

Föderalismus

Roland Sturm

Zusammenfassung

Der Beitrag arbeitet die Grundlagen des deutschen Föderalismus heraus und zeigt, wie entschieden wird. Diskutiert werden die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, die Arbeitsweise des Bundesrates, das Vermittlungsverfahren, sowie die Dritte Ebene. Potentiale des Föderalismus werden konfrontiert mit ihrer faktischen Deformation.

Die Corona-Krise hat neue Schlaglichter auf den deutschen Föderalismus geworfen. In der deutschen Presse meist keine günstigen. Anfang April 2021 formulierte Der Spiegel, um nur ein Beispiel zu nennen, in seinem Leitartikel, dass „der Föderalismus bisweilen Verantwortung ins Nirwana verstreut, Fortschritt verlangsamt und Effektivität in Bürokratie und Chaos erstickt.“¹ Und im gleichen Heft war zu lesen, die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten seien „geradezu machttrunken von der Illusion, ihr Bundesland autonom regieren zu können.“² Billige Polemik? Sicherlich, aber woher kommen diese plötzlichen unkontrollierten Ausbrüche? Oberflächlich eignet sich der Föderalismus, der als Staatsform in Deutschland, wie Umfragen immer wieder zeigen³, keine Lobby hat, hervorragend als Sündenbock für alles. Greift man den Föderalismus an, besteht keine Gefahr, einen Teil der Bevölkerung durch unbedachte Äußerungen im Wahljahr vor den Kopf zu stoßen.

Für die politische Bildung sind grundsätzlichere Fragen entscheidend. Erstens, weshalb ist die Bundesrepublik ein föderaler Staat und kein Zentralstaat? Zweitens,



Prof. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

wie wird im deutschen Föderalismus entschieden?

1. Weshalb Föderalismus?

Föderalismus als Prinzip erlaubt, den Konsens des nationalen Miteinanders und die Möglichkeit und Notwendigkeit territorialer Autonomie zu versöhnen. Föderalismus respektiert also das Prinzip der Subsidiarität, das den problemnahen territorialen Einheiten das Erstzugriffsrecht für Problemlösungen einräumt. Diese Einheiten werden aber nicht im Stich gelassen, wenn die Probleme sie überfordern, sondern erhalten solidarische Hilfe des Bundes und der anderen Länder. Es ist leicht erkennbar, wo bei dieser Staatsform Probleme auftreten können. 1) Wer entscheidet, bei welchen Themen, der Bund oder die Länder oder beide gemeinsam? 2) Wer hat die finanziellen Möglichkeiten zu entscheiden? 3) Wer übernimmt Verantwortung für politische Entscheidungen?

Außerhalb Deutschlands ist der Föderalismus häufig eine Form des politischen Kompromisses, mit dem es gelingen soll, Landesteile die aus ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gründen nicht nur mehr Autonomie, sondern Unabhängigkeit fordern, einzubinden. So hat sich beispielsweise in Belgien die Staatsform vom Einheitsstaat nach französischem Vorbild zu einem weitgehend dezentralisierten Föderalstaat entwickelt. Für Deutschland spielen kulturspezifische und historische Sezessionsforderungen keine Rolle, auch wenn Deutschland die Minderheitenrechte der Friesen und der Sorben, beispielsweise, anerkennt.

Selbstverständlich gibt es regionale Besonderheiten in Deutschland, die Esskultur, das Brauchtum oder die historischen Wurzeln der Länder betreffend. Diese sind aber nicht, beispielsweise dem schottischen oder katalanischen Nationalismus vergleichbar, politisiert. In der Nachkriegszeit entstanden zahlreiche Bindestrich-Länder aus den Besatzungszonen (NRW, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg etc.), die sich zwar erfolgreich um Landesidentitäten bemüht haben, aber weit davon entfernt sind, diese im politischen Alltagsgeschäft vor allen anderen Themen in den Vordergrund zu stellen. Territoriale Identität wirkt hier nicht „systemsprengend“, im Gegenteil. Die Integration des ehemaligen Einheitsstaates DDR ist, den Ostalgikern sei es gesagt, vor allem deshalb auch von der Bevölkerung Ostdeutschlands eher zu akzeptieren gewesen, weil eben die DDR nicht sang- und klanglos verschwand, sondern die neuen Länder den Ostdeutschen fünf (mit Berlin sechs) Stimmen in der Bundespolitik gaben. Wer würde beispielsweise am Selbstbewusstsein der Sachsen zweifeln wollen?

