

Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung?

Roland Sturm



Roland Sturm

Zusammenfassung

Mit der Föderalismusreform 2006 wurden die Gesetzgebungskompetenzen in Deutschland durch Entflechtung neu geordnet. Ziel dieser Neuordnung ist eine Stärkung der Demokratie in den Ländern und eine Reduktion der Gesetzgebungsfälle, die einer Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Einführung der Abweichungsgesetzgebung hat die Diskussion um Vielfalt im Föderalismus neue Nahrung bekommen. Beendet ist sie – auch angesichts der bevorstehenden zweiten Stufe der Föderalismusreform (Reform der Finanzbeziehungen) – noch lange nicht.

I. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

Zur Beantwortung der Frage nach dem Sinn und Zweck der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Zuge der Föderalismusreform bedarf es eines strategischen Bezugspunktes. Dieser war unbestritten das Bemühen, die Aufgabenwahrnehmung des Bundes und der Länder zu entflechten. Die Politikentflechtung sollte mindestens auf dreierlei Weise die Effizienz der bundesstaatlichen Ordnung verbessern und den demokratischen Entscheidungsprozess stärken:

- Eine klarere Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern erhöht die Transparenz des politischen Prozesses. Den Staatsbürgern fällt es leichter, politische Verantwortung zuzuordnen und bei Wahlen durch Zustimmung oder Abwahl zu reagieren. Entflechtung verbessert also die Qualität der politischen Willensbildung.
- Mit der Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern erhalten die Länder wieder mehr Aufgaben, die sie alleine wahrnehmen. Dadurch wird die Gesetzgebung in den Landesparlamenten aufgewertet, und die Bedeutung von Landtagswahlen wächst. Zudem wird es eher möglich, den landesspezifischen Problemen angepasste Lösungen politischer Problem zu finden.

- Je weniger gemeinsam entschieden wird, desto seltener ist die Zustimmung des Bundesrates zu Bundesgesetzen erforderlich. Die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden im Bundesrat wird also durch die Entflechtung der Gesetzgebung von Bund und Ländern reduziert.

Eine konsequente Umsetzung des Gedankens der Entflechtung hätte folgerichtig alle diejenigen Gesetzgebungsarten aufgelöst, die auf dem gemeinsamen Entscheiden von Bund und Ländern beruhen, und hätte die aus sachlichen Gründen notwendige Kooperation auf Bundesebene der Selbstkoordination der Länder bzw. spezifischen Absprachen einzelner Länder mit dem Bund überlassen. Konkret hätte dies bedeutet:

1. Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung aufzugeben. Hier hatte der Bund das Recht, einen gesetzlichen Rahmen für die Gesetzgebung der Länder vorzugeben, den diese dann durch jeweils eigene Gesetzgebung ausfüllen konnten. Das konkrete Problem der Rahmengesetzgebung war, dass sich der Bund bei seinen Vorgaben nicht mehr auf die Grundrisse für Länderregelungen beschränkte, sondern so konkret wurde, dass es für die Länder ganz oder weitgehend ausgeschlossen war, eigene Akzente zu setzen.

2. Konkurrierende Gesetzgebung

Die konkurrierende Gesetzgebung aufzugeben. Bei dieser Gesetzgebungsart verlieren die Länder ihr Recht zur Gesetzgebung, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit für die im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung genannten Staatsaufgaben Gebrauch macht. Das konkrete Problem der konkurrierenden Gesetzgebung ist die Entmachtung der Länder durch den Verlust ihrer Entscheidungsautonomie.

3. Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben aufzugeben. Entschieden wird über die jeweilige Aufgabenerfüllung bei den Gemeinschaftsaufgaben in gemeinsamen Bund-Länder Planungsausschüssen mit einer Mehrheit von drei Vierteln ihrer Stimmen. Beschlüsse bedürfen also der Zustimmung des Bundes und von mindestens acht Ländern. Der Föderalismus wird durch solche Entscheidungsstrukturen in seinem Wesensgehalt modifiziert. Nicht nur entfällt das Element der Freiwilligkeit bei Kooperationsbeziehungen von Bund und Ländern. Es wird auch ein Entscheidungssystem geschaffen, das einen hohen Konsensbedarf erzeugt. Am ehesten kommen Entscheidungen zustande, wenn sie sich am Status quo orientieren. Der Entscheidungsmodus ist also wenig flexibel und damit ungeeignet, die Aufgabenerfüllung im Föderalismus neuen Herausforderungen anzupassen. Hinzu kommt, dass bei politischen Entscheidungen die Exekutiven von Bund und Ländern unter sich bleiben. Die komplexen und intransparenten Verhandlungsprozesse der politischen Exekutiven hinter verschlossenen Türen geben den demokratisch gewählten Parlamenten in Bund und Ländern kaum noch eine Chance, Politik mitzugestalten.

