



André Frederik Erpenbach

Grenzen des
Wettbewerbsföderalismus
unter Berücksichtigung
der Reform zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung



PETER LANG

A. Einführung und Aufgabenstellung

Unter dem Schlagwort „Wettbewerbsföderalismus“ oder auch „Konkurrenzföderalismus“ wurde und wird eine Reformbestrebung innerhalb Deutschlands diskutiert, welche den Ländern (wieder) mehr Eigenständigkeit durch (Rück-)Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen geben möchte. Erreicht werden soll damit aber auch eine „Entflechtung“ von Bundes- und Landeskompetenzen.¹

Deutschland ist, so Art. 20 Abs. 1 GG², ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. In der Tat: Demokratie und Sozialstaat sind als unumstrittene Eckwerte des Gemeinwesens in Deutschland im öffentlichen Bewusstsein fest verankert. Beim Stichwort „Bundesstaat“ darf man sich in dieser Hinsicht aber nicht so sicher sein. Was den föderalen Staat ausmacht und welche Chancen er für eine gedeihliche Entwicklung aller Beteiligten bieten kann, war mitunter in den Hintergrund getreten;³ dies nicht zuletzt, weil die föderative Ordnung in Deutschland an unklarer Kompetenzverteilung „litt“, ein hohes Maß an Bürokratie und eine Vielzahl von durch den Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetzen sie in den Augen vieler unattraktiv erscheinen lassen.

Dem sollte durch die im Juni und Juli 2006 von Bundestag und Bundesrat mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit beschlossene „Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform I)“⁴ entgegengewirkt werden. Sie ist die umfangreichste Änderung des Grundgesetzes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und regelt insbesondere die Beziehungen zwischen Bund und Ländern – den föderalen Staatsaufbau – in Bezug auf die Gesetzgebung mit Wirkung zum 1. September 2006 neu.

Durch die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sollen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden.⁵ Der Begründung des verfassungsändernden Gesetzgebers zufolge intendiert die „Föderalismusreform Teil I“, demokratie- und effizienz- hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abzubauen und klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen und so die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation ei-

¹ Vgl. auch die Begründung zu: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 16/813 v. 07. 03. 2006 [Föderalismusreform I]).

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 106, 106b, 107, 108) vom 19. 3. 2009 (BGBl. I S. 606).

³ Münch, Charakteristika des Föderalismus, in: Föderalismus in Deutschland V, S. 8.

⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125 c, 143c), vom 28. August 2006.

⁵ Begründung zu: Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes (Drucksache 179/ 06 vom 07.03.2006 [Föderalismusreform I]), S. 27 f.

nerseits und des Wettbewerbs andererseits neu auszubalancieren. Insgesamt ziele die Reform auf eine nachhaltige Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder (einschließlich der Kommunen).⁶

Bereits vor dieser „Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ fand der „Wettbewerbsföderalismus“ in der Fachliteratur einige Beachtung. Im Rahmen einer Analyse zur Lage des deutschen Föderalismus⁷, zu den institutionellen Bedingungen des Wettbewerbsföderalismus⁸, zur Neugliederung des Bundesgebietes⁹ und auch zum Wettbewerbsföderalismus als Reformperspektive¹⁰ sind zahlreiche Veröffentlichungen erschienen.