Wenn es also nicht darum geht, in Deutschland mit Föderalismus Autonomieforderungen einzudämmen, weshalb also Föderalismus? Zwei Antworten liegen nahe. Die historische lautet, der zentralistische Nationalsozialismus hat ein Maß an Machtmissbrauch und Gleichschaltung ermöglicht, den die Besatzungsmächte, aber auch alle Mütter und Väter des Grundgesetzes für die Zukunft verhindern wollten. Die überzeitlich systematische lautet, der Föderalismus fügt der horizontalen Gewaltenteilung von Exekutive, Legislative und Judikative die vertikale Gewaltenteilung von Bund und Ländern hinzu. Das sollte nicht als langweilige Formalie missverstanden werden. Die

vertikale Gewaltenteilung hat weitreichende Folgen. Sie arbeitet mit Ländern, die sich selbst eine eigene Verfassung gegeben haben. Die Länder haben alle auf ihrer Ebene die horizontale Gewaltenteilung umgesetzt. Ihre Parlamente werden durch Wahlen bestimmt. Diese sollten eigene Aufgabenbereiche mit ausreichender Finanzausstattung haben und für ihr Tun, den Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft legen. Mit der vertikalen Gewaltenteilung entsteht eine bürgernähere (im Vergleich zur nationalen Politik) politische Ebene, so dass die Responsivität von Politik gestärkt werden soll und die Kontrolle von Staatshandeln verbessert wird. Die Länder sind für ihre Kommunen verantwortlich, was sie zu einem zusätzlichen Knotenpunkt dezentraler Politik macht. Föderalismus in Deutschland hat also, kurz gesagt, ein Thema: mehr Demokratie. Stellt sich in der politischen Praxis heraus, dass der demokratische Mehrwert nicht mehr feststellbar ist, ist der Föderalismus in der Krise. Der Verdacht liegt nahe, dass wir diesen Punkt erreicht haben. Der Föderalismus wird in der Öffentlichkeit allenthalben als Verwaltungserschwernis (bei der Pandemiebekämpfung, beim Schulwechsel etc.) diskutiert – über Demokratie und Föderalismus redet niemand.

Deutschland ist ein föderaler Staat ohne Anhänger des Föderalismus geworden. Streng genommen ist eine solche demokratievergessene Haltung „verfassungsfeindlich“. Das Grundgesetz ist eindeutig. Artikel 20(1) lautet: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Artikel 79(3) legt fest: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [...]berührt werden, ist unzulässig.“ Die föderale Staatsform kann also auch mit verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht abgeschafft werden. Es ist bedrückend zu sehen, wie in der deutschen Politik, vor allem durch den Hebel der überlegenen Finanzkraft des Bundes, der Föderalismus – ohne öffentliche Gegenwehr – schleichend ausgehöhlt wird. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann hat dies in einer Bundesratssitzung am 14. Dezember 2018 aus Anlass der Verabschiedung des Digitalpaktes, der die Rolle des Bundes auf Kosten der Länder in der Bildungspolitik weiter stärkte, so auf den Punkt gebracht: „Der Digitalpakt ist ja auch nicht der Inhalt, sondern nur der Anlass für die vom Bund angestrebte Grundgesetzänderung. In Wahrheit geht es um mehr: In den sozialen Wohnungsbau, die Finanzierung von Gemeindeverkehrswegen und anderswo will der Bund eingreifen. Da geht es immer nach dem gleichen Schema: Geld gegen Gestaltungskompetenz. Das ist natürlich eine ‚Salamitaktik‘. Jede einzelne Maßnahme für sich erscheint noch nicht besonders schlimm, aber wenn man Scheibe für Scheibe von der Wurst abschneidet, so ist die Wurst zum Schluss halt ganz weg.“