Der in der Föderalismusreform gegangene Weg ist weit weniger radikal. Hierfür können Gründe sprechen, die sich aus den sachlichen Notwendigkeiten einer

fortgesetzten Bund-Länder-Kooperation ergeben. Allerdings fällt es schwer, die Sachargumente in der Reformdebatte von den Interessen der sogenannten „Fachbruderschaften“ zu trennen. Gemeint sind damit politische Lager und politische Ebenen übergreifende Gemeinsamkeiten und Perspektiven des Umgangs mit politischen Problemen derjenigen Politiker und – von in der Öffentlichkeit unterschätzter Bedeutung – derjenigen Beamten, die sich in einem gemeinsamen Politikfeld, wie der Agrarpolitik oder der Sozialpolitik bewegen.

Interessen der sogenannten „Fachbruderschaften“

Die neue, im Grundgesetz festgeschriebene Kompetenzverteilung (vgl. Tabelle 1) beruht auf folgenden Veränderungen:

1. Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung wurde aus den oben genannten Gründen abgeschafft. Dies ist durchaus bemerkenswert, insbesondere, wenn man sich daran erinnert, dass die im Dezember 2004 gescheiterte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung¹ (Sturm 2005), auf deren Vorarbeiten die Föderalismusreform weitgehend beruht, sich zu diesem radikalen Schnitt nicht durchringen konnte. Die bisher in Art. 75GG geregelten Zuständigkeiten wurden neu verteilt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder sowie in die konkurrierende Gesetzgebung.

2. Konkurrierende Gesetzgebung

Die konkurrierende Gesetzgebung bleibt also erhalten und wurde erweitert, einzelne Politikfelder wurden aber auch hier neu zugeordnet, sind also nun ausschließliche Bundes- bzw. Landeskompentenz. Um aber mit der Übertragung in die konkurrierende Gesetzgebung nicht einfach im Ergebnis andere Politikfelder dem Zugriff des Bundes und damit einer bundeseinheitlichen Regelung anheimzustellen, erfand der Gesetzgeber eine neue Art der Gesetzgebung, die Abweichungsgesetzgebung.

2a. Abweichungsgesetzgebung

Die Abweichungsgesetzgebung erlaubt jedem einzelnen Land in sechs Politikfeldern in den Bereichen Umwelt und Hochschulrecht eigenständig zu entscheiden, ob es bereit ist, den Bundesregeln zu folgen, falls der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht. Für das Inkrafttreten der Bundesgesetze wird eine Verzögerung von sechs Monaten nach ihrer Verkündung vorgesehen, falls der Bundesrat nicht das sofortige Inkrafttreten beschließt. Dies gibt den Ländern die Gelegenheit, ihre Abweichungsentscheidung ausreichend vorzubereiten.

Als die Länder im Februar 2006 ihr Verständnis der Abweichungsgesetzgebung dahingehend konkretisierten, dass diese auch für bereits bestehende Gesetze gelten müsse, stießen sie auf den Widerstand des Bundes. Es wurde ein Kompromiss gefunden, der festlegt, dass von bestehenden Gesetzen frühestens 2010 abgewichen werden darf. Bei Regelungen betreffend die Hochschulzulassung ist eine Abweichung schon in zwei Jahren möglich. Für Teile des Umweltrechts und die Hochschulzulassung und -abschlüsse ist eine Abweichung von bestehenden Gesetzen aber erst in Zukunft möglich. Dies gibt paradoxerweise dem Bund noch ausreichend Zeit für eine umfassendere bundeseinheitliche Gesetzgebung (z.B. Umweltgesetzbuch) zu sorgen.

