung in der Bundesrepublik war von Anfang an durch Ausgaben belastet, die nicht durch entsprechende Beitragseinnahmen gedeckt waren, z.B. durch die sog. Kriegsfolgelasten (vgl. Art. 120 GG). Später kamen weitere Verpflichtungen hinzu (z.B. im Falle von Arbeitslosigkeit die Kosten von Umschulung oder Fortbildung). Außerdem hatte man auch die deutsche Einheit zum Teil aus der Rentenkasse finanziert, genauer: die Rentenansprüche der DDR-Bevölkerung wurden in voller Höhe abgegolten, ohne daß sie durch eigene Beiträge erworben worden sind. Nicht zuletzt führte einerseits die Verkürzung der Lebensarbeitszeit und andererseits die höhere Lebenserwartung der Menschen zu einer demographischen Entwicklung, bei der in wenigen Jahrzehnten die Zahlungsunfähigkeit der Rentenversicherung abzusehen war. Deshalb entschloß sich die Bundesregierung, um den Bundeszuschuß nicht erhöhen zu müssen, zu einer sog. Rentenstrukturreform, mit der das durchschnittliche Rentenniveau von derzeit über 70 v.H. des letzten Nettoeinkommens allmählich auf ca. 64 v.H. abgesenkt werden sollte. Auch in diesem Fall waren – ähnlich wie bei der Steuerreform – spezifische Länderinteressen deshalb im Spiel, weil mit einer solchen Kürzung viele Bezieher niedriger Renten künftig auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. Die Mehrheit der Länder machte neben sozialpolitischen Bedenken vor allem geltend, daß sich der Bund hiermit auf ihre Kosten sanieren wolle, und lehnte auch dieses Vorhaben im Bundesrat ab.

Schließlich wäre noch ein drittes Großprojekt der Bundesregierung im vergangenen Jahr beinahe gescheitert: die Reform des Energiewirtschaftsrechts. Dabei ging es im wesentlichen um die Abschaffung geschlossener Versorgungsgebiete, die Beseitigung der bisherigen Monopolstellung einiger großer, zum Teil noch in Staatsbesitz befindlicher Energieversorgungsunternehmen und die Freigabe des grenzüberschreitenden Energiehandels (insbesondere mit Elektrizität). Zum Schutze ihrer Kommunen als Hauptenergieabnehmer im freien Wettbewerb hatten die Länder verlangt, in das Gesetz einen sog. Durchleitungstatbestand aufzunehmen, d.h. eine Verpflichtung der jeweiligen Inhaber von Verteilungsnetzen zur „Durchleitung“ auch fremder, d.h. von Dritten produzierter Energie. Um diese Forderung

durchsetzen zu können, beharrten sie im Bundesrat auf der Zustimmungsbefähigung des Gesetzes, ohne damit jedoch beim Bundestag Gehör zu finden. Nachdem das Gesetz inzwischen verabschiedet und in Kraft getreten ist, bleibt den Ländern nur noch der Gang zum Bundesverfassungsgericht nach Karlsruhe, der bereits angekündigt worden ist. Alle drei Beispiele zeigen, daß im vergangenen Jahr nicht nur das bisher immer recht kooperative Klima zwischen Bund und Ländern stark abgekühlt ist, sondern daß es die Länder auch geschickt verstanden haben, ihre Mehrheit im Bundesrat für Ziele der parlamentarischen Opposition einzusetzen und gegen die Bundesregierung auszuspielen, ohne sich den Vorwurf gefallen lassen zu müssen, sie hätten allein aus parteitaktischen Motiven so gehandelt. Dem Einwand der „Blockade“-Politik konnte man stets mit dem Hinweis auf überwiegende Länderinteressen begegnen.

IV.

In den *Ländern* beschäftigte man sich wie schon 1996 vor allem mit Fragen der *Verfassungs-* und *Verwaltungsreform*. In die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen wurde das Gebot der Gleichstellung von Männern und Frauen, ein Diskriminierungsverbot für Behinderte sowie ein Grundrecht auf Datenschutz aufgenommen. Die niedersächsische Verfassung erhielt ebenfalls einen Behindertenartikel sowie weitere Staatszielbestimmungen in bezug auf die Sportförderung, die Sorge für Arbeit und Wohnung sowie den Tierschutz. Die Länder Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben sich stärker auf Probleme der Verwaltungsreform konzentriert, wobei es im wesentlichen um drei Bereiche ging: um Organisation, Personal und Finanzen. Ausgangspunkt war zumeist eine sog. Aufgabenkritik, d.h. die Frage nach den notwendigen oder überflüssigen Staatsaufgaben. Im Ergebnis führt diese Diskussion sowohl auf Länderebene wie im kommunalen Bereich zu einer starken Welle der *Privatisierung* öffentlicher Leistungen überall da, wo diese effizienter oder kostengünstiger durch die Wirtschaft angeboten werden konnten. Intern versuchten die genannten Länder, die Verwaltungsorganisation zu straffen, die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, investitionshindernde Regelungen zu beseitigen, Personal (vor allem im Schulbereich) einzusparen, Führungspositionen nur noch auf Zeit zu vergeben und nicht zuletzt die jährliche Nettokreditaufnahme zu begrenzen bzw. zu reduzieren. Bis freilich alle genannten Ziele in Deutschland flächendeckend erreicht sind, dürfte noch einige Zeit vergehen und das Thema Verwaltungsreform deshalb weiterhin auf der Tagesordnung der Landespolitik stehen.

Während 1997 die Distanz der Länder zum Bund gewachsen ist, hat sich auf der anderen Seite die Kooperation der Länder untereinander verstärkt. Nach dem gescheiterten Volksentscheid über die Fusion von Berlin und Brandenburg haben beide Länder als Ersatz ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm beschlossen. Im Südwesten wurden zwei Rundfunkanstalten zusammengelegt: der Süddeutsche Rundfunk und der Südwestfunk. Mit der Zustimmung des brandenburgischen Landtages zum Bund/Länder-Abkommen über die Finanzierung der Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ ist eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt und die Sanierung des gesamten Kulturerbes im ehemaligen Staat Preußen geschaffen worden.

Die einzige Landtagswahl des Jahres 1997 fand in Hamburg statt und führte zu massiven Verlusten der SPD, die ihre absolute Mehrheit einbüßte und daher gezwungen war, mit den Grünen eine Koalition einzugehen. In Schleswig-Holstein scheiterte ein Plebiszit über die Wiedereinführung eines kirchlichen Feiertages, der im Zusammenhang mit Einsparerfordernissen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gestrichen worden war.

V.

Während die Länder mit dem Bund häufig in Konflikt gerieten, war 1997 für die *Kommunen* ein besonders erfolgreiches Jahr, und zwar vor allem in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht. Nachdem

ihnen bereits 1992 durch Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 um einen Satz 3 ausdrücklich bestätigt worden war, daß die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch „die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ umfaßt, wurde nunmehr in Form einer weiteren Verfassungsänderung hinzugefügt: „Zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“. Demgemäß werden seit 01. Januar 1998 die Gemeinden nicht mehr nur an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern nach Maßgabe näherer bundesgesetzlicher Regelung auf der Basis eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels auch an der Umsatzsteuer beteiligt. Damit ist die vor allem wegen der hohen Sozialhilfelasten zunehmend desolate Finanzsituation der Gemeinden erheblich verbessert und die Finanzautonomie der Gemeinden insgesamt erhöht worden. Zugleich wurde auf diese Weise ein Ausgleich für den Wegfall der investitionsschädlichen Gewerbesteuer geschaffen, die bisher den Gemeinden zustand.

Außerdem haben zahlreiche Länder in ihrem *Kommunalverfassungsrecht* die demokratischen Strukturen ausgebaut und verstärkt. Im Anschluß an die Änderungen, die mit der Ausdehnung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts auf alle Bürgerinnen und Bürger aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union erforderlich geworden waren (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG), hat nun als letztes Bundesland auch das Saarland auf Gemeindeebene das „Bürgerbegehren“ und den „Bürgerentscheid“ eingeführt. Mit diesem Schritt zu mehr unmittelbarer Demokratie war jetzt für alle Länder eine Entwicklung abgeschlossen, die 1990 in Schleswig-Holstein begonnen hatte. Dort und in Sachsen-Anhalt erweiterte man zugleich das Wählerreservoir, indem das Wahlalter bei Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt wurde. Begründet wurde dies mit der früheren Reife der Jugend und der Notwendigkeit ihrer Heranführung an Politik, einerseits um den zunehmenden rechtsradikalen Tendenzen unter Jugendlichen entgegenzuwirken, zum anderen wohl auch in der Absicht, die relativ geringe Wahlbeteiligung an Kommunalwahlen zu erhöhen. Nach den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist man jetzt auch in Mecklenburg-Vorpommern zur Direktwahl der Bürgermeister als Spitze der Kommunalverwaltung durch das Volk (statt durch den Gemeinderat) übergegangen und hat damit das Modell der sog. süddeutschen Ratsverfassung aus Bayern und Baden-Württemberg übernommen. Fortan gilt in Deutschland also ein weitgehend einheitliches Kommunalverfassungsrecht.

In engem Zusammenhang mit der Regionalisierung in Europa stehen schließlich die Bemühungen Brandenburgs und Schleswig-Holsteins um eine grundlegende *Kommunalreform*, die zugleich als Gebiets-, Funktional- und Organisationsreform angelegt ist. Ihr Ziel ist es, die Anzahl der Gemeinden und Kreise durch Zusammenlegung zu verringern und so die Verwaltungseinheiten zu vergrößern (Territorialisierung), staatliche Aufgaben nach unten auf die Kommunen zu verlagern (De-zentralisierung) sowie die Gemeindeverwaltung selbst effizienter und kostengünstiger auszugestalten (Rationalisierung). Dazu gehört nicht zuletzt auch eine umfassende „Aufgabenkritik“, die eng mit der Frage zusammenhängt, welche öffentlichen Aufgaben künftig überhaupt noch vom Staat oder den Kommunen wahrgenommen werden müssen, und in die Privatisierungsdebatte mit dem Ziel eines „schlanken Staates“ mündet. Auf der anderen Seite setzte sich aber auch eine Tendenz fort, den Kommunen zusätzliche Aufgaben aufzubürden: Dem Beispiel zahlreicher Länder (Schleswig-Holstein, Niedersachsen etc.), sog. Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragte einzuführen, ist 1997 auch Sachsen-Anhalt gefolgt.

VI.

Eine Darstellung des deutschen Föderalismus im Jahre 1997 wäre jedoch unvollständig, wenn sie nicht auch die zunehmend spürbaren Rückwirkungen des Prozesses der *europäischen Einigung* auf das bundesstaatliche Ordnungsgefüge in den Blick nähme. Mit dem Herannahen des Zeitpunkts der Entscheidung über die Teilnahme an der europäischen Währungsunion hat sich vor allem bei den Ländern eine wachsende „Europaskepsis“ ausgebreitet. Dies hängt zum einen mit der Befürchtung zusammen, daß weitere nationale Kompetenzen nach Europa abwandern könnten. Als Beispiel wird immer wieder die Gründung von EUROPOL genannt, bei der man befürchtet, daß sie demnächst auch polizeiliche Befugnisse erhalten wird, die derzeit noch den Ländern zustehen. Zum anderen erscheint vielen die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Rechtsvereinheitlichung in Europa (Art. 100, 100 a EG-V) als Hintertür zur Erschleichung weiterer Kompetenzen, etwa auf Gebieten, wo nur eine Förderverpflichtung der EU besteht (Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherung).

Außerdem ist man in Deutschland zunehmend verärgert darüber, daß die Europäische Kommission über ihre Wettbewerbsaufsicht immer stärker in Länderkompetenzen (z.B. regionale Wirtschaftsförderung) eingreift. Die Länder spüren schließlich die „Nachteile“ einer Einführung des EURO bereits jetzt daran, daß der Bund, um dem Konvergenzkriterium von höchstens 3 v.H. jährlicher Neuverschuldung gerecht zu werden, ihren Anteil an der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme (einschließlich der Kommunen) mit 40 v.H. veranschlagt und damit auch sie zu erheblichen Sparmaßnahmen gezwungen hat. Die Frage, in welchem Umfang und in welche Richtung hin der europäische Einigungsprozeß den Bundesstaat in Deutschland verändert bzw. supranational überformt, steht damit auch in den nächsten Jahren weiterhin auf der verfassungspolitischen Tagesordnung.