2. Wie wird im deutschen Föderalismus entschieden?

2.1 Die Verteilung der Kompetenzen

Das Grundgesetz regelt die Kompetenzen des Bundes – nicht der Länder. Die Ausgestaltung der Landeskompetenzen findet sich in den Landesverfassungen. Grundsätzlich gilt: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ (GG Art. 70/1) Dies ergibt sich folgerichtig aus dem Subsidiaritätsprinzip. Das GG definiert die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, z.B. die Außen- und Verteidigungspolitik betreffend (Art. 73, GG) und einen „Graubereich“ der konkurrierenden Gesetzgebung, sowie Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung, deren einzelne Themen in Art. 74, GG aufgelistet sind, hat der Bund die Möglichkeit, die Entscheidungskompetenz an sich zu ziehen, wenn er das begründen kann. Zu den Begründungen für ein Entscheidungsrecht des Bundes gehören nach Art. 72 (2), GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Wohlgermerkt, das GG postuliert nicht, wie fälschlicherweise immer wieder verbreitet wird, „gleichwertige Lebensverhältnisse“, was ja föderale Vielfalt ausschließen würde, sondern macht diese nur zur Voraussetzung für eine Bundeskompetenz in im Einzelnen im GG aufgelisteten Materien. Die Mär vom Gleichheitszwang hat seinen Ursprung in der Entwicklung des deutschen Sozialstaats und wird heute in der öffentlichen Diskussion als Argument gegen Föderalismus missbraucht. Faktisch hat der Bund durch die Kompetenzübertragung der konkurrierenden Gesetzgebung und durch die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben inzwischen die Hoheit über den größten Teil der Gesetzgebung. Die Länder haben der Aushöhlung ihrer Kompetenzen durch entsprechende Grundgesetzänderungen immer wieder zugestimmt, weil sie sich dem finanziell attraktiven „goldenen Zügel“ der Bundeskompetenz meist nicht verwarren. Mit Einschränkungen sind die Länder vor allem noch zuständig für Bildung, Kultur, Medien und Innere Sicherheit, sowie die regionale Wirtschaftsförderung, die Regulierung und Verwaltung des Glücksspiels (z.B. Lotto), den Nichtraucherschutz, die Ladenöffnungszeiten, den „sozialen Lärm“ bei Fußballspielen und Festen, die Besoldung der Landesbeamten oder die Haftbedingungen in den Gefängnissen.

Von großer Bedeutung für die Länder ist die Tatsache, dass von Beginn an das Grundgesetz eine Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern vorsah, die den Bund eher in der Politikformulierung verortete, während die Länder die Staatsverwaltung übernahmen. Der Bund hat mit wenigen Ausnahmen, wie der Bundeswehrverwaltung, keinen Verwaltungsunterbau. Die Länder führen in der Regel die Gesetze aus, auch die Bundesgesetze. Mit anderen Worten, der deutsche Föderalismus war von Beginn an als Föderalismus der Zusammenarbeit (kooperativer Föderalismus) konzipiert und setzt deshalb für sein Funktionieren zu einem gewissen Grade eine Konsensdemokratie voraus. Alle Bundesgesetze (mit wenigen Ausnahmen) werden von den Ländern ausgeführt. Der Bund kann entweder den Ländern überlassen, wie sie

das tun (Art. 85 GG), oder er kann ihnen vorschreiben, wie Gesetze umzusetzen sind, mit welchem Personalaufwand und welchen institutionellen Regeln (Art. 84 GG). Letzteres bedarf dann der Zustimmung des Bundesrates.

2.2 Die Abweichungsgesetzgebung

Die Föderalismusreform von 2006 führte eine neue Art der Gesetzgebung ein: Die Abweichungsgesetzgebung. Sie soll den Ländern Raum geben, eigene Vorstellungen, abweichend von Bundesgesetzen, zu verwirklichen. De jure ist dieser Raum deutlich begrenzt. Abweichungsgesetzgebung ist möglich für eine Reihe von Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung in den Bereichen Naturschutz und Hochschulzulassung bzw. Hochschulabschlüsse. Sie ist ebenfalls möglich, wenn es um die Organisation der Ausführung der Gesetze des Bundes geht. Wenn die Länder von der Abweichungsgesetzgebung Gebrauch machen können, bedarf es bei (zustimmungspflichtigen) Gesetzen nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates.

Abweichende Gesetzgebung der Länder bedeutet konkret: Der Bundestag beschließt ein Gesetz. Das Gesetz tritt in der Regel frühestens sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Dies gibt den Ländern Zeit, über eine eigene abweichende Gesetzgebung nachzudenken. Nehmen Bayern und Sachsen, beispielsweise, diese Möglichkeit der Gesetzgebung unterschiedlich wahr, so gilt in Bayern eine andere Gesetzeslage als in Sachsen und die Gesetzeslage in diesen beiden Ländern unterscheidet sich von derjenigen in den anderen vierzehn Ländern. Beschließt der Bundestag wiederum ein neues Gesetz, so gilt dieses zunächst auch für Bayern und Sachsen, falls diese Länder nicht wieder abweichen. Die Regel heißt also, immer das zuletzt verkündete Gesetz gilt, ob dies das Bundesgesetz ist oder das Landesgesetz spielt keine Rolle. Dies ist eine interessante Neuerung für das Grundgesetz, denn für die Länder gilt ja der Grundsatz der Bundestreue. Zur Gesetzgebung heißt es deshalb im Grundgesetz Artikel 31: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Bei der abweichenden Gesetzgebung ist es umgekehrt. Bisher wurde diese neue Art der Gesetzgebung eher sparsam genutzt, z.B. durch landesspezifische Regeln im Jagdrecht⁴ oder bei der Ausgestaltung sozialer Leistungen.