Die Föderalismusreform setzt mit der Abweichungsgesetzgebung eine Forderung der Länder um, die bereits in früheren Verfassungsdebatten eine Rolle spielte (Dietsche/Hinterseh 2004: 22ff.). Die Kritiker einer Abweichungsgesetzgebung haben immer wieder die Gefahr der Rechtszersplitterung in Deutschland, die Entwertung der Bundesgesetzgebung oder das Problem der Alleingänge „reicher“ Länder beschworen. Dies sind alles Argumente gegen Vielfalt im Föderalismus und für Einheitlichkeit. Sie sind damit im Kern nicht föderalismusfördernd (Sturm 2006: 120f.). Neu ist unbestritten, dass mit der Abweichungsgesetzgebung eine Ausnahme von Art. 31 GG definiert wird. Hier heißt es „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Bei der Abweichungsgesetzgebung gilt hingegen „Landesrecht bricht Bundesrecht“. Dies heißt juristisch konkret: Ein vom Bundesrecht abweichendes Landesgesetz setzt das Bundesrecht für das Gebiet des betreffenden Landes nicht außer Kraft, sondern hat lediglich Vorrang bei der Anwendung. Wird also Landesrecht aufgehoben, gilt automatisch wieder Bundesrecht. Hinzu kommt, dass der Grundsatz gilt, dass das jeweils zeitlich letzte Gesetz anzuwenden ist. Novelliert also der Bund sein Gesetz, geht das neue Bundesrecht dem Landesrecht vor. (Bundestagsdrucksache 16/813 vom 7.3. 2006, S. 11) Das Land kann dieses Gesetzes-Pingpong selbstverständlich weiterspielen und wiederum vom novellierten Bundesgesetz abweichen. Grenzen des Pingpongs werden allerdings durch das EU-Recht gezogen, das sowohl für den Bund und als auch die Länder verbindlich ist und das insbesondere bei der Umweltgesetzgebung große Bedeutung hat.

Insgesamt stellt die Einführung der Abweichungsgesetzgebung einen mutigen Reformschritt schon deshalb dar, weil sie, ebenso wie die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, mit Denkgewohnheiten in Kategorien der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im deutschen Föderalismus bricht. In der Substanz ist angesichts der eingeschränkten Abweichungsmöglichkeiten wenig Umbruch zu erwarten, zumal es noch nicht einmal sicher ist, ob die Länder überhaupt die neuen Möglichkeiten für Alleingänge wahrnehmen werden. Wir wissen aber sicher, dass solange der Bund nach Art. 72 (3) bzw. 125a GG, den Vorschlag machen musste, Bundesrecht durch Landesrecht zu ersetzen, nichts geschah, um die Kompetenzen der Länder zu stärken.

Als Nebeneffekt wirkt die Abweichungsgesetzgebung entlastend auf die konkurrierende Gesetzgebung. Der Zugriff des Bundes auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung ist nach Art. 72(2) GG nur möglich, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ (Erforderlichkeitsprüfung) Dass dies – trotz der weiten Formulierung – kein Blankoscheck für den Bund ist, hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen deutlich gemacht.² Wenn die Länder aber nun das Recht zur Abweichungsgesetzgebung haben, muss nicht mehr geprüft werden, ob die Gesetzgebung des Bundes nach den Bestimmungen des Artikels 72(2) GG erforderlich ist. Daneben haben sich Bund und Länder noch auf eine Reihe weiterer Materien der konkurrierenden Gesetzgebung geeinigt, bei der sie auf die Erforderlichkeitsprüfung verzichten wollen, der Bund also relativ umstandslos die Gesetzgebungskompetenz beanspruchen kann.³

Tabelle 1: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung

Vor der Reform	Nach der Reform
<p>Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG): Auswärtige Angelegenheiten, Staatsangehörigkeit, Passwesen, Einwanderung, Währung, Warenverkehr, Luftverkehr, Eisenbahn, Post und Telekommunikation, Beamtenrecht, Urheberrecht, Bundeskriminalamt, Statistik für Bundeszwecke</p>	<p>erweitert um: Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland, Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kernenergie</p>
<p>Konkurrierende Gesetzgebung (Art.: 74 GG, 74a GG): Strafrecht, Strafvollzug, Notariat, Personenstandswesen, Vereins- und Versammlungsrecht, Aufenthaltsrecht Ausländer, Waffen- und Sprengstoffrecht; Flüchtlinge und Vertriebene, öffentliche Fürsorge, Kriegsschäden und Wiedergutmachung, Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kriegsgräber, Recht der Wirtschaft (u.a. Ladenschluss), Kernenergie, Arbeitsrecht, Ausbildungsbeihilfen, Recht der Enteignung, Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht, Förderung von Landwirtschaft und Fischerei, Bodenrecht, Zulassung zu Heilberufen und Verkehr mit Arzneimitteln, wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, Pflanzen- und Tierschutz, Schifffahrt, Straßenverkehr, Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Staatshaftung, künstliche Befruchtung, Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der Länder</p>	<p>reduziert um: Strafvollzug, Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kernenergie, beim Recht der Wirtschaft: Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte, Heimrecht (Teil der öffentlichen Fürsorge), Recht der Flurbereinigung (Teil der Förderung der Landwirtschaft), Teile des Wohnungswesens, Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung</p> <p>erweitert um: Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt und Hochschulzulassung und -abschlüsse</p>
<p>Rahmengesetzgebung (Art.: 75 GG): Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Grundsätze des Hochschulwesens, Rechtsverhältnisse der Presse, Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt, Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland</p>	<p>Die Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft.</p>
<p>Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a/ b): Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Bildungsplanung</p>	<p>reduziert um: Hochschulbau, aber weiterhin Förderung von Großgeräten und Wissenschafts- und Forschungsförderung, und um Bildungsplanung, aber weiterhin Kooperation bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens</p>
<p>Kompetenzen der Länder: Nach Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht im obigen Sinne den Bund involviert.</p>	<p>Durch die Reform fallen in die Kompetenzen der Länder zurück: Strafvollzug, Versammlungsrecht, Heimrecht, Ladenschluss, Gaststättenrecht, Spielhallen/ Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen,</p>