III. Rezension

Udo Wengst: Thomas Dehler 1897 – 1967. Eine politische Biographie. Oldenbourg Verlag, München 1997

Dr. Rainer Schuckart

Im kollektiven Gedächtnis der Bundesrepublik ist die Erinnerung an den FDP-Politiker Thomas Dehler weitgehend verblaßt. Solchem Vergessen wirkt eine politische Biographie entgegen, die Udo Wengst, stellvertretender Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, zum 100. Geburtstag von Thomas Dehler präsentiert. Der Autor legt seiner Studie den Anspruch zugrunde, weder den Prinzipien einer „hagiographischen Tradition“ zu folgen noch jenen Leitlinien zu entsprechen, die sich der „kritischen Bewertung“ eines Lebens verschreiben. Statt seinen „Helden“ zu glorifizieren oder sich zum Richter über ihn aufzuschwingen, will der Autor das Denken und Handeln Dehlers verständlich machen und versuchen, Erklärungen zu finden für seine wenigen Erfolge und das wiederholte Scheitern – sowohl in übernommenen Ämtern als auch in der Durchsetzung seiner politischen Vorstellungen.

Diesen vorsichtigen Maßstäben entsprechend gelingt Udo Wengst eine Lebensbeschreibung, durch die das Bild einer in sich widersprüchlichen, an den vorgefundenen Verhältnissen leidenden politischen Persönlichkeit gezeichnet wird.

Der aus Franken stammende Thomas Dehler wuchs in einem katholisch-liberalen Elternhaus auf. Bereits als junger Gymnasiast fand er Gelegenheit, mit seinen schulischen Erfolgen zu brillieren. Das 1918 begonnene Studium der Rechtswissenschaften beendete er schon nach fünf Semestern mit dem ersten Staatsexamen und der Dissertation. Danach nahm er seine Tätigkeit als Rechtsanwalt in Bamberg auf.

Obwohl von früher Kindheit an von Asthma geplagt, zog er als glühender Nationalist und Monarchist freiwillig in den Ersten Weltkrieg. Wie viele junge Deutsche seiner Generation erlebte er den Ersten Weltkrieg und die Novemberrevolution als eine epochale Zeitenwende, die auch in sein persönliches Empfinden und politisches Denken eine tiefe Zäsur legte. Der zuvor überzeugte Monarchist wandelte sich zum engagierten Demokraten. Als solcher sieht er in der Verteidigung der ersten deutschen Republik gegen das Kampfgetöse des politischen Extremismus eine sinnvolle Aufgabe. Aber auch für ihn ist der Versailler Vertrag ein „Schandvertrag“; das Ziel der Errichtung eines Großdeutschland war ihm durchaus politisches Engagement wert.

In der Weimarer Republik engagierte sich Dehler im politischen Spektrum der DDP, später der Deutschen Staatspartei, die im Weimarer Parteigefüge jedoch ohne nennenswertes politisches Gewicht war. Der politische Liberalismus konnte den Aufstieg des Nationalsozialismus und den Zerfall des Weimarer Verfassungsstaates jedoch nicht verhindern. So mußte die Selbstpreisgabe der Demokratie in den Jahren 1932/33 von Thomas Dehler als politisches Scheitern empfunden werden – ein Unglück, welches noch durch die private Bedrohung verdoppelt wurde, der sich Dehler nun durch die neuen Machthaber ausgesetzt sah. Der junge und erfolgreiche Anwalt war nämlich mit einer Jüdin verheiratet. Der Druck verstärkte sich; immer wieder wird von ihm verlangt, die Ehe aufzulösen – ein Schritt, den damals viele Zeitgenossen vollzogen, die einen jüdischen Ehepartner oder Ehepartnerin hatten. Doch Dehler hält solchem Konformitätszwang stand – er denkt gar nicht daran, sich von seiner Frau zu trennen. Diese Zivilcourage setzt sich auch in seiner beruflichen Existenz fort. Als Anwalt hält er auch an jüdischen Klienten fest, so wie auch später Opponenten des Regimes zu seiner Mandantenschaft zählen. Dafür wurde er mehrfach mit dem Ausschluß aus der Rechtsanwaltskammer und dem daraus zwangsläufig folgenden Berufsverbot

bedroht. Begleitet wurden derartige Machenschaften durch publizistische Attacken, etwa im Hetzblatt des Gauleiters Julius Streicher, der „Stürmer“, in welchem Dehler sich als „echter Judengenosse“ beschimpfen lassen mußte. In diesem Konzert mochte auch die gleichgeschaltete örtliche Tagespresse nicht abseits stehen.

Trotz dieser respektgebietenden Widerspenstigkeit und seiner Abneigung gegen die braune Weltanschauung erlag Dehler im Spätsommer 1939 offenbar einem inneren Drang, erneut die Uniform anzulegen, um für Führer, Volk und Vaterland in den Krieg zu ziehen. Daß ein solcher Schritt für Dehler selbstverständlich war, belegt seine spätere, durchaus begeisterte Teilnahme an militärseeligen Kameradschaftstreffen. Der hier aufkeimende Widerspruch mutet auch deshalb erstaunlich an, weil Dehler damit rechnen mußte, als Freimaurer und „jüdisch versippt“ aus der Wehrmacht ausgestoßen zu werden. Eine derartige Stigmatisierung als „wehrunwürdig“ hatte er denn auch ein Dreivierteljahr nach seinem Eintritt in die Armee zu erdulden.

Die darauf folgenden Jahre wurden für Dehler um so schwieriger und gefährlicher. Er schloß sich einer kleinen, liberalen Widerstandsgruppe an, die über weit verzweigte Beziehungen auch Kontakte zu Carl Goerdeler unterhielt. Dehler mußte dabei mit ansehen, wie mancher den Repressalien der Gestapo zum Opfer fiel; er selbst geriet Ende 1944 in die Mühlen dieses Zwangsapparates. Der zwangsmäßigen Verpflichtung zum „geschlossenen Arbeitseinsatz“ bei der Organisation Todt konnte er nach vier Wochen wieder entkommen. Dehler überlebte auch noch die Attacken von NS-Fanatikern in den letzten Kriegswochen. Seine Vergangenheit ist auch deshalb gebührend zu würdigen, weil er später niemals der Versuchung erlag, sie zum eigenen Nutzen einzusetzen.

Der unbelastete Dehler avancierte zum Landrat im Kreis Bamberg, später wird er Generalstaatsanwalt, Oberlandesgerichtspräsident und Landesvorsitzender der bayerischen FDP. Im Zuge der Entnazifizierungsverfahren plädierte er für Milde und – als rechtlich denkender Mann – für Einzelfallprüfung. Vor allem lag ihm daran, diese Verfahren in die Hand der Deutschen zu legen.

Wenig erfolgreich agierte Dehler – trotz seines beachtlichen Einflusses – im Parlamentarischen Rat. Seine wichtigsten Forderungen konnte er nicht durchsetzen. Er gehörte unter anderem dem dreiköpfigen Allgemeinen Redaktionsausschuß an, der an sich nur für redaktionelle Aufgaben zuständig war, aber hiervon abweichend eine Fülle von substantiellen Änderungsvorschlägen bis hin zu neuen Bestimmungen erarbeitete und daher von Anbeginn seiner Tätigkeit im November 1948 einen außerordentlichen Einfluß auf die Beratungen nahm. Dies hat Dehler im Rückblick auch selbst bestätigt, als er gegenüber Heuss feststellte, daß er gemeinsam mit den beiden Kollegen im Redaktionsausschuß, Georg-August Zinn von der SPD, mit dem Dehler seit dieser Zeit freundschaftlich eng verbunden war, und Heinrich von Brentano von der CDU, an dessen Stelle gegen Ende der Beratungen Hermann von Mangoldt bzw. Walter Strauß traten, weit über die Redaktion hinaus und über die stilistische Harmonisierung hinaus in der Sache Einfluß genommen habe.

Im Parlamentarischen Rat machte Dehler die nähere Bekanntschaft Konrad Adenauers, der für ihn zur Schlüsselfigur seines politischen Lebens werden sollte. In den ersten Jahren empfand er für den Bundeskanzler Bewunderung und tiefen Respekt; später wandelte er sich, nachdem Adenauer ihn fallenließ, zu dessen unerbittlichen Gegner.

In den ersten Jahren als Justizminister betätigte sich Dehler als loyaler Partner des Kanzlers. Im Hinblick auf den Deutschlandvertrag, die Wiederbewaffnung und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft unterstützte Dehler vorbehaltlos dessen Ziele. Auch zählte er in der Nachkriegszeit neben Theodor Heuss zu den prägenden Figuren der FDP, die er nach seinem Ende als Bundesjustizminister im Jahre 1953 bis 1956 als Fraktions- und Bundesvorsitzender führte. In diese Zeit fiel auch seine kompromißlose Gegnerschaft zu

Adenauer, den er auf dem Gebiet der Deutschlandpolitik bekämpfte. Zugleich machten sich während Dehlers Amtszeit als Bundesvorsitzender der FDP deutliche Sezessionsbewegungen innerhalb dieser Partei bemerkbar. Das illoyale Verhalten ihrer Minister und auch das deutliche Sichtbarwerden der Instrumentalisierung einzelner Landesverbände durch ehemalige Nazis ließen diese Partei in der Öffentlichkeit anrüchig werden. Trotzdem zählt es zu Dehlers Verdiensten, die Bundespartei in dieser Zeit zusammengehalten zu haben.

Wie kein anderer entfaltete Dehler sein politisches Wirken vor allem als leidenschaftlicher und temperamentvoller Debattenredner. In diesen Zusammenhang gehören das engagierte Plädoyer für die Annahme des Grundgesetzes im Bayerischen Landtag im Mai 1949, die Bundestagsrede gegen die Wiedereinführung der Todesstrafe im Oktober 1952 und die Abrechnung mit dem zuvor verehrten Konrad Adenauer im Januar 1958.

Dehlers rhetorische Begabung und seine Neigung zu temperamentvollen Debattenbeiträgen konnten ihm freilich gleichermaßen zum Verhängnis geraten. Für den Verlauf der politischen Karriere Dehlers waren zahllose andere Reden bestimmend, mit denen er Freunde und politische Gegner irritierte. Er ließ sich zu Äußerungen hinreißen, die der Situation nicht angemessen waren und die dermaßen verletzend wirkten, daß nachträgliche Richtigstellungen unumgänglich erschienen. Vor allem auf die wenig kontrollierten Auftritte als Redner ist es zurückzuführen, daß Dehler nur etwa zehn Jahre lang, von 1946 bis 1956, in politischen Spitzenpositionen gewirkt hat.

So diffamierte er die Montanmitbestimmung als „brutale Rechtlosigkeit“ und als „Teufelszeug“. Streikdrohungen der Gewerkschaften werden als „zuchthauswürdig“ gebrandmarkt; der DGB sah sich als „böartige Geschwulst im deutschen Volkskörper“ beschimpft. Dehlers Intimfeind Adolf Arndt und Herbert Wehner ließen derartige Entgleisungen nicht durchgehen. Adenauer, eher an der Erhaltung des sozialen Konsenses interessiert, sah sich gezwungen, Dehler abzumahnern. Dieser gelobte Besserung, um bald darauf rückfällig zu werden, damit er eine neue polemische Breitseite gegen den DGB abfeuern konnte: „Wo der Marxismus herrscht, kommen die Deklassierten, die Defekten, die Minderwertigen zur Herrschaft.“ Angesichts dieser Hemmungslosigkeit, sich aus dem Wörterbuch des Unmenschen zu bedienen, befällt einen mehr Fassungslosigkeit als Empörung.