2.3 Von der Kooperation zur Politikverflechtung

Die Qualität der Kooperation von Bund und Ländern hat sich im Laufe der Zeit verändert. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verstärkte sich Ende der 1960er Jahre vor allem aus wirtschaftlichen Motiven. 1966 kam es in der Bundesrepublik zu einer ersten, aus heutiger Sicht kleinen wirtschaftlichen Krise. Für die Zeitgenossen war die Unterbrechung des Wirtschaftswunders der Nachkriegszeit ein Schockerlebnis. Die von 1966-1969 regierende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter der Kanzlerschaft *Kurt-Georg Kiesingers* (CDU) reagierte auf diese Krise mit staatlichen Konjunkturprogrammen. Damit die staatlichen Ausgaben zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums effizient greifen konnten, war es erforderlich, alle politi-

schen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik zu koordinieren. Bund und Länder sprachen sich ab im Finanzplanungsrat und im Konjunkturrat der öffentlichen Hand. Hinzu kam die Ambition des Bundes, nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die gesellschaftliche Entwicklung zu steuern. Ziel war eine Modernisierung des Landes, vor allem durch den Ausbau des Sozialstaats. Der Föderalismus wurde in diesem Sinne neu gestaltet.

Das Grundgesetz wurde geändert. Bund und Länder verloren den exklusiven Zugang zu bestimmten Arten des Steuereinkommens. 1949 gingen noch alle Einnahmen aus der Umsatzsteuer alleine an den Bund. Die Länder erhielten hundert Prozent der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Gemeinden die gesamte Gewerbesteuer. 1966 war ein Steuerverbund entstanden, bei dem sich Bund, Länder und Gemeinden alle Steuerarten untereinander aufteilten. Die neue Fassung des Grundgesetzes sah Gemeinschaftssteuern vor. Bund und Länder erhalten bis heute je zur Hälfte die - von den Unternehmen zu entrichtende - Körperschaftsteuer. Häufig wird auch das Aufkommen der Einkommensteuer aufgeteilt, nachdem vorher ein Anteil für die Gemeinden abgezogen wurde. Im Gegenzug verloren die Gemeinden ihren exklusiven Zugang zur Gewerbesteuer. Deren Erträge, die zum größeren Teil bei den Gemeinden bleiben, fließen nun zum kleineren Teil auch Bund und Ländern zu. Die wichtigste Steuerquelle ist inzwischen die Umsatzsteuer geworden. Welchen Anteil der Bund aus dieser Quelle erhält und was die Länder erhalten, kann immer wieder neu verhandelt werden. Es erwies sich, dass die Umsatzsteuer eine ganz wichtige Funktion für den finanziellen Interessenausgleich im deutschen Föderalismus hat. Wenn die Länder an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten stoßen, greift die Politik häufig zu dem Mittel, die Umsatzsteueranteile der Länder zu erhöhen.

Mit diesem „Großen Steuerverbund“ sollte gemeinschaftliches Handeln in der Steuerpolitik sichergestellt werden. Das Prinzip der Reform, nämlich die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu vertiefen, auf Dauer zu stellen und gemeinsame Entscheidungen von Bund und Ländern vorzusehen, führte zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus. Kooperation bedeutete nun mehr als das Zusammenwirken zweier Partner. Kooperation fand Ausdruck in einem Netzwerk gemeinsamen Entscheidens. Der kooperative Föderalismus wurde zur Politikverflechtung, eine Bezeichnung die der Politikwissenschaftler *Fritz W. Scharpf*⁵ prägte. Die Frage nach dem rechten Maß von Vielfalt und Einheit im deutschen Föderalismus wurde so neu gestellt als Frage nach der Balance von Politikverflechtung und verbleibenden Handlungsspielräumen der Länder. Die Länder haben die Föderalismusreformen der 1960er Jahre durchaus begrüßt. Für sie bedeutete die Politikverflechtung eine gesichertere finanzielle Grundlage. Und die Landesregierungen, die im Bundesrat mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit den Änderungen des Grundgesetzes zustimmten, erhielten mehr bundespolitischen Einfluss. Denn je mehr Bundesgesetze Länderangelegenheiten betreffen, desto mehr werden die Landesregierungen im Bundesrat für Mehrheiten bei der Bundesgesetzgebung gebraucht.