	Märkte, Teile des Wohnungswesens, landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen, Flurbereinigung, Siedlungs- und Heimstättenwesen, Sport-, Freizeit und „sozialer“ Lärm, Besoldung, Versorgung, und Laufbahnrecht der Landesbeamten und Richter, Großteil des Hochschulrechts, Hochschulbau, allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse
	Neue Länderkompetenz: Abweichungsgesetzgebung (Art. 72(3) GG): Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine), Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder den Meeresnaturschutz), die Bodenverteilung, die Raumordnung, der Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen), die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse

3. Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben wurden bis auf den Hochschulbau und die Bildungsplanung beibehalten. Allerdings wird durch eine entsprechende Grundgesetzänderung die bisherige Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgaben nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Anders als bei der Zuordnung der bisher betrachteten Gesetzgebungskompetenzen sind im Grundgesetz die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG direkt verbunden mit Finanzierungsverpflichtungen des Bundes. Sie gehören deshalb zu den sogenannten (Bund-Länder)Mischfinanzierungen.

II. Non olet! Die zögerliche Reform der Mischfinanzierungen

Der mögliche Verlust finanzieller Unterstützung des Bundes ließ für die meisten Länder Argumente zugunsten einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben in den Hintergrund treten. Die dennoch beschlossene Rückübertragung des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken an die Länder im Kontext der Stärkung ihrer Autonomie in der Bildungspolitik ist verbunden mit einer großzügigen Übergangsregelung, die nicht in einem Begleitgesetz geregelt wurde, sondern den Weg in das Grundgesetz fand. Eigentlich ist eine Verfassung kein Ort für technische Regelungen noch dazu mit Übergangscharakter. Dass wir diese hier finden ist der beste Beleg für das gegenseitige Misstrauen der Verhandlungspartner, die lieber die Verfassung belasteten als auf die damit verbundene besondere Absicherung der Regelung (das Grundgesetz kann nur mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat geändert werden) zu verzichten.

Festgelegt wird, dass den Ländern die Finanzierungsanteile des Bundes noch bis 2019 zustehen, das Datum, an dem auch Solidarität II und Finanzausgleich neu zu beraten sind. Bis 2013 soll laut GG (Art. 143c (3)) überprüft werden, in welcher Höhe die den Ländern zugewiesenen Mittel noch erforderlich sind. Die gleichen Regelungen gelten für die nun in die finanziellen Kompetenzen der Länder fallenden Aufgaben „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und „soziale Wohnraumförderung“.

Letztere Umschichtung ist Ergebnis einer Neufassung des Artikels 104aGG, der es dem Bund bisher relativ leicht ermöglichte⁴, den Ländern auf einer Vielzahl von Politikfeldern Finanzhilfen anzubieten. Der Bund führte die Länder durch diese am „goldenen Zügel“ und erzeugte bei seiner Gesetzgebung zudem noch Zustimmungserfordernisse im Bundesrat. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 7. März 2006 (Bundestagsdrucksache 16/813, S. 4) schützte hier ausdrücklich die Länderautonomie, weil er Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder von der Versuchung finanzieller Lockungen durch eine Mischfinanzierung ausschließen wollte. Mittel sollen zudem befristet gewährt werden und sind hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Sie sind degressiv, also mit fallenden Jahresbeträgen, zu gestalten. Sogar eine Evaluation der mit den Finanzhilfen erzielten Ergebnisse kann von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat verlangt werden.