Während der Auseinandersetzung um die Verfassungsmäßigkeit der Westverträge richtete Dehler schwere Angriffe gegen das Bundesverfassungsgericht. Sein Satz: „das Bundesverfassungsgericht ist in einer erschütternden Weise von dem Wege des Rechts abgewichen und hat dadurch eine ernste Krise geschaffen“ verwickelte gleich zwei Verfassungsorgane in die parlamentarischen Auseinandersetzungen. Dehlers alte Parteifreunde, Theodor Heuss, nunmehr Bundespräsident, und Hermann Höpker-Aschoff, nunmehr Präsident des Bundesverfassungsgerichts, konnten diese Äußerung nämlich nicht einfach hinnehmen. Das Verhältnis beider zu Dehler war fortan zerstört. Dehler, zu dieser Zeit immerhin Justizminister, hielt es für nötig, im vertraulichen Gespräch die Verfassungsrichter als „demoralisierten Haufen von Interessenten“ rufzumorden; offen spricht er von einer „Überregierung“, weil ihn die Furcht vor einem Gerichtsentscheid umtrieb, der für die Wehrgesetze eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit vorschreiben und damit eine Zusammenarbeit mit der SPD erfordern würde. Dieses trat am Ende nicht ein. Jedenfalls drohte Höpker-Aschoff intern mit Rücktritt, falls Dehler 1953 erneut ins Kabinett berufen würde, und Heuss, von Dehler einmal maliziös an seine Zustimmung zu den Ermächtigungsgesetzen erinnert, ließ intern verbreiten, daß er sich weigern würde, eine neuerliche Ernennungsurkunde zu unterzeichnen.

Dehler, fortan als „Entgleisungsminister“ belächelt, empfand es als tiefe Kränkung, von Adenauer nicht erneut mit einem Regierungsamt betraut zu werden. Von nun an machte er sich als erbitterter Kritiker des Kanzlers einen Namen. Auf eine überparteiliche Deutschland- und Ostpolitik hinarbeitend, griff Dehler

Adenauer auf dem Gebiet der Deutschlandpolitik an, wo dieser am meisten verwundbar war. Daß er dieses befreit von jeglicher Kabinettsdisziplin, lediglich in seiner Eigenschaft als Bundes- und Fraktionsvorsitzender der FDP, unternehmen konnte, ließ seine Verbalattacken desto ungehemmter und schärfer erscheinen. Der Kanzler schloß daraufhin Dehler von allen vertraulichen Informationen und Unterredungen aus. Dadurch wiederum entstand eine Vergiftung des Koalitionsklimas. Die in einen nationalistischen und einen liberal-demokratischen Flügel gespaltene FDP begann sich von Dehler zunehmend zu distanzieren. Möglicherweise war es die Unzufriedenheit mit diesem Zustand, von der Dehler sich im Herbst 1956 erneut zu einer widerborstigen Geschmacklosigkeit hinreißen ließ, indem er Walter Hallstein, den Staatssekretär im Auswärtigen Amt, als „Mann ohne Herz und Hoden“ abkanzelte. Es war dieser Fehltritt, dem Dehler am Ende den Verlust seiner führenden Parteiämter zu verdanken hatte. Trotz seiner „Versetzung in die politische Reserve“ erlebte er am 23. Januar 1958 noch einmal eine parlamentarische Glanzstunde. In seiner wohl berühmtesten Parlamentsrede rechnete er mit Adenauer ab und hielt ihm vor, alles getan zu haben, „um die Wiedervereinigung zu verhindern.“

In seinen letzten Lebensjahren geriet Dehler mehr und mehr in die politische Isolation. Das Amt des Bundestagsvizepräsidenten ließ ihn unzufrieden und unausgefüllt. Mit einem großen Plädoyer gegen die Verlängerung der Verjährungsfrist für NS-Verbrechen – der Rechtsstaat, so argumentierte er, müsse auch für diesen Täterkreis gelten – blieb er ohne Erfolg.

Bei aller sicherlich legitimen Kritik an den nicht immer unproblematischen Verkehrsformen Dehlers ist doch zu konzedieren, daß hier das Portrait einer politischen Persönlichkeit gezeichnet wurde, die sich im heutigen, eher technokratischen Politikgetriebe als Fremdkörper ausnehmen würde. Denn nach dem Zeugnis des Sozialdemokraten Carlo Schmid kann Dehler nicht zu denjenigen Politikern gerechnet werden, die sich für die Politik entschieden, um Macht zu erlangen oder Karriere zu machen. Vielmehr gingen sie in die Politik, so Carlo Schmid, „um Wandel zu schaffen, auf daß Idee und Wirklichkeit sich decken können.“ Um dieser Maxime nahe zu kommen, versagte sich Dehler den Zwängen des politischen Geschäfts. Er führe, so wird er an einer Stelle von seinem Biographen zitiert, den politischen Kampf so, wie er es für richtig halte.

V. Institutsmittelungen

1. Veranstaltungen

Vom 7. bis 21. Juni 1997 veranstaltete das DIF ein zweiwöchiges Kolloquium zum Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesstaaten“. Gäste waren in erster Linie Verfassungsrichter aus Georgien. Die Veranstaltung fand statt im Rahmen des Projektes der GTZ „Unterstützung des Rechtswesens in Georgien“. Ziele des Kolloquiums, einschließlich von Besuchen in Karlsruhe und in Bonn, waren eine umfassende Information zur Thematik sowohl am Beispiel der Bundesrepublik als auch an ausgewählten Ländern im Transformationsprozeß, wie z.B. Südafrika.

Seminar I: Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat

Teil 1: Föderalismus

Grundlagen der föderativen Ordnung (*Prof. Dr. Jürgen Seifert*)

Die europäische Komponente des Föderalismus (*Prof. Dr. Klaus Otto Nass*)

Entwicklungsperspektiven des Föderalismus (*Dr. Johannes Traut*)

Teil 2: Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland

Das Bundesverfassungsgericht: Zusammensetzung – Kompetenzen – Verfahren (*Prof. Dr. Jürgen Seifert*)

Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat (*Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*)

Das Verfassungsgericht als Verfassungsorgan und Teil der rechtsprechenden Gewalt (*Dr. Uwe Berlit*)

Gespräch mit der Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Frau Prof. Dr. Jutta Limbach

Besuch des Bundesrats

Besuch des Bundesjustizministeriums: Aufbau des Bundesjustizministeriums (*Dr. Heyde, Dr. Schomburg*)

Besuch der Friedrich-Ebert-Stiftung: Gespräch mit *Dr. Irina B. Thränert* und *Dr. Optenhügel* zum Thema: Eine deutsche Sicht der staats- und verfassungsrechtlichen Problematik in Georgien

Empfang durch den Präsidenten des Landtages Herrn Milde

Aufgaben des Gesetz- und Beratungsdienstes in einem Landesparlament (*MD Wiechert*)

Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der Gesetzgebungszuständigkeiten und des Gesetzgebungsverfahrens (*MR Dr. Vormeier*)

Seminar II: Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratisierungsprozeß

Föderalismus in Südafrika (*Jutta Kramer*)

Föderalismus in Rußland (*Dr. Johannes Traut*)

Italien zwischen Föderalismus und Verfassungsreform (*Georg Mühlbacher*)

Verfassungsaufbau und Demokratisierungsprozeß in Abchasien (*Tamazi Ketsba*)

Verfassungsaufbau und Demokratisierungsprozeß in Georgien (*Artandili Demetrashvili*)

Justizreform in West- und Osteuropa mit Blick auf Georgien (*Hans-Ernst Böttcher, Oberlandesgerichtspräsident in Lübeck*)

Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für den Demokratisierungsprozess in Transformationsgesellschaften (*Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*)

Nationalitäten und Minderheiten unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen Entwicklungen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (*Dr. Rudolf Mark*)

Probleme des modernen Föderalismus in der Bundesrepublik (*Prof. Dr. Christoph Vedder*)

Föderalismusproblematik in der Schweiz (*Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner*)

Zu Fragen des Föderalismus in Spanien (*Dr. Kirsten Wendland*)

Friedensgespräche zu Abchasien

Verfassungsgerichtsbarkeit am Beispiel des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes (*Dr. Manfred-Carl Schinkel*)

Verfassungsgerichtsbarkeit als Instrument der Demokratisierung (*Abschlußdiskussion*)

4. September 1997: Anlässlich der Verleihung des Menschenrechtspreises der „Holtfort-Stiftung“ in Hannover an den südafrikanischen Justizminister, Dr. Abdullah M. Omar, hielt dieser am Abend des 4. September auf Einladung des DIF und der Holtfort-Stiftung einen Vortrag zur Entwicklung des Justizwesens in Südafrika seit 1994, in den Räumlichkeiten des Instituts.

28./29. November 1997:

Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstages von *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider* unter dem Titel:

„Bundesstaat – Parlament – Opposition“.

Begrüßung: *Prof. Dr. Friedhelm Hufen (Mainz)*

Laudatio: *Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Häberle (Bayreuth)*

1. Thema: **Verfassungsgebung – Quelle und Maßstab der Verfassungsinterpretation?**

Einführung: *Prof. Dr. Dr. h.c. Konrad Hesse*

2. Thema: **Der Bundesrat – Instrument der Länder, der Verwaltung, der Opposition?**

Einführung: *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer*, Präsident der Humboldt-Universität Berlin

3. Thema: **Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit**

Einführung: *Ministerialdirigent Prof. Dr. Wolfgang Zeh (Bonn)*

4. Thema: **Der Föderalismus zwischen Integration und Sezession**

Einführung: *Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner (Fribourg)*

5. Thema: **Die Verstärkung direkt-demokratischer Elemente**

Einführung: *Richter am OVG Dr. Uwe Berlit (Hannover/Lüneburg)*

Schlußwort: *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*

Vorankündigung:

Ringvorlesung:

Das Grundgesetz einst und heute. 50 Jahre Parlamentarischer Rat

Veranstalter: Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover /
Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. an der Universität Hannover (Forschungsgruppe „Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“)

Ort: FB Rechtswissenschaften, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover, Raum II/203
(Ausnahme: Mittwoch, den 25.11.1998 in Raum II/1209)

Termin: Wintersemester 1998/1999 (15.10.1998-15.2.1999), jeweils um 18.15 Uhr

Programm:

I. Vorgeschichte/Einflüsse

1. **Verfassungsvorbilder für das Grundgesetz. Von der Paulskirchenversammlung zum Parlamentarischen Rat**

Prof. Dr. Jörg-Detlef Kühne, Termin: Donnerstag, den 29.10.1998

2. **Weimarer Republik und Drittes Reich – Die Bedeutung historischer Erfahrungen für das Grundgesetz**

Prof. Joachim Perels, Termin: Donnerstag, den 5.11.1998

3. Die Neugestaltung Deutschlands – Zwischen Weststaat und Provisorium?

Prof. Dr. Wolfgang Benz, Termin: Donnerstag, den 12.11.1998

II. Die Verfassungsberatungen 1948/49

1. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und Parlamentarischer Rat

Dr. Wolfram Werner, Termin: Donnerstag, den 19.11.1998

2. Entstehung und Entwicklung der Grundrechte

Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Termin: Mittwoch, den 25.11.1998

3. Konkurrenz, Kooperation oder Konflikt? Wandlungen der bundesstaatlichen Ordnung

Prof. Dr. Michael Bothe, Termin: Donnerstag, den 3.12.1998

4. Die Finanzverfassung: Ein Dauerproblem des Föderalismus?

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Termin: Donnerstag, den 7.1.1999

III. Das Grundgesetz heute

1. Die Auseinandersetzung um die Notstandsverfassung als nachgeholte Verfassungsdiskussion

Prof. Dr. Jürgen Seifert, Termin: Donnerstag, den 14.1.1999

2. Von der oktroyierten zur revidierten Verfassung

Prof. Dr. Otwin Massing, Termin: Donnerstag, den 21.1.1999

3. Das Grundgesetz als Vorbild? Sein Einfluß auf ausländische Verfassungen

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Termin: Donnerstag, den 28.1.1999

4. Grundgesetz, Völkerrecht und Europa

Prof. Dr. Klaus Otto Naß und *Prof. Dr. Alexander v. Brünneck*,
Termin: Donnerstag, den 4.2.1999

5. Podiumsdiskussion: Aktuelle Grundgesetzänderungen und ihre Folgen

Prof. Dr. Rupert Scholz (angefragt),

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig,

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin (angefragt)

Diskussionsleitung: *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*,

Termin: Donnerstag, den 11.2.1999

2. Projekte und Aktivitäten

a.) Projekte

- **International Bibliography of Federalism – German Collection**

Hrsg.: IACFS unter Federführung der Queens University, Kingston, Canada – fortlaufende Serie.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer

- **Mitwirkung am Aufbau der Provinzverwaltung Eastern Cape**

im Rahmen des Kooperationsvertrages zwischen dem Land Niedersachsen und der Provinz Eastern Cape in Südafrika.