Die Politikverflechtung erstreckt sich nicht nur auf die Steuerpolitik. Sie betraf auch die Finanzierung von Staatsaufgaben. Ziel der Föderalismusreform war eine gemeinschaftliche Finanzierung von Bund und Ländern für wichtige staatliche Leistun-

gen. In das Grundgesetz wurde ein neuer Artikel eingefügt, der „Gemeinschaftsaufgaben“ definierte. Diese werden zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Ländern finanziert. Dazu gehörten der Bau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die Regionalförderung für wirtschaftlich weniger erfolgreiche Gebiete und die Modernisierung der Landwirtschaft sowie der Schutz der deutschen Küsten. Die Föderalismusreform von 2006 hat die Aufgabe des Hochschulbaus ab 2019 den Ländern übertragen. Beschlüsse über Gemeinschaftsaufgaben fallen in Planungsausschüssen mit drei Viertel-Mehrheiten, also in der Regel im Konsens von Bund und Ländern. Die Politikverflechtung erhöhte so den Einigungsbedarf im deutschen Föderalismus. Sie schuf neue intransparente und zur flexiblen Politiksteuerung wenig geeignete Institutionen.

2.4 Der Bundesrat

Koordiniert wird Politik auch im Bundesrat. Der Bundesrat ist „unvergleichlich“, wenn auch nicht „unvergleichbar“ – eine in der Welt verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Besonderheit⁶. Der Bundesrat ist formal kein Teil des deutschen Parlaments, sondern ein oberstes Bundesorgan. Aus historischer Sicht und aus Sicht der Politikwissenschaft ist der Bundesrat nicht zuletzt deshalb eigenständig, weil er eine Territorialkammer sein soll. Nicht die Funktion der Kontrolle und Verbesserung von Gesetzgebung steht in dieser Perspektive also im Vordergrund, sondern die Aufgabe der Mitwirkung durch eine im Grundgesetz garantierte Repräsentation regionaler Interessen. Je nach parteipolitischer Sichtweise und momentaner Interessenlage mag die so garantierte bundespolitische Präsenz der Länder als lästige Einmischung von „Provinzfürsten“, gemeint sind die Länderministerpräsidenten und –präsidentinnen, in die Bundespolitik tagespolitisch denunziert werden oder als notwendige, weil demokratisierende und vom Grundgesetz so vorgesehene „vertikale Gewaltenteilung“ verstanden werden.

Das Vehikel der Mitwirkung bleibt Artikel 50 Grundgesetz, der vorsieht: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.“ Im Wirken des Bundesrates kann man wie durch ein Vergrößerungsglas auf die politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland schauen. Wir erblicken eine Institution, die ebenso wie der sie tragende Föderalismus als Ort politischer Teilhabe wenig Aufmerksamkeit erhält, eine Institution, die wegen ihrer nur spärlichen öffentlichen Kontroversen und ihrer eingespielten politischen Routinen zur deutschen „Konsensdemokratie“ beiträgt und – eine Institution, die nicht immun sein kann gegen die Dominanz von Parteien in der deutschen Parteiendemokratie.

Gesetzgebung ist ohne die zentrale Rolle von Parteien von der Themenfindung, der gesellschaftlichen Mobilisierung über Mehrheitskoalitionen bis hin zu ihrer Formalisierung nicht denkbar. Zwar werden die Mitglieder des Bundesrates nicht bei allgemeinen (Parlaments-)wahlen gewählt, gleichwohl haben alle Landesregierungen einen parteipolitischen Hintergrund. Die Praxis, in Koalitionsverträge auf Länderebene eine Bundesratsklausel aufzunehmen, die in der Regel dazu führt, dass bei Koalitionskonflikten in den Landesregierungen bei Entscheidungen im Bundesrat die Enthalt-

tion folgt, hat den Bundesrat weniger repräsentativ werden lassen. Nun gibt es immer wieder Gesetzgebung, an der sich einige Länder in der letzten Phase der Entscheidung, der Plenarabstimmung, nicht mehr beteiligen. Das Erfordernis einer absoluten Mehrheit bei Bundesratsentscheidungen (Grundgesetz Artikel 52,3) verschärft die Wirkung der Enthaltung, denn jede Stimme, die nicht zu dieser Mehrheit beiträgt, ist faktisch eine Nein-Stimme.