Statt eines Lobes für den vorgesehenen Schutz der Länderautonomie vor Angeboten des Bundes, war in der letzten Phase der Föderalismusreform etwas Merkwürdiges zu beobachten. Politiker, die diese Idee geboren hatten, kritisierten sie plötzlich scharf mit dem neu erfundenen Begriff des „Kooperationsverbots“, das die Reform enthalte und das unbedingt fallen müsse. Also doch wieder keine Länderautonomie und zurück zur Mischfinanzierung? Merkwürdig auch, dass die journalistischen Beobachter den Politikern ihre Doppelzüngigkeit nicht vorhielten. Möglicherweise geschah dies deshalb nicht, weil sich die Diskussion um dieses neu erfundene „Kooperationsverbot“ schnell auf den altbekannten Kampfplatz Bildungspolitik verlagerte und auf die neue Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung. Hier wurde dann in letzter Minute noch die Formulierung des Art. 91b (1) GG geändert, der nun Bund-Länder-Zusammenarbeit nicht nur, wie ursprünglich formuliert, „bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen“ vorsieht, sondern auch bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“. Dies wird so interpretiert, dass der Bund nun im Rahmen der neuen Gemeinschaftsaufgabe neben der bisher vorgesehenen Forschungsförderung auch die Wissenschaftsförderung, z.B. Lehre an den Hochschulen, mitfinanzieren könne, allerdings nur, so steht es seit der Föderalismusreform im GG, wenn kein einziges Land widerspricht.

Zusätzlich wurde eine aus der Sicht der Kritiker „anrühige“ Formulierung des oben erwähnten Gesetzentwurfs der Regierungsfaktionen, der die Bundesförderung bei Landeskompetenzen ausschloss, aus dem in Bundestag und Bundesrat endgültig angenommenen Gesetzestext gestrichen. Der Tatbestand dieses Verbots blieb aber erhalten, denn in Satz 1, Art. 104b (1) wurde nun die Förderung des Bundes daran gebunden, dass „dieses Grundgesetz ihm (dem Bund,

Also doch wieder keine
Länderautonomie und
zurück zur
Mischfinanzierung?

R.S.) Gesetzgebungsbefugnis verleiht“. Auf diese Weise hatten hier alle gewonnen. Die Kritiker des Kooperationsverbots beseitigten symbolträchtig und (begrenzt) öffentlichkeitswirksam einen aus ihrer Sicht anrühigen Satz, die Verteidiger der Länderautonomie behielten die von ihnen gewünschte Regelung.

III. Das Ende der Blockadepolitik im Bundesrat?

Unzweifelhaft hat für die beiden großen Parteien die immer wiederkehrende Möglichkeit der politischen Blockaden im Bundesrat eine Föderalismusreform plausibler gemacht. Die Föderalismusreform hat sich aber nicht zum Ziel gesetzt, den Bundesrat als Institution zu reformieren. Sie versucht, dessen Blockadeanfälligkeit in erster Linie durch eine Reduktion der Materien zu erreichen, die seine Zustimmung im Gesetzgebungsprozess erfordern. Die bisher dargestellte Aufgabenentflechtung ist ein Teil dieses Vorhabens. Ein anderer ist die Korrektur des Artikels 84 GG, der eine Verflechtung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern bei der Ausführung von Bundesgesetzen (Einrichtung von Behörden, Verwaltungsverfahren) ermöglichte.

Der Bundesrat vertritt die sogenannte „Mitverantwortungstheorie“. Darunter ist zu verstehen, dass er ein Gesetz insgesamt für zustimmungspflichtig hält, wenn auch nur ein Teil des Gesetzes zustimmungspflichtig ist. Dies schließt den Einfluss auf Gesetzesmaterien außerhalb der Zuständigkeit des Bundesrates, wenn deren Verwaltung Länderkompetenzen betrifft, ebenso ein wie Gesetzesänderungen, die den Länderkompetenzen betreffenden Gesetzesteil gar nicht mehr berühren. Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder wurde zu einer wesentlichen Rechtfertigung der Mitwirkungsrechte der Länder im Bundesrat und damit auch der Blockademöglichkeiten der Länder. Die Regelungen nach Art. 84(1) GG waren für etwa die Hälfte aller Zustimmungsfälle verantwortlich (Dietsche/ Hinterseh 2004: 30).