Im Anschluß an die nunmehr abgeschlossenen Verfassungsberatungen in Südafrika gilt es nun die in der Verfassung neu geschaffenen Strukturen vertikaler Gewaltenteilung auf allen Ebenen zu verankern. Voraussetzung dafür ist eine intensive Schulung der Funktionsträger in Regierung und Verwaltung. Zu diesem Zweck beteiligt sich das DIF einerseits an Vortrags- und Schulungsveranstaltungen in Eastern Cape (University of Fort Hare, Bisho) wie auch an Aus- und Weiterbildungsprogrammen junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in Deutschland an der Universität Hannover im Rahmen wissenschaftlicher Kooperation mit dem DIF.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer

- **Verfassungsberatung im südlichen Afrika**

Mitwirkung am Aufbau des National Council of Provinces in Südafrika.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer

- **Ergänzung zur Mitwirkung am Förderprogramm zum Aufbau eines Menschenrechtslehrstuhls an der University of Fort Hare, Eastern Cape**

im Rahmen des Kooperationsvertrages zwischen dem Land Niedersachsen und der Provinz Eastern Cape in Südafrika.

Im Anschluß an die inzwischen abgeschlossenen Verfassungsberatungen in Südafrika gilt es nun die in der Verfassung neu geschaffenen demokratischen Strukturen zu verankern. Eine der damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen ist die zukünftige Einrichtung eines Lehrstuhls für Menschenrechte an der University of Fort Hare, Bisho, in Eastern Cape – der vormaligen Homelands Transkei und Ciskei. Dazu gehört auch die Mitwirkung an Aus- und Weiterbildungsprogrammen junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in Deutschland, an der Universität Hannover im Rahmen wissenschaftlicher Kooperation mit dem DIF. Im Rahmen eines derartigen Promotionsstipendiums hält sich gegenwärtig Herr Obeng Mireku für zwei Jahre im DIF zu Forschungszwecken auf.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Jutta Kramer

- **Subnationale Außenbeziehungen in föderativ strukturierten Staaten**

(mit Unterstützung des German-Marshall-Funds, Berlin)

Das kontinuierlich erweiterte Archiv der Auslandsaktivitäten deutscher Länder kann nach Stichworten über eine Datenbank abgefragt werden. Das Archiv umfaßt gegenwärtig mehrere tausend Dokumente und stellt die umfangreichste Sammlung zur Thematik im deutschsprachigen Raum dar. Die Sammlung dient als Grundlage für eine Studie über den Wandel traditioneller Außenpolitik zwischen regionaler und supranationaler Entwicklung unter föderativen Rahmenbedingungen.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Föderalismus in einer posttotalitären Gesellschaft – Der Aufbau föderativer Strukturen in der Russischen Föderation**

Projekt zwischen dem DIF und dem Lehrstuhl „Politische Prozesse Rußlands (Regionalismus und Föderalismusforschung) an der Philosophischen Fakultät der Lomonossow Universität Moskau“, gefördert durch die Volkswagen-Stiftung im Rahmen des Programms: „Gemeinsame Wege nach Europa – Grundlagen und Beispiele der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften“.

Durch die Verfassung vom Dezember 1993 wurde Rußland formal zu einer Föderation mit ausgeprägt unitarischem Charakter. Die Entscheidung für ein föderatives Verfassungsmodell fiel dabei mehr aus pragmatischen Überlegungen als aus föderativer Überzeugung. Die Transformierung des ehemals zentralgeleiteten russischen Staates in eine flexible, dezentralisierte Gemeinschaft auf demokratischen Grundlagen zählt zu den großen Aufgaben an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.

Dabei muß in Rußland eine Vielzahl vorhandener Barrieren und Widersprüche überwunden werden, die sich in abgeschwächter oder anderer Form auch in etablierten föderativen Gemeinschaften finden. Der Vergleich und die Einbeziehung westlicher Erfahrungen (föderative Staaten in der EU, den USA, Canada) sind deshalb für die Entwicklung in Rußland auch von praktischer Bedeutung.

Ein organischer Aufbau (z.B. Bund, Länder, Gemeinden) fehlt in mehrfacher Hinsicht. Die verschiedenen Glieder – Subjekte der Föderation (Republiken, autonome Gebiete, Bezirke u.a.) sind rechtlich einerseits gleichwertig, besitzen gleichzeitig aber unterschiedliche Rechte. Hinzu kommt die willkürliche territorial-administrative Teilung, die aus jener Zeit stammt, in der gemeinsame Gebiete absichtlich zerstückelt wurden. Erfahrungen mit Selbstverwaltung und -verantwortung konnten innerhalb der vergangenen Jahre nicht vertieft werden, weil die unmittelbaren Probleme für Überlegungen kaum Zeit ließen. Der posttotalitäre Charakter Rußlands verlangt dabei eine Föderalismuskonzeption, die den totalitären Traditionen in behutsamer Weise eine gangbare Alternative entgegensetzt. Viele spezifische auch unikale Aspekte (etwa die vom Reißbrett entstandenen Wirtschaftsregionen) müssen hierfür zunächst eruiert und analysiert werden.

Ziel des Projektes ist es, derartige Detailfragen des Föderalismus über kontinuierliche Lehrveranstaltungen an der Lomonossow Universität mit der praktischen Entwicklung der Russischen Föderation zu verbinden. Dies geschieht unter Hinzuziehung russischer Experten insbesondere aus den Regionen. Circa einmal monatlich werden diese zu Einzelthemen in die Veranstaltungen einbezogen. Eine zunächst auf die Jahre 1996/97 ausgelegte Konzeption für das 3. und 4. Studienjahr ermöglicht, unterteilt in vier Semesterblöcke, eine umfassende Beschäftigung mit der grundsätzlichen Thematik. Die finanzielle Ausstattung durch die Stiftung gewährleistet Einzelstudien in den Regionen, Einladungen an ausländische Experten, Studienaufenthalte von jungen russischen Wissenschaftlern in Deutschland sowie round table Veranstaltungen mit politisch relevanten Kreisen – Regierungsvertretern, regionalen Leitern, Verfassungsrichtern, Wirtschafts- und Bildungsexperten. Das Ergebnis eines ersten Kolloquiums wurde auf russisch publiziert in: Westnik MGU, Serie 12, Heft 1/1997, S. 3–65. Das Thema waren die Beziehungen der Nationalitätenfragen zum Föderalismus.

Ermöglicht wird des weiteren eine Grundausrüstung mit fachspezifischer Literatur für die Präsenzbibliothek innerhalb der human-wissenschaftlichen Fakultät. Analog zu den Lehrveranstaltungen wird bis zum Sommer 1998 in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Föderalismusforschung das Manuskript eines „Föderalismus-Handbuchs“ erstellt. Dieses soll umfassende Informationen zu Ländern mit föderativer Gliederung aufweisen, außerdem verschiedene Formen, Forschungsansätze zum Thema Föderalismus und dessen Schwerpunkten: funktional-rechtliche, soziologische, ökonomische etc.

Gedacht ist nach Ablauf des Projektes an eine Institutionalisierung der Föderalismusforschung an der Lomonossow Universität.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Kompetenzverteilung in der Verfassungsentwicklung der Russischen Föderation**
(in Zusammenarbeit mit dem Verfassungsgericht der Russischen Föderation und der Republik Burjatien)

Schwerpunkt ist die Frage, inwieweit einzelne föderale Gesetze mit der Verfassung der Russischen Föderation zum Thema Selbstverwaltung harmonieren.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Zusammenarbeit mit der russischen Wahlkommission der Russischen Föderation**
im Rahmen einer Partnerschaft des Landes Niedersachsen.

Gegenwärtiger Schwerpunkt ist die Problematik regionaler Parteien und überregionaler Zusammenschlüsse unter den Rahmenbedingungen der Russischen Föderation.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Parteiengesetzgebung und Parteienentwicklung in Georgien**
(in Zusammenarbeit mit dem Institut für Parteienrecht Hagen und dem Zentrum für strategische Studien, Tbilisi, gefördert durch die Friedrich-Ebert-Stiftung)

Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sind: bestmögliche Ausformung der gesetzlichen Voraussetzungen innerhalb der demokratischen Rahmenbedingungen für die Gründung und politische Tätigkeit von Parteien, juristische und materielle Garantien für die Parteien, ein einheitliches, komplexes Wahlgesetz, in möglichst detaillierter Ausführung zur Vermeidung differenzierender Interpretationen, öffentliche Transparenz aller Aktivitäten der Parteien, insbesondere der Finanzen, und die demokratische Infrastruktur der Parteien.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik Georgien**
(im Auftrag der GTZ)

Die Institution eines Verfassungsgerichts in Georgien ist neu und weitgehend unbekannt. Entsprechend schwach ist der Stellenwert, der dem Verfassungsgericht von anderen staatlichen Organen und den georgischen Bürgern eingeräumt wird. Das Verfassungsgericht soll im wesentlichen durch Maßnahmen, die in der inneren Struktur wirksam sind, unterstützt werden. Die Beratung durch Fachkräfte aus westeuropäischen Verfassungsgerichten hinsichtlich der Geschäftsordnung wird ergänzt durch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die in der Bundesrepublik Deutschland und in Georgien stattfinden: u.a. Praktika für georgische Rechtspfleger, Hospitationen von Verfassungsrichtern und Mitarbeitern des georgischen Verfassungsgerichts in Deutschland.

Einmal jährlich wird ein Workshop veranstaltet, der sich insbesondere mit der Umsetzung der föderativen Ansätze im georgischen Verfassungsrecht beschäftigt. Anlässlich des ersten Besuches von georgischen Verfassungsrichtern vom 7. bis 21. Juni 1997 in Hannover und Karlsruhe lautet das Thema des ersten Workshops: „Territoriale Gliederung und verfassungsgerichtliche Kontrolle“.

Eine weitere Komponente des Projekts ist die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsgerichts, letzteres insbesondere im Rahmen einer Sommeruniversität in Batumi/Georgien, die im September 1997 mit drei Kursen beginnen wird: Der erste Kurs richtet sich an Studierende mit dem Studienschwerpunkt Verfassungsrecht, der zweite an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Verfas-

sungsgerichte und der dritte an Journalisten und interessierte Fachkreise. An diesen Seminaren werden auch Juristen aus den Nachbarländern Aserbaidshan und Armenien teilnehmen.

Außerdem findet eine Zusammenarbeit bei der Erstellung juristischer Literatur in georgischer Sprache sowie der Austausch von Dozenten statt.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Regionale Selbstverwaltung und Konfliktlösung in Georgien**

unter besonderer Berücksichtigung Abchasiens in Zusammenarbeit mit dem Institut für Staat und Recht in Tbilissi.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Föderalismus als Stabilisierungsfaktor in Mittel- und Osteuropa**

Gutachten und Materialerstellung für das Marshall Center for Security Studies, Garmisch.

Ziel des Projektes ist es, mit Hilfe von Workshops und Publikationen – unter Berücksichtigung westlicher Erfahrungen – die föderative Ausformung vieler Staaten Mittel- und Osteuropas gegenüber zentralistischen Modellen zu unterstützen. Adressaten sind insbesondere die Verwaltung und das Militär der betreffenden Länder.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Expo 2000. Föderalismus und Regionalismus als Lebensform des 21. Jahrhunderts**

Vorstellung von föderativen Konzeptionen im Rahmen des betreffenden Themenparks der Weltausstellung.