Dies hat zu einer Diskussion über die mögliche Reform der Stimmenverteilung und des Abstimmungsmodus im Bundesrat geführt. Die geltende Stimmenspreizung von drei bis sechs Stimmen (Grundgesetz Artikel 51,2) gibt den kleineren Ländern im Bundesrat ein Gewicht, das dem Bevölkerungsanteil dieser Länder nicht entspricht und diese deutlich bevorzugt. Eine Stimme des bevölkerungsärmsten Landes Bremen steht für 226 Tausend Einwohner, eine Stimme des bevölkerungsreichsten Landes Nordrhein-Westfalen für fast drei Millionen Einwohner. Die einheitliche Stimmabgabe führt zu dem erwähnten Phänomen der zunehmenden Stimmenthaltung. Das Erfordernis der absoluten Mehrheit erhöht die Hürde für positive Entscheidungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen und provoziert Verzögerungen durch Anrufen des Vermittlungsausschusses.

Die einheitliche Stimmabgabe impliziert, dass es eine territorial begründbare politische Position eines Landes gibt, auch wenn in der Praxis die Parteienkonkurrenz diese Position überlagert bzw. interpretiert. Die Entscheidung darüber, beispielsweise, welche nordafrikanischen Länder sichere Herkunftsländer für Flüchtlinge sind, kann schwerlich in Hamburg anders gesehen werden als in Bayern, war aber dennoch Gegenstand parteipolitischer Kontroversen im Bundesrat. Die neue Buntheit der Regierungskoalitionen in den Ländern macht Bundesratsbeschlüsse zudem unvorhersehbarer. Zumindest ist großen Koalitionen im Bund eine absolute Mehrheit im Bundesrat nicht mehr garantiert.

Der letzte weitreichende Versuch, den Bundesrat als Institution parteipolitisch zu instrumentalisieren ging, je nach Sichtweise, vom Bundesrat in der zweiten Amtszeit des Bundeskanzlers Gerhard Schröder bzw. von Gerhard Schröder selbst aus, der in seiner Bundestagsrede zur Vertrauensfrage am 1. Juli 2005 dem Bundesrat einen Mangel an „Haltung“ (es bleibt unklar, was das sein soll) vorwarf. Er sagte: „Die Situation im Bundesrat ist dabei nicht nur eine Frage der Mehrheit, sondern sie ist zunächst einmal eine Frage der Haltung, wie die Zahl der Einsprüche nach abgeschlossenem Vermittlungsverfahren exemplarisch zeigt. In der laufenden Wahlperiode hat die Bundesratsmehrheit in 29 Fällen Einspruch gegen das entsprechende Gesetz eingelegt. Das, meine Damen und Herren, ist fast so häufig wie in den ersten zwölf Wahlperioden der Jahre 1949 bis 1994 zusammen. Ersichtlich geht es der Bundesratsmehrheit in diesen wie in anderen Fällen, etwa in der Steuerpolitik oder beim Subventionsabbau, nicht mehr um inhaltliche Kompromisse oder staatspolitische Verantwortung, sondern um machtversessene Parteipolitik, die über die Interessen des Landes gestellt wird.“⁷ Der Bundesrat wurde so Teil einer verfassungsrechtlich fraglichen Begründung des Vertrauensverlustes in den Bundeskanzler mit dem Ziel der Auflösung des Bundestages.

Selbstverständlich gibt es weiterhin zustimmungspflichtige Gesetze, aber dass der Bundesrat als Institution insgesamt von einer Partei bzw. Koalition politisch dominiert und instrumentalisiert wird, dürfte der Vergangenheit angehören. Was Thomas Ellwein⁸ ab 1973 als „Verfassungskrise“ wahrnahm – die damals neue konsequente Parteipolitisierung des Bundesrates – hat sich als weniger dramatisch herausgestellt. Einerseits weil der pluralisierte parteipolitische Wettbewerb einer Dauerkonfrontation von Bundestagsmehrheit und Bundesratsmehrheit die Grundlage entzog, aber auch weil eine Unterscheidung notwendig wurde, die bisher in der politikwissenschaftlichen Literatur übersehen wurde: das Verhandeln im Bundesrat im Kontext der Parteidemokratie⁹. Was im Vorfeld der Bildung von Regierungskoalitionen selbstverständlich ist, gilt auch für den Alltag des Bundesrates, insbesondere seiner Ausschüsse: Parteien verhandeln nicht auf der Basis von Nullsummenspielen, sondern zum Erzielen politischer Kompromisse, deren Zustandekommen schon als Erfolg eigener Ordnung gepriesen werden.