Blockaden waren im Bundesrat allerdings nie ein Problem der Häufigkeit. Die Zahl der Fälle, in denen der Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes blo-

Politisch brisante Streitfälle werden mit keiner der bisher verwirklichten Reformen ausgeschlossen.

kierte, war insgesamt gesehen verschwindend gering. Meist waren ein bis drei Prozent, in Ausnahmefällen höchstens sechs Prozent der Gesetzgebung von dem Veto des Bundesrates betroffen (Sturm 2001: 63). Politisch brisante Streitfälle, wie beispielsweise die Auseinandersetzungen um eine Steuerreform zum Ende der Kanzlerschaft Helmut Kohls (SPD-Blockade) oder in der Regierungszeit Gerhard Schröders (CDU/CSU-Blockade), werden mit keiner der bisher verwirklichten Reformen ausgeschlossen.

Die Neuregelung des Art. 84 GG bringt den Bundesrat nur noch in Ausnahmefällen ins Spiel, nämlich dann, wenn ein besonderes Bedürfnis nach bundes einheitlicher Regelung besteht. Ansonsten wird die Ausführung von Bundesgesetzen Länderangelegenheit (sofern diese nicht nach Art. 85 GG im Auftrag des Bundes ausgeführt werden), d.h. die Notwendigkeit der Zustimmung zu diesen Bundesgesetzen im Bundesrat entfällt. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Gesetze Bundesvorschriften für die Verwaltung enthalten, denn die Länder kön-

nen von diesen analog zu den Bestimmungen für die abweichende Gesetzgebung abweichende Regelungen treffen.

Allerdings wird auch ein neues Zustimmungserfordernis kreiert. Die Freistellung von der Zustimmungspflicht des Bundesrates gilt nach Art. 104a (4) GG nicht, „wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen.“ Die Begriffe „geldwerte Sachleistungen“ und „vergleichbare Dienstleistungen“ sind weit gefasst. Konkret gemeint sind beispielsweise die Verpflichtung der Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Asylbegehrenden, die Verpflichtung der Länder zur Erbringung von Schuldnerberatungen oder zur Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen, aber auch Sozialleistungen, wie z.B. Maßnahmen der Heilbehandlung. Diese Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Gesetzen mit finanziellen Folgen kann das Vorhaben der Reduktion seiner Mitwirkungsrechte konterkarieren.

IV. Der Föderalismus – fit für Europa ?

Die Bundesregierung machte in den Föderalismusverhandlungen wiederholt deutlich, dass ihr selbst die begrenzten Beteiligungsrechte der Länder in der Europapolitik nach Art. 23 GG ein Dorn im Auge sind. Insbesondere die Möglichkeit der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Vertreter der Länder nach Art. 23(6) Grundgesetz wurde einerseits für zu weitgehend und andererseits, weil in der Praxis selten, für überflüssig erklärt. Mit einer häufigeren Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch die Länder, so die prinzipielle Furcht der Bundesregierung, verliere die Repräsentation deutscher Interessen im Ministerrat der EU die Fähigkeit, auf Dauer Vertrauen zu erwerben und sich auf politische Tauschgeschäfte, die den Alltag des Entscheidungsprozesses in Brüssel bestimmen, einzulassen. Die Länder vertraten die gegenteilige Ansicht. Sie konnten im möglichen Ausbau ihrer Rolle im Ministerrat keine Nachteile erkennen und beklagten, dass sie gegenwärtig in Brüssel noch immer nicht ausreichend Gehör fänden.

Die Föderalismusreform kommt in engen Grenzen den Ländern entgegen. Anstatt den Artikel 23 GG abzuschaffen oder auf grundsätzliche Zustimmungsrechte der Länder, z.B. bei Änderungen der europäischen Verträge, zu reduzieren, wie dies Vorstellungen der früheren rot-grünen Bundesregierung und auch aller Bundestagsfraktionen entsprach (Eppler 2004: 78), stärkt er die Länderrechte, präzisiert und begrenzt sie aber auch, weil er nicht mehr vage lässt, wann die Länder das Recht haben sollen, in Brüssel für die Bundesrepublik Deutschland zu sprechen.

Die Föderalismusreform kommt in engen Grenzen den Ländern entgegen.

Im neuen Artikel 23(6) GG heißt es nun: „Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter

der Länder übertragen.“ Die Regelung von Information und Beteiligung bei anderen Angelegenheiten, die im Schwerpunkt in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder fallen (z.B. Innere Sicherheit) soll in einem Begleitgesetz bzw. in Bund-Ländervereinbarungen geregelt werden.