Projektleitung und Ansprechpartner: Dr. Johannes Ch. Traut

- **Dokumentation zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes**

Im Forschungsschwerpunkt „Zeitgeschichte des Verfassungsrechts“ wird das 32-bändige Werk „Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung“ erstellt. Der besondere Reiz der Dokumentation liegt in der Herausgabe von bisher nur schwer zugänglichem, zum großen Teil noch unveröffentlichtem Quellenmaterial, vor allem aber in dessen sachlicher und thematischer Zuordnung zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes in der Fassung seines Inkrafttretens am 23. Mai 1949. Die Edition erfaßt in chronologischer Reihenfolge alle im Verlauf der Verfassungsberatungen 1948/49 entstandenen amtlichen Materialien, also Protokolle, Drucksachen etc. des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates, sowie weitere einschlägige Dokumente aus deutschen Archiven. Auf diese Weise wird die Verwertung des Materials bei der Lösung konkreter verfassungsrechtlicher Probleme erleichtert, der rasche Zugriff auf bestimmte Detailfragen überhaupt erst ermöglicht. Ziel der Dokumentation ist es, die Transparenz der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zu erhöhen und damit letztlich die historische Betrachtungsweise im Verfassungsrecht insgesamt zu verstärken.

Die Herstellung des Gesamtwerkes in Form von Manuskripten, also die vollständige Zuordnung des gesamten Materials zu den einzelnen Artikeln des Grundgesetzes, konnte zwischenzeitlich weitgehend abgeschlossen werden. Künftig werden ca. 3 bis 4 Bände pro Jahr endredaktionell überarbeitet und veröffentlicht werden. Erschienen sind bisher Band 9 der Gesamtedition, der die Artikel 29, 118 und den im Verlauf der Verfassungsberatungen gestrichenen Artikel 24 („Gebietsabtretungen“) enthält, Band 10, der Artikel 30 bis 37 sowie den gestrichenen Artikel 40 („Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“) dokumentiert und Band 25 mit den Dokumenten zur Entstehung der Artikel 105–107.

Projektleitung und Ansprechpartnerin: Kirsten Nemitz

b.) Aktivitäten

20. bis 27. April 1997: Vorlesungen von *Dr. Traut* an der Lomonossow Universität in Moskau im Rahmen des VW-Projekts „Wege nach Europa“.

6. Mai 1997: Vortrag von *Prof. Dr. Nass* zum Thema „Europäische Union 2000: Europa der Bürger, Währungsunion, Erweiterung“ anlässlich einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung im Bildungswerk Hannover, Gehrden.

7. bis 9. Mai 1997: Beratungsaufenthalt von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* in Tiflis (Georgien) im Rahmen des GTZ-Projekts „Aufbau der georgischen Verfassungsgerichtsbarkeit“.

21. Mai 1997: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Der Staat zwischen regionalen Interessen, nationaler Identität und internationaler Verantwortung“, gehalten auf einem Symposium der Friedrich-Ebert-Stiftung in Moskau.

26. bis 27. Mai 1997: Teilnahme von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* am Sächsischen Verfassungstag in Dresden.

27. Mai 1997: Im Rahmen der Partnerschaft des Landes Niedersachsen mit der Provinz Eastern Cape hielten sich Pressesprecher verschiedener Ministerien aus der Provinz Eastern Cape für einige Tage in Hannover auf, wo sie ein Gespräch mit Frau *Kramer* zum Thema „Föderalismus“ führten.

29. Mai bis 6. Juni 1997: Vorträge von *Dr. Traut* im Rahmen einer Konferenz des Europarates zum Thema „Zentrum/Peripherie in Oriol (Russische Föderation)“. *Dr. Traut* hielt Vorträge zu den Themen „Bund-Länder-Verhältnis in Deutschland“, „Föderalismus und Transformationsgesellschaft“ und „Spezifik des Föderalismus in Rußland“. Im Anschluß an die Konferenz war *Dr. Traut* an der Lomonossow Universität tätig.

1. Juni 1997: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Sprache und Staatsgewalt“ im Rahmen einer Tagung zum Thema „Recht und Sprache“ in der Evangelischen Akademie Loccum.

2. Juni 1997: Beitrag von *Prof. Dr. Seifert* auf dem Kongreß „Für ein Europa der politischen und sozialen Rechte“ des Forum Menschenrechte in Bonn.

2. bis 8. Juni 1997: Vorlesungen von *Dr. Traut* an der Lomonossow Universität, Moskau, im Rahmen des VW-Projekts „Wege nach Europa“.

10. Juni 1997: Teilnahme von *Dr. Traut* an einer Konferenz der Bertelsmannstiftung/CAP zum Thema „Europäische Integration und Regionen“ in München.

23. Juni 1997: Auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung fand ein Gespräch von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* und Frau *Kramer* mit einer Parlamentsdelegation aus Südafrika zum Thema „Kommunalverfassung“ in Bonn statt.

17. bis 20. Juli 1997: Teilnahme von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* und Frau *Kramer* an der VII. Zavi-kon-Konferenz „Constitutional Jurisdiction and Federalism – A Comparison between Germany, Canada and the USA“ in Canada. *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* hielt einen Vortrag zum Thema „The Distribution of Powers“, Frau *Kramer* zum Thema „The Role of Courts in Facilitating Reduction of Disparities“.

12. bis 15. August 1997: Im Rahmen der Einbindung des DIF in die Partnerschaft zwischen Niedersachsen und Eastern Cape begleiteten *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* und Frau *Kramer* Herrn Dr. Uwe Reinhard, Staatssekretär im niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, in Eastern Cape.

13. August 1997: Zwischen dem Institut of Government, University of Fort Hare, Bisho, Director Dr. Derek Swartz, und dem DIF, Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider, wurde ein Kooperationsabkommen geschlossen.

4. September 1997: Ansprache von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider über „Wahrheit und Versöhnung in Südafrika“ im Rahmen der Feier zur Verleihung des Holtfort-Preises 1997 an den südafrikanischen Justizminister Dr. Addullah M. Omar.

9. September 1997: Einführungsreferat von Prof. Dr. Nass zum Thema „Transatlantische Partnerschaft heute“ im Stiftungskolleg der Robert-Bosch-Stiftung, Stuttgart, in Bonn.

15. bis 17. September 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider an einer Experten-Mission des Europarates nach Tjumen; Vortrag über „Struktur und Funktionen des modernen Föderalismus“.

23. September 1997: Vortrag von Prof. Dr. Jürgen Seifert über „Freund-Feind-Denken im Herbst 1977“ des Friedensbildungswerks e.V. in Köln.

24. September 1997: Stellungnahme von Prof. Dr. Jürgen Seifert auf der Fraktionssitzung der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen zum „Großen Lauschangriff“ in Bonn.

6. bis 8. Oktober 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider und Frau Kramer an einer „Sudan-Konferenz“ auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bad Münstereifel. Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider hielt einen Vortrag zum bundesstaatlichen Aufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Frau Kramer sprach zum Thema „Das neue Provinzsystem in Südafrika“.

14. bis 23. Oktober 1997: Beratungstätigkeit von Dr. Traut zum Aufbau der Verfassungsgerichtsbarkeit Usbekistans (TACIS-Projekt der Tsatsos-Stiftung, Athen).

18. Oktober 1997: Vortrag von Prof. Dr. Seifert über „Politische Beteiligung und gemeinsames politisches Handeln“ im Rahmen einer Veranstaltung der Evangelischen Akademie Arnoldshain zum Thema „Partizipation und politische Bildung in Europa“.

23. Oktober 1997: Referat von Prof. Dr. Nass zum Thema „Föderalismus in Europa“ anlässlich eines gemeinsamen Seminars der deutschen politischen Stiftungen unter Mitwirkung des Ausschusses für Föderationsfragen und Regionalpolitik der Staatsduma in Moskau.

24. Oktober 1997: Vortrag von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider über „Alternative, Kontrolle, Mitregierung. Zur verfassungspolitischen Rolle der Opposition in Theorie und Praxis“ im Rahmen der Jahrestagung der Vereinigung für Parlamentsfragen in Erfurt.

7. November 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Nass an dem „Panel on Future Integration Scenarios“ im „European Institute of Public Administration“, Maastricht, vor Diplomaten aus mittel- und osteuropäischen Staaten.

10. November 1997: Vortrag von Frau Kramer über die Situation im Sudan im Rahmen eines Forschungs-Jour-Fixes im DIF.

13. bis 29. November 1997: Aufenthalt von Dr. Traut in Georgien, Seminarleitung „Rechtsreform und Verfassung“ im Rahmen des GTZ-Programms.

19. November 1997: Vortrag von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider über „Die kommunale Verfassungsbeschwerde“ im Rahmen der Bad Iburger Gespräche (veranstaltet von Prof. Dr. Jörn Ipsen).

19. bis 25. November 1997: Vorträge von Dr. Seidel in Georgien (Tiflis) zum Thema (Bundes-) Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland im Institut für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften Georgiens, in der staatlichen Universität Tiflis, in der Hochschule für Wirtschaft und Recht (Privatuniversität), sowie in Rahmen der Fachtagung „Transformation des Rechts in Georgien“ aus Anlaß des 40-

jährigen Jubiläums des Instituts für Staat und Recht der Akademie der Wissenschaften Georgiens. Informationsgespräch mit dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses für kommunale Selbstverwaltung des georgischen Parlaments über die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland.

16. bis 17. Dezember 1997: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider an der II. Internationalen Konferenz des Europarates zum Föderalismus in Moskau mit einem Vortrag über „Problems of Federalism in Russia“.

2. bis 9. Januar 1998: Vorlesungen und Seminare von Dr. Traut an der Lomonossow Universität im Rahmen des VW-Projektes „Wege nach Europa“.

7. bis 9. Januar 1998: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider an den 32. Bitburger Gesprächen.

19. Januar 1998: Teilnahme von Dr. Seidel an einer Konferenz der Studiengruppe „Lokale und regionale Demokratie“ der Fachkommission 7 des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union in Hannover im Tagungszentrum der Deutschen Messe AG.

21. Januar 1998: Mitwirkung von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider bei einer Anhörung im Hauptausschuß des nordrhein-westfälischen Landtages über die Verfassungsmäßigkeit der 5-v.H.-Klausel im Kommunalwahlrecht.

5. Februar 1998: Referat von Prof. Dr. Nass zum Thema „Regionalpolitik im regionalen Spannungsfeld“ anlässlich eines Kolloquiums „Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz“ in der Bayerischen Vertretung, Bonn.

21. Februar 1998: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider an einem Gedächtnissymposium aus Anlaß des 90. Geburtstages von Werner Simsen in Freiburg i.Br.

23. Februar bis 5. März 1998: Vorlesungen von Dr. Seidel an der Universität Sukhumi (Zweigstelle der staatlichen Universität Tiflis) in Georgien zum Thema „Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland“. Vortrag im georgischen Parlament über die verfassungsrechtlichen Grundstrukturen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik.

9. bis 20. März 1998: Fachliche Betreuung und Beratung georgischer Parlamentarier durch Dr. Seidel auf dem Gebiet des Kommunalrechts während ihres Aufenthalts in Niedersachsen.

18. März 1998: Unterredung von Prof. Dr. Nass mit Sadig al Mahdi, ehem. Ministerpräsident des Sudan, Vorsitzender der Umma Partei und führendes Mitglied der oppositionellen National Democratic Alliance (NDA) des Sudan.

23. März 1998: Teilnahme von Frau Kramer am DirektorInnentreffen der International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) in Adelaide, Australien, für das DIF.

23. bis 27. März 1998: Expertenaufenthalt von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider in Mozambique mit Beratungstätigkeit zu Fragen der neuen Kommunalverfassung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

24. bis 27. März 1998: Teilnahme von Frau Kramer am internationalen Symposium „Fiscal Federal Arrangements“ in Adelaide, Australien, mit dem Vortrag „German Fiscal Federal Arrangements“.

25. März 1998: Teilnahme von Prof. Dr. Nass an Besprechungen bei der Europäischen Union in Brüssel.

27. März bis 14. April 1998: Privater Studienaufenthalt von Prof. Dr. Nass in El Salvador, Guatemala und Honduras; Informationsgespräche mit der Deutschen Botschaft und mit dem Projektleiter der GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit).