Die Veröffentlichung von *Feld* beschäftigt sich mit der Lage des deutschen Föderalismus vor der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Im Beitrag von *Schmidt* wird die These aufgestellt, dass zur Internalisierung regionaler Externalitäten, dass Instrument mit den geringsten Transaktionskosten auszuwählen ist, was durch steigende Transaktionskosten im öffentlichen Sektor die Möglichkeiten zur Intensivierung des Wettbewerbs beschränken könnte. *Zenthöfer* beschäftigt sich intensiv mit der Entwicklung des Föderalismus in Deutschland und der Bedeutung des Wettbewerbsföderalismus. Insbesondere erfolgen im Vorfeld der Föderalismusreform I zahlreiche Vorschläge zur Reform des Föderalismus in Deutschland. *Mathes* beschäftigt sich insbesondere mit dem rechtlichen Rahmen einer Neugliederung des Bundesgebietes und seiner Operationalisierung, sowie mit der ökonomischen Theorie des Föderalismus. *Dietsch* betrachtet den Föderalismus als politisches Ordnungssystem, insbesondere das Modell des kooperativen Föderalismus, das Modell des Wettbewerbsföderalismus und die Entstehung, Entwicklung sowie die Prinzipien des föderalen Systems. In der Abhandlung von *Wolf* wird der Frage nachgegangen, inwiefern ein Konzept des Wettbewerbsföderalismus als Lösung für wahrgenommene und diskutierte Probleme des deutschen Föderalismus geeignet und

⁶ Begründung zu: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 16/813 vom 07.03.2006 [Föderalismusreform I]).

⁷ *Feld*, Zur Lage des deutschen Föderalismus; *Schatz / van Ooyen / Werthes*, Wettbewerbsföderalismus, Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes.

⁸ *Schmidt*, Institutionelle Bedingungen eines Wettbewerbsföderalismus in Deutschland: Transaktionskosten stärker berücksichtigen, in: *Vierteljahrsshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (2003), S. 458–471.

⁹ *Zenthöfer*, Wettbewerbsföderalismus, Zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild; *Mathes*, Neugliederung des Bundesgebietes auf Basis von Kreisdaten, Ein finanzwissenschaftlicher Ansatz.

¹⁰ *Dietsch*, Wettbewerbsföderalismus vs. kooperativer Föderalismus? Reformen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland; *Wolf*, Wettbewerbsföderalismus als Reformperspektive? Lösungsvorschläge und Chancen einer Reform des deutschen Bundesstaates; *Dreyer*, Föderalismus – Wettbewerbsföderalismus oder kooperativer Föderalismus, Politik betrifft uns, 1/ 2006.

durchsetzbar wäre. Dabei wird auf verschiedene Diskussionsstrände aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft eingegangen. Schwerpunktthema ist allerdings die Finanzverfassung. *Dreyer* gibt einen kurzen Überblick über die Struktur des deutschen Föderalismus, deren Probleme, über Vorschläge zur Neuerung des deutschen Föderalismus sowie über Zukunftsperspektiven und Chancen einer Reform.

Auch nach Inkrafttreten der „Föderalismusreform I“ liegen zu dem Themenbereich „Wettbewerbsföderalismus“ bereits Arbeiten vor.¹¹ *Ipsen* erörtert die Schwerpunkte der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die insbesondere in der Neuordnung der Bundes- und Landeszuständigkeiten im Bereich der Gesetzgebung, der Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, der Unzulässigkeit des Bundesdurchgriffs auf die kommunale Ebene und der Neuregelung der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben liegen. Der Beitrag von *Häde* beschränkt sich im Wesentlichen auf die Grundzüge der Föderalismusreform I. *Selmer* beschäftigt sich mit der Vorgeschichte, dem Entstehen und den Zielen der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und würdigt deren Schwerpunkte. *Münch* setzt sich insbesondere mit den bundesstaatlichen Verfassungsprinzipien und der Politikverpflechtung im kooperativen Föderalismus auseinander.

Die Veröffentlichungen vor und nach der „Föderalismusreform I“ weisen eine Gemeinsamkeit auf. Weder vor noch nach der „Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ beschäftigt sich jemand ausführlich mit den Grenzen des Wettbewerbsföderalismus. Mögliche Einschränkungen des Wettbewerbsföderalismus lassen sich ansatzweise bei *Engels*¹² und *Hellermann*¹³ erkennen, die sich u. a. mit dem Bundesstaatsprinzip bzw. dem Europarecht als Barriere auseinandersetzen.