Vorgesehen ist also, dass für Ratstagungen der EU der Bundesrat ein Mitglied einer Landesregierung im Ministerrang ernannt, der in den in Artikel 23(6) genannten Fällen die Bundesrepublik Deutschland vertritt. Die Ausübung dieser Funktion geschieht unter Teilnahme von und in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung. Bei allen anderen Fällen bleibt es bei der Verhandlungsführung durch die Bundesregierung; bei Fällen, in denen ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, findet die Festlegung deutscher Positionen in Abstimmung mit dem Vertreter der Länder statt. Der Bundesrat kann für Ratstagungen letzterer Art als Vertreter der Länder Mitglieder von Landesregierungen im Ministerrang benennen, die berechtigt sind, in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung Erklärungen abzugeben. Die Festlegung der europäischen Rolle der Länder auf die Bereiche schulische Bildung, Kultur und Rundfunk entspricht dem Grundzug der geplanten Föderalismusreform, die auch innerstaatlich, z.B. durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, die Länder zu „Bildungskompetenzzentren“ machen möchte. Eine grundsätzliche Neupositionierung der föderalen Entscheidungsmechanismen im Hinblick auf die täglich wichtiger werdende europäische Gesetzgebung findet aber nicht statt.

Die Freiräume für Vielfalt drohen durch europaweite Regelungen zunehmend erstickt zu werden.

Im Hintergrund steht bei jeder Föderalismusreform seit längerem eine grundsätzliche Frage, die alle Föderalismusreformer in Deutschland geflissentlich beiseite schoben. Was nützt innerstaatliche Entflechtung, wenn Verflechtungsbeziehungen im Rahmen der EU in wichtigen Politikbereichen und zunehmend intensiver nach Deutschland „re-importiert“ werden? Die Freiräume für Vielfalt im deutschen Föderalismus drohen heute selbst bei weitgehenden Föderalismusreformen in erster Linie durch europaweite Regelungen zunehmend erstickt zu werden.

V. Die Föderalismusreform – eine Staatsreform?

Wenn – wie oben dargestellt – Entflechtung der Schlüssel zur Staatsreform sein soll, so bleibt festzustellen, dass dieser Schlüssel bisher nur in eine begrenzte Zahl der Problemschlösser des Föderalismus passt. Wohin in dieser Beziehung die Reise gehen könnte, deuten die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Einführung einer (relativ eng begrenzten) Abweichungsgesetzgebung an. Hic et nunc geschieht aber, auch angesichts der Entscheidungsbremsen im Kleingedruckten der Reform entlang von Zeitschienen, zunächst relativ wenig. Werden die Länder mutig die neuen Möglichkeiten nutzen? Bisher war der natürliche Reflex der Ministerpräsidenten immer erst die gegenseitige Abstimmung zu suchen, zu kooperieren, anstatt zu experimentieren. Sicher ist, die Debatte um die Balance von Vielfalt und Einheit im deutschen Föderalismus ist

noch nicht zu Ende und wird bei dem Versuch, die angekündigte zweite Stufe der Föderalismusreform an das vorliegende Reformwerk anzuschließen, neu belebt werden.

Deutschlands Verfassung wurde geändert. Es ging um Grundlegendes für die deutsche Demokratie, nämlich eine neue bundesstaatliche Ordnung. War dies eine Zeit des Aufbruchs, die Stunde der Demokratie? Zu beobachten war etwas anderes: Das Volk, der Souverän, stand emotional und, so ist zu befürchten, auch gemessen am Grad der allgemeinen Informiertheit abseits. Dies nicht nur, weil zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Reform im Bundestag (am 30. Juni) bzw. im Bundesrat (am 7. Juli) in Deutschland bei der Fußballweltmeisterschaft der Ball rollte, sondern auch wegen der „dadaistischen“ Qualität (Ulrich 2006: 3) einer Reformstrategie, die die Rhetorik der Erneuerung der deutschen Demokratie mühelos mit nur für Insider begreifbaren politischen Tauschgeschäften verband.⁵

Vieles sollte sich ändern, aber Besitzstände sollten selbstverständlich nicht angegriffen werden und schon gar keine finanziellen. Eigenverantwortung ja, aber ohne Risiko. Trotz dieser politischen Reflexe der Besitzstandwahrer geschah mit der Föderalismusreform Überraschendes, wenn auch der große Wurf einer die Probleme des deutschen Föderalismus an der Wurzel packenden Lösung ausblieb. Die Grundgesetzänderung setzt neue Akzente. Sie bietet, trotz aller Kontinuität, auch neue Möglichkeiten des Regierens in Deutschland, und man darf gespannt sein, ob diese wahrgenommen werden.