14. bis 28. April 1998: Dr. Traut: Vorträge in Saratow (Russische Föderation) im Auftrag der Bundesregierung (Institut für Auslandsbeziehungen, Stuttgart). Themen: „Aktuelle Aspekte des Föderalismus“.

„Spezifik des Föderalismus in der Russischen Föderation“, „Verfassungen in föderativen Staaten“, Teilnahme an Seminaren zweier Hochschulen in Saratow, anschließend Tätigkeit an der Lomonossow Universität Moskau.

18. April 1998: Teilnahme von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* an einer Podiumsdiskussion zu Ehren von Prof. Dr. Jürgen Seifert aus Anlaß seines 70. Geburtstages.

20. bis 22. April: Teilnahme von *Prof. Dr. Nass* an Sitzungen und Auswahlgesprächen des Beirates des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

23. bis 25. April 1998: Teilnahme von *Prof. Dr. Nass* als Rektor des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung am Jahrestreffen der diesjährigen Kollegiaten in Beirut, Libanon; Informationsgespräche mit der Deutschen Botschaft und dem deutschen Orientinstitut, Beirut.

1. bis 2. Mai 1998: Teilnahme von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* an der konstituierenden Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des „Zentrums für internationale Forschung und Beratung“ im Institut für Föderalismus an der Universität Fribourg/Schweiz; Wahl zum Stellvertretenden Vorsitzenden.

4. bis 5. Mai 1998: Teilnahme von Frau *Kramer* an einer Podiumsdiskussion zum Thema „The vision of a rainbow nation – South Africa between the policy of reconciliation and the erosion of consensus oriented policy making“ im Rahmen einer Konferenz „Political Developments in South Africa – One Year before Elections“ der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

8. bis 9. Mai 1998: Teilnahme von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* an einer Podiumsdiskussion aus Anlaß der Feier des 70. Geburtstages von Prof. Dr. Dimitris Tsatsos in Baden-Baden.

11. Mai 1998: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Justizkritik in Kleists „Zerbrochenem Krug“ im Literarischen Salon der Universität Hannover.

21. bis 24. Mai 1998: Diskussionsleitung von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* im Rahmen des Symposiums zu Ehren von Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner aus Anlaß seines 60. Geburtstages in Disentis/Schweiz.

22. bis 24. Mai 1998: Teilnahme von Frau *Kramer* an der „Sudantagung“ in Hermannsburg mit dem Thema „Sozial-politischer und ökonomischer Wandel im Sudan – Realitäten und Zukunftsvisionen“.

26. Mai 1998: Verleihung der Sächsischen Verdienstmedaille an *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider*.

27. Mai 1998: Festvortrag „Adolf Tellkampf al Bürger“ von *Prof. Dr. Seifert* beim Festakt der Tellkampf-Schule Hannover anläßlich des 200jährigen Geburtstages Adolf Tellkampfs.

1. bis 11. Juni 1998: Beratungstätigkeit von *Dr. Seidel* in Georgien (Tiflis) im georgischen Parlament (Unterausschuß für kommunale Selbstverwaltung) auf dem Gebiet des Kommunalrechts.

4. Juni 1998: Vortrag mit Diskussion von *Prof. Dr. Nass* an der Ecole Polytechnique, Paris, über „Le Fédéralisme en Allemagne et en Europe“.

6. Juni 1998: Teilnahme und Diskussionsbeitrag von *Prof. Dr. Seifert* an den Römerberg-Gesprächen zum Thema „Ende des Staates – Anfang der Bürgergesellschaft? Die Zukunft der sozialen Demokratie“ in der Paulskirche in Frankfurt/M.

8. bis 13. Juni 1998: Teilnahme von *Prof. Dr. Seifert* am Besuch der Kommission des Deutschen Bundestages nach Artikel 10 des Grundgesetzes in Washington D.c. beim CIA, NSA, FBI; FISA-Gericht, den Aufsichtsgremien von Senat und Repräsentantenhaus sowie dem Presidential Foreign Advisory Board.

24. Juni 1998: Vortrag mit Diskussion von *Prof. Dr. Nass* über „Die Erweiterung der EU – Bewertung und Perspektiven“ im Rahmen der Ringvorlesung an der Westfälischen Wilhelm-Universität, Münster, Institut für Politikwissenschaften, zum Thema „Europa als internationaler Akteur“.

25. bis 26. Juni 1998: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Entflechtungsbemühungen: Rückkehr zu einem Trennsystem zwischen Bund und Ländern?“ im Rahmen eines Symposiums des Europäischen Zentrums für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Berlin, mit dem Thema: „Der deutsche Föderalismus zwischen Vereinigung und Europäisierung“.

25. bis 27. Juni 1998: Teilnahme von Frau *Kramer* an der Fachkonferenz „Der deutsche Föderalismus zwischen Vereinigung und Europäisierung“ im Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis in Berlin.

2. bis 3. Juli 1998: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Innerstaatliche Mitwirkungsrechte, europäisches Handeln und Lobbying der Länder auf europäischer Ebene: Handlungsformen und Prioritäten“ im Rahmen einer Tagung des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung Tübingen zum Thema „Europapolitik und Bundesstaatsprinzip“.

6. bis 13. Juli 1998: Beratungsaufenthalt von *Dr. Traut* in Georgien – Tätigkeit im Rahmen des GTZ-Projektes des DIF „Unterstützung des Rechtswesens in Georgien“. Redaktionelle Beratung bei Publikationen der Akademie der Wissenschaften Georgiens.

8. Juli 1998: Teilnahme von Frau *Kramer* und Frau *Nemitz* sowie Festvortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über „Die Länder und das Grundgesetz. Wurden aus Geburtshelfern der Bundesrepublik Deutschland Befehlsempfänger des Bundes?“ anlässlich der Feier der 50. Wiederkehr des Jahrestages der „Rittersturzkonferenz“ in Koblenz.

14. Juli 1998: Vortrag von *Prof. Dr. Seifert* mit dem Titel „Der Kampf um die Notstandsgesetze und die antiautoritäre Bewegung“ im Rahmen einer Ring-Vorlesung der Universität München.

16. Juli 1998: Vortrag von *Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider* über die „Wahrheit und Versöhnung in Südafrika“ vor der ELSAS, Hannover.

3. Gäste

23. Mai bis 2. Juni 1997: Forschungsaufenthalt von *Prof. Dr. Kowalenko*, Lomonossow Universität, Moskau, im Rahmen des VW-Projektes „Wege nach Europa“.

7. bis 21. Juni 1997: Verfassungsrichter aus Georgien im Rahmen eines GTZ-Projektes im DIF „Unterstützung des Rechtswesens in Georgien“ – Thema: Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland.

3. bis 31. Oktober 1997: Studienaufenthalt von *Prof. Moshelkov* und *Prof. Kowalenko*, Lomonossow Universität im Rahmen des VW-Projektes „Wege nach Europa“.

2. bis 31. Januar 1998: Fünf Doktoranden der Lomonossow Universität im DIF im Rahmen des VW-Projektes „Wege nach Europa“. Schwerpunkt ihres Forschungsaufenthaltes: „Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“.

Januar bis Juni 1998: Studienaufenthalt von *Dr. Chubua*, stellvertretender Direktor am Institut für Staat und Recht, Tbilissi, zum Thema „Föderalismus in Deutschland“ (gefördert durch die Konferenz der Akademien der Wissenschaften, Mainz).

7. bis 22. März 1998: Delegation des Parlaments aus Georgien im Institut, Themen des Aufenthaltes waren „Selbstverwaltung und verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden“ (GTZ-Projekt „Unterstützung des Rechtswesens in Georgien“).

1. bis 10. Juni 1998: Delegation der Universität Tbilissi und dem georgischen Parlament im DIF „Unterstützung des Rechtswesens in Georgien“. Redaktionelle Beratung bei Publikationen der Akademie der Wissenschaften Georgiens.

4. Publikationen

a.) Föderalismus-Studien

Die Reihe „Föderalismus-Studien“ dient der Veröffentlichung von Forschungsarbeiten, Tagungsergebnissen und Monographien zu föderativ gegliederten Verfassungsstaaten und mehrstufigen Regierungssystemen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf rechtsvergleichenden und interdisziplinären Untersuchungen von bundesstaatlichen Ordnungen (Monographien, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).

Bislang erschienen:

Band 1: Jutta Kramer (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession: Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung: Ein internationales Symposium. Baden-Baden 1993 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3119-4).

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands, des staatlichen Zerfalls in Osteuropa und der verfassungsrechtlichen Neuordnung in Teilen der sog. Dritten Welt ist die Zeit gekommen, um die föderative Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Staaten genauer zu betrachten und als eine der wichtigsten staatlichen Integrationsformen zu begreifen, die es auszubauen, zu stärken und wissenschaftlich zu erforschen gilt. In rechtsvergleichender Absicht werden die besonderen Bedingungen ermittelt, unter denen föderative Systeme ihre integrierende und stabilisierende Wirkung entfalten können. Als Ergebnis sollte deutlich werden, wo die Vor- und Nachteile föderativer Ordnungen liegen und welche verfassungsrechtlichen und sozioökonomischen Voraussetzungen vorhanden sein oder geschaffen werden müssen, damit das Grundprinzip des Föderalismus: „Einheit durch Vielfalt“ wirksam werden kann. Der Sammelband ist für an verfassungsrechtlichen Vergleichen Interessierte, Politikerinnen und Politiker, Pädagogen und Pädagogen, aber auch für alle politisch interessierten Bürgerinnen und Bürger bestimmt.

Band 2: Tilman Evers (Hrsg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Baden-Baden 1994 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3255-7).

Das Ende der Ost-West-Spaltung hat in ganz Europa überkommene inner- und suprastaatliche Strukturen in Frage gestellt. In Deutschland hat der föderale Aufbau eine tragende Rolle im Prozeß der Einigung gespielt, ist dabei jedoch in schwere Ungleichgewichte geraten. Westeuropa treibt seine Integration zur politischen Union voran, ohne daß Einvernehmen über deren Gestalt bestünde. Die KSZE verspricht eine europäische Friedensordnung, im Kontrast mit den aufbrechenden Nationalismen und Kriegen im Osten Europas. Angesichts dieser spannungsreichen Entwicklung gehen die Aufsätze des Sammelbandes der Frage nach, welchen Beitrag der Föderalismus leisten könnte, um die politische Neuordnung in eine demokratische, friedenswahrende Richtung zu lenken. Die Autoren sind Fachleute aus Recht und Politik, Wissenschaft und Praxis. Der Band verbindet theoretische Reflexion mit politischer Aktualität; er wendet sich an alle, die an den Chancen und Schwierigkeiten föderaler Strukturen im geeinigten Deutschland wie in Europa interessiert sind. Er liest sich zugleich als Einführung in die Vielschichtigkeit politischer Handlungsebenen.

Band 3: Uwe Berlit: Ländervermögen im Bundesstaat: Die Vermögensverteilung zwischen Bund und ostdeutschen Ländern als föderales Problem. Baden-Baden 1994 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3567-X).

Die staatliche Einigung Deutschlands machte eine föderal gerechte, aufgabenangemessene Ausstattung der ostdeutschen Bundesländer mit Verwaltungs- und Finanzvermögen zum Problem. Der Autor zeichnet Entwicklung und Schicksal des Ländervermögens in der wechselvollen Geschichte der Länder in Reich und Bund nach. Dies legt den Grund für die Analyse der Zuordnung des nicht privatisierten Volkseigentums durch den Einigungsvertrag und das Vermögenszuordnungsgesetz. Den ostdeutschen Ländern – so

der Befund – steht vom volkseigenen Vermögen und insbesondere vom vormaligen Vermögen des preußischen Staates mehr zu als derzeit vom Bund zugestanden. Dabei sind die Veränderungen des Vermögenszuordnungsrechts durch das Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz berücksichtigt. Die Monographie ist für an föderalen Fragen Interessierte, vor allem aber im Bereich der Vermögenszuordnung Tätige bestimmt. Sie klärt die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Vermögenszuordnungsrechts und gibt Antworten auf zahlreiche Zweifelsfragen in diesem noch jungen Rechtsgebiet. Der Autor ist Richter am Oberverwaltungsgericht und wirkte als Berater an der Entstehung der Länderverfassung Sachsen-Anhalt mit.