Auch bei *Hohler*¹⁴, deren Arbeit auf Grund ihres Erscheinungstermins leider nur partiell berücksichtigt werden konnte, findet sich keine umfassende Darstellung der Grenzen des Wettbewerbsföderalismus.

Die Grenzen des Wettbewerbsföderalismus genau zu bestimmen und zu kennen ist jedoch unabdingbar, wenn „Wettbewerb“ unter den einzelnen Bundes-

¹¹ Vgl. (ohne Anspruch auf Vollständigkeit mit jeweils weiteren Nachweisen): *Ipsen*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801-2806; *Häde*, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, S. 930-940; *Selmer*: Die Föderalismusreform - Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?, JuS 2006, S. 1052-1057; *Münch*, Föderalismus in Deutschland V; *Baus/ Blindenbacher*: Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive.

¹² *Engels*, Chancengleichheit und Bundesstaatsprinzip.

¹³ *Hellerman*, Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 174-190.

¹⁴ *Hohler, Anne*, Kompetition statt Kooperation - Ein Modell zur Erneuerung des deutschen Bundesstaates?, Hamburg 2009.

ländern stattfinden soll. Die im Rahmen des Wettbewerbsföderalismus ausgeführte Konkurrenz kann nämlich nur dann zu Optimierungen führen, wenn ihre Grenzen definiert sind, wenn also klar ist, „wie weit“ Wettbewerb zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland überhaupt „gehen“ darf. Vor diesem Hintergrund gewinnt die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Grenzen des Wettbewerbsföderalismus umso mehr an Bedeutung.

Die vorliegende Abhandlung soll daher ermitteln, welche Grenzen den Wettbewerbsföderalismus nach der Föderalismusreform I beschränken.

Der Ablauf der Untersuchung wird naturgemäß von der Zielsetzung geleitet, die Grenzen des Wettbewerbsföderalismus zu ermitteln. Zu untersuchen und zu definieren sind daher zunächst die zentralen Begriffe „Föderalismus“ und „Wettbewerbsföderalismus“. Im Anschluss daran ist zu klären, welche tatsächlichen Grenzen dem Wettbewerbsföderalismus gesetzt sind.

Zuerst ist auf die Entstehung des Begriffs „Föderalismus“ einzugehen, um durch Darstellung der Etymologie, der Rezeption in Deutschland und der klassischen und modernen Föderalismuslehre eine Begriffsdefinition zu erarbeiten. Ebenfalls sind die historische Entwicklung des Wettbewerbsföderalismus, die Föderalismusreform, die aktuelle Situation, die grundsätzliche Zulässigkeit des Wettbewerbsföderalismus im Geltungsbereich des Grundgesetzes, das Konzept des Wettbewerbsföderalismus sowie die ökonomische Theorie des Föderalismus darzustellen, um so dann zu einer Begriffsdefinition des „Wettbewerbsföderalismus“ zu gelangen. Des Weiteren sind beispielhaft unterschiedliche Bereiche vorzustellen, in denen Wettbewerb zwischen den Bundesländern möglich ist (C.). Daran anschließend werden die Grenzen des Wettbewerbsföderalismus zunächst im Allgemeinen ebenso aufgezeigt, wie ihre verfassungsgerichtliche Entstehung, um sie dann konkret ermitteln zu können. Hierbei gilt es sowohl internationale wie nationale Grenzen zu betrachten. Die nationalen Schranken sind in objektiv- und subjektiv-rechtliche zu unterteilen. Des Weiteren hat eine Darstellung weiterer Barrieren zu erfolgen. Ebenfalls werden in diesem Teil der Arbeit die eventuell gefundenen Einschränkungen dann im Wege einer juristischen Auslegung konkretisiert werden (D.). Abschließend werden im Rahmen einer Gesamtwürdigung die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst (E.) und mögliche zukünftige Entwicklungen in einem „Ausblick“ aufgezeigt (F.).