Der Bundesrat hat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen eine Vetomöglichkeit bei der Bundesgesetzgebung. Vetopositionen Zweiter Kammern veranlassen Regierungen zu strategischem Verhalten in der Gesetzgebung. Die so verursachte Schere im Kopf des Gesetzgebers, der, wie es der frühere Bundeskanzler *Helmut Schmidt* einmal formulierte, immer vorausseilend die Positionen von Bundesrat und Bundesverfassungsgericht mitdenken muss, existierte in Deutschland spätestens seit den 1970er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Sie existiert heute weiter, aber in der abweichenden Form der Suche nach parteipolitischen Bündnispartnern im Bundesrat oder nach territorialen Partnern im Bundesrat, die aus finanziellen oder anderen Landesinteressen sich der Haltung des Bundes anschließen.

Die Frage nach der Rolle des Bundesrates in der Gesetzgebung ist aber viel grundsätzlicher zu stellen. Sie hängt sicherlich von der Ausgestaltung des Grundgesetzes ab und hier in erster Linie von der Bund-Länder Kompetenzverteilung. Eine Zentralisierung politischer Aufgaben schwächt den Föderalismus, schwächt die Landesparlamente, aber stärkt den in der bundespolitischen Gesetzgebung verankerten Bundesrat. Paradoxerweise profitiert damit die territoriale Dimension in der Bundespolitik durch ihre Schwächung. Profiteure sind die Exekutiven, die Länderregierungen, die bei Kompetenzreformen mit der Bundesexekutive zusammenarbeiten (Exekutivföderalismus), wenn auch – wie die Pandemiekrise zeigte – nicht immer automatisch erfolgreich.

2.5 Das Vermittlungsverfahren

Legt der Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen sein Veto gegen ein Gesetzesvorhaben ein, so haben nach dem Grundgesetz (Art. 77) Bundestag und Bundesregierung das Recht, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Da auch der Bundesrat das Recht hat, bei zustimmungspflichtigen Gesetzen den Vermittlungsausschuss anzurufen, sind insgesamt drei Vermittlungsverfahren möglich. Anders ist dies bei nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen (den Einspruchsgesetzen). Hier sieht das Grundgesetz nur ein Vermittlungsverfahren vor, das vom Bundesrat angeregt werden kann.

Erst wenn das Verfahren durchgeführt ist, ist der Einspruch des Bundesrates möglich. Er kann, anders als der Einspruch bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, durch die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beziehungsweise bei einer Entscheidung des Bundesrates mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit mit einer entsprechenden Mehrheit im Bundestag zurückgewiesen werden.

Das Grundgesetz regelt die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses nicht. Es bestimmt lediglich, dass er aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildet werden muss. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates ist festgelegt, dass dem Vermittlungsausschuss ein Vertreter je Land (also 16 Ländervertreter) und eine gleich große Anzahl von Mitgliedern des Bundestages angehören. Die aus dem Bundestag kommenden Mitglieder des Bundesrates spiegeln in ihrer Zusammensetzung die Stärke der Fraktionen wider.

Der Vermittlungsausschuss wählt je ein Mitglied des Bundestages und des Bundesrates, die sich im Vorsitz des Vermittlungsausschusses vierteljährlich abwechseln und gegenseitig vertreten. Der Vermittlungsausschuss hat die Aufgabe, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen einen Einigungsvorschlag zu machen. Dies kann er auf unterschiedliche Weise tun: Er kann bei Mehrheitsverhältnissen im Vermittlungsausschuss, die den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag nicht entsprechen, die Bundesratsposition quasi bestätigen („unechter“ Vermittlungsvorschlag). Er kann versuchen, die Positionen von Bundestag und Bundesrat anzunähern („echter“ Vermittlungsvorschlag). Und er kann neue Ideen in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Dies ist aus pragmatischen Gründen oft attraktiv, aber nicht unproblematisch. Der Vermittlungsausschuss hat kein Recht der Gesetzesinitiative. Gestaltet er, so wirkt er quasi wie ein „Überparlament“. Kritiker sprechen von dem Problem, dass der Bundesrat bei der Gesetzgebung in die Rolle einer „Dritten Kammer“ des Parlaments schlüpfte. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt (1999, 2008), dass dem Vermittlungsausschuss lediglich die Aufgabe zukomme, Änderungsvorschläge im Gesetzgebungsverfahren zu erarbeiten, die sich im Rahmen der parlamentarischen Zielsetzung des Gesetzgebungsvorhabens bewegen und die sichtbar gewordenen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat ausgleichen. Folgerichtig erklärte das Bundesverfassungsgericht 2010 erstmals im Vermittlungsausschuss formulierte Gesetzgebung, die auf anderweitig zustande gekommenen Vorschlägen beruhte, für verfassungswidrig.¹⁰ Das Nutzen des Vermittlungsausschusses als Revisionsinstanz für Regierungsentscheidungen wäre besonders für die Opposition im Bundestag interessant. Allerdings findet sich eine Mehrheit der Opposition im Vermittlungsausschuss so gut wie nie.