Band 4: Werner Rutz: Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Baden-Baden 1995 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3686-2).

Drei Entwürfe für eine mögliche Neugliederung der Bundesrepublik im Zuschnitt von 1990 werden vorgestellt. Weil unter den in Art. 29 Abs. 1 GG genannten Richtbegriffen für eine Länderneugliederung Größe und Leistungsfähigkeit als ausschlaggebend angesehen werden, wird zunächst eine Acht-Länder-Lösung, danach eine Sechs-Länder-Lösung entwickelt. Andere politische Vorgaben könnten zu einer Siebzehn-Länder-Lösung führen, die besonders raumordnerischen und landsmannschaftlichen Gesichtspunkten folgt. Jede dieser Lösungen – sechs, acht oder siebzehn Länder – wird in Politik und Wissenschaft umstritten sein; innerhalb der drei Ansätze bilden aber die jeweilige Formation der Länder ein Optimum. In dieser Vorgabe liegt der Nutzen der Studie für Politik; die wissenschaftliche Auseinandersetzung wird über die den Vorschlägen zugrundeliegende Werthaltung und über die Methode zu führen sein. Der Verfasser hatte sich schon 1990 zur Länderneugliederung auf dem Gebiet der DDR geäußert. Dazu und zum vorliegenden Gesamtkonzept war er befähigt, weil er während der Spaltungsjahrzehnte den Gesamtdeutschen Ansatz nie aufgegeben hatte.

Band 5: Johannes Ch. Traut (Hrsg.): Verfassung und Föderalismus Rußlands im internationalen Vergleich. Baden-Baden 1995 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3984-5).

Rußland hat heute zum ersten Mal in seiner Geschichte einen echten föderalistischen Staatsaufbau. Die Russische Föderation und ihre „Subjekte“ stehen daher vor einer Fülle von neuen Aufgaben: Rußland wird in die internationale Föderalismus- und Regionalismuskonversation einbezogen. Ein Teil dieses Gedankenaustausches zwischen Rußland und dem Westen war eine Konferenz in Moskau im September 1993, an der neben führenden russischen und westlichen Wissenschaftlern auch Praktiker aus den Regionen und Gliedstaaten teilnahmen. Auf die Erträge dieser Konferenz geht dieser Sammelband zurück. In den Beiträgen werden Einzelaspekte des Föderalismus in westlichen Bundesstaaten in ihrer Relevanz für Rußland ebenso untersucht wie Probleme des neuen russischen Föderalismus und die Situation in ausgewählten Regionen der Russischen Föderation. Der Band richtet sich an Verfassungsrechtler, Politologen und Politiker – und an alle anderen, die sich mit dem Föderalismus Rußlands im Verhältnis zu dem in westlichen Staaten vertraut machen wollen.

Band 6: Christoph Vedder: Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat. Baden-Baden 1997 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4057-6).

Die Studie untersucht die Praxis der Länder, durch untereinander geschlossene Staatsverträge unmittelbar geltendes Recht zu setzen, und entwickelt eine neue Theorie des Zwischenländervertragsrechts, nach der diese Verträge dezentral gesetztes Bundesrecht sind. Die Länder der Bundesrepublik setzen durch untereinander geschlossene Staatsverträge auf so wichtigen Gebieten wie der Hochschulzulassung oder dem Medienrecht für die Betroffenen bundesweit einheitlich und unmittelbar geltendes Recht. Der traditionellen Theorie, die in diesen Verträgen kaum mehr als schlichtes Landesrecht sieht, werden die wesentlichen Elemente eines neuen Zwischenländervertragsrechts gegenübergestellt: die Staatsverträge setzen sich grundsätzlich gegenüber dem Landesrecht der beteiligten Länder durch, sie sind dezentral gesetztes Bundesrecht. Daraus erfolgen erhebliche Konsequenzen für den – insbesondere individuellen – Rechtsschutz.

Der Abschluß von Staatsverträgen ist für die Länder eine Möglichkeit, Landeskompetenzen gegenüber dem Zugriff des Bundesgesetzgebers zu bewahren. Das Werk analysiert umfassend die bi-, pluri- und unilaterale Vertragspraxis der Länder. Insbesondere im Hinblick auf die Stellung der Staatsverträge im Spannungsverhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht untersucht der Verfasser die einschlägige Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Er liefert damit auch ein dem Praktiker nützliches Handbuch des Zwischenländervertragsrechts.

Band 7: Jutta Kramer (Hrsg.): Die Entwicklung des Staates der Autonomien in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland – El Desarrollo del Estado de las Autonomias en España y la Evolucion del Federalismo en la Republica Federal de Alemania. Baden-Baden 1996 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4398-2).

Fünfzehn Jahre nach der Verabschiedung der spanischen Verfassung und vier Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung beleuchteten Verfassungsexperten beider Länder die Entwicklung des Staates der Autonomien in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wurden Gemeinsamkeiten deutlich, wie z.B. die Tendenz der Zentralstaaten, alle Möglichkeiten zur Kompetenzerweiterung oder zumindestens zur Kompetenzverfestigung zu nutzen. Die Unterschiede scheinen demgegenüber eher darin zu liegen, daß die deutschen Länder sich auf derselben Kompetenzstufe gegenüber dem Bund bewegen und alle die gleichen Aufgaben und Befugnisse haben, während das sogenannte „offene spanische Modell“ vor dem Hintergrund eines immer wieder betonten – sehr unterschiedlich ausgeprägten – Nationalgefühls die Autonomen Gemeinschaften spaltet und es besonderer Anstrengungen bedarf, um diesen Zustand zu überwinden. Der Sammelband ist für alle an der politischen und konstitutionellen Entwicklung Spaniens und Deutschlands Interessierten bestimmt (in deutscher und spanischer Sprache).

Band 8: Gisela Färber/Murray Forsyth (Hrsg.): The Regions – Factors of Integration or Disintegration in Europe? Baden-Baden 1996 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4382-6).

Im Schatten der Integration der Nationalstaaten in Europa werden die Regionen vergleichsweise wenig beachtet. Dabei wird gern übersehen, daß die „intermediäre“ Staatsebene – gleich ob in zentralstaatlich oder in föderativ verfaßten Mitgliedstaaten – einen guten Teil der Integrationsarbeit konkret leisten muß. Gleichzeitig verändern die Regionen ihr Selbstverständnis. Es wandeln sich ihre Aufgaben und in einigen Fällen auch bereits ihre Rechte und Institutionen infolge der Abgabe von nationalen Kompetenzen an die europäische Ebene und des Wegfalls der Binnengrenzen. Dieser Band enthält die Referate eines Workshops, der die Regionen im europäischen Integrationsprozeß zum Gegenstand hatte. Die umfassende Bestandsaufnahme deutet auf eine bemerkenswerte Eigendynamik der europäischen Integration gerade auf der Ebene der Regionen hin. In zentralstaatlich verfaßten Ländern entwickeln die Regionen trotz mangelnder Gesetzgebungskompetenz eigene Bewegungsformen und institutionelle Regelungen, die es ihnen erlauben, den Herausforderungen der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas zu begegnen (mit Beiträgen in deutscher, spanischer und französischer Sprache).

Band 9: Johannes Ch. Traut (Hrsg.): Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Rußland. Baden-Baden 1997 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4758-9).

Am Ende des 20. Jahrhunderts sind überall auf der Welt neue Konfliktlagen sichtbar geworden, ihre Wurzeln in nationalen, ethnischen, kulturellen und religiösen Gegensätzen haben und deren friedliche Bewältigung allein von vertraglichen („föderativen“) Regelungen oder Strukturen zu erhoffen ist. Es liegt daher nahe, den Föderalismus als eine der wichtigsten staatlichen und gesellschaftlichen Integrationsformen zu begreifen, die es auszubauen, zu stärken und nicht zuletzt wissenschaftlich zu erforschen gilt. Im Band 9 der diesem Ziel gewidmeten Schriftenreihe behandeln Autoren aus Deutschland und der Russischen Föderation aktuelle Tendenzen und Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit insbesondere auch auf regionaler

Ebene. Mit Beiträgen von: S. Baburin, M. Baglai, N. Ermakowa, A. Gataullin, J. Gawrjussow, A. Kowaljow, T. Morstschakowa, L. Sharkowa, J. Traut, R. Tasmuchammad. „Gemessen an der Ausgangslage und den Schwierigkeiten sind die Institutionen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation bereits zu einem sichtbaren Instrument des Demokratisierungsprozesses geworden. Den spektakulären Fällen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation steht eine Vielzahl von Alltagsentscheidungen auf zentraler und regionaler Ebene gegenüber, die als bürgerfreundlich bezeichnet werden können.“ (aus dem Vorwort des Herausgebers)

Band 10: Kirsten Wendland (Hrsg.): Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?: Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften. Baden-Baden 1998 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-5268-X).

Die spanische Verfassung von 1978 hat die Frage nach der staatlichen Binnengliederung nicht abschließend beantwortet. Nachdem sich inzwischen siebzehn (den deutschen Bundesländern vergleichbare) Autonome Gemeinschaften konstituiert haben, fragt es sich, ob und in welcher Weise die territoriale Ordnung vollendet werden sollte. Vor dem Hintergrund der Geschichte der spanischen Territorialordnung stellt die Autorin die heutigen rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften dar. Hierbei wird deutlich, daß sich der „Staat der Autonomen“ zwar immer mehr einem Bundesstaat angenähert hat, sich im Ergebnis jedoch aufgrund von verfassungshistorischen und -rechtlichen Spezifika ein spanischer „Sonderweg“ abzeichnet. Das Werk bietet - als einzige deutschsprachige Abhandlung zu diesem Thema - eine umfassende Darstellung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften in Spanien und ihrer historischen Wurzeln. Die Untersuchung ist für alle an verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen des Föderalismus Interessierte bestimmt. Die Verfasserin ist Juristin und derzeit persönliche Referentin des Ministers der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg.

Band 11: Dagmar Richter (Hrsg.): Die Ansprüche der neuen Bundesländer auf aufgabengerechte Vermögensausstattung und Vermögensrestitution. Baden-Baden 1998 (Nomos-Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-5471-2).

Zwischen dem Bund und den neuen Bundesländern ist es nach der Wiedererlangung der Deutschen Einheit zum Streit über die Verteilung des Staatsvermögens der früheren DDR gekommen. Dabei geht es neben Fragen der Anwendung des Einigungsvertrages und einschlägiger Folgegesetzgebung auch um das Problem der Restitution des früheren Reichs- und Preußenvermögens. Während die alten Bundesländer solches Vermögen nach 1949 aufgrund der Artikel 134 und 135 GG für sich gewinnen konnten, wird die Anwendung dieser Bestimmungen den neuen Bundesländern versagt. Dadurch entsteht eine Schieflage hinsichtlich der Ausstattung mit Vermögen zwischen alten und neuen Bundesländern wie auch innerhalb der neuen Bundesländer, deren Altvermögen in unterschiedlichem Maße preußisches Vermögen war („asymmetrische Reföderalisierung von Vermögen“). Rechtlich neuartig ist der Versuch der Autorin, dem Grundgesetz außerhalb der Artikel 134 und 135 drei vermögenserhebliche Verfassungsprinzipien - die Prinzipien der aufgabengerechten Vermögensausstattung, der Restitution und des bundesstaatlichen Vermögensausgleichs - zu entnehmen, um daraus ein System des allgemeinen Verfassungsvermögensrechts zu entwickeln.

Im Frühjahr 1999 wird erscheinen:

Band 13: Jutta Kramer (Hrsg.): Federalism and Civil Societies. Baden-Baden 1998 (Nomos-Verlagsgesellschaft)

b.) Föderalismus-Dokumente

In der Reihe „Föderalismus-Dokumente“ werden historische Quellen und aktuelle Materialien zum bundesstaatlichen Verfassungsrecht der Gegenwart publiziert (Textsammlung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).

Bislang erschienen:

Band 1: Johannes Ch. Traut (Hrsg.): Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation. Baden-Baden 1994 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-3348-0).