VI. Die zweite Stufe der Föderalismusreform

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist festgehalten, dass es einen zweiten Teil der Föderalismusreform geben soll, der bisher ungelöste Probleme aufgreift. Ganz oben auf der Liste der fehlenden Elemente einer Föderalismusreform steht eine Finanzreform, die die Entflechtung der Kompetenzen in der Steuerpolitik vorantreibt und die finanzielle Eigenverantwortung der Länder stärkt. Eine solche Reform kann in wichtigen Teilen allerdings frühestens 2019 greifen, denn bis dahin gelten die gesetzlichen Regelungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt II, der die Sonderfinanzierung der ostdeutschen Länder absichert.

**Finanzreform
frühestens 2019**

Die Interessen der Geber- und der Empfängerländer im Finanzausgleich gehen weit auseinander. Ähnlich unversöhnliche Konfliktlinien finden sich bei der Frage der Länderneugliederung, die, falls sie entsprechend konzipiert würde, auch einen Teil der Finanzausgleichsproblematik zwischen den Ländern durch das Schaffen wirtschaftlich ähnlich starker Einheiten entschärfen könnte, was allerdings nicht heißt, dass die Länderneugliederung aus ökonomischer Sicht ein „Allheilmittel“ ist. Wenn sich ausschließlich finanzschwache Länder zusammenschließen, entsteht aus der Größe nicht automatisch ein finanzstarkes neues Land. Die Diskussion um die Länderneugliederung wird ebenso wie diejenige um die Zukunft der Länderfinanzen emotionaler und aggressiver geführt als der Streit um andere Themen der Föderalismusreform, selbst zwischen „Parteifreun-

den“. So musste sich das Land Sachsen allerlei Anfeindungen im Kreise der ostdeutschen Länder gefallen lassen, weil es im Juli 2006 an einem Finanzgipfel der Geberländer (obwohl Empfängerland) teilnahm, bei dem ein „Pakt für finanzpolitische Solidität“ beraten wurde. (Burger 2006: 4)

Für den bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, CSU, war die Föderalismusreform die „Mutter aller Reformen“. Peter Struck, der SPD-Fraktionsvorsitzende, meinte gar – angesichts ihrer Bedeutung für eine neue föderale Ordnung – die Länderneugliederung mit diesem Beinamen schmücken zu müssen. Die Dimension der noch zu lösenden Probleme einer umfassenden Föderalismusreform ist also ausgeleuchtet. Und auch über das Wie der Länderneugliederung wird nachgedacht. So schlug der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger einen nationalen Volksentscheid in dieser Angelegenheit vor, um die Blockade der Kleinstaatenmehrheit zu brechen (Soldt 2006: 2). Dies bedürfte allerdings einer vorherigen Grundgesetzänderung, der gerade diese Mehrheit bzw. eine für eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat ausreichende Teilmenge der Länder zustimmen müsste. Der Weg zu schlagkräftigen Ländern und finanzieller Eigenverantwortung der Länder, bleibt also steinig.

Anmerkung

- 1 Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind dokumentiert in: Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005 (= Zur Sache 1/2005).

Literatur

- Burger, Reiner (2006): Streber oder Verräter? Das Empfängerland Sachsen im Zirkel der westdeutschen Geberländer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.7., S. 4.
- Dietsche, Hans-Jörg/Hinterseh, Sven (2004): „Landesrecht bricht Bundesrecht?“ Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, S. 19-36.
- Eppler, Annegret (2004): Die Mitwirkungsrechte in Europaangelegenheiten, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, S. 57-83.
- Leithäuser, Johannes (2006): Kompromisse, häppchenweise. Wie das Gleichbehandlungsgesetz mit der Föderalismusreform zusammenhängt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6., S. 3.
- Soldt, Rüdiger (2006): Oettinger und die „Mutter aller Reformen“. Die Diskussion über die Länderneugliederung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.6., S. 2.
- Sturm, Roland (2001): Föderalismus in Deutschland, Opladen.
- Sturm, Roland (2005): Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: Politische Vierteljahresschrift 46(2), S. 195-203.
- Sturm, Roland (2006): Die Föderalismusreform: Gelingt der große Wurf?, in: Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition, Opladen, S. 113-132.
- Ulrich, Bernd (2006): Brauchen wir mehr Zentralismus?, in: Die Zeit, 22.6., S. 3.