2.6 Die Dritte Ebene

Die sogenannte Dritte Ebene des deutschen Föderalismus umfasst die formelle und informelle Selbstkoordination der Länder. Die Treffen der Ministerpräsidenten in unterschiedlichen Konstellationen gehören dazu, ebenso wie die regelmäßigen Länderministerkonferenzen. Die in der Corona-Krise zur Prominenz gelangten Treffen der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen mit der Bundeskanzlerin sind fak-

tisch eher ein Randphänomen und schon gar kein dem Bundesrat vergleichbares Entscheidungsgremium. Dass in der öffentlichen Diskussion ein Beratungs- und Koordinierungsgremium als Essenz des Föderalismus wahrgenommen wurde, sagt viel über die Qualität der politischen Bildung.

Der deutsche Exekutivföderalismus hat inzwischen eine stark informelle Komponente entwickelt, die dem Bundesrat zumindest indirekt selbst bei der Gesetzgebung Konkurrenz macht. So finden nach Wahlen Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen auf breiter Basis der Exekutiven der möglichen Koalitionspartner in Bund und Ländern (gelegentlich sogar der Kommunen) statt. Die Konsequenz: Koalitionsverträge auf Bundesebene, die immer stärker zur Rechtfertigung von Bundesgesetzgebung dienen, können sich auf den inhaltlichen Beitrag des gleichen Personenkreises berufen, der in der Funktion des Ministerpräsidenten/der Ministerpräsidentin einen Teil der Bundesratsstimmen dirigiert.

3. Ein skeptischer Ausblick

Föderalismus und Demokratie müssen nicht nur zusammengedacht werden, sondern Föderalismus muss als Ausdruck von Demokratie verstanden werden. So will es das Grundgesetz. Praxis ist leider etwas Anderes: „Die Versuchung war immer groß, die Finanzierung nicht an den Aufgaben (von Bund und Ländern, R.S.) auszurichten, sondern am Handlungsdruck. Ergebnis: Da der Bund unter Zugzwang steht (und ihn oft selbst schafft), landen Infrastruktur, Digitalisierung oder Bildung bei ihm. Geschürt werden diese Zentralisierungstendenzen auch von Ministerpräsidenten. Sie entledigen sich ihrer Verantwortung mit dem Hinweis, es sei den Bürgern doch egal, wer zuständig sei, Hauptsache die Dinge funktionierten endlich. So sah es auch Merkel.“¹¹ Dem ist nichts hinzuzufügen, außer vielleicht, dass die politische Bildung vor einer Herkulesaufgabe steht.

Anmerkungen

- 1 Der Spiegel vom 3.4. 2021, S. 8.
- 2 Ebda. S. 18.
- 3 Vgl. z.B. Oberhofer, Julia/ Stehlin, Martin/ Sturm, Roland: Citizenship im unitarischen Bundesstaat. Politische Vierteljahresschrift, 52 (2) 2011, S. 163-194.
- 4 Vgl. Simon Obermeier: Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen“ Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden 2012, S. 211-221.
- 5 Scharpf, Fritz W. /Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.
- 6 Roland Sturm: Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30, 2003, S. 24-31.
- 7 Gerhard Schröder: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, 3. Aufl., Hamburg 2006, S. 446f.

- 8 Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Opladen 1977, S. 295.
- 9 Vgl. Müller, Markus M./ Sturm, Roland/ Finke, Patrick/ Souris, Antonios: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Baden-Baden 2020.
- 10 2 BvR 758/07 vom 20. Januar 2010.
- 11 Jasper von Altenbockum: Eine kleine Revolution, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.3. 2021, S. 1.

Literatur

Roland Sturm: Föderalismus, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2020.

Roland Sturm: Autonomieverlust der Länder. Föderale Kompetenzverteilung in Deutschland, in: Anna Gamper et al.: Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden: Nomos 2016, S. 129-149.