Band 2: Johannes Ch. Traut/Tonio Gas (Hrsg.): „Föderalistische Hefte“ von Walter Ferber. Baden-Baden 1996 (Nomos Verlagsgesellschaft, ISBN 3-7890-4549-7).

c.) Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung

Reihentitel: Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Herausgegeben von Hans-Peter Schneider unter Mitarbeit von Ulrich Bachmann, Jutta Kramer, Reinhard Lensch, Kirsten Nemitz, Klaus Seidel, Dagmar Vorbeck. Frankfurt a.M. (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02700-0).

In dem auf 32 Bände konzipierten Werk wird die Genese des Grundgesetzes in der Fassung seines Inkrafttretens am 23. Mai 1949 nachgezeichnet. Die nach Grundgesetzartikeln gegliederte Edition erfaßt in chronologischer Reihenfolge alle im Verlauf der Verfassungsberatungen 1948/49 entstandenen amtlichen Materialien sowie weitere Dokumente aus einschlägigen, auch privaten Archiven.

Gesamtreaktion: Kirsten Nemitz

Bislang erschienen:

Band 9: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 29 und 118 (sowie gestrichener Artikel 24 „Gebietsabtretungen“). Bearbeitet von Carmen Abel. Frankfurt a.M. 1995 (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02709-4).

Der Band enthält die gesamte Debatte über Fragen der föderalen Binnenstruktur der Bundesrepublik Deutschland mit besonderer Berücksichtigung des Verfassungsauftrags zur Neugliederung des Bundesgebietes. Mit Rücksicht auf diese thematische Einheit bot es sich an, hier ausnahmsweise das Prinzip der fortlaufenden Artikelfolge zu durchbrechen. Zur Vermeidung bandübergreifender Querverweise oder eines Doppelabdrucks von Texten wurden deshalb sämtliche auf den Länderzuschnitt bezogenen Vorschriften in Band 9 zusammengefaßt. Dabei spielt auch die Überlegung eine Rolle, daß die an der Verfassungsgebung beteiligten Instanzen zum einen mit Ländergrenzen konfrontiert waren, die nur selten an historische Vorbilder anknüpften, sondern vielfach im Rahmen der Besatzungszonen das Ergebnis alliierter Festlegungen waren, und daß zum anderen die Neugliederung des Bundesgebietes nach den Vorstellungen der Alliierten eigentlich von den Ministerpräsidenten der Länder hätte in Angriff genommen werden sollen. Erst nach ergebnislosem Verstreichen der ihnen gesetzten Frist im Herbst 1948 sah sich der Parlamentarische Rat mehr oder weniger genötigt, seine Aufmerksamkeit auch dieser Frage zuzuwenden, obwohl er sich dafür eigentlich nicht zuständig fühlte. Da schon frühzeitig abzusehen war, daß sich das Neugliederungsproblem in der kurzen Entstehungszeit des Grundgesetzes nicht würde lösen lassen und sich eher als „Daueraufgabe“ für die Zukunft darstellte, wurde diese Thematik im Parlamentarischen Rat auch weniger text- oder artikelbezogen behandelt als vielmehr allgemein und abstrakt erörtert, so daß sich mit einer Zusammenfügung der Artikel 29, 118 und 24 (gestr.) in einem Band der Inhalt der Beratungen authentischer dokumentieren läßt.

Band 10: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 30 bis 37 (sowie gestrichener Artikel 40 „Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“). Bearbeitet von Ulrich Bachmann und Jutta Kramer. Frankfurt a.M. 1996 (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02710-8).

Der Band dokumentiert die Entstehung der Artikel 30 bis 37 sowie eines im Herrenchiemseer Entwurf noch vorgesehenen, vom Parlamentarischen Rat aber nicht übernommenen Artikel 40 („Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder“). Es handelt sich dabei im wesentlichen um die in Abschnitt II „Der Bund und die Länder“ zusammengefaßten Vorschriften zur Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung. Davon weichen lediglich Artikel 33 Absatz 2 bis 5 über den öffentlichen Dienst und der Artikel 34 über die Staatshaftung ab, wenngleich auch diese Bestimmungen einen entfernten Bezug zur Bundesstaatlichkeit aufweisen.

Band 25: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 105 bis 107. Bearbeitet von Reinhard Lensch. Frankfurt a.M. 1997 (Verlag Vittorio Klostermann, ISBN 3-465-02701-9).

Der Band dokumentiert die Entstehung der Artikel 105 bis 107 und behandelt demnach die Kernfragen der finanziellen Beziehungen zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten. Mit der Steuergesetzgebung (Artikel 105) und dem Finanzausgleich (Artikel 106) wird über die Verfügbarkeit von öffentlichen Finanzmitteln und somit über die föderative Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern unmittelbar entschieden. Artikel 107 vertagt die endgültige Festlegung der in Artikel 106 Abs. 1 und 2 vorgenommenen vorläufigen Verteilung der Ertragshoheit zwischen Bund und Ländern auf einen späteren Zeitpunkt.

Im Herbst/Winter 1998/99 wird erscheinen:

Band 23: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 92 bis 96. Bearbeitet von Rainer Schuckart. Frankfurt a.M. 1997 (Verlag Vittorio Klostermann, Teilband 1: ISBN 3-465-02759-0, Teilband 2: ISBN 3-465-02774-4).

Der Band umfaßt in zwei Halbbänden die Debatte über das Gewicht und die Stellung der Rechtspflege im System der staatlichen Gewaltenteilung (Art. 92); über die Kompetenzen, die Bedeutung und die personelle Besetzung des Bundesverfassungsgerichts (Art. 93 und 94); über die Schaffung eines Obersten Bundesgerichts zur Wahrung der Einheit der Rechtspflege (Art. 95) und über die Errichtung oberer Bundesgerichte auf den Gebieten der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit (Art. 96). Außerdem dokumentiert er in einem gesonderten Kapitel die Debatte über die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Bundesverfassungsgericht und dem damals noch vorgesehenen Obersten Bundesgericht.

Band 23/I enthält die Einleitung, die Artikel vor Artikel 92 sowie Artikel 92 und 93. Band 23/II umfaßt bei fortlaufender Seitenzählung die Artikel 94, 95, 96 und die Register.

Darauf folgend wird erscheinen:

Band 26: Hans-Peter Schneider (Hrsg.): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung. Artikel 108 bis 115. Bearbeitet von Reinhard Lensch. Frankfurt a. M. 1999 (Verlag Vittorio Klostermann).

d.) Mitteilungen des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung

Die periodisch erscheinenden Mitteilungenhefte informieren über laufende Aktivitäten und Veranstaltungen des Instituts. Sie enthalten Aufsätze, die jeweils einem bestimmten Schwerpunktthema gewidmet sind, sowie Buchbesprechungen und Literaturhinweise (Eigenverlag).

Bislang erschienen:

Heft 1: Entwicklungen des vereinigten Deutschlands;

Heft 2: Föderalismus und Demokratie in Osteuropa, insbesondere in den Nachfolgestaaten der UdSSR;

Heft 3: Europäischer Föderalismus;

Heft 4: Europäischer Föderalismus;

Heft 5: Forschungsbericht des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V., Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder;

Heft 6: Verfassungsentwicklung in Südafrika;

Heft 7: Zeitgeschichte des Verfassungsrechts.

e.) Weitere Veröffentlichungen seit Juni 1997

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider:

Der Schuster und seine Leisten. Brauchen wir ein Fachgericht für Verfassungsrecht, in : NJW 1997, S. 2183 ff.

Wahrheit und Versöhnung in Südafrika, in: Vorgänge 140 (1997), S. 33-37.

Tollhaus Europa – Unzeitgemäßes zum Werbeverbot für Tabakerzeugnisse, in: NJW 1998, S. 576-578.

La evolucion de la sistema federativa Aleman en 1997, in: Informe Comunidades Autonomas 1997, Barcelona 1998, S. 655-663.

Narrenschiff Staatsrecht oder Tarnkappe Europapolitik? Einige Erwiderungen zu den Bemerkungen von Reich (NJW 1998, S. 1537), in: NJW 1998, S. 2191.

Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Klaus Otto Nass:

Besprechung de Buches R. Pitschas / R. Sülzer (Hrsg.), Staatsverwaltung und Zivilgesellschaft in Entwicklungs- und Transformationsländern; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 118, Berlin 1995, in Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1997, Nr. 8, 15. April 1997, S. 578.

In der Schwäche des Bildungssystems liegt die Chance für den Tüchtigen, in: Welt am Sonntag, 27. April 1997, S. 67.

Verpönt und vergöttert – Der Föderalismus wird zu einem Strukturprinzip der Europäischen Union, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 0. Dezember 1997.

Wer führen will, muß dienen können – Leistung und Werte in Ausbildung und Beruf, in: Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur e.V. (Hrsg.), Bereit für die Wissensgesellschaft? – Bildung und Ausbildung auf dem Prüfstand, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg u.a., 1998, S. 175 ff.

Rückblick auf die Kommission der Europäischen (Wirtschafts)Gemeinschaft (1958-1970) und die ersten Beitrittsverhandlungen (1970-1972) in: Rudolf Hobek/Volker Schwarz (Hrsg.), 40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag, Baden-Baden 1998, S. 313 ff.

Regionalpolitik im föderalen Spannungsfeld, in: Ursula Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden, 1998, S. 101 ff.

Prof. Dr. Jürgen Seifert:

Politik zwischen Destruktion und Gestaltung. Studien zur Veränderung von Politik, Hannover 1997: Offizien.

Fünf Jahrzehnte Kampf um das Demonstrationsrecht oder: Die neue Aufrüstung wider das Demonstrationsrecht, in: Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Niedersachsen, Hrsg., Hannover 1997, S. 7-11.

Feindbild Militanz. Wie der Verfassungsschutz gewaltlosen und gewalttätigen Anti-Castor-Widerstand vermengt, ebd., S. 27-30.

Formen des Alarmschlagens im Streit um die Notstandsverfassung in: Vorgänge 139, , H. 3, 1997, S. 56-61.

Fragmentierte Perspektiven im Gespräch. Horst Eberhard Richters Selbsthilfegruppen im Himmel, in: Vorgänge 141, H. 1, 1998, S. 54-60.

Der Albanieneinsatz der Bundeswehr, in: Till Müller-Heidelberg u.a., Hrsg., Grundrechte-Report 1998. Zur Lage der Bürger-Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 1998, Rohwolt, S. 251-255.

Verfassungsschutzberichte als Staatspropaganda. Hoheitliche Verrufserklärungen I, ebd., S. 287-290.

Wer nur auf Vermarktung achtet, wird ihr Opfer, Interview, in: Frankfurter Rundschau, 23.3.1998, S. 7; leicht gekürzt in: Opposition als Triebkraft der Demokratie. Bilanz und Perspektiven der zweiten Republik, Festschrift für Jürgen Seifert, Hrsg. v. M. Buckmiller u.J. Perels, Hannover 1998, S. 525-532.

Abschied von Thomas Mitscherlich (1942-1998) in: Vorgänge 142, H. 2, 1998, S. 25-27.

Die Behandlung von Demonstranten als Gradmesser für Demokratie, in: Die Polizei, H. 7/8, 1998, S. 206-210; auch in: Versammlungsfreiheit und ihre Grenzen. Aktuelle Problemfelder, Hrsg., Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung für die Bereitschaftspolizei in Schleswig-Holstein, Eutin 1998, Seminarbericht I, S. 39-52.

Stärke, die im Netzwerk sozialer Gruppierungen wurzelt. Auszug aus einer Rede am 9.5.1998, in: Grüne Zeiten. Die Zeitschrift von Bündnis 90/Die Grünen in Niedersachsen, Juli/August 1998, S. 9.

Gegen linke Staatsmetaphysik, in: die Tageszeitung, 16.7.1998, S. 10.

Jutta Kramer:

Die neue südafrikanische Verfassung – Das Fundament des Regenbogens, Kritische Justiz 4/97

Dr. Klaus Seidel

Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung, Peter Lang, Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998 (Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 2391)

Das Bundesverfassungsgericht – Stellung, Funktion und Zuständigkeiten, insbesondere die Kompetenzen zur Normenkontrolle – (vorgesehen für eine Veröffentlichung in einem georgischen Sammelband)